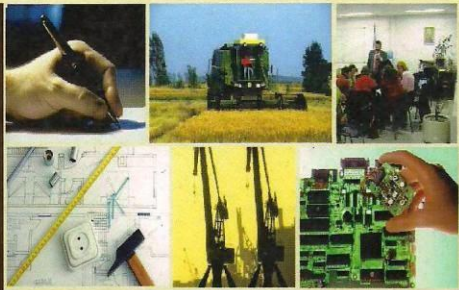


Colección  
Sociales

# LOS ACTORES EMPRESARIALES ARGENTINOS FRENTE AL MERCOSUR

Noemí Beatriz Mellado (Coordinadora)

Rita Marcela Gajate  
Noemí Beatriz Mellado  
Noemí Luján Olivera  
Carmen Rosa Schaposnik



EduLP  
Editorial  
de la Universidad  
de La Plata

# **Los Actores Empresariales Argentinos Frente al Mercosur**

*Noemí Beatriz Mellado (Coordinadora)*

---

*Rita Marcela Gajate  
Noemí Beatriz Mellado  
Noemí Luján Olivera  
Carmen Rosa Schaposnik*

Gajate, Rita Marcela

Los actores empresariales argentinos frente al Mercosur / Rita Marcela Gajate ; Noemí Luján Olivera ; Carmen Rosa Schaposnik ; coordinado por Noemí Beatriz Mellado - 1a ed. - La Plata : Universidad Nacional de La Plata, 2006.  
120 p. ; 22x15 cm.

ISBN 950-34-0359-6

1. Relaciones Internacionales. 2. Integración Latinoamericana.  
I. Olivera, Noemí Luján II. Schaposnik, Carmen Rosa III. Mellado, Noemí Beatriz, coord. IV. Título  
CDD 327

Fecha de catalogación: 13/03/2006

## **LOS ACTORES EMPRESARIALES ARGENTINOS FRENTE AL MERCOSUR**

*Noemí Beatriz Mellado (Coordinadora), Rita Marcela Gajate, Noemí Beatriz Mellado, Noemí Luján Olivera y Carmen Rosa Schaposnik*



Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (Edulp)

Calle 47 N° 380. La Plata. Buenos Aires. Argentina

Tel: 54 – 221 – 427-3992

La Edulp integra la Red de Editoriales Universitarias (REUN)

1° edición – 2006

ISBN- 10: 950-34- 0359-6

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

© 2006 – Edulp

Impreso en Argentina



**Los Actores  
Empresariales  
Argentinos Frente  
al Mercosur**

## **AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA (UNLP)**

### **Presidente**

Arq. Gustavo Azpiazu

### **Vicepresidente**

Lic. Raúl Aníbal Perdomo

### **Secretaria General**

Arq. Fernando Tauber

### **Secretaria de Asuntos Económico – Financieros**

Cdora. Mercedes Molteni

### **Secretaria Académica**

Dra. María Mercedes Medina

### **Secretaria de Ciencia y Técnica**

Dr. Horacio Alberto Falomir

### **Prosecretario de Extensión Universitaria**

Arq. Diego Delucchi

### **Directora de la Editorial (Edulp)**

Mag. Florencia Saintout

# ÍNDICE

<b>Prólogo</b>	Pág. 5
<b>Introducción</b>	9
<b>Capítulo I</b>	13
LA LITERATURA Y LA TEORIA SOBRE LOS ACTORES	
1 Antecedentes	
2 Aspectos teóricos	
3 Acerca del encuadre metodológico	
<b>Capítulo II</b>	25
EL MERCOSUR COMO EMERGENTE DE LAS TRANSFORMACIONES MUNDIALES	
1 El contexto económico internacional	
2 Los nuevos regionalismos y el MERCOSUR	
3 Políticas nacionales y respuestas de los actores empresariales	
4 Actores e integración	
<b>Capítulo III</b>	43
LA REPRESENTACIÓN DEL EMPRESARIADO	
1 Contextualización	
2 Precisiones metodológicas	
3 La participación empresarial en el diseño del MERCOSUR. Instancias y etapas	
4 Hacia una sistematización de las organizaciones empresariales	
5 Las organizaciones empresariales argentinas: fragmentación y debilidad	
<b>Capítulo IV</b>	71
LAS COOPERATIVAS	

1	Las cooperativas como actores empresariales	
2	Caracterización de las cooperativas	
3	Integración Federativa en Argentina	
4	Las cooperativas en el MERCOSUR	
5	Opinión de los actores cooperativos	
<b>Capítulo V</b>		<b>91</b>
<b>FUNCIONALIDAD JURÍDICO-INSTITUCIONAL</b>		
1	Planteo inicial	
2	Escenario democrático en el que se inserta la estructura institucional	
3	La estructura jurídico-institucional	
4	La insuficiencia de representatividad	
5	La revisión jurídico-institucional	
6	Deficiencia en cuanto a seguridad jurídica	
7	La deficiencia en la naturaleza de los órganos	
8	La estructura jurídico-institucional y el comportamiento de los actores	
9	Una matriz jurídico-institucional alternativa	
<b>Capítulo VI</b>		<b>129</b>
<b>INFLUENCIAS Y CONDICIONANTES EN LOS COMPORTAMIENTOS DE LOS ACTORES</b>		
1	Ámbito doméstico: organizaciones, dirigentes e intereses	
2	Ámbito nacional: función y modalidades de actuación	
3	Ámbito subregional: participación y opinión de los actores	
<b>CONCLUSIONES</b>		<b>139</b>
<b>ANEXO METODOLÓGICO</b>		<b>143</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>		<b>153</b>



## Prólogo

He aquí una cuidadosa y sugestiva investigación, desplegada sobre organizaciones económicas argentinas (corporaciones de segundo y tercer grado representativas de empresas de diverso tamaño, incluyendo a cooperativas), que procura delinear y desagregar actitudes con respecto a la institucionalidad en el MERCOSUR.

Los fundamentos teóricos –desarrollados rigurosamente por Noemí Mellado en el capítulo inicial- dan cuenta de una gama de aproximaciones posibles al análisis del comportamiento de actores organizacionales.

Advierte la autora que ante un proceso de integración económica con las características del MERCOSUR, conviene articular distintas perspectivas aun considerando que en su formulación originaria ellas puedan presentarse como incompatibles. En efecto, la inserción de estos actores en un proyecto de “mercado común” justifica que los motivos de sus respuestas se inscriban dentro de un amplio espectro, abarcando desde intereses coyunturales vinculados al giro de los propios negocios hasta preocupaciones acerca de los niveles de confiabilidad (seguridad jurídica) y de participación en las esferas institucionales (democratización) del esquema.

Por reconocer esta realidad, el planteo metodológico elegido acarrea riesgos en la medida que afronta el examen de dimensiones cualitativas difícilmente aprehensibles. Sin embargo, el equipo de investigación ha sobrellevado estos riesgos, confrontando una y otra vez las manifestaciones de los actores con el condicionamiento ejercido sobre esas mismas respuestas por la trayectoria del MERCOSUR.

Pero el desafío teórico y metodológico fue todavía más comprometedor, pues para alinear la lectura del itinerario del proceso de integración con las reacciones empresariales, las autoras debieron hacerse cargo de una secuencia histórica que en el MERCOSUR ha estado plagada de inconsistencias internas. En tal sentido, analizando la “funcionalidad” jurídica e institucional del MERCOSUR, Rita Gajate efectúa una minuciosa revisión del proceso de acumulación y superposición de competencias en cabeza de los órganos intergubernamentales y la progresiva licuación de los objetivos fundacionales.

Así, en el curso del estudio van apareciendo los problemas críticos: por un lado el desajuste entre aquellos objetivos de la primera hora y las disciplinas emanadas de los órganos; por otro lado la tensión producida por múltiples resistencias a la recta aplicación de dichas disciplinas, resistencias que en no pocas oportunidades han estado justificadas por necesidades de supervivencia de los mismos agentes económicos representados por los

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

actores a quienes se dirigieron los cuestionarios. En este complejo contexto cobran sentido las actitudes registradas en las entrevistas que conformaron el trabajo de campo.

Al examinar las actitudes del sector privado dentro del MERCOSUR concebido como un conflictivo proceso de integración económica, el libro proporciona cuadros de situación a partir de los cuales el lector podrá enhebrar sus apreciaciones acerca de la capacidad –o incapacidad– del MERCOSUR para absorber aquellas reacciones de los actores y de ese modo realimentarse institucionalmente. En el capítulo “El MERCOSUR como emergente de las transformaciones mundiales”, Noemí Mellado construye con precisión los mencionados términos de correspondencia entre la evolución del esquema y las exposiciones de los actores. Destaca que, pese a las concepciones dominantes sobre la ociosidad de cualquier intervención estatal para consumir el círculo virtuoso auspiciado por el programa de liberalización comercial, tanto los ganadores (mayormente empresas transnacionales) como los perdedores (mayormente empresas locales medianas y pequeñas –PYMES–), debieron recurrir a sus Estados de asentamiento: las primeras a fin de obtener garantías para la continuidad del proceso de integración; las segundas para lograr alguna limitación de su impacto. Al respecto, Noemí Luján Olivera puntualiza en el capítulo “La representación del empresariado”, que dichas presiones tuvieron un carácter claramente desigual en sus niveles de influencia sobre el gobierno argentino: las PYMES se caracterizaron por su menor capacidad de penetración ideológica. Esta constatación adquiere particular relevancia cuando la autora explica cuales fueron los obstáculos estructurales que impidieron a las PYMES desarrollar mecanismos idóneos para lograr una repercusión institucional de sus pretensiones.

Es muy significativo el contenido de las respuestas proporcionadas por los voceros del movimiento cooperativo, interpretadas en el capítulo escrito por Carmen Rosa Schaposnik. Más allá de las crisis que vienen afectando al cooperativismo en la Argentina, cabe suponer que la energía de sus demandas dirigidas a la democratización en el MERCOSUR se debió a la propia naturaleza de la concepción que inspira al movimiento. Simultáneamente, el reconocimiento de la inseguridad jurídica no se tradujo en demandas equiparables a las anteriores. Al igual que lo observado en el caso de las PYMES, la escasa participación del sector cooperativo en las órbitas institucionales del esquema podría explicar –como observa Schaposnik– la dificultad para proponer un soporte institucional a la expansión sub-regional del cooperativismo.

En suma, esta nueva investigación del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata enriquece el acervo bibliográfico del MERCOSUR en más de un sentido. Los especialistas de la

## Prólogo

ingeniería jurídica e institucional contarán con una ingeniosa matriz proyectada con motivo de las insuficiencias que fueron precisamente detectadas por el trabajo de campo. Y, en general, los analistas, docentes y estudiantes encontrarán las claves con las cuales podrán evaluar, desde una perspectiva estructural, las complejas vinculaciones entre el sector público y el sector privado argentino a propósito de los desafíos presentados por el MERCOSUR en sus distintas etapas.

Marcelo Halperin \*

---

\* Marcelo Halperín: Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad de Córdoba). Secretario Académico de las carreras de Especialización en Políticas de Integración y Maestría en Integración Latinoamericana (UNLP). Profesor de Derecho Internacional Económico, (UNLP) Consultor de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL-BID) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Consultor de la Confederación General de la Industria (CGI). Coordinador de actividades de investigación y cooperación con el sector público, Departamento MERCOSUR de la Unión Industrial Argentina. Profesor de postgrado de diversas Universidades Argentinas. Autor de numerosos libros y publicaciones de su especialidad.



## Introducción

A partir de los años noventa resurgió en Latinoamérica el interés por la integración, con un dinamismo tal que se revitalizaron esquemas tradicionales -Grupo Andino, Comunidad del Caribe, Mercado Común Centroamericano- y se generaron nuevos -Grupo de los Tres, Mercado Común del Sur, Asociación de Estados del Caribe, Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Área de Libre Comercio de las Américas-. En todos ellos, los países integrantes presentan el rasgo común de privilegiar las relaciones comerciales en sus distintos niveles, multiplicando las negociaciones externas y desplazando tanto los temas vinculados a la profundización de los procesos como los debates ideológicos, políticos y sociales.

El estilo de desarrollo predominante en Latinoamérica centra su eje en la inclusión incondicional en el orden global. Frente a esta situación, la integración, bajo el concepto de regionalismo abierto<sup>1</sup>, permite liberar intrarregionalmente los flujos de capital y comercio, constituyendo un avance en dirección a una mayor vinculación con los mercados mundiales. Ello le otorga especificidad a los procesos en un marco común de democracia y afinidad en materia de política económica que otorga un papel preponderante al sector privado en la vida pública, permitiéndole ocupar espacios tradicionalmente asumidos por el mismo Estado.

A nivel del MERCOSUR este marco de convergencia resulta mucho más claro y llevaría a pensar que dicho proceso ha sido un éxito porque logró parcialmente la unión aduanera, cierta compatibilidad de las políticas económicas y un sustancial incremento del comercio. Sin embargo, a fines de los años noventa, las consecuencias tanto de las crisis mexicana y asiática como la devaluación del real por parte de Brasil pusieron en descubierto su flaqueza, expresada en la crisis socioeconómica que experimentó la subregión y sus secuelas en términos de creciente fragmentación y exclusión social.

Algunos actores privados, de manera individual o a través de sus organizaciones representativas, han pasado a tener un papel protagónico incrementando su poderío económico y su capacidad de influencia sobre las

---

<sup>1</sup> Se entiende por regionalismo abierto al “proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir en lo posible un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente”, CEPAL (1994: 8).

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

decisiones del Estado en defensa de sus intereses particulares sobre el general, mientras que existen sectores productivos marginados que perciben como beneficiarios del modelo a unos pocos y que el programa es ajeno a sus expectativas, respondiendo a las de otros actores. Esto definiría un déficit democrático en el proceso de integración MERCOSUR, aún en la dimensión económico-comercial.

Todo proceso de integración requiere de la capacidad negociadora de los Estados que implica poder estimar y fijar las prioridades nacionales para luego asumir costos y beneficios considerando los intereses legítimos de los actores. La viabilidad del proyecto mismo requiere de su continua legitimación a través del consenso y la conciliación. La inexistencia de mecanismos de convocatoria, diálogo y concertación le resta legitimidad e impide que se fijen prioridades de largo alcance ante un predominio de propósitos económicos y políticos inmediatos. De allí que el MERCOSUR muestre recurrentes contradicciones entre las políticas comerciales aplicadas en los ámbitos nacionales y los compromisos asumidos, lo que origina conflictos que obstaculizan su avance, ante la discordancia entre las percepciones política y económica que guían las negociaciones. Las situaciones generadas por estas contradicciones no pudieron ser resueltas por la debilidad de sus propias instituciones.

La propia dinámica del proceso lleva a redefinir propósitos y genera nuevas actividades, provocando de manera simultánea el nacimiento de algunas redes de interacción y la ruptura de otras. Como los actores empresariales<sup>2</sup> argentinos interactúan en distintos niveles –nacional/subregional- y con distinta fuerza, nos propusimos examinar su comportamiento en la articulación de demandas al sector público asociadas al proceso de integración MERCOSUR a partir de los siguientes interrogantes claves: si el modo de actuación determina las formas de organización; si las organizaciones representan los intereses de los asociados, los intermedian o son utilizadas como instrumento de influencia para la imposición de los mismos; y los condicionantes que la funcionalidad jurídico-institucional del MERCOSUR impone a sus conductas.

Estudios previos realizados por el Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata señalan que en el ámbito interno del Estado los actores argentinos tienen un protagonismo diferenciado, que deviene de la carencia de mecanismos formales que permitan la participación de los actores en las decisiones sobre políticas de integración. La consulta a los actores depende del poder de estos, del funcionario

---

<sup>2</sup>*Actores empresariales*, se lo define como aquellas organizaciones que actúan en representación de intereses de las empresas -asociaciones empresariales y cooperativas-.

## Introducción

responsable y de la naturaleza del tema a tratar. De allí que se privilegien los mecanismos informales para influenciar en las decisiones políticas.

La gravitación de la dimensión económico-comercial que originó una multiplicidad de negociaciones externas por parte de los países integrantes del MERCOSUR, los enfrenta a un gran desafío en cuanto a la ampliación – hacia América Latina, Europa, América del Norte, Asia y África - y/o profundización, e influye en las prácticas y comportamientos de los actores que, a su vez, inciden en el propio proceso.

Por su parte, los actores del sector privado han adoptado diversas formas de organización colectiva o constituido grupos de interés específicos y presentan estrategias de actuación hacia los espacios decisorios nacionales y subregionales con matices distintivos. Estos modos diferenciales de actuación tienen estrecha relación con la estructura intergubernamental del MERCOSUR y con la inexistencia de organismos de concertación y diálogo frente a las problemáticas de los actores.

Concretamente, analizamos los cambios operados en el comportamiento de los actores a partir del modo de organización de sus intereses –ámbito doméstico- y de la funcionalidad jurídico-institucional del MERCOSUR – interacción de los actores nacionales con el nivel subregional-. Centrar el análisis en la importancia que tienen estos intereses no es novedoso. Sin embargo, se ha prestado poca atención al proceso de articulación de demandas hacia el Estado y sus efectos en las políticas de integración; precisamente, es en este tópico donde adquiere relevancia nuestro estudio.

Se pretende mostrar cómo diversos niveles y actores se involucran e interactúan con el fin de superar los estudios que toman al MERCOSUR como un dato exógeno a la sociedad, analizando sus consecuencias a posteriori sobre los actores y las estructuras preexistentes en cada país, sin tener en cuenta la incidencia que ellos pueden ejercer sobre el mismo proceso. El contexto socioeconómico, histórico y político en el que se desenvuelven los actores no es una generalización abstracta, sino más bien una realidad que influye en la interacción de los mismos, generando una retroalimentación por doble vía. De allí que se hayan incorporado al análisis, explícitamente, las características de los contextos internacional, subregional y nacional.

Este libro es parte de una investigación llevada a cabo en el Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, entre los años 2001 y 2003, en el marco del proyecto denominado “Los actores empresariales y sindicales argentinos frente al MERCOSUR”, programa de incentivos al docente-investigador del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. El equipo de investigación estuvo dirigido por la Prof. Noemí Mellado y participaron en el trabajo, además de los autores, los

## **Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur**

profesores Roberto J. Mirabelli, Sergio R. Palacios, Manuel Urriza y la Lic. Luciana Ali y, como auxiliar de investigación, la Prof. María D. Sciammaro.

El contenido se presenta en seis capítulos: el primero se orienta a encuadrar metodológicamente la investigación. Los cuatro siguientes brindan el marco teórico conceptual que la orienta en cuanto: al contexto internacional y nacional, a los actores y su papel en el MERCOSUR y a la funcionalidad jurídico-institucional como condicionante. El sexto aborda los resultados hallados en el trabajo de campo -consensos y disensos entre los actores, influencias y condicionantes sobre sus comportamientos-, para luego exponer las conclusiones, que se constituyen en un punto de partida para futuros estudios.

Vaya nuestro agradecimiento a todos aquellos que de alguna manera prestaron su colaboración tanto para la realización efectiva de este libro como de la investigación, particularmente a quienes desinteresadamente brindaron su tiempo para contestar el cuestionario. Nuestro reconocimiento a las ayudantes alumnas María Celeste Canales y Gilda Scarsella que colaboraron con el trabajo de campo y al personal administrativo del Instituto de Integración Latinoamericana por su eficiencia y dedicación.



## Capítulo I

### LA LITERATURA Y LA TEORIA SOBRE LOS ACTORES

Noemí Beatriz Mellado\*

#### 1. Antecedentes

Los procesos socioeconómicos y políticos mundiales que se iniciaron a mediados de la década del setenta pero que se profundizaron en los años noventa implicaron, para las sociedades latinoamericanas, importantes transmutaciones políticas, sociales y económicas que se encuentran estrechamente ligadas a las relaciones entre Estado, Mercado y Sociedad. En este marco cobra importancia el análisis de los actores y nos remite a revisar los antecedentes sobre el tema, identificando estudios sobre los actores sociales en el MERCOSUR; sobre la relación actores privados-Estado y sus formas de organización como grupos de intereses; y estudios sobre la opinión o posición empresarial frente a las políticas de integración.

En el ámbito del MERCOSUR existen antecedentes que dan cuenta de las modificaciones acaecidas en esa relación, destacándose el de Lanzaro (1992: 56) que la analiza respecto a los empresarios uruguayos después de la redemocratización. El autor menciona la revalorización que tuvieron como agentes económicos y las nuevas modalidades de acción hacia el Estado por la pérdida de poder de los partidos políticos como agentes de intermediación. Paralelamente, muestra la poca inclinación hacia la acción colectiva de sus organizaciones debido a que *“tienen otras fuentes de poder que derivan de la propiedad privada de los medios económicos”*, de tal manera que las relaciones directas entre los gobiernos y los más poderosos quedan reservadas a un círculo de privilegio en el que se insertan aquellos que -por su estatura económica y por su posición social- gozan más fácilmente de la cercanía al poder. Sus resultados son congruentes con los alcanzados por Silvana Bruera (1992) en un trabajo particularizado en el sector de los medianos y grandes empresarios de la industria manufacturera uruguaya, en el que se destacan las acciones de presión de las cámaras

---

\* Abogada, Especialista en Derecho de la Integración Económica (UNLP). Profesora Titular Ordinaria de Economía Política, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales; Profesora de Teoría de la Integración y de Integración Latinoamericana. Directora del Instituto de Investigación Latinoamericana, de la Maestría de Integración Latinoamericana y de la Especialización en Políticas de Integración (UNLP). Integrante del Banco Nacional de Evaluadores con Categoría I. Responsable por la UNLP de varios programas internacionales de cooperación científica. Autora de numerosas publicaciones sobre Economía Internacional e Integración.

## Los Actores empresariales Argentinos frente al Mercosur

hacia el Estado como medio de canalización de las demandas de los asociados.

Este comportamiento no difiere del tradicionalmente adoptado frente a las políticas nacionales, descripto por Viguera (1996), y que se ha caracterizado por el predominio de la acción orientada hacia políticas específicas y el ejercicio de influencia a través del contacto directo con las distintas esferas del aparato estatal. En cambio, frente a las políticas globales su acción ha sido más reactiva, apelando más a la derogación o la defensa de intereses específicos que a la participación en la formulación de las mismas. Este accionar en el campo burocrático-administrativo se ha visto incentivado por la centralización del Poder Ejecutivo en la toma de decisiones, ya que el propio sistema ofrece canales formales e informales para dicha relación que garantizan el acceso a los decisores, por lo cual los favores de los agentes estatales tienen una importancia económica concluyente y se convierten en objeto privilegiado de su actuación como mecanismo racional de defensa de sus intereses.

Si bien el trabajo de Lanzaro, limita su análisis al comportamiento del empresario uruguayo, sus conclusiones son semejantes a las que arribara Iris Laredo (1998) al estudiar la actuación de los agentes gubernamentales en el MERCOSUR. La autora establece que la mayor o menor influencia de los actores hacia las estructuras gubernamentales -donde los Ejecutivos cumplen un papel protagónico- deriva de la mayor o menor apropiación del capital económico o político -conforme a las categorías analíticas de Pierre Bourdieu. Hay actores que están mucho más cerca de los negociadores que otros y existen otros que tienen mayores recursos financieros para incidir en el proceso.

Por su parte Mónica Hirst (1996), atendiendo al grado de participación diferencia dos niveles de actuación en el MERCOSUR. La mayor o menor participación está determinada por condicionantes económicos y políticos, como así también por el formato institucional del proceso asociativo. Distingue a las empresas por su tamaño, ubicando en el primer nivel a los grupos empresarios -conceptualizados como los representantes de los grupos económicos de mayor peso o de las empresas transnacionales que operan en la región- y, en el segundo, a los pequeños y medianos empresarios. También destaca la presión ejercida en el ámbito del MERCOSUR y ante los Poderes Ejecutivos nacionales por los Grupos Brasil, Cordillera y Argentina.

En similar línea de pensamiento, Grandi y Bizzózero (1997) han establecido un mapa de posición de los actores conforme al grado de influencia derivado de su ubicación y recursos, distinguiendo tres círculos tanto en el ámbito de los Estados parte como en el regional. Para estos autores la capacidad de

## La literatura y la Teoría sobre los Actores

influencia está condicionada por factores políticos, institucionales, económicos, sociales y culturales de cada Estado, por el esquema institucional del proceso y por los antecedentes de organización y sistema de acción de los actores. Sostienen también que una actitud positiva no significa que todos apoyen los mismos objetivos e instrumentos.

De igual modo, dentro de la acción colectiva es posible que los individuos tengan orientaciones diferentes y que, dentro de una aparente unidad, exista heterogeneidad de intereses que puede generar dificultades dentro de la misma organización y afectar la representatividad común.

Específicamente sobre la opinión empresarial frente a las políticas de integración, se destacan las investigaciones de Salgado y Urriola (1991) sobre el Grupo Andino y la realizada por el Instituto de Integración Latinoamericana, titulada "Los sectores dirigentes argentinos y la integración de América Latina" (AA.VV, 1986). De la misma surge la posición de la dirigencia argentina respecto a la integración al momento del restablecimiento de la democracia en nuestro país -cabe aclarar que, a la fecha de su realización, el MERCOSUR aún no existía-. Respecto a ella, únicamente se reseña aquí lo que tiene relación con este trabajo: los empresarios, mayoritariamente, expresaban una actitud positiva hacia la integración latinoamericana y se inclinaban por una integración más profunda -con ciertos países del área, pero con políticas comunes coordinadas-. Mostraban una actitud crítica frente a los esquemas de integración latinoamericanos y una preferencia por la creación de organismos integracionistas de carácter supranacional. Asimismo, consideraban importante la participación del sector público y privado para motorizar el proceso de integración.

El MERCOSUR ha atraído la atención de los investigadores, particularmente en lo que se refiere a la opinión de los actores. En este sentido, el Instituto para la Integración de América Latina -INTAL- realizó un estudio de campo dirigido a los sectores industriales manufactureros exportadores y a las empresas manufactureras en general (Ondarst, 1992). Respecto a la integración con apertura, los empresarios argentinos mostraban una expectativa favorable en cuanto al impacto del proceso y reclamaban la adopción de medidas en el ámbito gubernamental para alentarla y posibilitar la transformación productiva que exigía el mercado ampliado. Entre las más demandadas se encontraban la estabilidad monetaria y cambiaria, los créditos para la exportación, la reducción precios-Estado y el costo laboral, justificándose en el contexto económico de entonces.

Como ya refiriéramos, Silvana Bruera (1992) realizó un trabajo de campo sobre la opinión de los medianos y grandes empresarios de la industria manufacturera uruguaya respecto al MERCOSUR. De los resultados surge que un 54% se manifestó a favor del mismo. Sin embargo a corto plazo,

## Los Actores empresariales Argentinos frente al Mercosur

respecto a la generación de empleo y crecimiento económico, la percepción fue negativa. Si bien la mitad de los entrevistados conocía la existencia de organismos consultivos para la canalización de los intereses sectoriales, mayoritariamente, no percibían que su funcionamiento fuera aceptable. Entre los miembros de las cámaras industriales se destacan tres reclamos respecto a su asociación: uno, el mejoramiento en el acceso a la información; otro, la promoción de las producciones en el mercado externo y, por último el emprendimiento de acciones de presión hacia el Estado para canalizar sus demandas.

Los Licenciados Achard, Flores Silva y González (1993) analizaron la variable política de la integración mediante un trabajo de campo basado en entrevistas a personalidades de Paraguay y Uruguay, que posteriormente – 1994- se extendió a las élites argentinas y brasileñas. Si bien estuvo dirigido a varios actores, vale como aporte para esta investigación la posición de los empresarios respecto a la imagen que tenían del MERCOSUR y a la participación que tuvieron al momento de su conformación. En el primer trabajo, 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; a diferencia del segundo trabajo, en el que únicamente un reconoció haber sido consultado para conformar el mercado regional.

En igual línea metodológica se destaca el estudio efectuado por el equipo de investigación de nuestro Instituto, titulado "MERCOSUR. Estrategias y alternativas de integración" (AA.VV, 1995), sobre la opinión de los actores sociales de Brasil y Argentina respecto al MERCOSUR en cuanto a modalidades, ventajas, desventajas y obstáculos a la integración, que permitió identificar la posición de los actores en aquel momento. Las conclusiones más relevantes constituyeron el punto de partida del actual trabajo.

Respecto a la actitud hacia la integración latinoamericana, un 100% de los empresarios se manifestó a favor, lo que indicaría una evolución respecto al estudio realizado en 1986, en tanto que la integración es concebida desde una perspectiva latinoamericana, coincidiendo con los resultados hallados por Achard. La totalidad de los empresarios consultados consideraron como positiva la inserción de los países en el MERCOSUR, denotando una tendencia creciente en este aspecto respecto a la encuesta que realizara Bruera. De manera similar a la del año 1986, se manifestaron por la creación de instituciones supranacionales, de índole jurisdiccional y parlamentaria; sin embargo, expresaron que no suprimirían ninguno de sus órganos. Esta aparente contradicción podría explicarse por la naturaleza comercialista y el grado de integración alcanzado en esa instancia, que

## La literatura y la Teoría sobre los Actores

permitía el normal funcionamiento con una organización intergubernamental. Respecto a las ventajas y beneficios del modelo reconocen los de índole económico-comercial -opinión también concordante con los trabajos de Achard-, en tanto que como desventajas, destacan el desarrollo desigual de los países y la desocupación. En la percepción de estos actores la integración es concebida como un fenómeno multidimensional que no se agota en el comercio.

En lo que respecta a la participación consideran que la formulación y diseño de la política de integración fue producto del sector gubernamental, las empresas transnacionales y los grandes grupos económicos nacionales, mientras que las pequeñas y medianas tuvieron una participación baja, a la vez que definen como beneficiarios del modelo a los grandes grupos económicos. Estas opiniones, en términos generales, coinciden con los hallazgos de Achard.

Siguiendo esta línea de investigación institucional, en el año 1999 se emprendió un estudio sobre "Participación social en el MERCOSUR", limitado a los sectores máquina-herramientas y lácteo argentinos. Los resultados hallados guardan coherencia con los anteriores. Los actores productivos muestran una actitud crítica hacia la funcionalidad jurídico-institucional - intergubernamental- del MERCOSUR, ya que se sostiene que ella es poco adecuada para la eficacia en la toma de decisiones y para el logro de los fines perseguidos. Esta actitud se corrobora en la posición adoptada frente a las instituciones supranacionales: los sindicalistas, de manera unánime, se manifestaron a favor de las mismas, mientras que un 50% de los empresarios mostró una opinión menos favorable. Las empresas transnacionales y los grandes grupos económicos nacionales presentan mayores niveles de participación. Ante la toma de decisiones por parte de los funcionarios, sólo se consulta a los más influyentes y no a los posibles afectados por la decisión. Esta influencia deviene de la capacidad que tienen para condicionar la economía y las decisiones y de su tradicional modo de actuar. El lobby y la presión directa sobre los decisores son los mecanismos informales a través de los cuales los actores imponen sus intereses (AA.VV, 2003).

Por último, un reciente trabajo del BID-INTAL (Achard y otros, 2001) aborda las opiniones y actitudes de las elites latinoamericanas hacia los procesos de integración y globalización. Instrumentalmente se basó en entrevistas de profundidad y encuestas, desarrolladas durante los años 1998/99. Sus resultados exhiben la existencia de una visión convergente respecto a que los países latinoamericanos deberían vincularse con la economía mundial a través de bloques económicos, considerando insuficientes los acuerdos de integración actuales. Respecto a la integración

## Los Actores empresariales Argentinos frente al Mercosur

hemisférica la entienden ventajosa y acuerdan que el bloque debería extenderse desde Alaska a Tierra del Fuego.

### 2. Aspectos teóricos

Hasta inicios de los años noventa los estudios sobre los factores que inciden en el regionalismo polarizaban a la teoría entre el realismo y el liberal-funcionalismo, restándosele importancia a los factores externos e históricos, entre otros. A partir de entonces surgieron nuevos teóricos en el debate - institucionalistas, constructivistas, neo-gramscianos-, originándose una vasta literatura que reconoce aspectos omitidos hasta entonces, tales como la historia y las instituciones.

Si bien en el campo de las relaciones internacionales se han revalorizado las instituciones como actores independientes que inciden sobre el hecho político, desde una perspectiva sistémica se reconoce que la interrelación entre los actores está condicionada por el contexto más amplio del sistema internacional en el cual se insertan -dotado de una dinámica propia, caracterizada por su unicidad y una configuración desigual y asimétrica entre las unidades componentes, en la que la exclusión y la marginalidad marcan la tendencia de las sociedades (AA.VV, 1995)-. Al mismo tiempo, la gravitación de América Latina se torna cada vez más reducida, lo que la lleva a convertirse en mera espectadora frente a la toma de decisiones del poder mundial.

Pese a que el sistema internacional incide como punto de partida para la adopción de políticas económicas y de inserción, la forma que adoptan esas decisiones repercuten a su vez sobre el sistema, como consecuencia del rol activo que cumplen actualmente las políticas articularias de las economías nacionales en la economía mundial. En el ámbito doméstico y desde el neo-funcionalismo, ya se sostenía que las decisiones nacionales respecto a la integración dependen de las demandas, expectativas y lealtades de los actores, por tanto *"la decisión de seguir adelante con la integración o de oponerse a ella descansa en la percepción de intereses y en la articulación de valores específicos por parte de los actores políticos existentes"* (Haas, 1966:66/67). Identidades, intereses y comportamientos constituirían el núcleo del proceso de integración, en tanto que la integración de un sector tenderá a crear su propio impulso y expandirse a otros sectores -spill over-, lo que induce a plantearse si esta lógica de incremento está presente en el MERCOSUR.

Existen dos perspectivas teóricas acerca de cómo las demandas se convierten en políticas: para unos, las políticas son el resultado de lo que la sociedad quiere, en tanto que para otros son la conclusión de un proceso definido por las instituciones. Desde una posición moderada se acepta que

## La literatura y la Teoría sobre los Actores

las dos variables interactúan en la realidad, ya que como sostiene Gourevitch (citado por Giacalone, 1999:33) *“la credibilidad de los arreglos internacionales (institucionalizados o no) continúa descansando sobre la convergencia de los intereses y las políticas domésticas”*. El ámbito doméstico contribuye a comprender las decisiones de política de integración y también explica cómo la articulación de intereses en demandas hacia el Estado se convierte en política.

Es aquí donde adquiere relevancia el comportamiento de los actores frente a la integración regional, para el cual existen dos líneas teóricas explicativas: la de la elección racional, basada en los intereses de los grupos, y la de la socialización, basada en el poder de las ideas como factor de influencia en las políticas públicas. Si bien esta última teoría ha sido criticada por no demostrar la relación causal entre ideas y políticas, desde una posición ecléctica algunos autores sostienen que, aunque los individuos se comporten racionalmente para obtener sus fines, la ideología tiene importancia como factor de influencia.

La noción de interés como categoría política aparece con el final de las monarquías absolutas y el surgimiento del Estado moderno, donde aparece la voluntad soberana de los asociados como criterio de organización de la vida política. Hasta entonces las corporaciones no tenían intereses, poseían privilegios vinculados a las esferas de poder. Así, las bases de la vida política contemporánea no residen en la participación ciudadana individual sino en la articulación de los intereses en organizaciones formales. De allí es que Schmitter (1979) se refiere a los modelos de representación de intereses que exhiben las democracias consolidadas: el pluralista y el corporativista.

En este sentido, Acuña (1991) sostiene que a fin de comprender la conducta de los actores sociales se debe apuntar a las formas de la lucha político-económica en que se vieron inmersos y produjeron sus diferentes comportamientos, que variarán en función de la articulación de factores estructurales-económicos, político-institucionales e ideológicos en diferentes sociedades, períodos y coyunturas. El comportamiento depende de las características que asumen las diversas opciones que enfrentan en cada sociedad y momento, las que están determinadas por los costos, beneficios, riesgos y probabilidad de éxito que definen los contextos políticos, sociales y económicos. De tal manera, un actor racional intentará evitar cualquier acción que signifique esfuerzo y riesgo, a menos que el beneficio potencial sea muy importante; es decir que su racionalidad consiste en seguir aquel curso de acción que le permita maximizar sus beneficios y reducir sus costos. Conforme a Putnam (1988), su interés será mayor en función de influenciar sobre la política que lo afecte.

## Los Actores empresariales Argentinos frente al Mercosur

La teoría de la elección racional permite priorizar la dimensión individual y racional al momento de hallar una explicación concreta a la conducta de los sujetos, pese a haber sido criticada desde diferentes prismas en cuanto a las condiciones de incertidumbre o a la información disponible.

Desde esta perspectiva se analizan las acciones sociales. La misma 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 operaciones sucesivas de filtración (Elster, 1997):

- El primer filtro está compuesto por todas las restricciones físicas, económicas, político-institucionales e ideológicas 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.

Se debe tener en cuenta que las preferencias y oportunidades de los actores suelen variar cuando están emprendiendo acciones colectivas. Como en este trabajo son abordadas las organizaciones, son importantes los aportes de Mancur Olson (1985) sobre la lógica de la acción colectiva, sin desconocer por ello a los autores que en los últimos años han trabajado sobre los obstáculos que se les presentan a los individuos para llevar a cabo dichas acciones.

El autor destaca que estas últimas y las formas de organización no pueden deducirse de la existencia de intereses grupales, en tanto que argumenta contra la hipótesis según la cual tales 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”*. Para Olson es esencial el tamaño del grupo ya que en los pequeños se limitan las salidas individualistas, al contrario de lo que sucede en los de mayor tamaño, donde la acción colectiva estimula conductas individualistas y genera que algunos se beneficien del esfuerzo de otros. Como se podrá apreciar, su hipótesis se refiere a casos en los que no existen incentivos selectivos en la demanda de bienes colectivos. En tales casos, cuanto menor es la especificidad de las demandas de un grupo y mayor el tamaño del mismo, la acción colectiva se dificulta; en cambio, los costos de la acción colectiva son menores cuanto



## La literatura y la Teoría sobre los Actores

mayor sea la especificidad de las demandas y menor el tamaño del grupo de interés, lo que hace más racional la participación. Sin embargo, cuando existen incentivos, éstos implican mayores ganancias para los que actúan que para aquellos 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, por lo tanto no sólo comprenden a los beneficios económicos sino también otros diversos, tales como el reconocimiento social.

Por tanto, asumimos en este trabajo a la racionalidad como un supuesto metodológico y no ontológico, se reconoce que las preferencias cambian, se definen histórica, social y económicamente y que los individuos sujetos a la acción enfrentan límites que la moldean y posibilitan.

### 3. Acerca del encuadre metodológico

Nuestra hipótesis orientadora del trabajo sostuvo que el predominio de la dimensión económico-comercial y la funcionalidad jurídico-institucional del MERCOSUR condicionarían<sup>1</sup> las prácticas y comportamientos de los actores empresariales, favoreciendo el ejercicio de influencias<sup>2</sup> diferenciadas en la toma de decisiones en los distintos niveles de la estructura estatal asociados al proceso.

Las hipótesis está dirigida a establecer la correlación entre dos variables: modos de comportamiento y funcionalidad jurídico-institucional del MERCOSUR.

Como no es posible generalizar los resultados ignorando las diversidades nacionales, el recorte analítico se limitó a los actores privados argentinos en la etapa de relanzamiento<sup>3</sup> y fortalecimiento institucional<sup>4</sup> del MERCOSUR, ya

---

<sup>1</sup> *Condiciones*, conceptualmente se lo entiende como los obstáculos que el actor deberá sortear o aquellas características que le posibilitan arribar a su fin.

<sup>2</sup> *Influencia*, se la comprende como una relación de poder por la cual los actores transmiten información a otros para modificar sus percepciones y acciones en favor de los intereses de los emisores.

<sup>3</sup> Ella surge en principio de la Declaración Conjunta de los Presidentes del 30 de junio de 2000.

<sup>4</sup> Al momento de realizarse la investigación, el fortalecimiento había sido confirmado con la firma del Protocolo de Olivos del 18/02/02, sostenido en las Decisiones 1/02 y 16/02 del Consejo Mercado Común y profundizado a partir de las Decisiones 11/03 y 15/03 y en el Acuerdo Interinstitucional del 6 de octubre de 2003. Asimismo, este conjunto normativo era acompañado por expresiones de la Comisión Parlamentaria Conjunta, en el "Encuentro de Parlamentarios" realizado en Montevideo los días 25 y 26 de setiembre de 2003 y del Primer Encuentro de Presidentes de Cortes Supremas de los Estados parte del MERCOSUR, Montevideo 16 y 17 de octubre del mismo año. También en esa época declaran, los presidentes de Argentina y Brasil, crear el Parlamento y se instituye al primer Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur.

## Los Actores empresariales Argentinos frente al Mercosur

que en el debate está en juego no sólo el formato sino el contenido mismo, respecto a las dimensiones y actores involucrados.

La problemática fue abordada desde una perspectiva metodológica pluralista, tendiente a superar la pugna acerca de la opción epistemológica entre el carácter único o plural del método, como afirma Mendicoa (1998:29) citando a Miguel Beltrán *"Al pluralismo cognitivo propio de las Ciencias Sociales, corresponde un pluralismo metodológico que diversifica los modos de aproximación, descubrimiento y justificación en la atención a la faceta de la realidad social que se estudia..."*.

Nuestro objeto de estudio presenta aspectos que requieren de técnicas de medición y del cualitativismo en cuanto a la naturaleza semántica del discurso en el sentido de centrar nuestra atención en las percepciones que los actores tienen de la realidad socioeconómica, jurídica y política en que viven. De allí que se articularan los dos enfoques.

### 3.1. El diseño de la investigación

La recolección de la información y la corroboración de la hipótesis se realizó en tres etapas sucesivas:

#### A. Selección y análisis de material periodístico y documental

El análisis del material periodístico publicado en los diarios de mayor circulación y de los documentos emitidos por las organizaciones permitió el acceso a las posiciones sustentadas por ambos sectores (empresarios propiamente dichos y cooperativas). La información hallada fue integrada al resultado de las entrevistas realizadas a actores claves.

#### 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. Los resultados de estas entrevistas, articulados con los de la etapa anterior, permitieron profundizar en el discurso de los actores sobre las dimensiones bajo análisis y definir cuestiones de interés, como núcleos temáticos en torno a los cuales se elaboró el cuestionario.

#### C. Encuesta dirigida a los actores

## La literatura y la Teoría sobre los Actores

Con el material obtenido en las anteriores dos etapas, se confeccionó un cuestionario cerrado.

Se establecieron algunas reglas destinadas a garantizar cierta confiabilidad.

- Si bien el diseño inicial preveía un mayor número de organizaciones empresariales, sólo fue posible obtener 25 respuestas. En el caso de las organizaciones cooperativas la muestra quedaría configurada por el 25% del total del otro sector, debido a que cuantitativamente son menos. Se seleccionaron por su importancia dos de las tres confederaciones y 11 federaciones. De estas, a la fecha tope que se había fijado, sólo respondieron las dos confederaciones y siete de las seleccionadas.
- La distribución conforme al grado de organización debía abarcar un 70% de las de primer grado y un 30% entre las de segundo y tercer grado, de tal manera que se pudiera obtener una aproximación razonable. Respecto a la distribución geográfica, el 75% de las organizaciones debían ser nacionales y tener domicilio en la Capital Federal y el 25% restante estaría conformado por organizaciones regionales con domicilio en la Provincia de Buenos Aires. Con relación a los sectores económicos se trató de lograr cierto equilibrio entre el industrial y el de servicios y comercio. El primario sólo representó el 25% del total.
- El cuestionario debía ser contestado por aquellos representantes que tuvieran mayor jerarquía dentro de la organización. En las organizaciones empresariales, en muchos casos se lo derivó a personal jerárquico con conocimiento del tema, aduciendo, como justificación diversas motivaciones.

No obstante, cabe aclarar que la muestra fue aleatoria y no se siguió ningún principio estadístico, por lo que no se deben generalizar los datos obtenidos.



## Capítulo II

# EL MERCOSUR COMO EMERGENTE DE LAS TRANSFORMACIONES MUNDIALES

*Noemí Beatriz Mellado\**

### 1. El contexto económico internacional

A fin de comprender la situación actual subregional debemos remitirnos al contexto internacional en la que está inserta. De los numerosos cambios que en él han operado se rescatan aquellos que tienen relación con nuestros propósitos.

La perspectiva sistémica pone al descubierto el carácter estratificado del sistema económico internacional y muestra cómo el poder es ejercido por actores de desigual capacidad y riqueza. Ese poder está determinado por lo económico, lo científico-tecnológico y el acceso a la riqueza; en él resalta la valorización financiera, transformando el funcionamiento de la economía mundial y la jerarquización de las relaciones entre las unidades componentes, afectando a los países subdesarrollados. Así, la unidad del sistema marca la jerarquía e interdependencia de sus componentes y en la distribución del poder mundial, América Latina posee un protagonismo secundario que la aleja de los países rectores de las decisiones.

Mientras el resurgimiento de Europa –especialmente de Alemania reunificada- y Japón como poderes económicos semejantes a los de Estados Unidos lleva a que algunos autores sostengan el carácter trilateral del centro dominante de la economía mundial (Sunkel, 1998; Moneta y Quenan, 1994), para otros (Tavares, 1998) la hegemonía económica pertenece a Estados Unidos.

Asimismo, el desplome del bloque soviético arrasó con la confrontación Este-Oeste que caracterizó al sistema bipolar de la guerra fría, en el que predominaba la dimensión estratégico-militar e ideológica. El fracaso económico del mundo socialista y la prevalencia de lo económico sobre lo

---

\* Abogada, Especialista en Derecho de la Integración Económica (UNLP). Profesora Titular Ordinaria de Economía Política, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales; Profesora de Teoría de la Integración y de Integración Latinoamericana. Directora del Instituto de Integración Latinoamericana, de la Maestría en Integración Latinoamericana y de la Especialización en Políticas de Integración (INLP). Integrante del banco Nacional de Evaluadores con Categoría I. Responsable por la UNLP de varios programas internacionales de cooperación científica. Autora de diversas publicaciones sobre Economía Internacional e Integración

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

estratégico e ideológico dejó también sin sustento a la confrontación Norte-Sur.

Estas transformaciones se vieron acompañadas por los impactos más contundentes de la globalización en el campo de los mercados financieros internacionales y en la difusión de información e imágenes a escala mundial. Como expresión actual del fenómeno se destaca el crecimiento exponencial de los flujos financieros, desvinculados de la economía real y de naturaleza meramente especulativa<sup>1</sup>, acelerando su movilidad y condicionando el manejo de las políticas monetarias y financieras de los Estados como también su capacidad reguladora. A partir de la ruptura del patrón monetario del sistema de Bretton Woods, se estableció un sistema de cambio flotante que perturba las paridades y los equilibrios macroeconómicos.

Los nuevos medios de telecomunicación e informática también han facilitado esta expansión financiera, aumentando la interdependencia entre las plazas mundiales y generando un movimiento autónomo de capitales desvinculado de las operaciones de comercio y producción, a tal punto que el valor de las operaciones financieras supera con creces el valor del comercio mundial de manufacturas y servicios. Este proceso se vio acompañado por las recetas de los organismos financieros internacionales que, conforme a la coyuntura, obligaron a los países subdesarrollados a generar saldos comerciales para pagar el servicio de sus deudas o a modificar sus políticas cambiarias y aceptar los recursos financieros por exceso de liquidez, aumentando su vulnerabilidad externa, lo que se constituye en una característica de las crisis que sufrieran a partir de la culminación de la década de los noventa.

Tales tendencias estuvieron acompañadas por las transformaciones en el campo de la microelectrónica, robótica y biotecnología, que han impactado en los sistemas económicos, socioculturales y políticos, en la naturaleza de las relaciones laborales y en las tradicionales ventajas comparativas. Así se fueron abandonando los paradigmas de la producción masiva y otras características propias de una producción en escala creciente y concentradora, que otorgaran sustento a las estrategias de desarrollo, produciéndose la crisis de un patrón de acumulación y regulación y el agotamiento del modelo fundado en el protagonismo estratégico del Estado. Surge entonces uno nuevo, caracterizado por la organización flexible de la producción, que se expresa no sólo en los productos, las formas de producción y diseño, sino también en los volúmenes, relaciones y encadenamientos interempresariales. Particularmente influye en la

---

<sup>1</sup> Para mayor profundización de esta temática véase Chesnais Francois, "A Mundializacao do Capital", Edit. Xamá, Sao Paulo, 1966 y Tavarés Maria da Conceicao y Gomez Gerson "La CEPAL y la integración económica de América Latina", Revista de la CEPAL, número extraordinario, Chile 1998.

## **Mercosur como Emergente de las Transformaciones Mundiales**

organización, inserción y control de la fuerza de trabajo, sobre la base de sustanciales modificaciones de la relación entre éste factor productivo y el capital, convirtiéndose la diversificación en una característica de la producción flexible. La consolidación del nuevo paradigma tecnológico productivo incide tanto en la organización macroeconómica internacional y nacional, como en las propias empresas, individualmente consideradas.

Estas modificaciones de la economía mundial indujeron a las economías nacionales a adaptarse a esta reestructuración a fin de promover una inclusión competitiva en el marco de la nueva división del trabajo, generando de éste modo sistemas económicos nacionales abiertos e interdependientes. De esta manera, se ha conformado un espacio capitalista universal que integra en su lógica expansiva a casi todos los países del globo, generando una nueva división del trabajo a escala internacional, cuyo rasgo central es la intensificación de la competencia entre países, regiones, sectores y actores sociales, inmersos todos en una disputa por el dominio de los mercados.

La globalización, si bien pertenece al mundo de los fenómenos reales -con sus manifestaciones multidimensionales-, es también una construcción ideológica que impulsa sus estrategias. En su expresión actual es producto del accionar de los sectores dominantes en los países desarrollados (Laredo, 1999; Tavares, 1998) y no está dada por las exigencias del mercado mundial como muchos afirman, ya que de la producción mundial sólo un 20% va al mercado externo; más del 90% de la acumulación del capital real en el mundo se financia con el ahorro interno de los países; las filiales de las empresas transnacionales contribuyen con menos del 10% de sus inversiones en la formación del capital fijo en el mundo; y de cada diez empleados, alrededor de nueve trabajan en los mercados interiores de sus países (Ferrer, 1998). Como construcción ideológica, sustenta que la etapa de desigualdad entre los pueblos pareciera estar llegando a su fin, brindando de este modo la oportunidad a los países para integrarse al sistema y colocarse luego en el nivel de los centros. Sin embargo, en este ordenamiento mundial, los países latinoamericanos son receptores de capitales especulativos, de información difundida a partir de los centros y, son usuarios de tecnología que no controlan y cuya producción se concentra en las matrices de las grandes empresas transnacionales, agudizando su condición periférica por el pago de servicios de la deuda, de servicios técnicos y remisión de utilidades.

## **2. Los nuevos regionalismos y el MERCOSUR**

No se puede analizar la integración de manera "*abstracta y ahistórica*" (Salama, 1999:78), es necesario tener en cuenta el contexto internacional en que se desenvuelven el patrón de acumulación, las estrategias nacionales de desarrollo y el componente ideológico que las sustentan.

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

El actual debate sobre la integración regional se inscribe en otro, más abarcativo, relacionado con la globalización y el rol del Estado en la economía. El primer punto se vincula con la funcionalidad o no de los procesos de regionalización respecto a dicho fenómeno y, el segundo, con el papel que debe asumir el Estado, tanto en la concepción como en la implementación de las políticas de integración.

Los procesos de integración han tenido como soporte dos grandes perspectivas teóricas: la comercialista y la estructuralista. La comercialista se sustenta en la teoría ortodoxa o liberal de la integración. Sus raíces se encuentran en la concepción clásica y neoclásica del comercio internacional y en ella se analiza a la integración como un aspecto específico de este comercio. Es la resultante de la abolición de todo obstáculo a los intercambios, manifestándose como una experiencia local de desvalorización de las fronteras. La teoría de las Uniones Aduaneras, con sus reformulaciones a través de la crítica, tiene como substrato a este pensamiento, en el que se destaca el protagonismo del mercado.

Por su parte, la estructuralista –a la cual se adhiere<sup>2</sup>– responde a una visión crítica de la teoría anterior. En ella la integración es concebida como un proceso multidimensional, de naturaleza dinámica, en virtud del cual las economías nacionales se fusionan progresiva y solidariamente en una nueva unidad económica y política compleja, siendo a través de los poderes públicos que debe establecerse la estrategia para alcanzar un crecimiento equilibrado.

En su historia, los procesos latinoamericanos de integración exhiben el predominio ideológico comercialista. Así, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio -ALALC-, creada por el Tratado de Montevideo del 18 de febrero de 1960, fue el proyecto que tuvo la mayor cobertura regional, persiguiendo como objetivo formal el establecimiento en forma gradual y progresiva -doce años- de un mercado común latinoamericano. Pese a su propósito, en la práctica no pudo avanzar en la conformación de una zona de libre comercio entre sus miembros y en el establecimiento de un tratamiento diferencial satisfactorio para los países de menor desarrollo. En dicho proceso, la concepción liberal de política económica se impuso a la desarrollista de la CEPAL (Mellado, 1996), que fuera una teoría socioeconómica propia de América Latina a partir del reconocimiento de la brecha entre los países centrales y periféricos, tendiente al diseño de una política de desarrollo regional cuyo eje fundamental estaba asentado en la industrialización, en la cual el Estado debía tener un papel activo.

Si bien durante los primeros años de vigencia de la ALALC el comercio recíproco tuvo una expansión importante, nunca llegó a superar más del

---

<sup>2</sup> Se define a la integración como *“el proceso de creación de un espacio económico, político y social por la interpenetración estructural, voluntaria y solidaria de los Estados-Parte, a partir de intereses comunes que tienen como objetivo el desarrollo...”*. (Mellado-Gajate, 1998).



## **Mercosur como Emergente de las Transformaciones Mundiales**

15% del total del intercambio exterior global de los países integrantes. A su vez, la liberalización del comercio sólo benefició a los países más desarrollados de la región –Argentina, México y Brasil-. Los resultados insatisfactorios llevaron a que los países de menor desarrollo –Bolivia, Perú, Ecuador, Chile y Colombia- constituyeran el Grupo Andino, mediante el Acuerdo de Cartagena del 26 de mayo de 1969, cuyo objetivo era conformar un espacio económico más homogéneo, a fin de alcanzar una dimensión que permitiera una negociación más equilibrada entre todos los países del esquema del Tratado de Montevideo.

Los procesos integrativos de esa década se caracterizaron por instrumentar aranceles más altos, al tiempo que existían excepciones a la liberalización, reservas y políticas sectoriales. La integración se concebía como un complemento regional de las estrategias nacionales de desarrollo de la industrialización sustitutiva, a fin de aminorar las tensiones propias del desarrollo hacia adentro (Rodríguez, 1980). Los gobiernos de entonces, en lugar de alentar las exportaciones de manufacturas para apoyar el crecimiento económico, continuaron con las estrategias de sustitución de importaciones tratando de superar la insuficiencia de los mercados nacionales a través de la integración. Al mismo tiempo, los empresarios que destinaban su producción principalmente al mercado interno –protegido-, se organizaron como grupos de interés para enfrentar la liberalización comercial y preservar sus propias rentas económicas en detrimento de la colectiva (Ianni, 1972).

A principios de los años setenta la ALALC presentaba signos visibles de parálisis, lo que se vio agravado por la interrupción democrática regional. Así, a través del Tratado de Montevideo de 1980, que dio lugar a la Asociación Latinoamericana de Integración –ALADI-, se intentó superar esta situación. Este proyecto, si bien coincidió con el anterior en el objetivo final de establecer un mercado común latinoamericano, creó una zona de preferencia económica utilizando como principal instrumento a los Acuerdos de Alcance Parcial, imponiéndose de este modo el bilateralismo sobre el multilateralismo.

A mediados de la década, la sustitución de importaciones mostraba su agotamiento en la desaceleración de la tasa de crecimiento, acompañada por turbulencias macroeconómicas originadas en la crisis petrolera y en el abandono de las reglas monetarias de Bretton Woods.

A este cuadro de situación se le agregó la crisis de la deuda externa de los años ochenta, que dio origen a las políticas de estabilización y ajuste estructural. Estos fenómenos se vieron acompañados por el surgimiento y expansión de las concepciones teóricas críticas al intervencionismo estatal, tendientes a resaltar las virtudes del mercado y la importancia de la apertura comercial como condición necesaria y suficiente para el crecimiento y el logro de la equidad en la distribución.

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

Con el advenimiento de los gobiernos democráticos en 1986 surge el Programa de Integración y Cooperación Económica -PICE- entre Argentina y Brasil. El mismo tendió a acelerar el proceso de integración bilateral mediante negociaciones sectoriales, con el propósito de ampliar la complementación productiva en diversas ramas manufactureras, la cooperación técnica y, al mismo tiempo, la constitución de un proyecto político para poner fin a las tradicionales hipótesis de conflicto, fortalecer las instituciones representativas y consolidar las democracias. Con ello se generó una base de apoyo para la integración bilateral, sin embargo, la falta de articulación de la política industrial con la de integración no produjo efectos dinámicos en cuanto a cambios cualitativos en la estructura del comercio, pese al aumento del mismo.

El Tratado de Integración Cooperación y Desarrollo -29 de noviembre de 1988- se propuso alcanzar una zona de libre comercio de alcance general en un plazo de diez años y conformar, en una segunda etapa, el mercado común. El 6 de julio de 1990 se firmó el Acta de Buenos Aires por la que se redujeron los plazos a cinco años para la concreción de este mercado, mediante un programa de liberalización comercial -rebajas arancelarias lineales y automáticas y eliminación de toda restricción no arancelaria- y el establecimiento de un arancel externo común. Finalmente, con la incorporación de Uruguay y Paraguay, el 26 de marzo de 1991 se arribó a la suscripción del Tratado de Asunción que dio origen al MERCOSUR, respondiendo a nuevas concepciones en materia de políticas económicas. En este sentido, la aceleración en los ritmos de la integración y el protagonismo adquirido por el sector empresarial, en función de una nueva articulación entre las élites políticas y los sectores empresariales -identificados con el neoliberalismo económico-, fue un factor común a otros procesos que se dieron en América Latina y el Caribe durante el mismo período.

Sobre la base de las recomendaciones del Consenso de Washington y frente a las nuevas condiciones internacionales, en América Latina -particularmente en Argentina- se impulsaron las principales reformas estructurales: políticas antiinflacionarias y de ajuste, reforma tributaria, apertura comercial y tecnológica externa, liberalización financiera, privatizaciones, reforma del sistema previsional, desregulación y flexibilización del mercado de trabajo. De este modo, se pasó de una estrategia de desarrollo orientada hacia adentro a una orientada hacia el exterior, privilegiando la inserción de cada país en la economía global. De allí que los acuerdos de integración de los '90 respondieron "...a las reglas neoclásicas de la integración sustentadas por Viner" (Salgado Peñaherrera, 1998:44). Esta teoría sólo considera positivos aquellos acuerdos regionales que sean creadores de comercio; en cambio, se consideran negativos aquellos que produzcan mayor desviación de comercio por estimular la asignación ineficiente de los recursos, tanto en el bloque

## **Mercosur como Emergente de las Transformaciones Mundiales**

como en el resto del mundo. Esta concepción, basada en un análisis estático del bienestar económico, no advierte que el comercio se encuentra afectado por la acción de las empresas transnacionales, ni que las economías latinoamericanas son esencialmente heterogéneas y en ellas la creación de comercio puede reducir el bienestar y la desviación aumentarlo (French Davis, 1980).

También variaron las concepciones mismas del desarrollo. En los años sesenta se trataba de impulsar un modelo de industrialización centrado en la sustitución de importaciones, protegiendo a los mercados de las exportaciones de los países desarrollados. En cambio, en los noventa, los países se embarcaron en políticas de liberalización unilateral y multilateral privilegiando al mercado como asignador de recursos, en tanto que el Estado-Nación dejó de tener el carácter de actor central del sistema, replégándose como unidad de control y gestión del capitalismo.

A diferencia del pasado, este regionalismo aparece abierto y como un componente estable del comercio. La liberalización cubre casi todo el universo arancelario y no existen políticas sectoriales. Así, las políticas de apertura afianzaron la condición de subordinación de los países latinoamericanos y se convirtió al mercado regional en un área de expansión del comercio y de las finanzas de las economías centrales, pasando la integración a ser sólo una etapa en el trayecto hacia el libre comercio mundial. En este contexto se inscribe el MERCOSUR.

Sin desmerecer los factores internos, Smith (1993) señala que las reformas aplicadas se explican en la drástica erosión de la capacidad de los Estados latinoamericanos para mitigar los costos domésticos de la precaria inserción local, en un contexto internacional cambiante y con profundas transformaciones de base científico-tecnológica. Precisamente, los países centrales son los que concentran los mayores beneficios del adelanto tecnológico y del comercio, servicios y flujos financieros.

Lo descrito permite afirmar que variaron los paradigmas que dan sustento a los procesos de integración, pasando de uno basado en la industrialización por sustitución de importaciones, a otro, fundado en la competitividad y la inserción internacional.

La historia de la integración latinoamericana muestra que se ha privilegiado a la integración de mercados, pese a haber tenido una trayectoria errática en cuanto al comercio, vinculado con el proceso de industrialización –en parte determinado por las características de sus actores políticos y sociales–, con la existencia de condicionantes internos -nacionalismo y proteccionismo- y externos -dependencia tecnológica y financiera- sobre los sectores decisivos, tipificando una inserción subordinada a la economía internacional.

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

Asimismo, en el complejo juego de intereses mundiales, para los países centrales no ha sido ni es conveniente el fortalecimiento de las economías subdesarrolladas. De allí que la estrategia de Estados Unidos pareciera tender al mantenimiento del *status quo*. En efecto, a partir de los años noventa, adoptó una política de apertura de sus mercados y ampliación de sus relaciones comerciales con los países de la Cuenca del Caribe. A ello se agrega su vinculación con México a través del TLCNA, de agosto de 1992, en el que se incluyó también a Canadá. Posteriormente, buscó una mayor vinculación comercial que integrase bajo su égida a los países del hemisferio, convocando a la primera Cumbre de las Américas -llevada a cabo en Miami en el mes de diciembre de 1994- en la cual se acordó propiciar la construcción del ALCA, cuyas negociaciones debían concluir en el año 2005. A esta Cumbre le siguieron otras que incorporaron nuevos temas a las negociaciones, declararon su apertura, los plazos de culminación y de entrada en vigencia -diciembre de 2005-.

De esta manera, el área de libre comercio aparece atada a un modelo de desarrollo económico que ha agudizado las asimetrías Norte/Sur y las regionales, en detrimento de la integración. El mercado nunca ha cumplido una función correctora de desigualdades, por lo tanto, cabe suponer que se acentuaría nuestra condición periférica y subordinada, consolidándose una integración hegemónica.

Con el cambio del modelo de desarrollo e integración por un modelo más abierto e integrado al mundo, cada país tiende a desarrollar estrategias de relacionamiento externo que lo involucra simultáneamente en más de un acuerdo de integración. Según Vacchino y Noto (2002), esta nueva forma de vinculación es una suerte de proceso de “*geometría variable*” cuyos protagonistas se ubican en cuatro esferas de actuación, a saber: una primera, subregional, que incluye a los países geográficamente vecinos - MERCOSUR, Comunidad Andina, Centroamérica, el Caribe y el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica-; una segunda, regional, que comprende al conjunto de países de América Latina y el Caribe que valorizan objetivos de unidad vinculados con el pasado histórico -ALALC/ALADI, Asociación de Estados del Caribe; una tercera, hemisférica, integrada por el conjunto de países vinculados a las negociaciones del ALCA; y por último, una cuarta, continental, constituida por relaciones asociativas entre países o grupos de países de diferentes continentes.

En Latinoamérica el proceso se concentra en dos polos: uno en el Norte, derivado de los distintos acuerdos que involucran a México, Centroamérica y el Caribe; y otro en el Sur, integrado por la Comunidad Andina de Naciones, el MERCOSUR y hoy por la Comunidad Sudamericana de Naciones. Conforme a sus objetivos esta última se comprometió a impulsar la convergencia entre Mercado Común del Sur, CAN y Chile con miras a lograr una zona de libre comercio a la que se asociarán Surinam y Guyana.

## **Mercosur como Emergente de las Transformaciones Mundiales**

La multiplicidad de negociaciones externas de diferente naturaleza y escala ha conspirado contra la profundización del MERCOSUR sin lograr aún perfeccionar la Zona de Libre Comercio ni la Unión Aduanera. Se ha producido su ampliación como consecuencia de los siguientes acuerdos de libre comercio: con Chile, inscripto en el marco de ALADI como ACE 35/96, en calidad de Asociado; Bolivia, ACE 36/96, en calidad de Asociado, México, ACE 54/02 y 55/03, Perú, ACE 58/03, en calidad de Asociado, con Venezuela, Ecuador y Colombia, ACE 59/03. Se agregan a los anteriores los acuerdos MERCOSUR-CAN de 1998, registrado en ALADI como Acuerdo de Alcance Parcial N°11 y el Acuerdo de Complementación Económica 56/02.

La gravitación de la visión comercialista de la integración en las negociaciones también implicó un obstáculo para el avance en la dimensión social y política a largo plazo, dejando al proceso sujeto a las reglas de funcionamiento del mercado, en las que los actores intervienen con una estricta racionalidad de productores o consumidores. Ello se vio acompañado por recurrentes contradicciones entre las políticas comerciales aplicadas en los ámbitos nacionales con los compromisos asumidos, originando múltiples conflictos que se exhibieron en la crisis brasileña y luego con la aguda crisis Argentina que entre los años 2001 y 2002 implicó una caída del 37% en los flujos del comercio interno del bloque. Esto último como consecuencia de las medidas de ajuste adoptadas en los países para compensar los efectos adversos de la disminución de ingresos externos. Así, los progresos quedaron sujetos a la voluntad de los gobiernos nacionales, sin que las instituciones subregionales mostraran capacidad para resolver las situaciones surgidas por estas contradicciones.

En tal estado de situación y con el entorno caracterizado por la disminución de los flujos de financiamiento externo hacia América Latina, como así también por el contexto internacional adverso debido a la caída de las exportaciones se ha visto aumentada la vulnerabilidad externa de la región. Sin embargo, aún es posible replantear su inserción. Las estrategias de inserción internacional implican definir la relación de los países con la subregión, la región, el hemisferio y el mundo.

### **3. Políticas nacionales y respuestas de los actores empresariales**

Así como no puede discutirse la integración de manera "*abstracta y ahistórica*", tampoco es posible analizar los comportamientos de los actores sin tener en cuenta el contexto socioeconómico, político-institucional e ideológico en que se desarrollan.

Por ello que se parte de los modelos de organización del poder y de articulación de derechos e intereses sociales que exhiben las democracias

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

consolidadas, descriptos por Acuña (1993): el neocorporativismo y el neoliberalismo.

Según este autor, en el neocorporativismo la gobernabilidad se basa “en actores sociales de alta agregación y densidad organizativa”. La génesis de la democracia neocorporativa “es un intercambio -de fuerte carácter keynesiano-” entre empresarios, trabajadores organizados y Estado; la estabilidad democrática y la gobernabilidad se alcanzan por la incorporación al orden político-institucional “de los grupos sociales subordinados” y, a su vez, esa incorporación “se sostiene en la extensión y profundización del proceso de distribución de bienes políticos (derechos, libertades) y económicos en la sociedad”<sup>3</sup>. En cambio, en la democracia neoliberal, la gobernabilidad -y consecuente estabilidad- “está basada en la desarticulación de la capacidad contestataria de los sectores populares” (Acuña, 1993:23).

Este tipo de democracias se caracterizan por menores niveles de distribución de los recursos materiales -“entendidos como la combinación de niveles salariales, de empleo y de bienes ligados a la seguridad social...”- y por una menor distribución de recursos político-institucionales -es decir, “extensión de derechos sociales, reglas y bienes organizacionales que potencian la acción colectiva...”- (Acuña, 1993:23). Se distinguen por sostener: actores sociales débiles, alta concentración de la riqueza, centralización en los procesos de tomas de decisiones y gobernabilidad fundada en la capacidad de exclusión tanto política como económica de importantes grupos sociales.

En la consagración de este modelo tuvo una incidencia decisiva el fin de la Guerra Fría y la debacle del comunismo, que implicó la expansión de la democracia liberal, como exigencia de funcionamiento interno de los Estados, al tiempo que el mercado -sin mayor interferencia de la democracia- funciona como valor y mecanismo absoluto de organización del sistema económico en el ámbito nacional, subregional y regional (Gómez, 1992), ignorando la importancia que tiene el Estado en su dinámica. En conformidad, los países centrales impulsaron las propuestas del Consenso de Washington para el desarrollo de los países del Sur, convirtiéndose el neoliberalismo en el paradigma predominante en las prácticas de los gobiernos latinoamericanos.

---

<sup>3</sup> Este tipo ideal corresponde al *neocorporativismo* de Philippe Schmitter (1979) -quien lo define como un sistema de representación de intereses en la cual las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas; reconocidas, cuando no creadas por el Estado, y con un monopolio representativo deliberado dentro de sus respectivas categorías, a cambio de la observancia de ciertos controles en la selección de sus dirigentes y en la articulación de demandas y apoyos -

## Mercosur como Emergente de las Transformaciones Mundiales

Éste paradigma se apoya en los principios neoclásicos y postula como modelo la separación entre la economía y la política. En él la lógica de la economía conduce al bien común, pues la libre acción de los mercados asegura una asignación óptima de los recursos, los agentes económicos son racionales y operan con una estricta racionalidad de medios y fines, en tanto que la distribución del ingreso ocurre por arrastre y como efecto del derrame. Desde esta perspectiva, desarrollo y acceso a la riqueza deben estar orientados exclusivamente por el mercado.

Pese a que se reconocía que las políticas aplicadas tendrían algún costo social, se aspiraba a que impulsaran fuertes aumentos de productividad, de tal manera que los sectores beneficiarios generaran un dinamismo suficiente como para absorber, directa o indirectamente, el desempleo inicial (CEPAL, 1997). En Argentina, estas expectativas no sólo no se cumplieron sino que las reformas beneficiaron a los grupos económicos locales y a sus socios transnacionales, en detrimento de los de menores recursos, agravando la distribución regresiva del ingreso y la declinación del nivel de vida de la mayoría de la población, con el consiguiente aumento de la pobreza y la desocupación y disminución en la tasa de crecimiento. Ello se tradujo en el cierre de ramas de producción, reducción del personal –por funciones de producción menos intensivas en trabajo y la adopción de tecnología extranjera-, informalización y precarización laboral, externalización de los servicios, gravitación de las filiales de empresas transnacionales y virtual desaparición de la empresa estatal, tornando ilusorio el logro de un desarrollo económico y social a largo plazo para la mayoría de la población.

Mientras se adoptaba un modelo de Estado mínimo, su crisis se proyectaba sobre el sistema político debilitando la eficacia de las instituciones y prácticas democráticas, al tiempo que se modificaban las estructuras que representaban formas de acción corporativa. No obstante, el sistema político debía asumir formas de juego democrático, pero su impotencia ante la gravedad de los problemas económicos y sociales y su incapacidad para elaborar un proyecto alternativo reforzó la concentración y centralización del poder en manos del Poder Ejecutivo y de sus organismos dependientes. Desde esa perspectiva se piensa en la democracia como un método para designar autoridades a través de elecciones periódicas y no para decidir, sino para nombrar a quienes van a decidir, conforme a la definición de “*democracia delegativa*” de O’Donell (1993). La legitimidad está asociada a reglas instrumentales del liberalismo democrático más que a la democracia real, consolidándose la tendencia hacia una democracia políticamente excluyente, fragmentaria (Acuña, 1993) y débil.

El Estado resulta hipertrofiado y endeble por su carencia de autonomía frente a los diversos actores internos y por su fragilidad frente a los intereses externos más poderosos. Se pensó que al neoliberalismo le interesaba un Estado frágil, pero ello no es así ya que se exige otro, capaz

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

de responder a los requerimientos que las fuerzas productivas esperan de él y a las exigencias políticas del capitalismo global tendiente a promover la interdependencia en la lógica mercantil.

Hasta la reapertura democrática la característica fundamental del proceso político-económico fue la inestabilidad, ligada no sólo al cambio de régimen político sino también a los de administración, ya que muchas veces implicaron modificaciones en las reglas del juego. Con una economía semicerrada y una burguesía relativamente débil, Argentina vivió por décadas un equilibrio políticamente inestable en la distribución de los recursos, con *"fuertes altibajos y transferencias de recursos entre los sectores en pugna"* (Acuña, 1993:12). No obstante, como afirmara el autor, las cúpulas sindicales y empresariales adoptaron estrategias similares de actuación hacia el Estado, priorizando su capacidad de influencia. Ambas organizaciones medían su eficiencia institucional no en función de redefinir los intereses de sus miembros, representándolos colectivamente, sino por la capacidad de imponer sus intereses al resto de los actores por medio de su influencia sobre las autoridades estatales (Acuña, 1992).

Desde antes de los años cuarenta las asociaciones empresarias demostraban su protagonismo político y compromiso tanto en la conformación y medidas de los gobiernos nacionales, como con las rupturas y cambios de régimen político. Según Acuña (1991:27) las elecciones democráticas *"significaban la victoria peronista con el consecuente avance político sindical y de los grupos y organizaciones empresariales mercado-internistas, así como la implantación de estrategias tendientes a fortalecer el papel socioeconómico del Estado"*. Para los sectores empresariales *"de más peso económico y ligados a las asociaciones liberales, la democracia implicaba una amenaza dado: a) el mencionado avance de los grupos sindicales y de la CGE (Confederación General Económica ligada a los grupos de pequeños y medianos empresarios) con la consecuente pérdida de influencia sobre el aparato estatal; b) la disminución del peso del mercado como asignador de recursos; c) para algunas organizaciones empresariales, como la UIA (Unión Industrial Argentina) o ACIEL (Acción Coordinadora de las Instituciones Empresarias Libres), su eventual disolución; y d) políticas de enfrentamiento a importantes intereses puntuales de la burguesía"*. Conforme al autor, el gobierno radical de 1983 significó para esos grupos un cambio en la percepción democrática en lo que a elecciones democráticas/peronismo se refiere. Por otra parte, la democracia ofrecía otras ventajas funcionales a los intereses empresariales de mayor peso, que implicaban modificaciones en el patrón de acumulación -privatizaciones, debilitamiento del poder sindical y disminución del poder del Estado como productor y asignador de recursos-. De esta manera, la democratización aparece en una faz más funcional y presenta menos riesgos para sus intereses que cualquier opción autoritaria.



## Mercosur como Emergente de las Transformaciones Mundiales

Desde el punto de vista político, el proceso de redemocratización significó la superación de la tensión autoritarismo-democracia, centrando la lucha política *"en el tipo de democracia que asegurase la gobernabilidad y estabilidad"* (Acuña, 1991:23) y produciéndose una revalorización de las instituciones y de la legalidad, como también de los equilibrios macroeconómicos. La legitimidad se asocia a la perspectiva weberiana de cumplimiento de los principios formales generales, independientemente de su uso por parte del poder político (García Delgado, 1997). Todo ello se tradujo en cambios en la relación Estado-Mercado-Sociedad y en los actores sociales y sistemas políticos.

Los gobiernos posteriores a la transición adoptaron reformas estructurales, implementando un modelo de acumulación excluyente y reemplazando la matriz centrada en el Estado por la del mercado (Smith, 1993), generando así una contradicción asociada al tema del poder estatal y social en el que el Estado aparece como opuesto a la sociedad.

Este modelo denota también una oposición entre mercado y Estado que se perciben como ideas contrapuestas. Lo cierto es que los países centrales en su totalidad se desarrollaron bajo la orientación estratégica del Estado, a tal punto que los impulsores del neoliberalismo -Thatcher y Reagan- pregonaban las virtudes del mercado y recomendaban un Estado mínimo mientras aumentaba significativamente su gasto público.

En cuanto al nuevo papel del Estado, si bien se aconseja su reducción y la de los mecanismos gubernamentales de regulación macroeconómica, el aparato estatal debe asumir roles adicionales para apoyar el proceso de acumulación dirigido por el mercado (Smith, 1993).

La contradicción interna del modelo también está presente en el comportamiento y actitud de los sectores dominantes. Si bien éstos condenan la intervención estatal en la conducción económica, su actitud es diferente cuando se trata de la defensa de sus intereses, para los cuales solicitan el apoyo estatal entendiéndolo *"como plenamente justificado y realmente como personificación de la racionalidad económica"*. Asimismo, cuando el Estado interviene para mitigar los costos domésticos de estas políticas en aquellos sectores más desfavorecidos, estas medidas son criticadas con el fundamento de ser *"...subsidios inútiles que deben ser eliminados"* (Smith, 1993:35). La actitud descrita coincide con lo revelado por el estudio del INTAL (Ondarts, 1992), citado como antecedente del presente trabajo, en el que los empresarios argentinos manifestaron la necesidad de la adopción de medidas tendientes a posibilitar la transformación productiva que exigía el mercado ampliado -tales como créditos para la exportación, reducción precios-Estado y costo laboral-.

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

De este modo, el Estado garantiza las nuevas reglas de juego en las que se pueden desarrollar las fuerzas libres y espontáneas del mercado, idea que resulta legitimada por los organismos internacionales que actuaron como fuerza consolidante de las críticas al intervencionismo estatal. Pese a ello no se consiguió eliminar su rol activo como se demuestra en el papel que le cupo en la elección de políticas de inserción externa y en la distribución de ganancias entre grupos sociales.

El sector público fue expulsor de mano de obra al tiempo que se reducía su inversión sin ser reemplazada por la privada. En el sector privado se produjo una contracción de la ocupación debido al cierre de algunas ramas, tales como electrónica, de bienes de consumo y textil, mientras que otras reducían la cantidad de personal. Como consecuencia aumentaba el autoempleo.

Pese a que la estabilidad económica permitió prever las principales variables macroeconómicas, para la organización de la actividad productiva aparecieron otras incertidumbres derivadas del entorno competitivo y de las nuevas reglas de juego acerca de qué producir y cómo hacerlo (Kosacoff y otros, 1998). Las respuestas empresariales a estas incertidumbres se tradujeron en dos vías de transformación: la ofensiva y la defensiva.

La estrategia ofensiva de reestructuración se caracterizó por inversiones en máquinas y equipos junto a profundos cambios organizacionales en el modelo productivo, lo que colocó a las empresas en los niveles de los mejores estándares internacionales de productividad tales como las áreas industriales de insumos básicos; las que surgieron de la capacidad ampliada de recursos naturales y ligadas a la actividad industrial como el complejo oleaginoso y plantas agroindustriales; las correspondientes al sector de autopartes; y las vinculadas al consumo masivo en el mercado doméstico: lácteos, golosinas y centrales telefónicas.

Se debe tener en cuenta que la perspectiva que ofreció el mercado ampliado del MERCOSUR, la liberalización comercial y el marco regulatorio permisivo en el interior de los Estados, favoreció la entrada de importantes conglomerados extranjeros y el aprovechamiento de sus ventajas por parte de los grupos económicos nacionales. Cada grupo, sea de carácter nacional, transnacional o mixto, se convirtió en un centro de acumulación en torno al cual se articuló un conjunto de actividades productivas que, conforme al grado de dependencia de la empresa con el grupo, se pueden clasificar de la siguiente forma (De Mattos, 1989):

- Empresas que forman parte de un determinado grupo, destacándose la empresa madre o holding que rige el funcionamiento del conjunto.
- Empresas que forman parte de dos o más grupos, constituyendo nudos en los que se entrelazan los intereses de varios grupos económicos. Son

## **Mercosur como Emergente de las Transformaciones Mundiales**

el resultado de las estrategias asociativas entre dos o más grupos económicos, como también de empresas bajo las formas de sociedades que cotizan sus acciones en bolsa y que son adquiridas por distintos grupos.

- Empresas pertenecientes a capitales individuales y que, a través del régimen de subcontratación o lazos técnicos, se vinculan a uno o más grupos económicos. En estos casos la empresa depende de las decisiones del grupo a los que suministra bienes y/o servicios.
- Empresas de capitales autónomos pero cuyo nivel de producción está determinado por externalidades provenientes de los tres tipos anteriores. Si bien funcionarían con una autonomía decisoria de los grupos, lo cierto es que mantienen una relativa dependencia respecto a sus decisiones y acciones.

En el sistema nacional, las dos primeras -generalmente de mayor tamaño- son la que definen la dirección de los procesos de acumulación y crecimiento.

En cuanto a la vía defensiva, fue adoptada por las empresas sobrevivientes a las transformaciones y una pocas nuevas. Se caracterizaron por un aumento de la productividad con relación al pasado, debido tanto a la expulsión de mano de obra como a cambios organizacionales. Las Pymes se encuentran dentro de este segmento y en el tercer grupo que menciona De Mattos. Estas empresas, para crecer o sobrevivir, se vincularon a través de la subcontratación y su dependencia quedó delimitada por normas técnicoeconómicas sobre las que no tienen influencia.

Según Kosacoff, esta diferencia en el comportamiento empresarial tuvo explicación en varios factores: el conjunto de incentivos y regulaciones aplicadas; las transformaciones operadas en el paradigma tecnoproductivo a escala internacional, que incidió en cada uno de los sectores; el tamaño del mercado doméstico; la dotación y expansión de los recursos naturales; las políticas selectivas aplicadas tanto en el ámbito industrial como comercial; y el perfil del empresario. Así, a partir de la aplicación de políticas dirigidas a lograr una rápida inserción en el mercado internacional, los grupos económicos alcanzaron un efectivo predominio en los aparatos productivos nacionales.

A partir de lo desarrollado hasta aquí se sostiene que las políticas que se adoptaron consagraron al modelo neoliberal en el proceso de acumulación, en las formas de organización socioeconómicas y de gobierno. De allí la necesidad de un replanteo de la estrategia de desarrollo económico y social en un contexto internacional y doméstico disímil al del pasado y en donde el nuevo paradigma tecnoproductivo incide no sólo en la organización macroeconómica a escala internacional y nacional sino también a nivel microeconómico de las empresas.

# Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

## 4. Actores e integración

En lo que respecta a los actores de la integración, el debate académico ha girado históricamente en torno a tres grandes ejes: los efectos de la integración sobre los mismos, el papel que juegan en el proceso y el carácter de su participación (Behar, Giacalone y Mellado, 2001). Sobre los actores *de* y *en* la integración existe cierta coincidencia entre los autores respecto a la posibilidad o el derecho de influir en la toma de decisiones, es decir, en la formulación y diseño de las políticas.

No obstante, es posible identificar dos líneas teóricas: por un lado, la que sostiene la participación de los actores sociales como solución al déficit democrático (Mellado-Ali, 1995; Serbin, 1996; Grandi-Bizzózero, 1997) y, por otro, la que atendiendo a la complejidad del mundo actual considera que las políticas de integración deben estar a cargo de equipos técnicos dependientes de los Poderes Ejecutivos (Podestá, 2000) –postura que revela la concepción weberiana del elitismo político y procedimental de Schumpeter-. Teniendo en cuenta que la integración es un fenómeno de densificación interaccional de naturaleza solidaria y no un fenómeno de incorporación de los individuos a un proceso, al que perciben no pertenecer y les resulta ajeno a sus expectativas. Ambos planteamientos apuntan de manera divergente, en el primer caso, a la democracia participativa y, en el segundo, a la simplemente representativa.

En el caso particular del MERCOSUR algunos estudios previos han revelado un déficit democrático, en tanto que otros han puesto de manifiesto el protagonismo adquirido por ciertos actores debido a su mayor cercanía con los espacios de decisión, derivado de su poder de influencia o del económico (Lanzaro, 1992 y 1993; Laredo, 1998; Mellado, 2001 y AA.VV., 2003).

La problemática se suscita en distintos espacios, uno en el interior de los Estados –donde los poderes ejecutivos y sus tecnoburocracias cumplen un papel protagónico, tomando decisiones sin la participación y control de amplios sectores que se ven afectados por las mismas- y otro, en el subregional -originado en la interacción de los actores nacionales públicos y privados con la funcionalidad jurídico-institucional del esquema-. Lo expuesto obliga a considerar dos niveles de análisis en lo relativo a la articulación de los intereses de los actores productivos con los espacios de vinculación al proceso.

Esta desagregación permite diferenciar al ámbito nacional del subregional, conforme a los antecedentes sobre los condicionantes que enfrentan los actores para ejercer su influencia. En el primero, la capacidad de influencia está condicionada por factores políticos, institucionales, económicos,

## Mercosur como Emergente de las Transformaciones Mundiales

sociales y culturales de cada Estado (Hirst, 1996; Grandi, 1998; Mellado, 2001); y, en el segundo, por la estructura institucional del MERCOSUR.

Así, el comportamiento de los actores en el proceso de integración regional se convierte en uno de los aspectos políticos claves, pudiendo diferenciarse, sintéticamente, cuatro etapas (Hirst, 1996):

- La primera -de diseño y definición del modelo- abarca el período comprendido entre la firma del Acta de Buenos Aires y el Tratado de Asunción. Diversos estudios dan cuenta que en ella algunos actores privados -como las pequeñas y medianas empresas- no habían sido consultados y/o que el programa resultaba ajeno a sus intereses.
- La segunda -de transición- debía culminar con el establecimiento de la unión aduanera a partir de enero de 1995. Durante la misma las grandes empresas y los grupos económicos, sean nacionales, extranjeros o mixtos, tuvieron una incidencia fundamental en cuanto a la definición de cronogramas y sectores sensibles.
- La tercera -de consolidación-, cuyo inicio se encuentra en el Protocolo de Ouro Preto del 16 de diciembre de 1994, determinó la estructura orgánica del MERCOSUR creando un marco formal -Foro Consultivo Económico-Social (FCES)- para la inclusión de otros actores, tales como asociaciones sindicales y pequeñas y medianas empresas, con carácter meramente consultivo.
- La cuarta -de relanzamiento- se inicia con la Declaración de Buenos Aires del año 2000, continúa y es en la que se encuadra esta investigación -sin que ello implique una acotación cronológica estricta-.

De acuerdo al rol que asumieran en su evolución y al carácter de su participación, diversos autores han establecido una diferencia entre los actores. Según se expusiera en los antecedentes generales Hirst distingue dos tipos, de primer y segundo nivel. De manera similar y sobre la base de la asociación entre el nivel de interacción y respuesta de los distintos actores frente al avance del proceso, Grandi y Bizzózero (1997) establecen un mapa de posición de los actores, con arreglo a su grado de influencia sobre los decisores, aplicable tanto al ámbito nacional como regional.

A partir del proceso de liberalización económica, los actores empresariales han adquirido pautas de racionalidad vinculadas con el neoliberalismo. Sin embargo, las pequeñas y medianas empresas, que aparecen como las perdedoras del proceso, quedaron posicionadas de manera inadecuada en el intercambio de bienes y servicios transables. Su poder de presión sectorial quedó limitado por la posición secundaria que adquirieron en los esquemas productivos nacionales, debido a las políticas aplicadas y a las estrategias competitivas impuestas por las empresas trasnacionales que, en algunos casos, agudizaron su insuficiente inserción y, en otros, las dejaron fuera del mercado. Muchas de estas empresas desaparecieron y otras, para crecer o

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

sobrevivir, se vincularon mediante la subcontratación o lazos técnicos con grupos económicos a los que suministran su producción, generando una dependencia delimitada por normas técnico-económicas sobre las que no inciden. En cuanto a su acción colectiva, al estar sometidas a una crisis abierta y prolongada, la oposición se vio reducida en la medida que la propia crisis fue *"fragmentando los intereses comunes y las organizaciones sobre las que reposa la acción colectiva"* (Tironi-Lagos, 1991:45/48), limitándose a una actitud meramente defensiva. En cambio, resultaron ser beneficiarios directos del proceso las grandes empresas y los grupos económicos nacionales y transnacionales que incorporaron sus estrategias al mercado ampliado (Mellado-Ali, 1995; Hirst, 1996; Grandi-Bizzozero, 1997; Laredo, 1998).

## Capítulo III

### 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”.*

**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.

---

\* Abogada, Especialista en Políticas de Integración (UNLP). Profesora Adjunta Ordinaria de Derecho Comercial I, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y de Derecho II –Privado-, Facultad de Ciencias Económicas (UNLP). Secretaria de DyseS, Asociación para el Estudio de la Dinámica de los Sistemas Socio-Económicos. Autora de diversas publicaciones.

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

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).



## La Representación del Empresariado

- 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:

## **Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur**

- 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 expresara, 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).

## La Representación del Empresariado

### 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) sostuvo 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”*<sup>1</sup>. Desde el sector Pyme, por su parte, la generalidad de las opiniones recogidas mostraban muy escasa participación, habiendo llegado un entrevistado a que *“no existe un canal gobierno-productores”*<sup>2</sup>. Cabe destacar que las organizaciones representativas de este sector reproducen las debilidades de las empresas (Olivera 2001, 1996; SOCMA, 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 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)

---

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

<sup>2</sup> Entrevista a Guillermo Draletti. Presidente de la Unión General de Tamberos –UGT-.

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

Esta era la situación hasta Ouro Preto, y en la etapa siguiente no varió mayormente<sup>3</sup>. 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.

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).

---

<sup>3</sup> 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.

## La Representación del Empresariado

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 alcancen<sup>4</sup>, 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 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 Américas<sup>5</sup>, ámbito que pretende *“examinar la experiencia*

---

<sup>4</sup> *“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).

<sup>5</sup> “Sinopsis: El Papel del Sector Privado”, en: [http://www.alca-ftaa.org/groups\\_s.asp](http://www.alca-ftaa.org/groups_s.asp) Consulta efectuada el 17-9-2002.

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

*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 región<sup>6</sup>-, 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, 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– (Cufre, 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

---

<sup>6</sup> “La experiencia del sector privado en las negociaciones de diferentes procesos de integración regional”, en: [http://www.alca-ftaa.org/PUBS\\_S.asp](http://www.alca-ftaa.org/PUBS_S.asp) Consulta efectuada el 17-9-2002.

## La Representación del Empresariado

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> "*<sup>7</sup>.

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.

---

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

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

*"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, 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?



## La Representación del Empresariado

### 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 difícil, 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 al "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);

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

- 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*

## La Representación del Empresariado

*productivos, las técnicas de comercialización*". En definitiva, ambos son los roles de estas organizaciones.

- 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 Industrial<sup>8</sup> –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 al 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.

---

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

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

- 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 jurídica<sup>9</sup>.

### 4.2.2. En materia de fundaciones

- 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.

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”.

- 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”*<sup>10</sup> – modo de actuación interno: acción directa–, pero que, frente al ingreso

---

<sup>9</sup> 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–.

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

## La Representación del Empresariado

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

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.

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

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

## La Representación del Empresariado

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

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

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



## La Representación del Empresariado

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>).

- 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

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

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 Bobbio<sup>11</sup> 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 posibilidad de acción a brindar asistencia a sus representados, en pos de lograr la supervivencia en un ambiente hostil.

Entre ambos, la Unión Industrial Argentina<sup>12</sup>, 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

---

<sup>11</sup> 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 elector. (Bobbio y otros, 1997: 208).

<sup>12</sup> 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.

## La Representación del Empresariado

hemos dado cuenta<sup>13</sup>, 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"*.

Aparece aquí una aparente discordancia entre las opiniones transcriptas. 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.

---

<sup>13</sup> *"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)*

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

- 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/prestatarario 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

## La Representación del Empresariado

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

## **Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur**

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

## La Representación del Empresariado

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 descripta 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 –contradiendo 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 peticiona 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.

## **Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur**

### **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.

### **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



## **La Representación del Empresariado**

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.



## Capítulo IV

### LAS COOPERATIVAS

*Carmen Rosa Schaposnik\**

*Una cooperativa es “una empresa y una escuela, una unidad de producción y una comunidad educadora (...) Desde el punto de vista económico, el sistema cooperativo se propone obtener la mayor cantidad de bienes al menor costo posible. Desde el punto de vista educativo, su finalidad es formar hombres capaces de actuar solidariamente en beneficio de todos dentro de un marco de libertad individual” Julio Olivera (1995:35).*

Organismos internacionales como la Organización de Naciones Unidas –ONU-, la Organización Internacional del Trabajo –OIT- y la Alianza Cooperativa Internacional <sup>1</sup> –ACI-, reconocen el aporte que realizan las cooperativas al desarrollo económico y social en distintos países.

El sustento de la mitad de la población mundial –según la ONU- es proporcionado directa o indirectamente por empresas cooperativas, en las distintas áreas en las que éstas operan, como provisión de insumos, trabajo o producción, comercialización, seguros, ahorro y crédito, consumo, educación, vivienda, turismo, salud, servicios públicos –electricidad, telefonía, agua potable, gas, entre otros– (OIT, 2001). La OIT <sup>2</sup> pone su énfasis en “*la creación de empleos, la movilización de recursos y la generación de inversiones*” y en “*la participación de toda la población en el desarrollo económico y social*” (OIT, 2002), y la ACI en que la importancia de las cooperativas se da porque son líderes en muchos sectores y proporcionan millones de puestos de trabajo en todo el mundo.

Si bien existe un reconocimiento internacional de la contribución económica y social del movimiento cooperativo, es difícil determinar su alcance y

---

\* Licenciada en Economía, Técnica en Cooperativas, Especialista en Políticas de Integración (UNLP). Profesora Adjunta de Economía Política, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y Profesora Adjunta Ordinaria de Gestión Cooperativa, Facultad de Ciencias Económicas (UNLP). Investigadora del Instituto Argentino de Investigaciones de Economía Social (IAIES, filial de CIRIEC en Argentina). Autora de diversas publicaciones sobre cooperativismo y economía.

<sup>1</sup> La ACI representa al movimiento cooperativo mundial ante la Asamblea General de la ONU.

<sup>2</sup> Esta organización promueve la creación de cooperativas y prevé la posibilidad de que se efectúen consultas a los organismos internacionales que las representan (Artículo 12, Constitución OIT). En 1920 se creó el Servicio Técnico Cooperativo, uno de los órganos más antiguos de la OIT, que ha fomentado su desarrollo fundamentalmente a través de la asistencia técnica y la información.

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

dimensión real<sup>3</sup>. En los países del MERCOSUR la dificultad se acrecienta porque las estadísticas publicadas no son confiables, no existen registros actualizados de los organismos gubernamentales y no se identifica a las cooperativas en las cuentas nacionales<sup>4</sup>. En Argentina, las cifras que publica el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) difieren notablemente de las que difunde el movimiento cooperativo organizado; para el primero la cantidad de cooperativas inscriptas en los registros oficiales supera las 19.000, y para el segundo son menos de 6.000 las que realmente están en actividad<sup>5</sup>.

### 1. Las cooperativas como actores empresariales

Al concepto de empresa se lo encuentra vinculado generalmente con el de lucro, probablemente porque surgió del derecho mercantil. Sin embargo, no es el lucro lo que determina el carácter empresarial.

Según la definición de Vito, una empresa es *“el organismo que se ocupa de la reunión y combinación de los factores productivos en orden a la fabricación de los productos (o el aprestamiento de servicios), para ofrecerlos en el mercado”*. Para la legislación laboral argentina, es *“la organización instrumental de medios personales, materiales e inmateriales, ordenados bajo una dirección para el logro de fines económicos o benéficos”* (Ley de Contrato de Trabajo, artículo 5).

Los elementos que se combinan para formar una empresa son los materiales (bienes, dinero, marcas, patentes) y los humanos (trabajo manual, intelectual, artístico), coordinados por una dirección que asume el riesgo de la actividad empresarial, y con un fin que puede ser económico o benéfico<sup>6</sup>. Entre las empresas que tienen fines económicos están las lucrativas, cuyo objetivo principal es maximizar el beneficio sobre la inversión realizada (caso típico de las sociedades anónimas), y las de servicio, en las que la finalidad primaria es satisfacer las necesidades de sus asociados, siendo las cooperativas las más representativas (Ibarlucía, 1996).

---

<sup>3</sup> Una forma de medir la contribución social de las cooperativas es mediante informes o balances sociales. La ACI promueve su elaboración en las cooperativas, y en la Universidad Nacional de La Plata se han realizado investigaciones sobre el tema. (Schaposnik, 1998).

<sup>4</sup> Los datos que se presentan en este trabajo deben analizarse teniendo en cuenta esta limitación.

<sup>5</sup> Estos datos surgen del sitio web del INAES <http://www.inaes.gov.ar>, y del Documento Final del Congreso Argentino de la Cooperación realizado en abril de 2004, publicado por la Editorial Intercoop en noviembre de ese mismo año.

<sup>6</sup> Es el caso de las fundaciones y asociaciones civiles que realizan actividades de bien común o beneficencia. Sobre éstas, no existe unanimidad de criterio para considerarlas “empresas”.

## Las Cooperativas

Para Julio Olivera (1970), las cooperativas son empresas porque constituyen unidades económicas que agrupan y coordinan los factores de la producción –trabajo, naturaleza y capital– para producir y hacer circular bienes económicos. Se incluyen dentro de las denominadas organizaciones de la sociedad civil<sup>7</sup> y por su particular naturaleza forman parte del sector de la economía social, que se diferencia tanto del sector privado lucrativo como del público<sup>8</sup>.

Según Defourny (2001), la economía social agrupa las actividades económicas realizadas por organizaciones -cooperativas, mutualidades y asociaciones- cuya ética se traduce en un conjunto de principios que las identifican, como la finalidad de servicio a los miembros o a la colectividad, la autonomía de gestión, los procesos de decisión democrática, y la primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en el reparto de los beneficios.

### 1.1. La identidad cooperativa

En el Congreso de Manchester de 1995 se definió a la cooperativa como una *“asociación autónoma de personas que se unen voluntariamente para satisfacer sus comunes necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales por medio de una empresa de propiedad conjunta, democráticamente gobernada”* (ACI, 1996: 9). Es una definición de alcance amplio que permite su aplicación a los diferentes tipos de cooperativas en casi todos los países del mundo, y forma parte de la “Declaración sobre la Identidad Cooperativa” en la que se enuncian los valores y principios rectores del movimiento.

Los marcos dentro de cuyos límites deberían actuar las cooperativas son los siete principios de la ACI:

1. *“ASOCIACIÓN VOLUNTARIA Y ABIERTA. Las cooperativas son organizaciones voluntarias, abiertas a todas las personas capaces de utilizar sus servicios y dispuestas a aceptar las responsabilidades de asociarse, sin discriminaciones raciales, políticas, religiosas, sociales y de género.*
2. *CONTROL DEMOCRÁTICO POR LOS ASOCIADOS. Las cooperativas son organizaciones democráticamente administradas por sus asociados, quienes participan activamente en la fijación de políticas y en la*

---

<sup>7</sup> Según el Comité Económico y Social Europeo, las cooperativas son organizaciones de la sociedad civil (OSC) por los elementos que tienen en común: organización formal, carácter privado y no lucrativo, autonomía y afiliación voluntaria de sus miembros. (IRELA, 1999)

<sup>8</sup> En el sector público, la titularidad es estatal y el objetivo central es satisfacer el interés general de la comunidad.

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

*toma de decisiones. Los hombres y mujeres elegidos como representantes son responsables ante los asociados. En las cooperativas primarias los asociados tienen iguales derechos de voto (un asociado, un voto) y las cooperativas de otros niveles se organizan asimismo en forma democrática.*

3. *PARTICIPACIÓN ECONÓMICA DE LOS ASOCIADOS. Los asociados contribuyen equitativamente a la formación del capital de su cooperativa y lo administran democráticamente. Por lo general, al menos una parte de ese capital es propiedad común de la cooperativa. Los asociados suelen recibir una compensación limitada, si acaso alguna, sobre el capital suscrito como condición para asociarse. Destinan los excedentes a todos o a alguno de los siguientes fines: el desarrollo de la cooperativa, posiblemente mediante la constitución de reservas de las cuales una parte al menos debe ser indivisible; la distribución a los asociados en proporción a sus operaciones con la cooperativa y el apoyo a otras actividades aprobadas por los asociados.*
4. *AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA. Las cooperativas son organizaciones autónomas de autoayuda administradas por sus asociados. Si intervienen en acuerdos con otras organizaciones, incluidos los gobiernos, o captan capital de fuentes externas, lo hacen en términos que aseguren el control por parte de los asociados y mantengan su autonomía cooperativa.*
5. *EDUCACIÓN, CAPACITACIÓN E INFORMACIÓN. Las cooperativas brindan educación y capacitación a sus asociados, representantes elegidos, funcionarios y empleados, de manera que puedan contribuir efectivamente al desarrollo de ellas. Informan al público en general, particularmente a los jóvenes y a los líderes de opinión, acerca de la naturaleza y los beneficios de la cooperación.*
6. *COOPERACIÓN ENTRE COOPERATIVAS. Las cooperativas sirven más eficazmente a sus asociados y fortalecen al movimiento cooperativo trabajando mancomunadamente a través de estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales.*
7. *PREOCUPACIÓN POR LA COMUNIDAD. A la vez que atienden las necesidades de sus asociados, las cooperativas trabajan en pro del desarrollo sustentable de sus comunidades mediante políticas aprobadas por aquéllos" (ACI, 1996:10/12).*

Mediante la aplicación de los principios se ponen en práctica valores como los de honestidad, responsabilidad social, democracia, equidad y solidaridad, entre otros.

La OIT aprobó una recomendación sobre la promoción de las cooperativas en la que se reconoce que el término “cooperativa” designa a aquellas empresas que cumplen con los requisitos definidos por la ACI (OIT, 2002).

### 1.2. El régimen legal en Argentina

En materia cooperativa, el régimen legal vigente está integrado por la ley 20.337<sup>9</sup>, decretos del Poder Ejecutivo Nacional, resoluciones de la autoridad de aplicación y disposiciones de los órganos locales competentes de las provincias, a los que se agregan las normas que les corresponden según el tipo de actividad que realizan. Los estatutos sociales y los reglamentos internos completan ese ordenamiento legal.

La ley 20.337 comprende a todos los tipos de cooperativas e incorpora los principios de la ACI<sup>10</sup>. Es una ley que *“no trata solamente de ciertos recaudos formales para la constitución de una entidad, ni de cómo se compone su capital o cómo se designan sus órganos. Trata de eso y de mucho más: de cómo un movimiento que profesa principios singulares se manifiesta a través de organizaciones jurídicamente aptas para el logro de los objetivos –inmediatos y mediatos– que constituyen su razón de ser”* (Cracogna (1991:18).

Los elementos que permiten diferenciar a las cooperativas de otro tipo de empresas surgen del segundo artículo de la ley, donde se las define como *“entidades fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios”* y se les reconoce el carácter de sujetos de derecho. Para Cracogna (1991:65), conocer este artículo *“es saber qué es una cooperativa en el Derecho Argentino, aunque luego deba profundizarse esa información para su cabal conocimiento”*. En doce incisos, se resumen sus características principales:

1. *“Tienen capital variable y duración ilimitada.*
2. *No poseen límite estatutario al número de asociados ni al capital.*
3. *Conceden un sólo voto a cada asociado, cualquiera sea el número de sus cuotas sociales y no otorgan ventaja ni privilegio alguno a*

---

<sup>9</sup> A pesar de que el decreto 20.337 fue sancionado en 1973 por un gobierno de facto, en la mayoría de los textos se la denomina “ley”. Este decreto reemplazó a la primera ley de cooperativas –la 11.388/26-. Antes de 1926, sólo algunos artículos del Código de Comercio se referían a estas entidades.

<sup>10</sup> Los principios incorporados en el texto de la ley son los que la ACI formuló en 1966. Se incluyen en el artículo 2, incisos 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8 y 9, junto a otros rasgos que la tradición legislativa había consagrado con anterioridad (incisos 5, 10, 11 y 12).

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

- los iniciadores, fundadores y consejeros, ni preferencia a parte alguna del capital.*
4. *Reconocen un interés limitado a las cuotas sociales, si el estatuto autoriza aplicar excedentes a alguna retribución al capital.*
  5. *Cuentan con un número mínimo de diez asociados, salvo las excepciones que expresamente admitiera la autoridad de aplicación y lo previsto para las cooperativas de grado superior.*
  6. *Distribuyen los excedentes en proporción al uso de los servicios sociales, de conformidad con las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de lo establecido por el artículo 42 para las cooperativas o secciones de crédito.*
  7. *No tienen como fin principal ni accesorio la propaganda de ideas políticas, religiosas, de nacionalidad, región o raza, ni imponen condiciones de admisión vinculadas con ellas.*
  8. *Fomentan la educación cooperativa.*
  9. *Prevén la integración cooperativa.*
  10. *Prestan servicios a sus asociados y a no asociados en las condiciones que para este último caso establezca la autoridad de aplicación y con sujeción a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 42.*
  11. *Limitan la responsabilidad de los asociados al monto de las cuotas sociales suscriptas.*
  12. *Establecen la irrepartibilidad de las reservas sociales y el destino desinteresado del sobrante patrimonial en caso de liquidación”.*

Las cooperativas nacen jurídicamente como tales y “no pueden transformarse en sociedades comerciales o asociaciones civiles” (artículo 6). Esta disposición legal “contribuye a consolidar el tipo perfilado por la ley de cooperativas, reafirmando su peculiar naturaleza y la originalidad de esta forma de organización económica y social dentro del contexto jurídico nacional” (Cracogna, 1991:76).

## 2. Caracterización de las cooperativas

A los fines de identificar a los actores cooperativos, se destacan tres de las características principales de estas empresas: la gestión democrática, la ausencia de fin de lucro y la integración cooperativa.

### 2.1. Gestión democrática

Según Ibarlucía (1996:61), la democratización de una empresa es un “complemento ineludible del sistema político democrático, en tanto prepara a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y la asunción de sus responsabilidades, haciendo obligación de todos la gran tarea de gestionar



## Las Cooperativas

los intereses comunes". Las cooperativas son gestionadas democráticamente por sus asociados, y por esa característica la OIT (2001) las considera "escuelas de democracia" en tanto "permiten a sus miembros y representantes elegidos (desde las bases hasta niveles mundiales) participar en los procesos de adopción de decisiones y de determinación de objetivos, con un control democrático de los mismos".

La gestión democrática se pone en práctica mediante la participación de sus asociados en tres órganos sociales:

- *Las Asambleas*, en las que participan todos los asociados en pie de igualdad –cada uno tiene un voto, independientemente del capital aportado– y a las que están reservadas las decisiones sobre los aspectos fundamentales de la cooperativa.
- *El Consejo de Administración*, integrado por asociados elegidos en asamblea –no menos de tres–, que tienen a su cargo la dirección de las operaciones sociales y pueden delegar funciones ejecutivas de la administración en los gerentes (artículo 72). Estos funcionarios dependen del Consejo, que es responsable tanto de su designación como de su remoción.
- *La Sindicatura*, también a cargo de asociados elegidos en asamblea, puede ser unipersonal o plural y tiene como función principal fiscalizar la administración, velando en general para que el Consejo cumpla la ley, el estatuto, el reglamento y las resoluciones asamblearias.

El principio cooperativo de la gestión democrática, que se traduce en la fórmula "1 asociado = 1 voto", se aplica en las cooperativas de primer grado. En las de grado superior, que son las unidades de análisis en este trabajo, se debe preservar este principio y adaptarlo si fuera necesario, pero siempre en función de un criterio de equidad. En ese sentido, la ley prevé que el estatuto debe "*establecer el régimen de representación y voto, que podrá ser proporcional al número de asociados, al volumen de operaciones o a ambos, a condición de fijar un mínimo y un máximo que aseguren la participación de todas las asociadas e impidan el predominio excluyente de alguna de ellas*" (artículo 85).

Para posibilitar el ejercicio pleno de la democracia, en las cooperativas existe una regla de oro a la que se adjudica la categoría de principio, que se refiere a la educación (quinto principio de la ACI). Para contribuir a la aplicación de esa regla, la ley de cooperativas argentina estableció la creación de un "*fondo de educación y capacitación cooperativas*" (artículo 42, inciso 3).

# Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

## 2.2. Ausencia de fin de lucro

La ausencia de fin de lucro en las cooperativas se fundamenta por el carácter del capital, un instrumento que contribuye al cumplimiento del objeto social de las cooperativas -la prestación de un servicio-, *“sirve a la organización y no la domina”* (ACI, 1996:39), y fundamentalmente por la forma en que se tratan los excedentes.

Los excedentes económicos que se pueden generar en las cooperativas, no representan una ganancia propiamente dicha. Constituyen un exceso de previsión en el cálculo de los costos de producción o en la estimación de los precios de venta de los productos o servicios, y pertenecen a los asociados que *“contribuyen equitativamente a la formación del capital de su cooperativa y lo administran democráticamente”* (ACI, 1996:38).

La ley de cooperativas argentina define con precisión -especialmente en el artículo 42- el tratamiento que corresponde a los excedentes:

- Son excedentes repartibles *“sólo aquellos que provengan de la diferencia entre el costo y el precio del servicio prestado a los asociados”*.
- Una parte de esos excedentes se debe destinar a la constitución de reservas y fondos. Las reservas, que son irrepartibles y forman parte del capital colectivo de la cooperativa, son las que establece la ley: la legal, que se forma con el 5% de los excedentes repartibles anuales, acumulables sin límite de monto, y la especial, que se origina por la prestación de servicios a no asociados. Los fondos tienen destinos específicos -5% para acción asistencial y laboral o para estímulo del personal y 5% para educación y capacitación cooperativas- y deben ser invertidos efectivamente durante el ejercicio siguiente al de su constitución.
- Una vez constituidas las reservas y los fondos, el resto de los excedentes se destinará para *“su distribución entre los asociados en concepto de retornos”*, en proporción a las operaciones realizadas o a los servicios utilizados por los asociados, según corresponda de acuerdo a los diferentes tipos de cooperativas. También, siempre que se decida en asamblea, puede incrementar el capital mediante la suscripción de cuotas sociales.
- En caso de que se proceda a la disolución o liquidación de la cooperativa y que se compruebe la existencia de un sobrante patrimonial -remanente de bienes sociales una vez pagadas las deudas y devuelto el valor nominal de las cuotas sociales-, éste se destinará a la promoción del cooperativismo y no podrá distribuirse entre los asociados (artículo 95). Esto es así porque se considera que no

## Las Cooperativas

pertenece a los asociados individualmente y constituye *“una suerte de propiedad social o específicamente cooperativa”* (Cracogna, 1991:120).

La condición de empresa sin fines de lucro se fundamenta, de acuerdo a lo expresado, en la gestión democrática, en el carácter instrumental del capital, en el tratamiento de los excedentes de la empresa y en el destino del sobrante patrimonial en caso de disolución o liquidación.

### 2.3. La integración cooperativa

La idea de la integración entre cooperativas surgió de los “Pioneros de Rochdale” en 1844<sup>11</sup>, se ratificó como principio cooperativo en 1966<sup>12</sup> y se reafirmó como *“Cooperación entre cooperativas”* en 1995 (ACI, 1996).

Los fines de la integración son tanto sociales como económicos. En el aspecto social la finalidad es la representación institucional y la defensa de los intereses del cooperativismo, la difusión de su doctrina y sus obras, y la prestación de servicios específicos a sus miembros -tales como asesoría, auditoría, educación, capacitación-. En el aspecto económico, el aprovechamiento de las economías de escala y aumentar la capacidad de actuación en el medio en el que se desenvuelven las cooperativas.

La ley argentina incorporó el principio y propuso diversos grados de cooperación, como la asociación entre cooperativas, la fusión e incorporación, las operaciones en común y la integración federativa<sup>13</sup>. En este trabajo se considera sólo el último de los mencionados, por el cual estas entidades *“pueden integrarse en cooperativas de grado superior”*, siempre que lo resuelva la asamblea (o el consejo de administración ad-referendum de ella) y que sea *“para el cumplimiento de objetivos económicos, culturales o sociales”* (artículo 85). De esta forma de integración nace una nueva entidad a la que pueden asociarse las cooperativas primarias para formar federaciones, y éstas entre sí para constituir confederaciones<sup>14</sup>. En ambos casos las entidades asociadas conservan su autonomía e independencia institucional. También pueden incorporarse personas de otro carácter jurídico siempre que *“ello sea*

---

<sup>11</sup> Se reconoce al almacén de consumo de los “Pioneros de Rochdale”, creado por un grupo de veintiocho obreros textiles en Inglaterra, como la primera cooperativa moderna.

<sup>12</sup> En 1966 el principio decía textualmente: *“Con el objeto de servir mejor los intereses de sus miembros y de la comunidad, todas las organizaciones cooperativas deben cooperar activamente, de todas las maneras posibles, con otras cooperativas a nivel local, nacional e internacional”* (Drimer, 1981:568).

<sup>13</sup> Ley 20.337, artículo 2 y capítulo IX (artículos 82 al 85).

<sup>14</sup> A las cooperativas primarias o de base pueden asociarse personas físicas y demás sujetos de derecho (artículo 17, ley 20.337). Las federaciones son entidades de segundo grado (conocidas también como uniones, asociaciones, ligas, cooperativas de cooperativas) y las confederaciones son de tercer grado.

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

*benéfico para el cumplimiento de la finalidad cooperativa y no se desvirtúe su propósito de servicio*<sup>15</sup>.

### 3. Integración Federativa en Argentina

Según el INAES, existen en Argentina cerca de cien entidades de segundo grado y tres confederaciones, que son la Confederación Intercooperativa Agropecuaria –CONINAGRO–, la Confederación Cooperativa de la República Argentina –COOPERAR–, y la Confederación de Entidades Cooperativas de Vivienda de la República Argentina –CECOVIRA–. Sólo CONINAGRO y COOPERAR representan al movimiento cooperativo en la estructura institucional del MERCOSUR, razón por la cual se seleccionaron como unidades de análisis para este trabajo.

#### 3.1. CONINAGRO

CONINAGRO se creó en octubre de 1956 como entidad de tercer grado, y reúne a cooperativas de productores agrarios que actúan prácticamente en todos los rubros de la producción agropecuaria, abarcando tanto el mercado interno como el externo<sup>16</sup>. De su objeto social se destacan algunas de las funciones de la confederación: *“Promover proyectos de integración, complementación y coordinación cooperativa en lo económico, social y cultural; ejercer la representación gremial de los productores agropecuarios integrantes de las cooperativas nucleadas en las entidades asociadas; realizar por y para las cooperativas adheridas las actividades económicas y sociales que éstas le soliciten o acepten expresamente; crear vínculos de relación social y económica con entidades similares del país y del extranjero; intervenir ante los poderes públicos nacionales, provinciales y comunales, en defensa de sus asociadas y de las cooperativas de primer grado, bregando por todas las iniciativas y medidas que tiendan al fomento del cooperativismo agrario; representar a sus asociadas en el país y países extranjeros ante los poderes públicos, instituciones de crédito, entidades públicas o privadas y donde para el cumplimiento de su acción y programa fuera necesaria su representación; colaborar con los gobiernos, nacional,*

<sup>15</sup> Artículo 5 de la ley 20.337 y Resolución INAC N° 507/95

<sup>16</sup> CONINAGRO estaba integrada por 11 entidades a la fecha de realización del trabajo de campo. Diez de ellas son cooperativas de segundo grado: la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA), SANCOR Cooperativas Unidas, la Federación de Cooperativas Agropecuarias (UNCOGA), la Federación de Cooperativas Arroceras Argentinas (FECOAR), la Federación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas (FECOVITA), la Federación de Cooperativas de Corrientes, la Federación Entrerriana de Cooperativas, la Federación de Cooperativas Agrícolas de Misiones, la Unión de Cooperativas Algodoneras (UCAL) y la Asociación de Cooperativas Hortícolas y Frutícolas Argentinas (ACOHOFAR). A éstas se suman las entidades de apoyo: ACA SALUD Cooperativa de Prestación de Servicios Médico Asistenciales.

## Las Cooperativas

*provinciales, comunales y toda entidad de carácter nacional e internacional, en el fomento de la producción agraria, en el logro de menores costos de la misma y de una justa retribución, tratando de obtener el contacto directo entre los consumidores y las fuentes de producción; coordinar, orientándola, la acción de las cooperativas de segundo grado asociadas, con el fin de obtener el máximo de rendimiento del esfuerzo cooperativo común” (Estatuto Social, artículo 5).*

En un documento de la Confederación –2002- se realiza un análisis de la situación del sector agropecuario y de los productores cooperativizados en particular, señalando la situación paradójica originada a raíz de las reformas económicas que se llevaron a cabo en la última década: por una parte, se duplicó la producción y la exportación de granos y otros productos alimentarios, permitiendo la incorporación de insumos y equipos que aceleraron la modernización tecnológica del sector; y por la otra, mientras se acentuó la concentración económica se empobrecieron los productores pequeños y medianos, generándose la desaparición de un 30% de los mismos y la crisis e incluso la quiebra de un porcentaje similar de cooperativas, comercios e industrias vinculadas al sector. No obstante, a pesar de las dificultades apuntadas, las agrarias constituyen una red diseminada en todo el territorio nacional y pueden servir de anclaje para promover el desarrollo local.

Desde el punto de vista económico, los datos son elocuentes en cuanto a la participación del sector agropecuario en las economías regionales, en la generación de producto y empleo y en el ingreso de divisas a través de las exportaciones. Sobre 177 millones de hectáreas aprovechables, 14% son trabajadas por el cooperativismo agropecuario (14 millones de hectáreas); el 30% de los productores agropecuarios están asociados a una cooperativa del sector (120.000 productores); las agropecuarias de primero y segundo grado generan más de 300.000 puestos de trabajo en toda su cadena de valor hasta llegar a los mercados y a los puertos (CONINAGRO, 2002:10/11). Contribuyen a generar el 6% del PBI, representan el 9% del total de la industria agroalimentaria y participan con el 5,6% del total de exportaciones primarias y agroindustriales. Asimismo, de la producción nacional, comercializan el 45% del té y el tabaco; 26% de los lácteos; 25% de la yerba; 20,5% de los granos; 20% del arroz, la miel, el tomate y el pimiento; 14% del algodón; 13% de los vinos; 7,5% de las lanas; y 7% de los vacunos<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Los datos no difieren sustancialmente de los que se publicaron en el Documento Final del Congreso Argentino de la Cooperación (CAC, 2004).

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

Respecto a la integración latinoamericana, CONINAGRO sostuvo que es necesario *“concretar definitivamente el acuerdo MERCOSUR, para el sector agropecuario y agroindustrial, especialmente el cooperativo con las particularidades que lo diferencian”*, en tanto que, con relación al comercio, propone la *“defensa de las exportaciones con criterio de reciprocidad, dentro de los principios internacionalmente aceptados, en los requerimientos fitosanitarios y de origen, ante la aplicación arbitraria de barreras paraarancelarias”*. Sostiene también que *“las negociaciones económicas internacionales deben atender prioritariamente cuestiones de acceso a mercado para todos los productos de la cadena agroalimentaria argentina, tanto de commodities como de productos con mayor valor agregado”*. (CONINAGRO, 2002:12/13).

### 3.2. COOPERAR

COOPERAR se creó en diciembre de 1962, con la finalidad de reunir a las cooperativas que no desarrollaran actividades específicamente agrarias, por eso se la conoce como la confederación del cooperativismo urbano<sup>18</sup>.

De los propósitos expresados en su Estatuto Social, se destacan los siguientes: *“Asumir la representación y defensa integrales del movimiento cooperativo argentino, y delinear en su nivel o en instancia de integración*

---

<sup>18</sup> COOPERAR estaba conformada por 25 entidades cuando se realizó la investigación, de las cuales 22 son cooperativas: la Asociación de Cooperativas Proveedoras de Servicios Públicos del Conurbano Bonaerense (ACOBON), la Asociación de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina (ACTRA), la Asociación Intercooperativa Regional (AIR), las Cooperativas Asociadas de Entre Ríos (CADER), la Cooperativa Argentina de Provisión de Gas Licuado (CADEGAS), la Federación Argentina de Cooperativas de Consumo (FACC), la Federación Argentina de Cooperativas de Electricidad y otros servicios públicos (FACE), la Federación Argentina de Entidades Solidarias de Salud (FAESS), la Federación Chubutense de Cooperativas de Servicios Públicos (FECHCOOP), la Federación de Cooperativas Eléctricas y de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Córdoba (FECESCOR), la Federación Argentina de Cooperativas Farmacéuticas (FECOFAR), la Federación de Cooperativas de Agua Potable de la Provincia de Entre Ríos (FECAPER), la Federación de Cooperativas de Trabajo (FECOOTRA), la Federación de Cooperativas Prestadoras de Servicios Sociales, Asistenciales y Comunitarios (FECOSE), la Federación Argentina de Cooperativas de Telecomunicaciones (FECOTEL), la Federación de Cooperativas de Electricidad de la Provincia de Buenos Aires (FEDECOBA), la Federación Nacional de Cooperativas de Agua Potable y otros servicios públicos (FENCAP), la Federación Pampeana de Cooperativas de Electricidad y otros servicios públicos (FEPAMCO), la Federación Santafesina de Cooperativas de Electricidad, Obras y Servicios Públicos (FESCOE), el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC), la Red de Cooperativas del Centro Bonaerense (REDECOOP) y la Unión de Cooperativas de Vivienda (UNICOOP).

A las entidades cooperativas se suman la Cámara Argentina de Cooperativas, Mutuales y Prestadoras Comunitarias de Radiodifusión (CARCO), la Cámara de Empresas Líderes de Seguridad e Investigaciones (CELSI) y Previsol-AFJP.

## Las Cooperativas

*ampliada la estrategia orientadora del mismo; promover y defender los valores y principios cooperativos; propender al progreso de la legislación cooperativa; fomentar la enseñanza del cooperativismo en los ciclos primarios, secundarios, especiales y universitarios; propiciar, alentar y consolidar la acción cooperativa; cuidar la autenticidad del movimiento cooperativo y oponerse a cualquier intento o forma de desviación que se pretenda introducir; investigar y difundir los métodos y prácticas útiles a la organización y desenvolvimiento de las cooperativas". Por otra parte, el artículo 4 establece que podrán ser sus asociadas "las cooperativas de cooperativas. Las organizaciones que agrupan cooperativas de carácter local o regional, ya sean de un solo sector o de diversos tipos, como asimismo las entidades de cualquier naturaleza jurídica constituidas mayoritariamente por cooperativas de primer o segundo grado representadas institucionalmente por COOPERAR(..)" .*

En un informe elaborado en diciembre de 2002 se realizó un diagnóstico y se presentaron propuestas para el movimiento cooperativo y el cooperativismo urbano en particular. Del mismo surgió una descripción de algunos sectores representados por COOPERAR <sup>19</sup>:

- *Cooperativas de provisión de servicios públicos*, que surgieron en las primeras décadas del siglo pasado y canalizan aportes de capital de sus propios asociados para lograr el acceso a los servicios imprescindibles en forma autogestionaria. La dimensión económica de este sector se demuestra con algunos datos: el cooperativismo ocupa el tercer lugar en el mercado de distribución de energía eléctrica; existen en el país más de 600 cooperativas que llevan el servicio a más de cinco millones de personas; las telefónicas son más de 300 y brindan el servicio a más de dos millones y medio de usuarios, participando del 8% del mercado nacional de telecomunicaciones; más de cuatro millones de personas, especialmente en las localidades del interior del país con menos de 50.000 habitantes, cuentan con el servicio de provisión de agua potable brindado por cooperativas -en algunos casos, desde hace más de 30 años- (COOPERAR, 2002:9/11).
- *Sector cooperativo farmacéutico*, que participa con más del 15% del total de la distribución de medicamentos en el país, sobre todo en pequeñas localidades del interior donde no se instalan los grandes grupos económicos.

Sobre el resto de los sectores representados no se aportan datos cuantitativos, aunque se destaca la contribución que cada uno de ellos

---

<sup>19</sup> Idem cita 17.

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

realiza para mejorar la calidad de vida de los habitantes en muchas localidades del interior del país.

En cuanto a las dificultades que enfrentan las cooperativas del sector, se destacan los que afectan a las de trabajo<sup>20</sup>, que en los últimos años han recuperado y reactivado numerosas empresas en situación de crisis o en proceso de quiebra. Estas cooperativas no cuentan con una ley específica que contemple la naturaleza particular de los trabajadores-asociados, a lo que se agrega un trato discriminatorio en la prestación de servicios a terceros -Decreto 2015/94 y el artículo 40 de la ley 25.877/04 de Ordenamiento Laboral<sup>21</sup>.

También en otros sectores, como los de vivienda, consumo, crédito, previsión social, salud, seguros y en la mayoría de los servicios públicos, existen obstáculos para que el cooperativismo desarrolle su actividad en un pie de igualdad con otras organizaciones, los que -si bien en algunos casos provienen de varias décadas atrás- se agudizaron en los últimos años con la aplicación de políticas que fomentaron la concentración económica y la discriminación hacia la economía social en general.

En la memoria de COOPERAR del ejercicio social finalizado en marzo de 2002, se expresa que *“a los poderes públicos no se les reclama prebenda ni privilegio alguno, sino tan sólo la vigencia de marcos normativos y políticas acordes en materia tributaria, financiera y otras, adecuadas para cada rama y para el conjunto de las entidades, que reconozcan y preserven su naturaleza de entidades de servicio no lucrativo y le permitan desarrollar libremente sus actividades a favor del progreso económico y social, suprimiendo todas las normas que limitan su actividad”*.

Con relación al MERCOSUR, en la misma memoria se informa sobre la participación de la confederación en la Reunión Especializada de Cooperativas -RECM- y en el Foro Consultivo Económico y Social -FCES-.

### 4. Las cooperativas en el MERCOSUR

En el Congreso Argentino de la Cooperación de 1989, las confederaciones CONINAGRO Y COOPERAR, en representación del movimiento cooperativo argentino, se manifestaron a favor de una integración social, económica y política latinoamericana progresiva y recomendaron *“impulsar la más amplia vinculación, a partir de la ligazón histórica, cultural y geográfica, con las*

---

<sup>20</sup> Las cooperativas de trabajo nuclean a asociados que además de ser trabajadores son aportantes de capital y cumplen simultáneamente el rol de empresarios.

<sup>21</sup> Esta ley derogó la ley de Reforma Laboral 25.250/00.



## Las Cooperativas

*naciones de América Latina*” (Cooperar y Coninagro, 1989:19). De acuerdo a lo que se aprobó en ese congreso, promovieron la realización de reuniones en las que se suscribieron acuerdos vinculados con el sector, como los de Iguazú y de Asunción.

En el Acta de Iguazú -1992- se consideró que el cooperativismo debía cumplir un papel preponderante como elemento dinamizador del desarrollo económico en el MERCOSUR y se resolvió gestionar la creación de una reunión especializada. Al año siguiente, en el Acta de Asunción se reconoció además la necesidad de adoptar medidas para superar las asimetrías del sector cooperativo en la región. Con posterioridad, se produjeron dos hechos trascendentes para el sector: la incorporación al FCES y la constitución de la RECM.

El FCES, que se constituyó tras la firma del Tratado de Ouro Preto, abrió la posibilidad de participación de las organizaciones de la sociedad civil en el MERCOSUR, aunque limitada a las centrales sindicales y cámaras empresariales reconocidas en cada país y a un grupo de asociaciones heterogéneas englobadas en el denominado *sector diversos*. Las cooperativas se incorporaron a este último en 1998, representadas por las confederaciones nacionales de los cuatro países miembros: CONINAGRO y COOPERAR -Argentina-, Confederación Paraguaya de Cooperativas -CONPACCOOP-, Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas -CUDECOOP- y la Organización de Cooperativas Brasileñas -OCB-.

En cuanto a la RECM, a pesar de que la idea comenzó a gestarse en 1992, siete años después se recomendó formalmente su creación (Recomendación N° 5/99 del FCES) y ésta se concretó recién en octubre de 2001, en el seno del Grupo Mercado Común -GMC-. Allí están representados los organismos gubernamentales y las confederaciones de los cuatro países miembros. Su finalidad principal es *“analizar y desarrollar proyectos en esta área, especialmente en lo referente a la armonización de aspectos legislativos; la complementación de actividades productivas y/o de servicios; la armonización de políticas públicas del sector cooperativo, y la promoción de la libertad de circulación e instalación de las cooperativas de la región”* (artículo 1, Resolución 35/01 GMC).

En el último Congreso Argentino de la Cooperación realizado en abril de 2004, se reflejaron las posiciones coincidentes de CONINAGRO y COOPERAR: ambas confederaciones consideran a la integración regional como un “imperativo” y a la consolidación del MERCOSUR como una “prioridad” (Cooperar y Coninagro, 2004).

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

Un hecho que es interesante destacar es que en la reunión del CMC del MERCOSUR, realizada en junio de 2003, los Presidentes de los cuatro países miembros manifestaron que es necesario *“dar impulso al movimiento cooperativo en el MERCOSUR”* y reconocieron en la actividad del sector una importante herramienta para el desarrollo. Instaron a la RECM *“a seguir avanzando en sus discusiones en el entendido de que el cooperativismo es un importante agente de desarrollo regional, integración económica, inclusión y cohesión social”* (punto 16).

### 5. Opinión de los actores cooperativos

En el trabajo de campo se consultó a los dirigentes de COOPERAR, de CONINAGRO y de las entidades asociadas a estas confederaciones -25 y 11 respectivamente-. Los cuestionarios para los actores cooperativos fueron los mismos que los utilizados para los otros actores empresariales, y se obtuvieron 9 respuestas (2 de las confederaciones y 7 de las entidades adheridas), que representan el 23% del total y cuya distribución es la siguiente:

- Entidades del cooperativismo agropecuario: 1 confederación y 1 federación
- Entidades del cooperativismo urbano: 1 confederación, 5 federaciones y 1 cámara empresaria.

Los resultados se reunieron en dos partes para facilitar el análisis: la primera con el propósito de establecer un perfil aproximado de las asociaciones de cooperativas argentinas, y la segunda para identificar la opinión de estos actores sobre las negociaciones en el MERCOSUR y las del ALCA.

#### 5.1. Opinión sobre el perfil de las asociaciones de cooperativas

Casi todas las personas entrevistadas –excepto una que ocupa el cargo de gerente– representan a los asociados en el Consejo de Administración y fueron elegidas en asambleas ordinarias (la mayoría son presidentes o secretarios). La antigüedad en el desempeño del cargo del gerente –más de 20 años– supera a la de los consejeros.

La mayoría de los entrevistados forma parte de organizaciones de base del sector servicios y sólo dos son del sector primario. La representación sectorial de las asociaciones de cooperativas es parcial, no cubre la totalidad de los sectores de origen.

## Las Cooperativas

Para casi todas las personas consultadas, la función principal de las entidades de grado superior es *influir sobre el Estado* para obtener medidas que beneficien a sus asociados.

En todas las respuestas surge que la gestión democrática de las cooperativas se manifiesta en una estructura de gobierno simple, compuesta por los tres órganos sociales que prevé la ley –Asamblea, Consejo de Administración y Sindicatura–.

Respecto al comercio exterior, con excepción de las cooperativas del sector primario –cuyas exportaciones de granos representan cerca del 50% de la producción–, la participación en el comercio exterior de las entidades consultadas no es importante.

### **5.2. Opinión sobre las negociaciones en el MERCOSUR y en el ALCA**

La consulta de opinión se realizó con la intención de determinar si en las negociaciones que se desarrollan en el MERCOSUR y en el ALCA, las cooperativas actúan como sector y si se diferencian en su accionar de otras organizaciones empresarias.

#### **5.2.1. Respecto al MERCOSUR**

Sin excepción, todos los entrevistados expresaron su opinión favorable a un “*mayor desarrollo*” del MERCOSUR, cuyo alcance se desprende de las respuestas sobre el tipo de integración hacia el que se debería tender y se inclinaron en su mayoría por una integración económica total. Además, entre los que consideran que el acuerdo regional debería profundizar los vínculos entre sus miembros, algunos sostuvieron que tendría que ampliarse a otros países como Bolivia, Perú, Chile, México o a toda Sudamérica –sin que se manifestaran preferencias notorias entre los países–.

Respecto a las negociaciones, sólo los representantes de las confederaciones respondieron que sus organizaciones participan en las mismas –confirmando lo expuesto en este trabajo– y que lo hacen en comisiones y reuniones en el ámbito nacional y en la reunión especializada del sector –RECM–, marcando en ese sentido una diferenciación respecto a las otras organizaciones empresarias, cuya principal área de actuación son los subgrupos de trabajo. No mencionan el FCES, a pesar de que participan en él integrados al sector “diversos”.

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

Otro aspecto interesante que surge de las respuestas se refiere a la funcionalidad jurídico-institucional del MERCOSUR. La mayoría de los entrevistados manifestó su acuerdo en cuanto a la necesidad de que se creen órganos supranacionales independientes de los Estados partes, y el órgano que tuvo más apoyo fue el Parlamento. Sólo la confederación agropecuaria expresó su desacuerdo con la supranacionalidad.

Sin dejar de considerar el número de casos analizados, el hecho de que más de la mitad de las respuestas obtenidas se inclinara por el Parlamento permite pensar que para los actores cooperativos la participación democrática se valora con mayor intensidad que la seguridad jurídica, a pesar de que coinciden con las otras organizaciones empresarias en que la razón principal que obstaculiza los flujos de inversión hacia el MERCOSUR sería la inseguridad jurídica.

Otra característica de la institucionalidad del MERCOSUR sobre la cual se requirió la opinión de los actores cooperativos es el sistema de solución de controversias. De las respuestas surge que casi la mitad piensa que el sistema es inadecuado y un porcentaje similar no tiene conocimiento sobre el tema. Entre los que desconocen cómo funciona el sistema están los representantes de las dos confederaciones.

También se preguntó a los entrevistados cómo obtenían la información sobre el MERCOSUR, por la importancia que ésta tiene para la toma de decisiones. Más de la mitad dijo que recurre a los medios de comunicación, y sólo las confederaciones que la obtienen de organismos oficiales. Se observa una diferencia con las otras organizaciones empresarias para las cuales el medio de consulta más importante es el oficial, lo que permitiría inferir que existe una mayor proximidad de estas entidades a los ámbitos de decisión gubernamental.

### 5.2.2. Respecto al ALCA

La opinión mayoritaria de los actores cooperativos es contraria a la incorporación de Argentina al ALCA. Las principales razones esgrimidas fueron que se debería profundizar antes el MERCOSUR y que la incorporación al ALCA podría ocasionar un perjuicio a la economía nacional.

En cuanto a las negociaciones sobre el ALCA, casi todos los entrevistados opinaron que se debería negociar *“en bloque”* y ninguno que la negociación tendría que realizarse en forma individual.

### A modo de reflexión

A pesar de que el movimiento cooperativo como tal no participa en un sector específico dentro del FCES, desde el sector "diversos" pudo influir para que se creara una reunión especializada en el seno del GMC. Tanto en el FCES como en la RECM las cooperativas están representadas por entidades de grado superior, que en el caso argentino son COOPERAR y CONINAGRO, y tienen la posibilidad de incidir sobre el rumbo del proceso de integración en el MERCOSUR en la medida que participen activamente.

De los resultados del trabajo de campo, se infiere cómo podrían incidir las cooperativas si ponen en práctica los principios cooperativos, en particular los de integración y de gestión democrática –dos características importantes que definen el perfil de estas organizaciones–. El de integración, en tanto las confederaciones COOPERAR y CONINAGRO y las entidades asociadas a ellas –expresiones de la "integración federativa"–, coinciden en proponer un mayor desarrollo del MERCOSUR y la profundización del grado de integración entre los países. El de gestión democrática, porque se propone la creación de órganos supranacionales independientes y se da prioridad al Parlamento como manifestación de la voluntad popular.

La profundización del MERCOSUR, junto a la negociación en bloque y no en forma individual, constituye para la mayoría de las cooperativas una condición previa para negociar el ALCA, acuerdo de liberalización comercial rechazado por más de los dos tercios de las entidades consultadas.



## Capítulo V

### FUNCIONALIDAD JURÍDICO-INSTITUCIONAL

*Rita Marcela Gajate\**

#### 1. Planteo inicial

Si el proceso de integración avanza hacia un grado más profundo<sup>1</sup>, su estructura jurídica y los instrumentos que paulatinamente se adopten deberán garantizar eficazmente el alcance de su objetivo formal -Mercado Común-. Sin embargo, este grado de integración requiere una estructura jurídico-institucional que aún no se ha alcanzado y que desde diversos sectores se reclama (AA.VV, 2003).

Todo proyecto de integración responde a las circunstancias específicas que lo determinan. Podría decirse que existen en su concepción dos subsistemas conceptuales que se influyen mutuamente: las circunstancias en las que se crea y los objetivos e intereses que impulsan tal creación (Best, 1994). En definitiva, el proceso resultante es consecuencia directa de una definición emanada en este sentido.

El Tratado de Asunción, como oportunamente se manifestara, es producto del nuevo dinamismo integrador de comienzos de la década del 90 que se inserta en la concepción del regionalismo abierto. La consolidación de las democracias en nuestros países garantizan los principios jurídicos propios del estado de derecho en dichas iniciativas, aunque en la actualidad se revele un debilitamiento de sus instituciones.

Los procesos de integración son esencialmente dinámicos y, en este sentido, el MERCOSUR ha planteado un camino gradual para alcanzar el Mercado Común. Ello lleva a tener en cuenta el contexto socio-económico y político

---

\* Abogada, Especialista en Integración Latinoamericana (UNLP). Profesora Adjunta Ordinaria de Economía Política, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales; Profesora de Derecho de la Integración en la Maestría en Integración Latinoamericana (UNLP). Miembro de la Comisión de Derecho de la Integración y MERCOSUR de la Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA). Directora del Instituto de Derecho de la Integración del Colegio de Abogados de La Plata (CALP). Autora de diversas publicaciones de la especialidad.

<sup>1</sup> CUMBRE DEL MERCOSUR. Declaración Conjunta de los Presidentes. 30 de junio de 2000. CONSEJO MERCADO COMÚN, Reunión XXII, 7/02, Acta N° 1, Pto.2, Evaluación de la situación general del MERCOSUR y de la Región: "...las Delegaciones coincidieron en que una mayor profundización del proceso de integración constituye la principal opción estratégica de sus países".

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

en el que se definió la estructura inicial y los actuales móviles que impulsan su profundización.

El marco dentro del cual se impulsa el mencionado avance es el de *“los principios e instituciones democráticos.”* (AAVV, 2003:72). Pese a los reclamos sectoriales, no se ha avanzado en la creación de instituciones que posibiliten la plena participación de los actores, protagonistas del proceso. Parece inevitable que, si se pretende avanzar hacia un grado de mayor profundidad, su funcionalidad jurídico-institucional debería garantizar este crucial aspecto.

Este capítulo se orienta a demostrar la insuficiencia de la estructura jurídico-institucional, de un proceso de integración que intenta profundizarse y plantear alternativas en torno a dotarlo de una más eficiente funcionalidad que asegure una mayor seguridad jurídica y la participación de los actores. Para tal fin, sobre la base de su actual estadio, se parte de cuestionamientos esenciales en cuanto a si es posible su reforma, qué motiva el cambio, cuál es la modalidad adecuada para responder a ese cambio, qué principios debería receptor la estructura institucional y cuáles son los niveles y modalidades de representación que debería garantizar.

A partir de la hipótesis general que guía a esta investigación se sostiene que sin la creación de una estructura jurídico-institucional basada en las categorías del Derecho de la Integración, no se alcanzará la seguridad jurídica ni la plena participación de sus protagonistas, condicionando la actuación de los actores y el ejercicio de influencias diferenciadas.

Por tanto y entendiendo que la profundización del proceso de integración y su legitimación se relacionan con la funcionalidad jurídico-institucional, que debe viabilizar el proceso y asegurar tanto los principios democráticos como la seguridad jurídica, se proponen alternativas para el rediseño de una matriz jurídica.

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

La integración es concebida desde una perspectiva estructural, ya que según sostiene Mellado *“a partir de intereses comunes, tiene como fin el desarrollo”*. Siguiendo a la autora, *“un modelo de integración no es acrítico, contiene siempre un proyecto político consecuente con los objetivos a*



## Funcionalidad Jurídico-Institucional

*alcanzar –que alientan el accionar de sus miembros y de las sociedades participantes–*, en consecuencia, resulta necesario conocer las razones que lo informan (AA.VV, 1995:33). En este sentido, con el propósito de explicar el modo en que se estructuró el proceso de integración europeo, Haas (1966:641) sostiene que *“el impulso hacia la integración regional en Europa ha sido posible por una homogeneidad generalizada entre los países miembros”*. Dicha homogeneidad fue producto de la participación de la población en la adopción de decisiones públicas, en la semejanza de sentimientos y expectativas de los grupos dirigentes y en el consenso en la adopción de un tipo burocrático administrativo para la toma de dichas decisiones.

En la visión del último autor, en Europa, la falta de confianza en el Estado-Nación se expresó en la formación de una serie de asociaciones voluntarias de diversas tendencias ideológicas. En dicha confluencia nace el concepto de integración gradual funcional –atribuida a Jean Monnet- donde la ventaja económica resultó ser un objetivo aceptable y compartido por los entonces seis países. Se halló posible y hasta deseable –por razones nacionales particulares- embarcarse en un proceso de integración económica a través de instituciones supranacionales en virtud de objetivos económicos convergentes emanados de la vida burocrática, pluralista e industrial de una Europa moderna. *“Quienes hicieron avanzar el movimiento naciente fueron técnicos economistas, planificadores, industriales innovadores y el sindicalismo; no los políticos, los eruditos, los poetas o escritores”*, sin embargo, los políticos decidieron abandonar el juego de la alta política para dedicarse a la edificación de Europa y al logro de objetivos más modestos (idem, 642).

La lógica funcional respetó los ámbitos de acción estatal para todo lo que se relacionara directamente con la defensa, educación y política exterior y animó el establecimiento de relaciones directas entre grupos de intereses y la estructura supranacional –a través de organismos e instituciones- para aquellas cuestiones estrechamente relacionadas a lo económico y social. Este modo de actuar, gradual e indirecto, dio origen a una forma de tomar decisiones paso a paso y de manera incremental. Sin embargo, este funcionalismo incremental debió enfrentar conflictos de intereses, por la diversidad de quienes pujaban por las decisiones a adoptar. De allí que Haas destaque como positiva la existencia de los partidos políticos y los grupos de intereses para evitar conflictos ideológicos irreconciliables, porque *“en la medida en que una comunidad pasa de ser una unión aduanera y pretende una cierta entidad política común, aumenta la propensión al conflicto”* (idem, 29). Por tanto, se impulsó la negociación de concesiones mutuas de valor semejante.

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

Si bien el autor advierte sobre las radicales diferencias entre Europa y América Latina, al referirse a la ALALC plantea que *“la integración exige una infraestructura de habilidades, paciencia y planes detallados para demostrar las ventajas de la unidad, para persuadir a los políticos más reticentes de quienes depende la cuestión”*. Asimismo, afirma que *“al crear órganos adicionales que permitan la representación de grupos de intereses, se crean mayores posibilidades para la participación de industriales y obreros”*. Concluye en que el éxito dependerá de que el impulso de esos grupos se traduzca en una dinámica regional en niveles no intergubernamentales. A diferencia de Europa, a América Latina le ha faltado una estrategia integradora y una voluntad política común para ponerla en práctica, no existiendo una articulación entre los técnicos y quienes adoptan decisiones en los ámbitos nacionales. Por tanto, propone para el avance hacia el mercado común una serie continua de esfuerzos de coordinación, que no surgirán espontáneamente, sino que deberán ser el resultado de cuidadosas medidas a adoptar en los niveles nacionales e integrados.

En similar sentido, Deutsch (1966) afirma que la integración debe tender a lograr dentro de un territorio un sentido de comunidad e instituciones y prácticas lo suficientemente fuertes y extendidas como para asegurar en la población -durante un largo tiempo- expectativas firmes de cambio pacífico. Este cambio consiste en la solución de problemas sociales por procedimientos institucionalizados sin recurrir a la coerción física. Dicho autor sostiene que las comunidades así formadas se caracterizan por ser amalgamadas y pluralistas. En el primer caso, porque han transformado una unión formal de dos o más unidades independientes en una unidad mayor con instituciones comunes y, en el segundo, porque conservan independencia jurídica de sus gobiernos autónomos.

Ambos autores fundamentan el avance del proceso de integración a partir de la adopción de un perfil institucional que sea capaz de dirimir los conflictos y progresar, independientemente de la voluntad política de los Estados Parte.

Desde una visión latinoamericana, Gustavo Lagos (1963:220) advierte que el entramado de la sociedad está compuesto por diferentes grupos que interactúan y que dichos grupos *“ocupan distintas posiciones en el sistema social de acuerdo a su potencialidad económica, su poder y su prestigio”*. Por tanto, en la adopción de una estructura institucional para una proceso de integración los intereses de los actores influyen directamente, ya sea integrándose, compitiendo o planteando conflictos (Puig, 1975).

### 2. Escenario democrático en el que se inserta la estructura institucional

Como ya se manifestara, en las distintas etapas de evolución del MERCOSUR es posible advertir una participación diferenciada de los actores. En la etapa en que se encuadra esta investigación –de relanzamiento- se tiende a la profundización del proceso para lograr el Mercado Común, adquiriendo significación el debate sobre la funcionalidad institucional, en vistas a superar el déficit democrático que lo aqueja.

En América Latina, los '90 plantean un nuevo escenario para las democracias y sus instituciones. De la mano de las privatizaciones y de importantes inversiones de flujos financieros internacionales han crecido las tasas de desocupación y recesión, respondiendo a un modelo económico que ha acompañado la llamada consolidación democrática. Finalizada la década y contrariamente a lo esperado se observa una fuerte crítica a las formas de hacer política y una profunda crisis de representación. Ha concluido un decenio con continuidad democrática pero que afronta una inusitada exclusión social sumada a *"una crisis de legitimidad que se explica desde una reestructuración profunda del proceso de legitimación en el que se observa una adecuación a las reglas del juego en vez de la búsqueda de un modelo de organización social consensuado y participativo"* (García Delgado, 1997:67).

Por su parte, Garretón (1995:58) afirma: *"lo que parece significativo hoy en día es que esta exclusión y fragmentación de la sociedad deja de expresarse en términos clasistas o de una determinada categoría social que genera actores en conflicto por su integración, como fue la característica de la industrialización o de la modernización y reformas agrarias. La línea de exclusión penetra todas las categorías y sectores sociales que generaban identidades y acciones colectivas (empresarios, trabajadores, rurales, urbanos, mujeres, étnicas), y a todos ellos los divide en –los de dentro- y –los de fuera-. Los excluidos se presentarían como una masa fragmentada, sin ideologías referenciales o recursos organizacionales que les permitan constituirse en actores enfrentados en conflicto con otros actores"*. En resumen y en palabras del autor citado, *"no hay legitimidades alternativas, no hay actores antisistémicos, con la globalización hay ausencia de modelos alternativos a la democracia liberal y a la economía de libre mercado, hay un nuevo marco constitucional, la cultura es más contemplativa de los derechos de los demás"*.

La paradoja que sufre nuestra actual democracia es que mientras se vive un proceso de consolidación de la misma, a la vez se produce un apartamiento del ciudadano común de la política. Las personas prefieren los ámbitos íntimos de participación y no los masivos. Se ha considerado esta crisis de

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

representación como una pérdida de confiabilidad en los partidos, en el parlamento, en las instituciones y en las grandes estructuras de mediación, pero no en la democracia misma (Cheresky, 1994).

Los partidos políticos y las organizaciones del trabajo son los que ven más socavado su liderazgo en la sociedad, lo cual revela un profundo desencanto de las bases y una escasa credibilidad en la política. A esta situación se le suma la percepción social acerca de las transacciones que se advierten entre élites que se autonomizan de sus representados. Estos comportamientos debilitan claramente la expectativa positiva sobre los mecanismos democráticos. En esta democracia se practica una suerte de centralismo basado en las cúpulas de los partidos principales y de los grupos económicos. Asimismo, los organismos de crédito presionan sobre el sistema decisional de forma concluyente (García Delgado, 1997).

En esta crisis se ha visto un complejo proceso de cambio. Se trata del pasaje a un nuevo modelo de representación (García Canclini, 1995) distinto del Estado liberal basado en partidos de notables y de representación elitista, pero también distinto del Estado social conformado por partidos de masa, democracia ampliada, plebiscitaria y de representación como mandato social. El fenómeno más profundo consiste en desligar el concepto de representación de instituciones como poder judicial, legislativo y ejecutivo, y asignar esta responsabilidad social en niveles no estatales e instituciones espontáneas que no reconocen regulaciones específicas.

El peligro que esta realidad plantea es el escepticismo y el retraimiento de los actores. Ellos son protagonistas del proceso de consolidación democrática y, por extensión, los destinatarios finales de la integración. En el escenario descrito, las tensiones en el ámbito del MERCOSUR se multiplican, a la vez que la estructura institucional diseñada no las canaliza ni brinda respuestas a la complejidad señalada.

Se ha sostenido que *“los procesos de integración para desarrollarse y profundizarse deben ganar en democracia y participación”* (Vacchino, 2002:2). No obstante, el MERCOSUR se ha visto informado de los procesos sociales descritos, es más, podría considerarse su morfología como un emergente de los mismos. El modelo adoptado y su consecuente estructura jurídica tienen directa relación con las múltiples circunstancias que conforman el escenario en donde surge y se desarrolla.

En una investigación anterior, antecedente inmediato de la actual, Mellado ha señalado que cuando el proceso se centra en los intercambios comerciales y su objetivo no va más allá que el de la Unión Aduanera, no necesita de mayores afinidades políticas, ni la funcionalidad jurídico-institucional es un elemento clave del proceso, como tampoco lo es la

## Funcionalidad Jurídico-Institucional

ampliación de la base participativa decisional. Sin embargo, dicha autora sostiene que *“en un escenario alternativo, en el que se esté dispuesto a profundizar el proceso se impone una transformación cualitativa en la que los gobiernos y actores sociales concierten estrategias y políticas con miras a un proyecto de desarrollo regional conjunto, equilibrado y armónico”* (AA.VV, 2003:282). Esto supone la conciliación de intereses y un consenso social y político en el que la actuación de los protagonistas cobra un rol activo, por tanto la funcionalidad jurídico-institucional pasa a ser un elemento clave del sistema. Así, se ha afirmado que *“la actual estructura jurídico-institucional no es la adecuada si se espera mayor nivel de profundización y el abordaje de una larga lista de temas de interés para el conjunto integrado”* (Idem, 2003: 85).

En los ámbitos nacionales y entre los países miembros existen divergencias en cuanto al modelo institucional. Mientras que algunos Estados Parte han buscado mayores niveles de supranacionalidad y la inserción de un tribunal de justicia, otros se han manifestado reacios a alterar la continuidad del modelo intergubernamental puro y a modificar los mecanismos de solución de controversias existentes.

*“No hay duda de que los procesos de integración, cuando ganan la calle y se transforman en centro de las discusiones cotidianas de los ciudadanos, aportan nuevos elementos, democráticos y positivos, al desarrollo de la integración. Pero, la gran cuestión es ¿cómo llegar a las opiniones públicas y hacerlas partícipes de un proceso en el que está en juego su propio destino y porvenir? Esta es una cuestión de difícil respuesta”* (Vacchino, 2002:8). Se trata, por lo tanto, de dotar a éstas expresiones sociales de la institucionalidad suficiente, de modo que los actores no pierdan protagonismo.

Este aspecto crucial es uno de los puntos pendientes de la agenda del MERCOSUR. Sin embargo, reviste una evidente prioridad que no puede desconocerse si se pretende un mayor grado de profundización en el proceso, de allí que en la etapa actual resulte necesaria una reformulación institucional. Es necesario abrir canales participativos e instrumentarlos de manera eficiente para que cada sector pueda alcanzar verdadero protagonismo. Sin las vías adecuadas de participación, no alcanzará el objetivo de un Mercado Común.

### 3. La estructura jurídico-institucional

A través de su evolución, es posible evaluar sus aciertos y debilidades en cuanto a la funcionalidad jurídico-institucional.

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

Si bien en la dimensión económico-comercial se ha señalado *“la rapidez con la que se lograron ambiciosas metas”* (Noto, 2001:31), teniendo en cuenta una larga historia de frustraciones, dicho éxito no deja de sorprender.

El Tratado de Asunción define un particular modo de integración tendiente a la creación de un Mercado Común, aunque en la realidad aún no se haya alcanzado. Su ejecución se basó en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio. Los tres conceptos informan, dan sentido y contenido al proceso y deben ser aplicados en cada etapa y en cada negociación relativa a los derechos y deberes de las partes (Gross Espiell, 1991).

Con relación al principio de gradualidad cabe precisar que se trata de concretar el Mercado Común por etapas sucesivas y de intensidad creciente. El principio de flexibilidad invita a reconocer situaciones especiales, permitiendo el retiro circunstancial y excepcional de ventajas otorgadas cuando sostener cierta medida implica afectar el anterior principio. Importa reconocer que muchas veces el ritmo que se imprimirá podrá ser variable, e incluso en algunas circunstancias admitir cierto retroceso, cuando circunstancias excepcionales así lo requieran. El equilibrio determina la base sobre la cual el desarrollo del proceso intenta ser armónico. De esta manera las modalidades adoptadas no deberán reflejar perjuicio para una parte y beneficio para otra. El principio significa compartir y distribuir tanto el costo social y económico como los beneficios de la integración. En síntesis, el establecimiento del Mercado Común del Sur se previó por etapas sucesivas, en escala creciente de intensidad y las ventajas resultantes deberían ser proporcionalmente equivalentes para todos los países. Por tanto, el Tratado de Asunción no tiene carácter definitivo, pues podrá ser superado, complementado, actualizado y deberá aceptar tantas modificaciones o normas complementarias como requerimientos se produzcan.

La funcionalidad jurídico-institucional está normada por el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y el Protocolo de Olivos, del 18 febrero de 2002, que sustituye al Protocolo de Brasilia de 1991.

En investigaciones previas fueron analizadas particularmente las instituciones creadas, expresando los interrogantes que las mismas planteaban atento a su carácter estrictamente intergubernamental. Así, se ha sostenido que aunque las constituciones de los países miembros contemplan la posibilidad de una integración con instituciones supranacionales, no se ha avanzado más allá de una relación propia de Derecho Internacional Público (AA.VV, 1995). También se ha señalado que la creación de órganos supranacionales con goce de autonomía en sus decisiones y dotación de primacía y operatividad automática del derecho de ellos surgido, es condición indispensable para la configuración del Mercado Común. Asimismo, se afirmó que *“en el estadio del Mercado Común será imprescindible una estructura orgánica propia del Derecho de la Integración. Esto es, un orden jurídico supranacional al que se supediten todos los organismos”*. Así, *“la concebida estructura jurídico-institucional no es suficiente si se espera mayor nivel de profundización y el abordaje de una larga lista de temas de interés para el conjunto integrado”* (AA.VV, 2003:85). Los temas pendientes se

## Funcionalidad Jurídico-Institucional

relacionan con el desarrollo de un modelo institucional específico donde se definan la distribución de competencias entre el nivel nacional y el subregional, los mecanismos decisorios que tengan en cuenta la relación entre los Estados Parte, el perfeccionamiento del sistema de solución de controversias y demás aspectos relacionados con la gestión del proceso, tales como el sistema de aplicabilidad de las normas entre los Estados miembros.

Con el fin de no repetir aquí los desarrollos ya realizados, a continuación se describe de manera sintética la actual institucionalidad del MERCOSUR:

<b>CONSEJO DEL MERCADO COMÚN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Reuniones de Ministros</li> <li>. Comité de Representantes Permanentes</li> <li>. Foro de Consulta y Concertación Política</li> </ul>
<b>GRUPO MERCADO COMÚN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. 14 Subgrupos de Trabajo*</li> <li>. 7 Reuniones Especializadas**</li> <li>. Comité de Cooperación Técnica</li> <li>. Comité de Directores de Aduana</li> <li>. Comité de Sanidad Animal y Vegetal</li> <li>. Grupo de Servicios</li> <li>. Comisión Sociolaboral</li> <li>. 4 Grupos Ad Hoc***</li> </ul>
<b>COMISIÓN DE COMERCIO DEL MERCOSUR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. 7 Comités Técnicos****</li> <li>. Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias</li> </ul>
<b>COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Mesa Ejecutiva</li> <li>. Secretaría Adm. Parlamentaria Permanente</li> <li>. Subcomisiones</li> </ul>
<b>FORO CONSULTIVO ECONÓMICO-SOCIAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Comisiones*****</li> <li>. Comité Mixto CES – FCES</li> </ul>
<b>TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. 5 Árbitros permanentes</li> </ul>
<b>SECRETARÍA ADMINISTRATIVA DEL MERCOSUR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Sectores</li> </ul>

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

\*Los **Sub Grupos de Trabajo** del Grupo Mercado Común son: SGT 1: Comunicaciones; SGT 2: Aspectos Institucionales; SGT 3: Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad; SGT 4: Asuntos Financieros; SGT 5: Transportes; SGT 6: Medio Ambiente; SGT 7: Industria; SGT 8: Agricultura; SGT 9: Energía y Minería; SGT 10: Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social; SGT 11: Salud; SGT 12: Inversiones; SGT 13: Comercio Electrónico; SGT 14: Seguimiento de la Coyuntura Económica y Comercial.

\*\* Las **Reuniones Especializadas** son: Autoridades de Aplicación en Materia de Drogas, Prevención de su uso indebido y recuperación de drogadependientes; Mujer; Ciencia y Tecnología; Turismo; Promoción Comercial; Municipios/ Intendencias del MERCOSUR; Infraestructura de la Integración.

\*\*\* Los **Grupos Ad hoc** son: Concesiones; Sector Azucarero; Compras Gubernamentales; Relaciónamiento Externo.

\*\*\*\* Los **Comités Técnicos de la Comisión de Comercio** son: CT 1: Aranceles, Nomenclatura y Clasificación de Mercaderías; CT 2: Asuntos Aduaneros; CT 3: Normas y Disciplinas Comerciales; CT 4: Políticas Públicas que distorsionan la competitividad; CT 5: Defensa de la Competencia; CDCS: Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias; CT 7: Defensa del Consumidor.

Fuente: Elaboración propia en base a la normativa jurídica del MERCOSUR.

\*\*\*\*\* Entre la Comisiones creadas se destaca el **Consejo Consultivo de la Sociedad Civil** impulsado por la Cancillería Argentina. Fue creado en 2004, participan alrededor de 900 agrupaciones nucleadas en 20 comisiones.

Los principales órganos son el Consejo de Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC), la Comisión de Comercio (CCM), la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), el Foro Consultivo Económico-Social (FCES) y la Secretaría Administrativa (SAM).

El Consejo Mercado Común es el órgano supremo, está compuesto por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía y ejerce la conducción política del proceso. Según el artículo 6 de Protocolo de Ouro Preto, se reunirá todas las veces que lo estime oportuno, debiendo hacerlo por lo menos una vez por semestre con la participación de los Presidentes de los Estados Parte. En 1998 se creó el Foro de Consulta y Concertación Política, como órgano auxiliar del Consejo, con el objeto de ampliar y sistematizar la cooperación política entre sus Estados Parte.

En la IV Reunión Extraordinaria -Montevideo, 2003- se aprobaron las Decisiones 11/03, 14/03 y 15/03 por las que se crea un Comité de Representantes Permanentes (CRPM) con un perfil que se describió como similar al de la Presidencia de la Unión Europea. Su creación sorprendió y, más aún, la declaración de los presidentes en la que -aunque en forma imprecisa-, atribuyeran como función prioritaria del Presidente del CRPM la de *"liderar el proceso de institucionalización"* (Bleta, Diario Clarín, 16/8/2003). Entre los fundamentos por los que se crea dicho Comité se expresa la necesidad de avanzar en el fortalecimiento de la estructura institucional del MERCOSUR, respondiendo a la voluntad de los Estados Parte



## Funcionalidad Jurídico-Institucional

de adaptar esa estructura a las distintas etapas por las que atraviesa el proceso de integración.

La naturaleza jurídica asignada a esta nueva estructura es la de “*órgano auxiliar*.”<sup>2</sup> En el artículo 1º de la Decisión 11/03 del CMC se hace referencia a lo dispuesto por el artículo 8º del Protocolo de Ouro Preto, numeral VII, según el cual el CMC puede crear los órganos que estime pertinentes, así como modificarlos o suprimirlos. Con fundamento en las normas legales citadas, el CRPM crea como órgano del CMC.

Asimismo, en el artículo 2º se establece que se integrará por los Representantes Permanentes de cada Estado Parte y por un Presidente. Se establece que se desempeñará como Presidente una personalidad destacada de nacionalidad de uno de los Estados Parte, designada por el CMC a propuesta de los Presidentes de dichos Estados. La primera designación recayó sobre Eduardo Duhalde (Decisión 14/03).

En el artículo 4º se determinan como competencias del CRPM: a) asistir al CMC y a la Presidencia Pro Témpace del MERCOSUR, en todas las actividades que le sean requeridas; b) presentar iniciativas al CMC sobre materias relativas al proceso de integración del MERCOSUR, las negociaciones externas y la conformación del Mercado Común; c) afianzar las relaciones económicas, sociales y parlamentarias en el MERCOSUR, estableciendo vínculos con la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico y Social, así como con las Reuniones Especializadas del MERCOSUR.

Son facultades del Presidente del CRPM: a) presidir sus trabajos; b) representar al MERCOSUR en las relaciones con terceros países, grupos de países y organismos internacionales por mandato del CMC; c) participar en las Reuniones del CMC y en las Reuniones de Ministros (artículos 5 y 6). El Presidente del CRPM ejercerá sus funciones por un período de dos años, pudiendo el CMC extenderlo por un año adicional antes del término de sus funciones. La CRPM deberá presentar un informe semestral de sus actividades en ocasión de las reuniones del CMC.

La Decisión 15/03 del CMC determina el modo de conformar el Presupuesto de la Presidencia del CPRM a fin de asegurar el cabal cumplimiento de las tareas y funciones que se le han asignado. Así, en su artículo 1º se determina que *“El Estado Parte cuyo nacional ejerza la Presidencia de la CRPM se hará cargo de los montos presupuestarios necesarios para el*

---

<sup>2</sup> PROTOCOLO DE OURO PRETO. Artículo 1º, parágrafo único: *“Podrán ser creados en los términos del presente Protocolo órganos auxiliares que fueren necesarios para la consecución de los objetivos del proceso de integración”.*

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

*cumplimiento de las funciones de la Presidencia*". Tal determinación tiene carácter transitorio y se aplicará a los efectos de la inmediata puesta en funcionamiento de la Comisión. En este sentido se ha instruido al GMC para que analice y presente al CMC una propuesta conteniendo diversos mecanismos alternativos de financiamiento para la Presidencia del CRPM.

Dadas las características de conformación del nuevo organismo y en virtud del modo en que se establece su presupuesto, entendemos que su naturaleza es intergubernamental. Habiéndose concebido como auxiliar del CMC, su desarrollo en cuanto a funciones y objetivos seguirá la suerte de las Decisiones a las que arribe el CMC. Se vislumbra que sus cometidos tendrán marcado carácter político.

El Grupo Mercado Común es el órgano ejecutivo y se conforma por cuatro representantes de cada Estado miembro, actuando como coordinador el representante de la Cancillería. Entre sus funciones y atribuciones más destacadas se encuentra la de velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, sus Protocolos y acuerdos firmados en su marco, fijar programas de trabajo que aseguren avances para el establecimiento del mercado común y crear, modificar o suprimir órganos tales como Sub Grupos de Trabajo y Reuniones Especializadas para el cumplimiento de sus objetivos.

La Comisión de Comercio es un órgano que se creó posteriormente para vigilar y velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común.

La Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Económico y Social son, como ya se manifestara, de carácter consultivo. El primero es un órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Parte y le compete, en cumplimiento de los procesos legislativos de cada uno, incorporar al derecho positivo nacional las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR. Entre sus atribuciones se pueden señalar: realizar el seguimiento del proceso de integración y mantener informado a los respectivos parlamentos nacionales; adoptar las medidas necesarias a la futura instalación del Parlamento; constituir sub-comisiones para el análisis de temas relacionados con el proceso de integración; emitir recomendaciones tanto al Consejo como al Grupo Mercado Común respecto de la conducción del proceso de integración y de formación del Mercado Común. Tiene también facultades para establecer relaciones con entidades privadas de los Estados Parte y con entidades y organismos internacionales y suscribir acuerdos de cooperación con entidades nacionales e internacionales. Se compone por 64 parlamentarios -16 por país-, designados por los congresos nacionales y sus trabajos son coordinados por una Mesa Ejecutiva, con 4 presidentes -uno por cada país miembro-. Se reúne en forma ordinaria dos veces al año, en el territorio de los Estados Parte, en forma sucesiva y alternada y sus

## **Funcionalidad Jurídico-Institucional**

decisiones se toman por consenso, emitiendo, según los casos, declaraciones, recomendaciones y disposiciones.

El Foro Consultivo Económico y Social es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales, integrado por igual número de representantes de cada Estado –artículo 28 y ss. del Protocolo de Ouro Preto-. Podrá adoptar recomendaciones que serán elevadas al Grupo Mercado Común. Como este órgano de representación de los sectores sociales no fue limitado en su composición a determinados sectores, la participación se fue ampliando en las diferentes secciones nacionales e incorporando asuntos vinculados a la evolución del proceso. Por tal razón hoy tiene un rol protagónico para dar respuestas a los requerimientos de mayor participación social.

La Secretaría Administrativa nace como un órgano operativo de apoyo. Actualmente se ha transformado en una secretaría técnica. Su sede se encuentra en Montevideo. Tiene a su cargo el archivo oficial de la documentación y presta servicios de apoyo a los demás órganos.

Si bien en el marco de la descripta estructura orgánica, como afirma Vacchino (2002), se han establecido importantes compromisos –como son la creación de una unión aduanera y la coordinación de políticas macroeconómicas con vistas a construir un Mercado Común-, no se contempla la supranacionalidad ni la creación de derecho comunitario. Las normas emanadas de los órganos no son aplicables directamente a los particulares y para ello deben ser incorporadas al derecho interno por ley nacional, pues carecen de primacía sobre el derecho nacional y no tienen aplicación inmediata o directa, propia del derecho comunitario. Por la naturaleza intergubernamental de cada organismo, las decisiones de sus órganos, que se integran en forma paritaria, se adoptan por consenso y con la presencia de todos los Estados Parte.

El Tribunal Permanente de Revisión es una creación del reciente Protocolo de Olivos en el que los signatarios reconocen la evolución del proceso de integración y entienden que es necesario el perfeccionamiento del sistema de solución de controversias en el convencimiento de que las modificaciones que se introducen consolidarán la seguridad jurídica de las relaciones recíprocas –Considerando-. Se confirma así la modalidad de los Tribunales Arbitrales para el tratamiento de cuestiones contenciosas, definiendo con mayor precisión este modo de dirimir los conflictos y completando su procedimiento con una suerte de segunda instancia, a tramitar ante el Tribunal Permanente de Revisión compuesto por 5 árbitros y al que se puede acudir para revisar los laudos de los Tribunales Ad Hoc en cuestiones de derecho tratadas en la controversia y en las interpretaciones jurídicas desarrolladas en el laudo recurrido.

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

Si bien en el artículo 55 se deroga expresamente el Protocolo de Brasilia y su Reglamento -Decisión del CMC 17/98-, se continúa con la modalidad básica para la resolución de diferendos que el mismo instituía. Se completa el procedimiento, se despejan algunas dudas que el viejo sistema planteaba y se avanza en aspectos sobre los cuales no se había legislado aún. Se aclara, asimismo, que en las controversias iniciadas bajo el régimen del Protocolo que se deroga y que no hayan sido concluidas a la fecha de entrada en vigencia del Protocolo de Olivos, se continuará aplicando el anterior Protocolo y su reglamento.

No obstante completarse la normativa respecto del sistema de solución de controversias, en el artículo 53 se plantea que, antes de finalizar el proceso de convergencia del arancel externo común, los Estados Parte efectuarán una revisión del actual sistema a fin de adoptar un “*Sistema Permanente de Solución de Controversias para el Mercado Común*”, conforme lo requiere el numeral 3 del Anexo III del Tratado de Asunción, por lo que cabe advertir que contará aún con un sistema provisorio, de cuya evaluación surgirá, en el futuro, un sistema definitivo. Por tal razón, reviste particular importancia el período que se inicia a partir de la firma y puesta en marcha de la nueva normativa. Tal es la jerarquía legal del nuevo acuerdo que, en su artículo 52, se ha determinado que sea parte integrante del Tratado de Asunción.

Sobre el cierre del presente informe de investigación se produjo la entrada en vigor -enero de 2004- del Protocolo de Olivos y la aprobación de la Decisión Nº 37/03 del CMC. Luego el Consejo Mercado Común aprobó las Decisiones 23/04 sobre Urgencias en el Sistema de Solución de Controversias y 30/04 Reglas Modelo.

En 2005 se estableció la sede del Tribunal Permanente de Revisión en Asunción del Paraguay (CMC 1/05), se creó el Fondo para la Estructura Institucional del MERCOSUR (CMC 18/05) y se aprobaron las Decisiones 2/05, 6/05 y 11/05 integrantes del proceso de Fortalecimiento Institucional.

De este modo queda definido el actual Sistema de Solución de Controversias destinado a resolver las diferencias entre sus miembros sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento de las disposiciones contenidas en el Tratado de Asunción, en los acuerdos celebrados en su marco, así como en las normas emanadas de los órganos decisorios.

En el punto 15 del Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Parte -diciembre de 2003- se manifestó que la aprobación de dicha Decisión “*permitirá establecer el Tribunal Permanente de Revisión, el cual coadyuvará a una creciente seguridad jurídica en el ámbito del proceso de integración*”. Las novedades que se introducen concretan lo dispuesto en el artículo 47 del

## Funcionalidad Jurídico-Institucional

Protocolo de Olivos, que disponía que el Consejo Mercado Común debía aprobar la reglamentación de dicho instrumento.

La Decisión N° 37/03 organiza los seis procedimientos previstos en el Protocolo de Olivos, a opción del demandante:

- Sistema de Solución de Controversias de la Organización Mundial del Comercio –OMC- u otros preferenciales de los que sean parte individualmente los miembros del MERCOSUR
- Mecanismos Técnicos definidos y aprobados por Decisión del Consejo Mercado Común
- Opiniones Consultivas del Tribunal Permanente de Revisión, cuyos mecanismos serán establecidos por el Consejo Mercado Común
- Negociaciones directas
- Intervención del Grupo Mercado Común
- Procedimiento ante el Tribunal Arbitral Ad Hoc

Con respecto al precedente, el nuevo sistema deja dudas e interrogantes sobre lo actuado. Diez han sido los laudos emitidos en vigencia del sistema previsto para la transición. Pese a encontrarse vigente desde el año 1991, los pronunciamientos han sido dados –en su mayoría- entre los años 1999 y 2003. El siguiente cuadro muestra –a modo de síntesis- los resultados alcanzados:

LAUDO	FECHA DEL PRONUNCIAMIENTO	TEMÁTICA	RECLAMANTE/ RECLAMADA
I	28 de abril de 1999	Medidas restrictivas al comercio recíproco	Argentina vs. Brasil
II	27 de septiembre de 1999	Subsidios a la producción y exportación de carne de cerdo	Argentina vs. Brasil
III	10 de marzo de 2000	Medidas de salvaguardia sobre productos textiles	Brasil vs. Argentina
IV	21 de mayo de 2001	Medidas antidumping sobre exportación de pollos del Brasil	Brasil vs. Argentina
V	29 de septiembre de 2001	Restricciones de acceso al mercado de bicicletas uruguayas	Uruguay vs. Argentina
VI	9 de enero de 2002	Prohibición de importación de neumáticos premoldeados procedentes del Uruguay	Uruguay vs. Brasil
VII	19 de abril de 2002	Obstáculos al ingreso de productos fitosanitarios argentinos en el mercado brasileño	Argentina vs. Brasil
VIII	21 de mayo de 2002	Aplicación del IMESI (impuesto específico interno) a la comercialización de cigarrillos	Paraguay vs. Uruguay
IX	4 de abril de 2003	Estímulo a la industrialización de lana	Argentina vs. Uruguay
X	5 de agosto de 2005	Medidas discriminatorias y restrictivas al comercio de tabaco y productos derivados	Uruguay vs. Argentina

Fuente: elaboración propia.

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

A partir de su entrada en vigencia, la nueva estructura arbitral deberá responder a las expectativas que se han generado en torno a la duración de los procesos, a la cantidad de laudos emitidos con relación a los conflictos existentes, a la participación de los particulares y a la gran cantidad de cuestiones que no llegan a ser tratadas por los tribunales *ad hoc* en virtud de no lograr superar la etapa a tramitar ante la sección nacional del Grupo Mercado Común (Gajate, 2002).

Ello se ve confirmado por el trabajo de campo realizado en esta investigación y que arroja como resultado una opinión mayoritaria que considera inadecuado el Sistema de Solución de Controversias. Si bien se destaca, en general, la manifestación del desconocimiento ante la formulación de la pregunta, se entiende que ha sido clara la valoración negativa, atento a que sólo un número reducido de respuestas se ha manifestado de acuerdo con el sistema creado.

### 4. La insuficiencia de representatividad

Atento a la descripción precedente se plantean una serie de interrogantes, tales como si existe representatividad en la estructura orgánica y de qué manera se ejerce, si ella permite canalizar las propuestas de los actores, y si existen mecanismos de consulta y coordinación entre los actores y entre las instituciones.

El contexto en el cual se analizan los cuestionamientos precedentes es el de un Estado con peculiares características en el que la amplitud de su ámbito espacial y humano, la división del trabajo, la especialidad en las funciones y la creciente complejidad de su actividad hicieron necesaria la forma representativa (Fayt, 1962). Sin embargo, se asiste hoy a una desnaturalización del concepto de representatividad.

Por tanto, entendemos necesario profundizar este concepto, definido como *“la situación jurídica en la que se encuentran quienes ejercen funciones de poder”* (Fayt, 1962:347). Para llevar a cabo tal función es necesaria, estructuralmente, la existencia de un poder de organización integrado por representantes, en órganos jurídicamente establecidos. Quienes ejercen *“funciones de poder”* lo hacen en razón de que les han sido delegadas funciones y competencias con sus alcances y límites, en un sistema democrático y en virtud de un ordenamiento jurídico.

Los partidos políticos, los sindicatos, los grupos de interés, son una realidad demasiado concreta como para ignorar que la voluntad de un pueblo se expresa por otros medios que los de la representación política. En opinión de Carlos Fayt (1962:347) *“el conjunto de antagonismos, intereses y creencias, han transformado el contenido racional del sistema democrático en una*

## Funcionalidad Jurídico-Institucional

*relación de fuerzas, que se da en los hechos sin haber tenido todavía cristalización institucional*". Este fenómeno es lo que Georges Burdeau (1960:49) denomina "*estallido del concepto de democracia*". El ajuste de las estructuras jurídicas a los nuevos contenidos del concepto de democracia en el mundo contemporáneo es el "*problema político más importante de nuestro tiempo*" (Duverger, 1962:26). Con relación a los países que atraviesan una consolidación de sus democracias, se ha afirmado que existen procesos de construcción democrática caracterizados por la reforma o extensión de instituciones y mecanismos (Garretón, 1991).

Sin embargo la democracia, convertida en principio de organización,<sup>3</sup> se pretende, se busca, se instaura y se garantiza.<sup>4</sup> De allí que representatividad y participación -como principios democráticos básicos- deberían encontrarse contenidos en toda estructura jurídica contemporánea.

Por todo lo dicho entendemos que el planteo sobre la representatividad de los órganos del MERCOSUR no escapa al marco analítico presentado. Vinculándolo con su conformación actual, los distintos niveles de actuación de los actores -nacional y subregional- y el rol que asumen los negociadores y formuladores de políticas, Grandi (1998) distingue tres círculos de influencias: en el primero ubica a las dirigencias gubernamentales, las tecno-burocracias ministeriales y los grupos empresariales, siendo las cumbres presidenciales y la dirigencia de los órganos el campo de actuación de los primeros actores y, el de los segundos, los Sub Grupos de Trabajo del GMC, las comisiones y comités ad hoc y los comités técnicos de la Comisión de Comercio. En el segundo círculo de influencia ubica a los Parlamentos, los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones de Pymes, en tanto que en el tercero se encontrarían las organizaciones sociales: ONGs -ambientalistas, ecologistas, de defensa del ciudadano, etc.-, las fuerzas armadas, las universidades, las élites culturales y los colegios profesionales.

Comparando la estructura institucional del MERCOSUR y los círculos de influencia señalados, se infiere que dicha estructura sólo posibilita la participación de los integrantes del primer círculo, sin la posibilidad de interactuar a nivel nacional con los otros grupos definidos, condicionando la actuación de los diferentes actores.

---

<sup>3</sup> La aplicación práctica de la democracia representativa como principio de organización implica: a) un principio orgánico (de estructuración interna que es la separación de poderes); b) un principio dinámico (que es la existencia de partidos políticos) y c) un principio de integración de autoridades públicas (que es el sufragio). (FAYT, ob cit).

<sup>4</sup> DECLARACIÓN PRESIDENCIAL DE LAS LEÑAS: "*Los presidentes ratifican que la plena vigencia de las instituciones democráticas es un supuesto indispensable para la existencia y desarrollo del MERCOSUR*". 26 y 27 de junio de 1992.

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

Por su parte, Noto (2001:33) ha evaluado que *“las dudas en este proceso surgen al tratar de determinar el efecto de esta dinámica sobre actores no gubernamentales, especialmente las áreas económicas, las cuales aparecen impulsadas fundamentalmente por incentivos económicos y no por demandas organizacionales”*.

Un estudio realizado por cuatro institutos de estudios sociales de los países miembros<sup>5</sup> concluye en que, tal como está concebido, este esquema de integración no otorgará a la sociedad civil mayor participación en el proceso y no dará lugar a una mayor actuación de los particulares. Su respuesta final en torno a la pregunta acerca de si las nuevas estructuras están ayudando efectivamente a crear nuevas instancias de participación ciudadana, es negativa. En este estudio se señalan tres grandes déficits en el proceso: de participación, social y democrático en todo el esquema. Al respecto es importante señalar que dichos déficits ya habían sido señalados en investigaciones previas, efectuadas en 1995 y 2000, por el equipo de investigación del Instituto de Integración Latinoamericana.

En cuanto al déficit de participación, si bien se ha registrado un avance en este aspecto, dado por la participación de nuevos actores en el marco del Foro Consultivo Económico Social, tanto a nivel subregional como en las Secciones Nacionales, su carácter eminentemente consultivo impide la concreción de las propuestas que surgen. Tales son los casos de Brasil -donde a la Sección Nacional del Foro se le agregó una organización de consumidores, además de la Central de Trabajadores y el Consejo Nacional de la Industria- y de Argentina -donde también se ha abierto la participación a organizaciones de consumidores-.

Merece especial mención el caso de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), las que han tenido una tímida presencia en este proceso de integración, pese a que en otros ámbitos han sido un factor dinamizador y generador de importantes propuestas. No obstante que, de forma individual o aislada y sobre la base de intereses temáticos comunes, han generado resultados de investigación o constituido redes de intercambio con sus pares de otros países, en sus expresiones de conjunto -redes o asociaciones-, han entendido explícita o tácitamente que su carácter no es de representación de la sociedad civil, razón por la que no se han integrado al Foro Consultivo.

---

<sup>5</sup> CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad), Argentina. Lucas Rubinch; IBASE (Instituto Brasileiro de Anais Sociais e Economicos), Brasil Atila Roque; ICD (Instituto de Comunicación y Desarrollo) Uruguay, Anabel Cruz y Fernando Barreiro y (Comunicación y Cultura) Paraguay, Guillermo Sequeira. Año 2002



## Funcionalidad Jurídico-Institucional

Si se toma el concepto de actores en un sentido amplio, es posible identificar algunos, tanto públicos como privados, que ven afectada su representatividad en la actual estructura institucional:

Actores públicos	Actores privados
Parlamentos	Sindicatos
Poderes Judiciales	Cooperativas
Regiones / Municipios	Consumidores
Universidades	Empresarios Pyme
Partidos Políticos	Trabajadores no sindicalizados
Fuerzas Armadas	Organizaciones no gubernamentales

Fuente: elaboración propia.

En la encuesta llevada a cabo en el marco de la presente investigación, se obtuvieron significativos resultados que corroborarían las afirmaciones precedentes.

Las organizaciones consultadas mayoritariamente manifestaron no intervenir en las negociaciones. Sólo algunas de ellas lo hacen y su participación es, prioritariamente, a través de los Sub Grupos de Trabajo del Consejo Mercado Común. En segundo lugar, se ubican las Reuniones y Comisiones a nivel nacional, en las que prioritariamente participan las cooperativas. Estos resultados demuestran una participación diferenciada en las estructuras vinculadas al proceso, poniendo al descubierto su déficit, tanto en éste sentido específico como en el democrático general, conforme a lo descrito hasta aquí.

### 4.1. El reclamo de los Parlamentarios

En la Declaración Conjunta de los Presidentes (2000) se destacó el rol de la Comisión Parlamentaria Conjunta.<sup>6</sup> No obstante, los propios legisladores consideran que este organismo es insuficiente, ya que reclaman un mayor protagonismo como representantes del pueblo y de las diferentes regiones sobre las que se extenderá el mercado común. Han puntualizado la necesidad de ser los catalizadores de los grandes lineamientos políticos que guíen a los poderes ejecutivos, señalando como una de las principales fallas el no contar con una representación institucional estable y con poder de decisión. Así lo han expresado en oportunidad de crear la Unión de Parlamentarios del MERCOSUR en Belo Horizonte. De manera concordante, Carlos Raimundi manifestó que *“los ministerios de Economía y Relaciones Exteriores tienen sus roles bien definidos en cuanto al proceso de*

---

<sup>6</sup> CUMBRE DEL MERCOSUR. Declaración Conjunta de los Presidentes. 30 de junio de 2000. Texto Oficial. Ap. 13: *“Destacamos el rol fundamental de la Comisión Parlamentaria Conjunta en el proceso de integración como órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes del MERCOSUR”.*

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

*integración. Sin embargo el Parlamento es el único órgano que representa al pueblo, y ésta es una función de importancia fundamental”, señalando también que “el Parlamento, que tiene la particularidad de no estar apremiado por las urgencias de las negociaciones coyunturales, es el ámbito adecuado para acercar estas dos culturas”. En este sentido, Hebe Febles, Presidente de la Comisión MERCOSUR y Problemas de Integración de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, expresó que “deseamos una mayor participación de la gente de las provincias en el conocimiento de los temas de discusión, y una mayor participación en la toma de decisiones” (Diario La Nación, 9/5/2000).*

En la reunión de la Mesa Ejecutiva de la Comisión Parlamentaria Conjunta llevada a cabo en Buenos Aires en abril de 2002, las delegaciones participantes coincidieron en la necesidad de procurar un proceso solidario y destacaron que la integración va mucho más allá del comercio. Se identificaron con la necesidad de ampliar la integración a toda América del Sur y la importancia de alcanzar una mayor participación de los poderes legislativos en el proceso de integración (Boletín Oficial, 22/5/2002).

En esa línea de acción, durante el mes de septiembre de 2003 se realizó el Encuentro de Presidentes de las Cámaras de los Poderes Legislativos de los Estados Parte del MERCOSUR, con el objetivo de profundizar el diálogo permanente entre los jefes del poder legislativo y con el fin de analizar y discutir mecanismos de perfeccionamiento y fortalecimiento de los trabajos desarrollados por la Comisión Parlamentaria Conjunta. En el marco de dicho encuentro se propuso convenir esfuerzos con el fin de incrementar el papel de los poderes legislativos nacionales en el proceso de integración, planteando los siguientes temas para el debate: la participación del Poder Legislativo en el proceso de integración; los mecanismos de incorporación de las normas; el proceso de armonización legislativa; la institucionalización y la cuestión del Parlamento. Con relación a esta última problemática se discutieron líneas estratégicas para la Agenda del Parlamento del MERCOSUR, como creación de un espacio político regional de identificación y definición de intereses comunitarios.

En igual sentido, en octubre de 2003 el Consejo Mercado Común y la Comisión Parlamentaria Conjunta firmaron un Acuerdo Interinstitucional que expresa claramente el objetivo de constituir un Parlamento Regional para el MERCOSUR.

## Funcionalidad Jurídico-Institucional

Con fundamento en lo dispuesto por el Preámbulo<sup>7</sup> y los artículos 25 y 26 del Protocolo de Ouro Preto y lo establecido por los Presidentes de los Estados Parte en su Reunión de agosto de 2003, en el primer Considerando de este Acuerdo se manifiesta que *“la profundización en la estructura institucional del MERCOSUR es un factor clave para consolidar y vigorizar el proceso de integración regional”*. Asimismo, se expresa la necesidad imperiosa de reforzar la legitimidad democrática en el funcionamiento institucional del MERCOSUR y la efectividad de la internalización, en tiempo y forma, de la normativa emanada. Estas razones dan lugar a que se determine, en el segundo Considerando, que la constitución de un Parlamento Regional, que sintetice la expresión plural de la voluntad de nuestros pueblos sobre la base de una adecuada representación de la ciudadanía, permitirá avanzar en el dinámico proceso de integración en términos de fortalecimiento democrático y de poder institucionalmente compartido por medio de la separación, independencia y equilibrio entre las funciones.

Se destaca la importancia de los propósitos manifestados en este documento, pues exceden ampliamente a lo que concretamente se acuerda. Lo dicho en torno a la creación del Parlamento revela que su constitución es una meta cierta y así se lo determina en el cuarto Considerando de este Acuerdo, que refiere lo siguiente: *“Que en el tránsito hacia la irrenunciable instauración de un Parlamento regional, es hora, en el marco de las disposiciones vigentes del Tratado de Asunción y del Protocolo de Ouro Preto de brindar mayor participación a los Parlamentos de los Estados Parte, por la naturaleza de los órganos representativos del sentir de nuestros pueblos, en el proceso de conformación del ordenamiento jurídico del MERCOSUR”*.

En virtud de las metas sentadas, los organismos firmantes acuerdan que el CMC asuma el propósito de consultar a la Comisión Parlamentaria Conjunta en aquellas materias que requieran aprobación legislativa para su incorporación a los ordenamientos jurídicos de los Estados Parte y que la CPC asuma el compromiso de impulsar a través de sus Secciones Nacionales una responsable labor de internalización de la normativa, particularmente aquella cuya adopción por el CMC sea el resultado de un consenso con la propia CPC<sup>8</sup>.

El 17 de junio de 2003 se aprueba la “Propuesta Preliminar para la Organización Institucional del Parlamento del MERCOSUR<sup>9</sup>”, por la cual se

---

<sup>7</sup> *“Atentos a la dinámica implícita en todo proceso de integración y a la consecuente necesidad de adaptar la estructura institucional del Mercosur a las transformaciones que ocurran...”*. PROTOCOLO DE OURO PRETO, Preámbulo.

<sup>8</sup> MERCOSUR / ACUERDO INTERINSTITUCIONAL CONSEJO MERCADO COMUN – COMISION PARLAMENTARIA CONJUNTA. Montevideo, 6/10/03. Artículos 1º y 2º.

<sup>9</sup> MERCOSUR/REC. 13/03.

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

crea la Asamblea Legislativa del MERCOSUR, modificándose a tal fin la ya existente CPC a la que se le agregaría un nuevo rol. Sus funciones se extienden hacia la co-legislación junto con el CMC y el GMC.

En una segunda etapa se había previsto la creación del Parlamento del MERCOSUR a partir del 1º de enero de 2005. En sus avances la Decisión 1/04<sup>10</sup> de la CPC llamada "Declaración de Iguazú" afirma la necesidad de "una nueva institucionalidad del MERCOSUR". En un documento adjunto a dicha declaración se presentó el "Anteproyecto Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR" elaborado con el consenso de las Secciones Nacionales de la CPC.

Se espera que con la implementación de la Dec. 18/05<sup>11</sup> del CMC que crea el "Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR" se avance en la implementación del proyecto de Parlamento para el MERCOSUR.

En el contexto descripto, tal como lo manifiesta Vacchino (2002), es necesario señalar el papel que pueden cumplir los parlamentos para el desarrollo de una voluntad política consistente y sólida que posibilite enfrentar los escollos que surgen en contra la integración, en materia de armonización de las legislaciones nacionales, en la identificación de políticas comunes generales y sectoriales, en el conocimiento y difusión en las sociedades nacionales de los avances y problemas del proceso y en ser receptáculo y expresión de las inquietudes, necesidades y cuestionamientos que al respecto formula la sociedad civil de las Naciones participantes.

### 5. La revisión jurídico-institucional

En la propia conducción del MERCOSUR es posible advertir cierta disconformidad con los aspectos institucionales, de allí que se plantee una revisión a fin de lograr su fortalecimiento<sup>12</sup>.

En este sentido, a través de la Decisión N° 59 de diciembre de 2000,<sup>13</sup> se reestructuró los órganos dependientes del Grupo Mercado Común y de la

---

<sup>10</sup> MERCOSUR/CPC7DEC 1/04

<sup>11</sup> MERCOSUR/CMC/18/05. Fondo de Convergencia Estructural y Fortalecimiento de la Estructura Institucional del MERCOSUR. XXVIII reunión de Presidentes del MERCOSUR. Asunción del Paraguay 19/6/05

<sup>12</sup> CUMBRE DEL MERCOSUR. Declaración Conjunta de los Presidentes. 30 de junio de 2000. Texto Oficial. Ap. 20: "Se destacó la decisión de perfeccionar el Sistema de Solución de Controversias y el compromiso de asegurar la plena incorporación de la normativa MERCOSUR a los ordenamientos jurídicos de los estados partes en los plazos acordados, a efectos de garantizar la aplicación efectiva de los compromisos".

<sup>13</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. N° 59/00. B.O.N. 1/2/01. Pág. 14

## Funcionalidad Jurídico-Institucional

Comisión de Comercio. Posteriormente, mediante la Decisión Nº 7 de junio de 2001,<sup>14</sup> referida a la Adecuación de los plazos del Programa de Relanzamiento, se decidió prolongar el plazo para que un Grupo de Alto Nivel<sup>15</sup> presente una propuesta de perfeccionamiento del Sistema de Solución de Controversias y, asimismo, establecer una prórroga para que el SGT Nº 2 -sobre Aspectos Institucionales- concluyera el análisis de varias propuestas sobre los aspectos jurídicos e institucionales. En la Cumbre de Buenos Aires -febrero de 2002- se firmó el Protocolo de Olivos que estableció un Tribunal Permanente de Revisión y confirmó el procedimiento arbitral como modo de solución de controversias.

En posteriores reuniones de sus órganos se puso nuevamente de relieve la preocupación por el fortalecimiento institucional, lo que ha quedado plasmado en las actas respectivas. En la reunión XLVI del Grupo Mercado Común<sup>16</sup> se instruyó a la Comisión de Comercio a proseguir con los trabajos tendientes a la reglamentación de los Procedimientos Administrativos en el MERCOSUR y a elevar un informe para la XLVIII Reunión Ordinaria del GMC, al tiempo que se expresaron varias metas para los diferentes órganos:

- Respecto a la Comisión de Comercio se consideró el proyecto para su funcionamiento, que combina la celebración de reuniones ordinarias plenarias con reuniones de seguimiento periódicas, estableciendo la ciudad de Montevideo para la celebración de las mismas a efectos de contar con un lugar estable de trabajo. Como no se halló consenso en torno a esta propuesta, el GMC decidió elevar el tema a consideración del Consejo Mercado Común.
- El SGT 2 -sobre Aspectos Institucionales- elevó su informe sobre el proyecto de convertir a la Secretaría Administrativa en una Secretaría Técnica. El GMC lo elevó al Consejo Mercado Común con distintas alternativas para su conformación.
- También se elevó al Consejo Mercado Común un proyecto de Decisión del SGT 2 que aprueba las Reglas Modelo de Procedimiento para los Tribunales Arbitrales, las que tienen aún pendiente de definición su artículo 14, referido al lugar de los arbitrajes.
- Se expresó la preocupación por la conclusión del proceso de incorporación a los Estados Parte del Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios, a más de cuatro años de producida su aprobación por Decisión 13/97<sup>17</sup> del CMC.

---

<sup>14</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 7/01. B.O.N. 30/8/01. Pág. 20

<sup>15</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 65/00.

<sup>16</sup> MERCOSUR/GCM/ACTA.Nº2/02. 19 y 20/6/02. B.O.N. 3/9/02, pág. 13 y ss

<sup>17</sup> A la fecha de confección del Acta de la Reunión de cita -20/6/02- la situación era la que se describe. Sin embargo Argentina incorporó dicho Protocolo de Montevideo el 17 de julio de 2002 con la sanción de la ley 25.623, publicada en el Boletín Oficial el día 15/8/02.

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

- A raíz de la consulta elevada por el SGT 11 en lo atinente al procedimiento de revisión de reglamentos técnicos y su interpretación, se puso de manifiesto que toda revisión y consecuente modificación de un reglamento técnico significa adoptar un texto nuevo a ser aprobado por el GMC e incorporado a los ordenamientos jurídicos internos.
- El Foro Consultivo Económico y Social propuso institucionalizar el relacionamiento con el Comité Consultivo Mixto<sup>18</sup>.

El fortalecimiento institucional también está presente en las Decisiones 1/02<sup>19</sup> y 16/02<sup>20</sup> del Consejo Mercado Común. En la primera se instruye al GMC para que comience el proceso de transformación de la Secretaría Administrativa en Secretaría Técnica. En la segunda se solicita al GMC que a través del SGT 2 presente propuestas destinadas al fortalecimiento institucional, consistentes en analizar la estructura, los cometidos, el funcionamiento, la relación e interacción de los órganos que integran la estructura institucional, los mecanismos de asesoría técnica y el régimen de incorporación de la normativa.

En julio de 2002, la Presidencia Pro Témpore, al efectuar una evaluación del estado de situación del MERCOSUR, destacó que la estrategia futura debe basarse en cuatro vértices interrelacionados: el comercial, el productivo, el institucional y el de las relaciones externas. Como resultado de ello se promovieron las Decisiones 20/02<sup>21</sup> y 30/02<sup>22</sup> del CMC. La primera determina normas para el perfeccionamiento del sistema de incorporación de la normativa subregional al ordenamiento jurídico de los Estados Parte, con el objetivo de lograr uniformidad y consistencia a la vez de dotar de efectividad a los compromisos asumidos. La segunda refiere a la transformación de la Secretaría Administrativa en Secretaría Técnica, expresando en sus considerandos que *“las necesidades actuales del proceso de integración requieren avances institucionales que posibiliten la constitución de un órgano de asesoría técnica que pueda actuar desde una perspectiva común y contribuir a la consolidación del MERCOSUR”*.

En el año 2003 persistió la preocupación por la funcionalidad jurídico-institucional. En el mes de febrero, en la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, se fijó como aspecto prioritario de la Agenda el denominado ‘fortalecimiento institucional’, centrándose en la transformación de la

---

<sup>18</sup> MERCOSUR/GCM/ACTA.Nº2/02. 19 y 20/6/02. B.O.N. 3/9/02, pág. 16 y ss

<sup>19</sup> MERCOSUR/CMC/DEC 1/02,del 18/02/02. “Fortalecimiento Institucional”.

<sup>20</sup> MERCOSUR/CMC/DEC 16/02,del 5/07/02. “Fortalecimiento Institucional”.

<sup>21</sup> MERCOSUR/CMC/DEC 20/02,del 6/12/02. “Perfeccionamiento del sistema de incorporación de la normativa MERCOSUR al ordenamiento jurídico de los Estados parte”.

<sup>22</sup> MERCOSUR/CMC/DEC 30/02,del 6/12/02. En el mismo sentido MERCOSUR/GMC/RES. Nº 15/02 “Estructura y manual de cargos y funciones de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR”.

## Funcionalidad Jurídico-Institucional

Secretaría Administrativa en Secretaría Técnica y en la entrada en vigencia del Protocolo de Olivos en los cuatro países. En este sentido fueron emitidas las Decisiones 7/03<sup>23</sup> y 8/03<sup>24</sup> del CMC. En los considerandos de la primera se manifiesta la intención de *“acompañar la etapa actual del MERCOSUR con desarrollos jurídicos que permitan la profundización del proceso de integración en beneficio de los Estados Parte y de los particulares”*. En virtud de tales objetivos se instruye al GMC para que por intermedio del SGT 2 elabore un análisis sobre la aplicación directa en los ordenamientos jurídicos nacionales de la normativa subregional que no requiera tratamiento legislativo en los Estados Parte. Asimismo, en su artículo 3º se establece que el SGT 2 mantendrá contactos periódicos con la Comisión Parlamentaria Conjunta. La Decisión 8/03 establece un procedimiento para la derogación de normas subregionales, destacando en sus considerandos *“la necesidad de garantizar una mayor previsibilidad y seguridad jurídica en el proceso de incorporación de normas emanadas de los órganos del MERCOSUR”*.

La normativa analizada pone de manifiesto que expresiones tales como: ‘profundización del proceso de integración’, ‘mayor previsibilidad y seguridad jurídica’, ‘uniformidad del derecho’, ‘consistencia de las normas jurídicas’ revelan la intención de consolidar jurídicamente al MERCOSUR. No obstante, se considera que existe una tendencia a su burocratización, puesta de manifiesto en los nuevos mecanismos que se crean, los nuevos grupos que con el tiempo se tornan en permanentes, la ausencia de interrelaciones directas entre ellos y la superposición en los temas tratados, entre otros ejemplos. Si bien en la última Cumbre del MERCOSUR<sup>25</sup> se reconoció como prioritario el fortalecimiento institucional, no se ha planteado sobre el tema un abordaje integral y menos aún una consideración directa a la opinión de los protagonistas del proceso.

En este sentido, tomando como fuente documental las propias Actas de reuniones del CMC y del GMC, se advierte la ausencia de interrelación entre los organismos y la superposición temática de las cuestiones a tratar.

Con relación al Foro Consultivo Económico y Social, en el Acta de la XLII Reunión Ordinaria del Grupo Mercado Común -junio de 2001-<sup>26</sup> se señala que, tanto dicho Foro como el Grupo de Concertación Política, tratan cuestiones que ya están siendo abordadas por otros órganos de la estructura institucional, generándose superposiciones de tareas. Por ello, se considera conveniente que el Foro Consultivo fije su agenda dentro del marco de la

---

<sup>23</sup> MERCOSUR/CMC/DEC 7/03 del 17/06/03. “Aplicación directa de la normativa MERCOSUR a los ordenamientos jurídicos de los Estados parte”.

<sup>24</sup> MERCOSUR/CMC/DEC 8/03 del 17/06/03. “Procedimiento para la derogación de normas MERCOSUR”.

<sup>25</sup> CUMBRE PRESIDENCIAL. Asunción del Paraguay. 17/6/03

<sup>26</sup> MERCOSUR/GMC/XLII/ACTA Nº 2/01. B.O.N. del 30/8/01, pág.24.

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

Decisión N° 18/98 y, en observancia a sus pautas, fije su programa de trabajo.

La Decisión del CMC N° 2/02<sup>27</sup> sobre "Coordinación entre el GMC y el Foro de Consulta y Concertación Política -FCCP-", manifiesta en sus considerandos que *"la creciente dimensión política del MERCOSUR, requiere de un mayor grado de coordinación entre los órganos de su estructura institucional"*. Determina que el GMC y el FCCP deberán mantener la necesaria coordinación sobre las materias que tratarán, como así también un intercambio amplio de información sobre el desarrollo del proceso de integración en las áreas de sus respectivas competencias, estableciendo, además, funciones específicas a cada organismo.

Si bien en la XXIV reunión del Consejo del Mercado Común<sup>28</sup> se efectuó un señalamiento de la problemática referida, no se conoce aún programa alguno que plantee su corrección.

En los meses de octubre y diciembre de 2003, en oportunidad de realizarse la IV Reunión Extraordinaria del CMC y la XXV Reunión del Consejo Mercado Común respectivamente, se producen las últimas novedades institucionales dadas en el contexto del proceso de fortalecimiento Institucional: la creación del Comité de Representantes Permanentes y la entrada en vigor del Protocolo de Olivos que da inicio a las funciones del Tribunal Permanente de Revisión. Ello completa la estructura orgánica del MERCOSUR sin producir innovaciones en las características básicas de la misma. Pese a lo expresado por la prensa, no hay facultades supranacionales dadas al nuevo órgano político y el sistema de solución de controversias sigue siendo arbitral y ad hoc.

La revisión jurídico - institucional ha continuado en los años 2004 y 2005. Ya se han señalado oportunamente los avances en relación del Sistema de Solución de Controversias y a la creación de un Parlamento para el MERCOSUR.

En este contexto la XXVIII Reunión del Consejo del Mercado Común realizada en Asunción<sup>29</sup> analizó la situación institucional presente del MERCOSUR. Se aprobó el Informe del Grupo Ad Hoc de Alto Nivel para la Convergencia Estructural en el MERCOSUR y el Financiamiento del proceso de integración. El mismo se transformó en el contenido de la Decisión 18/05 sobre la creación de fondos para el completamiento de la estructura institucional. Dentro de las prioridades en la utilización del mencionado

---

<sup>27</sup> MERCOSUR/CMC/DEC N° 2/02 del 18/02/02. "Coordinación entre el GMC y el FCCP".

<sup>28</sup> CONSEJO MERCADO COMUN. Reunión XXIV. Cumbre de Presidentes. 17/06/03.

<sup>29</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. 2/05. XXVIII CMC. Asunción 19/06/05



## Funcionalidad Jurídico-Institucional

fondo se encuentra el “apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso integración”.

La expectativa ha crecido al respecto. No obstante no se visualizan modificaciones radicales al sistema. Los proyectos en debate mantienen las características intergubernamentales de los órganos, aunque se expresa el deseo de avanzar hacia una estructura más consolidada y que contemple la aplicación directa de su normativa e instancias de participación social.

### 6. Deficiencia en cuanto a seguridad jurídica

El análisis efectuado permite identificar las insuficiencias de la funcionalidad jurídico-institucional en cuanto al déficit participativo y democrático. A los efectos de contribuir al fortalecimiento del proceso se debería asegurar un sistema institucional, mediante una organización funcional adecuada a los objetivos del proceso. De allí la necesidad de una revisión profunda y una reforma integral de su estructura que contemple tanto los déficits señalados como la seguridad jurídica para los actores, ya que ésta constituye uno de los supuestos básicos para el desarrollo y profundización de los procesos de integración y sin ella no es posible avanzar en su concreción.

Para los actores resulta una cuestión fundamental, no sólo para las decisiones de inversión sino también para la fuerza competitiva de la subregión, considerada en su globalidad (Labandera Ipata, 1998). Con relación a ello, la evidencia empírica de esta investigación revela que la seguridad jurídica es considerada como el factor que incide con mayor fuerza condicionante en los flujos de inversión.

Por esta importancia asignada y por su relevancia jurídica cabe su precisión conceptual: *“la seguridad jurídica aparece íntimamente relacionada con la previsibilidad de las decisiones jurisdiccionales pudiendo ser éstas los puntos finales de cualquier controversia. Implica, entonces, conocer el comportamiento que siguen los jueces en la toma de sus decisiones y, en particular, las pautas empleadas en la interpretación de las normas aplicables”* (Kleinheisterkamp, 2000:536). Esta definición conduce directamente hacia el método de interpretación que se utiliza en la aplicación de normas en el MERCOSUR. Claro está que las normas en cuestión tienen como fuente original de creación a un acuerdo de Derecho Internacional Público. Las normas emanadas del MERCOSUR pasan a integrar el derecho interno de los Estados Parte y son aplicadas por el juez nacional. Ello plantea el interrogante acerca de cómo debe interpretarse el Derecho del MERCOSUR. Esta cuestión está lejos de ser resuelta de modo satisfactorio en su actual realidad jurídica.

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

Así, el concepto de seguridad jurídica se relaciona directamente no sólo con los criterios de interpretación y de aplicación por parte de los jueces, sino con la misma generación de las normas, de modo tal que el cuerpo normativo como un todo coherente ofrezca en sí mismo las pautas de interpretación necesarias y previsibles. La vía jurídica es la única que puede garantizar la continuidad de un proceso que se propone llegar a un Mercado Común, de allí que –tal como lo afirma Halperín– los procedimientos de arbitraje o judiciales, a pesar de las diferencias que presentan entre sí, implican la intervención de tribunales y éstos se caracterizan por la independencia respecto a las partes y criterio jurídico, tanto de actuación como de pronunciamiento (Halperín, 1984).

En el devenir de los procesos integracionistas suelen suscitarse conflictos de variada naturaleza que se convierten en un supuesto de hecho y de derecho de insoslayable consideración. Peña ha definido al conflicto como toda situación planteada por la reclamación de uno o varios Estados participantes de un esquema de integración o cooperación comercial, por entender que el comportamiento de otro u otros Estados atenúa o anula el efecto previsto por las normas de liberación del comercio en relación a la circulación de mercancías o circulación de otros factores (Peña, 1973). Sin embargo, para Calceglia (1995) el concepto es más amplio ya que el conflicto puede provenir de la naturaleza de los objetivos que se persigan, de los mecanismos de liberalización comercial, de la estructura jurídica e institucional, de los cambios en el contexto político y económico, o de las características de los intereses en juego. Si se atiende la interacción de los actores, el universo de conflictos se amplía por las divergencias que pudieren surgir entre: Estados Parte; Estados Parte y un órgano; Estados Parte y particulares; particulares de diferentes Estados Parte; particulares y un órgano; y entre órganos.

La presencia latente del conflicto implica la necesidad que la funcionalidad jurídico-institucional permita no sólo la concertación de intereses y su recepción en la normativa legal, sino que también prevea soluciones ante los incumplimientos, desinterpretaciones y demás problemáticas conflictivas. Las normas jurídicas son el principal elemento de regulación de la conducta real de los integrantes. Pese a las limitaciones que tiene el derecho frente a situaciones reales, el respeto a las normas jurídicas es la principal garantía tanto para los intereses nacionales en juego como para los de la comunidad integrada.

Como la seguridad jurídica supone, entre otros aspectos, la interpretación uniforme del derecho, surgen nuevos posibles conflictos de concepción –que se suscitan ante las ambigüedades del modelo jurídico elegido–, de aplicación –que se presentan cuando existen oscuridades, lagunas, o interpretación errónea– y de organización –que surgen ante un problema de

## Funcionalidad Jurídico-Institucional

competencia orgánica- (Peña, 1973). Ellos son susceptibles de ser solucionados por vía arbitral o judicial y en forma interna o externa, en tanto que la eficiencia en la solución estará dada por la mayor o menor complejidad o formalidad del mecanismo, que influye en la celeridad del sistema.

El Protocolo de Brasilia determina el ámbito de aplicación ante controversias que surjan entre los Estados Parte acerca de la interpretación, aplicación o incumplimiento de las disposiciones del Tratado de Asunción y de la normativa emanada de los organismos del proceso de integración<sup>30</sup>. Incluye a los particulares en el ámbito de aplicación frente al supuesto que se produzca un conflicto ante la sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados Parte, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorio o de competencia desleal, en violación del Tratado de Asunción, de los acuerdos celebrados en el marco del mismo, de las decisiones del Consejo Mercado Común, o de las resoluciones del GMC. Establece la creación de Tribunales Ad Hoc –para cada caso- cuyos laudos no crean doctrina vinculante para los sucesivos árbitros, generando de este modo la posibilidad de pronunciamientos jurídicos contradictorios.

El Protocolo de Olivos confirma el mismo criterio en cuanto a definir las controversias que serán sometidas al mecanismo arbitral. Incrementa el universo normativo que pueda regular los conflictos definidos e incluye esta suerte de derecho generado por el MERCOSUR en las Decisiones del Consejo Mercado Común, en las Resoluciones del Grupo Mercado Común y en las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR<sup>31</sup>.

Como ya se manifestara, a fin de garantizar la seguridad jurídica, la interpretación normativa del MERCOSUR debería ser uniforme. No sólo que ello no es así, sino que, además, la naturaleza intergubernamental de sus órganos agudiza esta problemática. Sólo existe una alusión a la creación de un derecho uniforme en el artículo 1º del Tratado de Asunción, cuando impone a los Estados Parte *“armonizar sus legislaciones, en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración”* y, en el artículo 38 del Protocolo de Ouro Preto, al establecer que las partes *“se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR”*. Por no haber sido definido un método uniforme de interpretación, la misma queda librada al caso concreto del conflicto y en manos de quien deba resolverlo, de tal manera que depende de los distintos

---

<sup>30</sup> PROTOCOLO DE BRASILIA PARA LA SOLUCION DE CONTROVERSIAS. CMC/Dec 1/1991. Art. 1º

<sup>31</sup> PROTOCOLO DE OLIVOS PARA LA SOLUCION DE CONTROVERSIAS EN EL MERCOSUR. 18-02-02. Artículo 1º.

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

órganos nacionales y de los funcionarios, condicionando la actuación de los actores en cuanto a la seguridad jurídica que les debe brindar el sistema.

A la luz de la experiencia europea sobre el particular, el derecho que surja como consecuencia del avance del proceso debería cumplir como mínimo con dos condiciones para su viabilidad: supremacía sobre la normativa nacional y su interpretación y aplicación por parte de tribunales supranacionales. La seguridad jurídica en el MERCOSUR se garantizará mediante un mecanismo institucionalizado de interpretación del derecho y de creación de doctrina jurídica propia, con la adecuación y armonización de los ordenamientos jurídicos nacionales al derecho comunitario que se cree y con un eficiente control de la legalidad.

### 7. La deficiencia en la naturaleza de los órganos

Todos los organismos adoptan sus decisiones intergubernamentalmente siguiendo el camino diplomático del consenso-unanimidad. Esta modalidad no resulta satisfactoria. De allí la necesidad de precisar el concepto de supranacionalidad, que implica la transferencia a un órgano comunitario de competencias de los Estados en beneficio de la integración.

Algunos autores prefieren la denominación sobre-estatal o supra-estatal por entender que la expresión supranacional implica la existencia de un poder político superior a los Estados (Quadros, 1991). Gilberto Kerber (2001) encuentra su origen en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, cuyo artículo 9º, en la versión alemana, utiliza el término "*ubre*" que tiene connotaciones de superioridad jerárquica. El autor sostiene que hubiese sido más exacto la utilización del término "*ober*" – oberstaatlich-, pues a pesar de significar ambos "*encima de*" esta expresión se corresponde mejor con el término supranacionalidad. Por su parte, Pierre Pescatore (1973: 33) la define como "*una autonomía de poder y de acción colocada al servicio de intereses, o si se quiere, de objetivos comunes a varios Estados*".

La supranacionalidad se manifiesta en diversos aspectos que han sido señalados como necesarios para una reforma profunda del MERCOSUR (AA.VV, 1995). Entre ellos cabe mencionar los siguientes: la primacía del derecho de la integración sobre el interno de los Estados miembros; la fuerza ejecutiva del derecho creado; la atribución de competencias limitadas a favor de instituciones creadas; la interpretación uniforme del derecho, encomendada a jueces con imperio.

En el trabajo de campo de esta investigación se indagó sobre la opinión acerca de la creación de órganos supranacionales -independientes de los Estados Parte y con fuerza jurídica propia en sus decisiones-. La mayoría de

## **Funcionalidad Jurídico-Institucional**

los encuestados manifestó acuerdo con la creación. Entre las organizaciones empresarias ninguna expresó desacuerdo. Sólo alguna cooperativa así lo hizo.

Los encuestados identificaron como órganos a crear, de esa naturaleza y en orden de prioridad, el Tribunal de Justicia, el Parlamento y, por último, el Comité de Regiones. La prioridad otorgada al Tribunal de Justicia guarda coherencia con la crítica que manifestaran sobre el actual sistema de solución de controversias. Asimismo, en la inclinación hacia el Comité de Regiones estaría presente la problemática del desarrollo regional interno.

Si bien estos resultados son válidos para la muestra seleccionada, una vez más corroboran lo expresado en anteriores investigaciones acerca de la necesidad de dotar al MERCOSUR de instituciones supranacionales.

El Mercado Común implica necesariamente un mayor desarrollo y densidad institucional. Siguiendo a Noto, es probable que si se dota al sistema de supranacionalidad se genere un mayor crecimiento de las capacidades organizativas de las instituciones que, mediante su accionar autónomo, impulsen el proceso de integración (Noto, 2001).

### **8. La estructura jurídico-institucional y el comportamiento de los actores**

A partir de la estructura jurídico-institucional dada al MERCOSUR, el comportamiento de los actores en cuanto a su participación en las diferentes etapas se ha circunscripto a las facultades y competencias otorgadas por la normativa orgánica.

En efecto, en el proceso de integración no se han producido cambios que revelen un salto cualitativo desde el intergubernamentalismo a una integración orgánica más profunda.

Como factor exógeno, ya se han señalado los marcos de escepticismo y retraimiento que hacen tímida la participación general, aunque cabe concluir en que son los factores endógenos los que condicionan la conducta de los actores.

Las estructuras del Consejo Mercado Común, del Grupo Mercado Común y de la de la Comisión de Comercio, al estar compuestas por funcionarios designados por los poderes ejecutivos de los Estados Parte sólo han posibilitado la actuación de las direcciones gubernamentales y de los funcionarios ministeriales.

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

En los Sub Grupos de Trabajo parecería haberse abierto alguna ventana de participación que –sin embargo– sigue estando condicionada a la invitación gubernamental y a su carácter de mera opinión técnica y de consideración facultativa.

Como ya fuera analizado, la creación del Foro Consultivo Económico y Social y de la Comisión Parlamentaria Conjunta habían suscitado enorme expectativa que ya *ab initio* su carácter facultativo desalentara y limitase. Razones por las que quedan claramente excluidos de las decisiones los Parlamentos, los partidos políticos, los sindicatos, las Pymes y las ONGs.

Los actores no gubernamentales son la cuestión. ¿Qué camino de participación les resta? Ya se ha visto que han utilizado las Declaraciones y los canales asociativos fuera de la institucionalidad del MERCOSUR, en el caso de los más activos. Los de menor dinamismo se han limitado a un rol pasivo que observa y no forma parte de los flujos de las interrelaciones del sistema. Son, finalmente, recipiendarios de las decisiones de sus gobernantes y a partir de ellas juzgan la conveniencia de tomar o no las ventajas provenientes de las desgravaciones arancelarias.

Interesar a los funcionarios del Grupo Mercado Común a nivel nacional ha sido otro camino adoptado. Si en esa instancia se logra captar la voluntad e interés en la cuestión que se plantee, quizás –y de la mano del funcionario– llegue a dilucidarse en la estructura orgánica.

Del mismo modo funciona el planteamiento de conflictos y controversias. Los artículos 40 a 44 del Protocolo de Olivos plantean para el Reclamo de Particulares, que deberán ser “*presentados por escrito ante la respectiva Sección Nacional del GMC*”. Este proceder habilitará las consultas entre los Estados comprometidos y la elevación del reclamo ante el GMC que finalmente recibirá un dictamen de una Comisión de Expertos.

Las propuestas y cuestiones que se susciten son mediatizadas por los funcionarios quienes no están ejerciendo una función representativa de los protagonistas.

El trabajo de campo ha corroborado lo afirmado precedentemente: las organizaciones encuestadas canalizaron su participación, en primer lugar, a través de los Sub Grupos de Trabajo del Consejo Mercado Común y, en segundo término, en las Reuniones y Comisiones a nivel nacional.

Lo expresado lleva a la conclusión que sin una profunda reforma de la estructura orgánico–funcional del MERCOSUR no es posible lograr mayores niveles participativos.

### 9. Una matriz jurídico-institucional alternativa

Conforme a las insuficiencias detectadas, a lo declarado por los gobiernos y lo demandado por los actores, se propone una matriz jurídico-institucional para un escenario que plantea un mayor grado de profundización del proceso, que fuera corroborado como una necesidad por los resultados obtenidos en el trabajo de campo.

Cuando se indagó acerca de las alternativas de evolución del MERCOSUR los encuestados –casi en modo unánime- se manifestaron a favor de *que se desarrolle más*. Ninguna respuesta se obtuvo para la alternativa *que se debilite* y resultó poco significativa la alternativa *que siga como hasta ahora*.

Consultados sobre las alternativas para un mayor desarrollo, menos de la mitad de los encuestados consideró que *debe profundizarse*, sólo en algunos casos se contestó que *debe ampliarse* y la mitad de la muestra respondió que debe transitar *ambas alternativas*. Estos resultados revelan que en su mayoría se *acuerda con su profundización*. En este aspecto, la *Integración Económica Total* es el grado de integración escogido mayoritariamente por los consultados. En segundo lugar se ubica el *Mercado Común*. Una mínima porción escogió la *Unión Económica*. Sólo un una porción minoritaria optó por la *Unión Aduanera*, que implicaría perfeccionar el grado parcialmente alcanzado en el MERCOSUR. Como la Integración Económica Total y la Unión Económica suponen un Mercado Común, es posible inferir que existe consenso en torno a alcanzar el objetivo formal del proceso. Estos resultados guardan coherencia interna con lo manifestado por los encuestados ante la consulta por las razones de oposición al ALCA, donde alrededor de un tercio de la muestra expresó que *debe priorizarse la profundización del MERCOSUR*. Asimismo, la mayoría expresó que las negociaciones con el ALCA deberían ser *en bloque* a fin de potenciar la capacidad de negociación externa.

Teniendo en cuenta el requerimiento de un mayor grado de profundización, se propone una matriz dinámica de interrelaciones institucionales con interacciones de tipo interorganizacional.

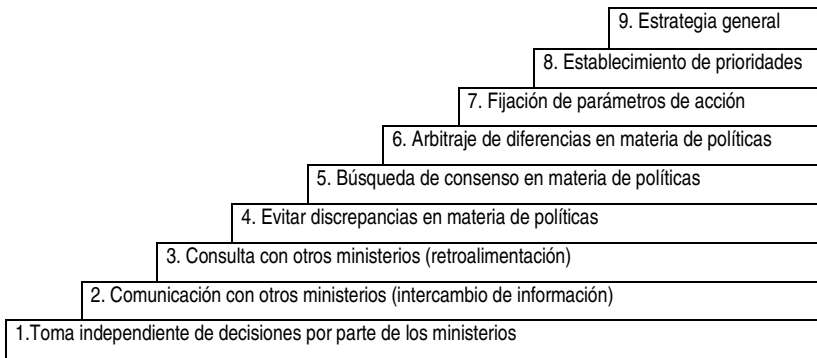
A tal efecto, se parte de la “Escala de Coordinación de Políticas” de Metcalfe, utilizada como instrumento de medición de las capacidades de coordinación de políticas en algunos países miembros de la Comunidad Económica Europea, ante la tendencia en el ámbito internacional al aumento de la interdependencia entre los gobiernos que ha llevado a reformas administrativas internas. El autor sostiene que los gobiernos nacionales participan cada vez más en las organizaciones internacionales y se involucran en negociaciones mutuas, poniendo en duda la eficacia de las instituciones creadas porque *“la magnitud de los compromisos políticos*

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

*asumidos frente a los objetivos cada vez más ambiciosos supera el nivel de desarrollo de las capacidades institucionales y administrativas necesarias para alcanzarlos” (Metcalfe, 1994:237).*

Ante la complejidad y multidimensionalidad del fenómeno integracionista y dado que el autor sostiene que su instrumento es susceptible de aplicación a otras organizaciones, se realiza un abordaje tendiente a que el sistema funcione como un todo en el que las partes trabajen interrelacionadamente de manera más eficiente. Si bien advierte que la coordinación *“resulta siempre precaria porque la división organizacional del trabajo, la especialización profesional y el autointerés burocrático generarán tendencias centrífugas”* (idem: 243), se trata de buscar que el todo se desempeñe mejor que la suma de las partes, a fin de evitar el fenómeno opuesto -desintegración y fragmentación-

Dicha escala de coordinación, basada en una escala Guttman, diferencia una secuencia ordenada de componentes cualitativos de capacidad de coordinación, pudiendo ser esquematizada de la siguiente manera (idem:246).



Si bien la misma ha sido aplicada como instrumento de medición de coordinación de políticas en la Unión Europea, también ha sido utilizada para identificar los déficits y diferenciar las singularidades de las capacidades para afrontar los desafíos de la integración de otros desafíos que se pueden definir en mecanismos y acciones necesarios para adquirir capacidades nuevas o renovadas (Grandi, 1998:105). Así es como se han combinado como instrumentos de análisis la escala de referencia, un circuito sistémico y fases en la coordinación. Grandi construye así un triángulo -direccionalidad, gestionabilidad y gobernabilidad- que aplica en tres niveles: el nivel



## Funcionalidad Jurídico-Institucional

interprocesos, constituido por el ámbito interregional e internacional; el nivel intraprocesos o proceso de integración; y el nivel nacional-sub-nacional.

Como se pretende proponer una matriz jurídico-institucional para el MERCOSUR, se toman los ámbitos nacionales y el propio del proceso de integración interactuando entre sí, asignando a cada escalón un órgano responsable de garantizar los contenidos de la coordinación propuestos para cada estadio.

Si bien en el ámbito nacional la estructura jurídico-constitucional de cada Estado Parte determina su modo de organización y coordinación, igualmente pueden aplicarse los nueve pasos de Metcalfe. Las Secciones Nacionales de los organismos del MERCOSUR y de los nuevos que se proponen, con facultades supranacionales, serán los garantes de su efectiva aplicación.

En el nivel MERCOSUR, el primer estadio de la escala podría llevarlo a cabo el Parlamento que se propone. De este modo, la nueva estructura ganará en representatividad y legitimidad. Se conformará con el voto directo de los ciudadanos, quienes podrán a su vez ser elegidos. Emitirá normas aplicables a los particulares. La ciudadanía, representada ahora por los parlamentarios directamente elegidos actuará proponiendo e impulsando normas con la mayor legitimidad democrática posible<sup>32</sup>. El Foro Consultivo Económico y Social podría contribuir directamente a la creación normativa como así también los Grupos de Trabajo que hoy dependen del Grupo Mercado Común y las Comisiones Ad Hoc. A través de ellos se instrumentaría la participación de los sindicatos, las ONG s y los demás actores antes señalados.

El segundo y tercer estadio podrían consistir en un proceso de información y retroalimentación entre todos los órganos involucrados. En la matriz se señalan flechas en múltiples direcciones para indicar dichas interacciones. En esta fase el Comité de Regiones tendría un rol destacado por sus facultades supranacionales, previamente determinadas y específicas, para canalizar las propuestas que estén directamente relacionadas con la promoción del desarrollo de zonas o regiones particularmente consideradas.

Los Jueces Nacionales y la Corte del MERCOSUR se han concebido como los órganos responsables de resolver los conflictos que inevitablemente van a plantearse (estadio 4). La Corte que se sugiere deberá tener carácter supranacional. Tendrá a cargo la interpretación uniforme de la normativa del MERCOSUR. Tendrá facultades para resolver conflictos entre los Estados Parte; los Estados y los particulares; los Estados y un órgano; los

---

<sup>32</sup> A semejanza de lo que significa para la UE el Parlamento Europeo: "primera asamblea internacional compuesta por representantes de los pueblos de los Estados reunidos en Comunidad" (Artículos 20 Tratado de la CECA y 137 de la CEE)

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

particulares y un órgano; entre órganos; y entre particulares; cuando estén en juego los objetivos y propósitos del proceso de integración, cuando se hayan vulnerado derechos comprometidos o cuando se hayan ocasionado perjuicios concretos a cualquiera de las partes. Los Jueces Nacionales serán considerados Jueces del MERCOSUR y podrán aplicar su normativa en los ámbitos de su competencia. A partir de la generación de doctrina jurídica aportará mayor seguridad jurídica y confianza a los actores, teniendo el control de legalidad de los actos de los funcionarios.

La búsqueda de consensos en materia política (estadio 5) estará liderada por el Consejo Mercado Común al que se encomienda la conducción política en estrecha vinculación con el Parlamento del MERCOSUR<sup>33</sup>. Esta relación con el Parlamento se propone en virtud de lograr mayor transparencia y coherencia en la toma y ejecución de las decisiones políticas.

El sexto estadio estará a cargo de la Corte del MERCOSUR. Se definen en la matriz los tipos de conflictos en los que actuará. Asimismo tendrá competencia en una suerte de Derecho Administrativo del MERCOSUR para dirimir justamente los conflictos entre los órganos de su estructura. Su producción doctrinaria fortalecerá la seguridad jurídica y retroalimentará al sistema.

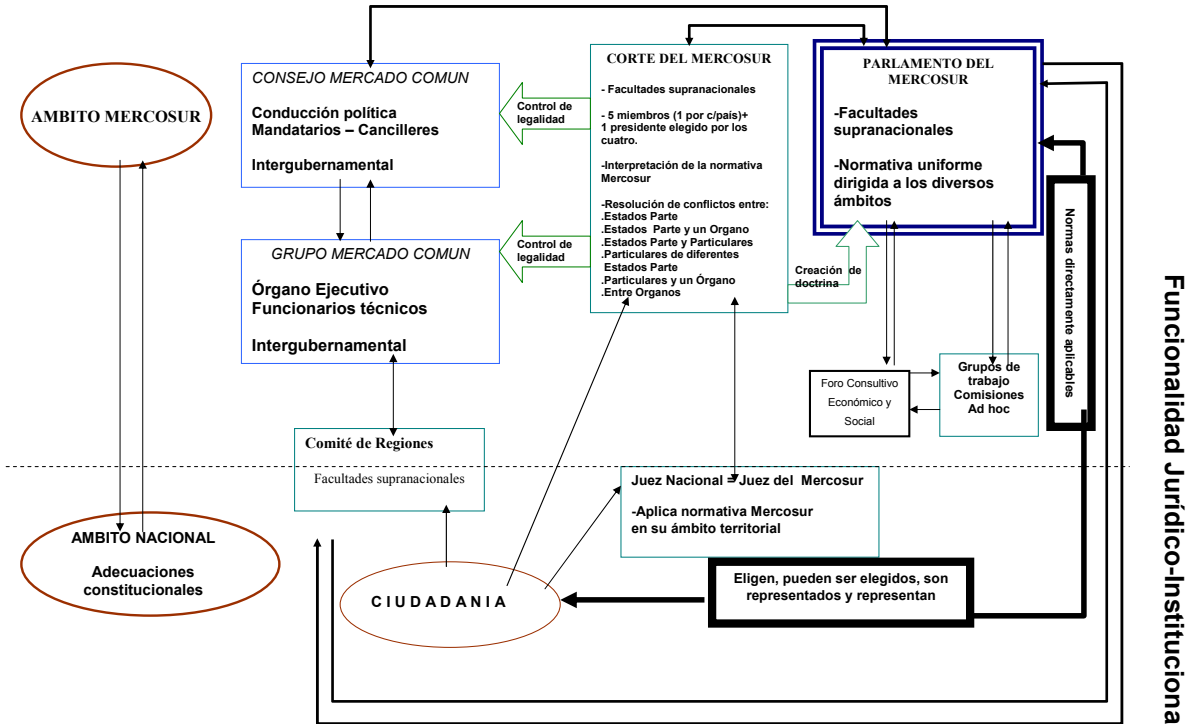
La fijación de los parámetros de acción, luego de todo el proceso descrito estará a cargo del Grupo Mercado Común (estadio 7). El Consejo Mercado Común tendrá la responsabilidad final de los estadios 8 y 9 -Establecimiento de prioridades y Estrategia General-. Para que ambas gocen de legalidad deberán haber sido consagradas en verdaderas leyes del MERCOSUR aprobadas por el Parlamento.

La propuesta que se formula implica un esbozo de diseño. Se realiza en conciencia de que cada órgano propuesto exige un estudio particularizado y profundo, que no es pretensión llevar a cabo aquí, ya que las derivaciones conceptuales y empíricas que surgen de la estructura interna de cada uno de los órganos propuestos merecerían un exclusivo trabajo de investigación.

---

<sup>33</sup> El artículo 30 del Acta Unica de Europa asigna en su esquema de cooperación política al Consejo Europeo el rol de dar impulso, orientaciones y comisionar a las instituciones comunitarias como así mismo arbitrar conflictos. Se hace notar que el Parlamento Europeo, asimismo, tiene competencia de co-decisión para los acuerdos relacionados con la política de desarrollo y sobre ingresos a la Comunidad. (Vacchino, 1990).

## DISEÑO DE UNA MATRIZ JURÍDICA PARA EL MERCOSUR





## Capítulo VI

### INFLUENCIAS Y CONDICIONANTES EN LOS COMPORTAMIENTOS DE LOS ACTORES

Noemí Beatriz Mellado\*

#### 1. **Ámbito doméstico: organizaciones, dirigentes e intereses**

En este nivel se trató de determinar la representatividad de las organizaciones y sus dirigentes y la participación de los asociados, afiliados o delegados en la definición de las demandas institucionales e identificando intereses.

Los resultados indican una *representatividad suficiente* de las organizaciones empresariales, a diferencia de las cooperativas que exhiben una *representatividad limitada*.

Para establecer la representatividad de los dirigentes se tuvo en cuenta la amplitud de la representación sectorial en el gobierno de la organización –medida por la intervención en la conducción del sector o sectores que representan la organización– y la legitimidad de los dirigentes –operacionalizada en la concurrencia a la elección de autoridades–. Los entrevistados manifestaron, en general, que existe una amplia *representación sectorial en el gobierno* que a partir del predominio de una concurrencia mayor al 50% de los afiliados en la elección de autoridades determina su *legitimidad*.

La asistencia a las Asambleas Ordinarias nos permite definir la participación de sus miembros, ya que es en su seno donde se originan las demandas, se discuten y concertan, tanto las políticas como su ejecución, y se controlan los actos de gobierno. Los resultados aquí obtenidos difieren notablemente de los referidos a la asistencia para la elección de autoridades. Si bien la

---

\* Abogada, Especialista en Derecho de la Integración Económica (UNLP). Profesora Titular Ordinaria de Economía Política, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales; Profesora de Teoría de la Integración y de Integración Latinoamericana. Directora del Instituto de Integración Latinoamericana, de la Maestría en Integración Latinoamericana y de la Especialización en Políticas de Integración (INLP). Integrante del banco Nacional de Evaluadores con Categoría I. Responsable por la UNLP de varios programas internacionales de cooperación científica. Autora de diversas publicaciones sobre Economía Internacional e Integración.

En este capítulo se exponen los resultados del trabajo de campo distinguiendo tres niveles de exposición y análisis.

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

elección muestra una asistencia mayor al 50%, comparada con las ordinarias dicha asistencia resulta menor al 50%. Cabe entonces reiterar la pregunta acerca de dónde se generan las demandas y cómo se determinan las políticas. Esto permite plantear en términos hipotéticos que ellas se originan en el desempeño personal de los dirigentes o se determinan tecnocráticamente. Cualquiera de las dos alternativas determinaría que los intereses se definen desde la superestructura, desestimando la participación efectiva de los afiliados.

A fin de profundizar este aspecto, se interrogó sobre la efectiva realización de las asambleas, es decir, si ellas se celebran en primera o segunda convocatoria. La mayoría de las organizaciones empresariales manifiestan hacerlo en primera convocatoria. Cabe suponer que las respuestas no reflejan la realidad. En este sentido, el hecho de que en los estatutos exista la posibilidad de convocatoria simultánea -en primera y segunda- puede inducir a la creencia de que, celebrada la asamblea una hora después, sigue siendo la primera convocatoria. Esta última posibilidad se plantea a partir de la ignorancia en torno a las previsiones estatutarias mostrada por los dirigentes en ocasión de las entrevistas.

Los resultados exponen una *insuficiente participación* al momento de determinar los intereses colectivos de las organizaciones y definir las demandas. Esta situación se torna más grave en el caso de las organizaciones empresariales atendiendo a que la mayoría, de los entrevistados que integran la conducción, son propietarios o representantes de una empresa -representando, por ello, *intereses particulares*-. No obstante, las cooperativas aunque en forma limitada exponen una *mayor participación*.

Las dirigencias empresariales y cooperativas relevadas, representan tanto los intereses nacionales como los de las pequeñas y medianas empresas. La mayoría de sus organizaciones interviene en ambas corrientes del comercio exterior, pero sólo una mínima proporción tiene especialización exportadora, por lo que estas asociaciones representan sectores *mercado-internistas*, para los cuales las exportaciones se constituyen en una alternativa de coyuntura. Las exportaciones *se concentran en el MERCOSUR*, particularmente en *Brasil*, principal destino dentro del bloque. De manera similar, *las importaciones se originan en el bloque subregional*, especialmente en *Brasil*.

En suma, los intereses representados por las organizaciones empresariales y cooperativas son *heterogéneos*, predominando para las empresariales los *particulares* sobre los generales y los *sectoriales* para las cooperativas; *los de las Pymes* sobre los de las grandes empresas; *los nacionales* sobre los trasnacionales y *los mercado-internistas* sobre los exportadores. El mercado regional, visualizado como un *mercado interno ampliado*, se constituye en

## Influencias y Condicionantes en los Comportamientos de los Actores

una alternativa muy importante, tanto para los que exportan como para los que importan.

### 2. **Ámbito nacional: función y modalidades de actuación**

En este segundo nivel el análisis se orientó a determinar el rol de las organizaciones y sus modalidades de actuación hacia el Estado, incluyendo los espacios decisorios asociados al proceso de integración.

Las organizaciones empresariales y cooperativas expresan que su principal papel es *influir sobre el Estado* para obtener medidas que beneficien a sus asociados. Este rol es coincidente con los resultados a los que arriba Silvana Bruera (1992) en el trabajo de campo que realizara en la industria manufacturera uruguaya. Allí las grandes y medianas empresas consideraban que las cámaras a las que pertenecían debían emprender acciones de presión hacia el Estado para canalizar sus demandas, aquí las organizaciones que integran la muestra representan mayoritariamente a pequeñas y medianas empresas.

Para los empresarios, siempre que su poderío económico o capacidad de influencia directa sea reducido, sus asociaciones aparecen como *instrumento de influencia sobre el Estado* -no habiendo modificado el patrón tradicional de actuación que describe Viguera (1996)-, a fin de lograr la satisfacción de sus demandas. Esta relación empresarios/Estado se ve condicionada por las transformaciones socioeconómicas y políticas acaecidas en Latinoamérica y particularmente en el orden nacional, a través de las cuales los poderes ejecutivos adquieren un papel preponderante y los espacios de vinculación con el poder cumplen una función estratégica, como se manifestara en anteriores capítulos.

En el caso de las organizaciones cooperativas ellas también son un *medio apto de influencia sobre el Estado*, pese a la existencia de espacios institucionales en los que tienen reconocimiento formal.

Por otra parte, perciben que la organización tiene como función *contribuir a mejorar la competitividad sectorial*, ello se explica en el marco de las transformaciones operadas por efecto de las políticas económicas nacionales y de relacionamiento externo, ya descritas en anteriores capítulos, que llevaron a las Pymes a desempeñar un papel secundario en el sistema productivo nacional. Como se manifestó, ante esta situación de hecho, que obstaculiza el desarrollo de las unidades productivas, las organizaciones

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

tratan de fortalecer la posición de sus representadas en el mercado mediante la asistencia a sus asociados, adoptando una actitud defensiva que no es susceptible de generar un accionar colectivo. Son sus temas centrales el reclamo de apoyo del Estado, la reconversión, el aprovechamiento de nichos que el mercado ofrece y las estrategias inter-empresariales en la subregión.

A continuación se expone un cuadro síntesis de los comportamientos predominantes de las organizaciones.

### Comportamiento de las organizaciones hacia el Estado

Organizaciones	Comportamiento		
	Activo		Pasivo
	Directo	Indirecto	
<i>De PYMES</i>		█	█
<i>De Grandes empresas</i>	█		
<i>Cooperativas</i>		█	█

Referencia:  Comportamiento predominante.

Mientras que la generalidad de los estudios previos coincide en señalar la posibilidad o el derecho de influir en la toma de decisiones en los procesos de integración y sostiene la participación de los actores como solución al déficit democrático que sufre el MERCOSUR, otros revelan el protagonismo adquirido por ciertos actores que gozan de poderío económico y/o capacidad de influencia directa. De allí que en la articulación de intereses con los espacios de vinculación al proceso se diferencie el ámbito nacional del subregional.

En el nacional, si bien la capacidad de influencia de los actores se encuentra condicionada por una serie de factores, el institucional adquiere una importancia primordial por la propia naturaleza intergubernamental de la funcionalidad jurídico-institucional del proceso. Es menester tener presente aquí que en el orden interno de los países se involucran una serie de instituciones privadas y estatales en sus distintos niveles.

En la estructura formal, los funcionarios públicos que representan al país ante los órganos del MERCOSUR, responden al Grupo Mercado Común sección nacional, coordinado por Cancillería que entre sus atribuciones aprueba los acuerdos sectoriales suscritos por los sectores privados de los Estados Partes. También integran la estructura orgánica formal los Subgrupos de trabajo -sección nacional- y se han creado comisiones en torno a los mismos que constituyen espacios limitados de participación de los actores productivos, porque siguen estando condicionados por la



## **Influencias y Condicionantes en los Comportamientos de los Actores**

invitación gubernamental y el carácter de mera opinión técnica y de consideración facultativa.

De manera paralela existe una estructura informal integrada por el cuerpo de asesores técnicos que, entre otras funciones, tiene a su cargo la comunicación informal con los actores privados en reuniones a iniciativa del Estado. También los actores mantienen intercambios informales con funcionarios nacionales relacionados con los Subgrupos o Comisiones técnicas. Es por ello que, para las organizaciones empresariales, las *reuniones* convocadas por las burocracias y las convocadas por las *organizaciones sectoriales regionales*, como el Consejo Industrial del MERCOSUR –CIM- que agrupa a las asociaciones industriales de los cuatro países miembros, constituyen la segunda instancia de su actuación.

La intervención de los actores, conforme manifiestan los entrevistados, se da en las reuniones oficiales y comisiones, las que dependen de las tecnoburocracias ministeriales de turno, que determinan la índole del tema a abordar, de allí que *institucionalmente se condicione* el comportamiento de los actores *para el ejercicio de influencias diferenciadas*.

La influencia de los actores en los decisores políticos está determinada por su mayor poder económico o por su cercanía con los espacios decisorios, conforme surge de nuestros estudios anteriores (AAVV. 2003) que revelan que se consulta a *los más influyentes* y no a los posibles afectados por la decisión. Son actores influyentes *los grandes grupos económicos y las empresas transnacionales* por su "*capacidad de condicionar la economía y las decisiones*". El *lobby* y *la presión* son los canales informales a través de los cuales imponen sus intereses. Estos datos muestran las transformaciones ocurridas en las relaciones Estado-mercado-sociedad que favorecen este acceso diferenciado al poder político, cuyo análisis particularizado escapa a los propósitos generales de esta investigación, si bien han sido abordados, contextualmente, en el Capítulo II.

### **3. Ámbito subregional: participación y opinión de los actores**

Cuando en el análisis nos desplazamos del nivel nacional al subregional la problemática adquiere un mayor grado de complejidad. Cabe cuestionar también aquí la insuficiente participación de los actores, ya que en este escenario se reproducen los conflictos y contradicciones de las sociedades domésticas, de tal manera que la relación dificultosa que pudiera existir entre Estado y actores –en tanto integrantes de la sociedad- subsistirá en este segundo nivel.

La mayoría de las organizaciones *no intervienen en las negociaciones* del MERCOSUR. Las que sí, lo hacen prioritariamente en los *Sub Grupos de*

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

*Trabajo* –las cooperativas no intervienen como ya se manifestara. El *Foro Consultivo Económico Social* no es considerado como instancia de participación por las organizaciones empresariales ni las cooperativas, mostrando congruencia con la competencia de cada espacio –los Subgrupos articulan demandas específicas en tanto en el FCES, que tiene competencia residual, nada decide.

La totalidad de las respuestas muestran coherencia interna respecto de la relación que los diferentes tipos de organizaciones mantienen con el Estado.

Existe por parte de los actores una imagen negativa de la funcionalidad institucional del proceso. El señalamiento de manera casi unánime de que, con el fin de lograr metas superiores de integración, debería crearse una serie de instituciones supranacionales, fundamenta la imagen negativa de la actual funcionalidad jurídico-institucional. Resulta evidente que en esta respuesta está presente el hecho de que el funcionamiento institucional actual es intergubernamental y depende de los funcionarios de turno.

Se agrega, la percepción de inadecuación del sistema de solución de controversias y el hecho el flujo de inversiones depende prioritariamente de la seguridad jurídica. Por ello, en primer término, se demanda un Tribunal de Justicia y, en segundo, un Parlamento del MERCOSUR. La imagen negativa se fundamenta en la *debilidad institucional* que se relaciona con la *naturaleza de los órganos, con la ausencia de seguridad jurídica y también de redes de compromisos y valores* -transparencia, confianza, estabilidad y legitimidad-. La creación del Tribunal Arbitral no parece haber satisfecho la demanda en este aspecto.

Es pertinente plantearse cómo las demandas se convierten en políticas y en este cuestionamiento cabe recordar que existen dos líneas teóricas, los que consideran que las políticas son el resultado de las demandas de la sociedad y los que sostienen que son producto de un proceso definido por las instituciones. Como ya adelantáramos consideramos que las dos variables interactúan en la realidad, ya que el ámbito doméstico permite no sólo comprender las decisiones políticas en materia de integración sino también discernir la forma en que los actores articulan sus intereses en demandas hacia el Estado y ellas, a su vez, se convierten en políticas. Precisamente en este aspecto adquiere relevancia el comportamiento y la opinión de los actores frente a la integración regional porque, si bien existen distintas perspectivas teóricas sobre los factores de influencia en las políticas públicas, las de integración dependen de decisiones de política exterior -en las que influyen factores internacionales, nacionales y domésticos-. En las negociaciones de integración la contribución del sector privado es indispensable para que el Estado pueda fijar posiciones a partir de la capacidad de adaptación de las empresas a los acuerdos y, en caso de colisión de intereses privados, fijar las prioridades conforme al interés

## Influencias y Condicionantes en los Comportamientos de los Actores

público teniendo en cuenta la mayor o menor protección que demandará un sector con relación a otro como así también la de los consumidores y usuarios locales.

La propia decisión implica una elección racional entre alternativas posibles, que tiende a maximizar la satisfacción de determinados intereses colectivos. Ello no significa que exista una suerte de vacío ideológico sino que, tanto los decisores como quienes estimulan la adopción de políticas, tienen en cuenta las concepciones preponderantes del momento.

El comportamiento de los actores depende de las características que asumen las diversas opciones que enfrentan en cada sociedad e instancia histórica. Dichas opciones se encuentran determinadas por los costos, beneficios, riesgos y probabilidad de éxito que definen los contextos políticos, sociales, económicos y el marco ideológico en que está inmersa la sociedad en esa instancia.

Si bien la preponderancia de la dimensión económico-comercial en el proceso de integración mercosureño, podría considerarse un condicionante negativo para el avance hacia otras dimensiones y a su profundización -sujetándolo a las reglas de funcionamiento del mercado en las que los actores intervienen con una estricta racionalidad de productores o consumidores-, las contradicciones surgidas entre las políticas comerciales aplicadas en los ámbitos nacionales con los compromisos asumidos demuestran la incapacidad de las instituciones para resolver estos conflictos. Esta percepción está presente entre los actores al preferir, de manera casi unánime, que a futuro *el bloque se desarrolle más* y que se modifique la funcionalidad jurídico-institucional.

El cambio del modelo de desarrollo e integración por uno más abierto e integrado al mundo ha llevado a cada país a desarrollar estrategias de relacionamiento externo que lo involucra simultáneamente en más de un acuerdo de integración en el ámbito subregional, regional, hemisférico y continental. Esto plantea un desafío en cuanto a ampliar –geográficamente- o profundizar –mayores grados de integración- el proceso. Con relación a esta problemática adquiere significación la percepción de los actores quienes, de manera casi unánime, consideran que el mayor desarrollo debería producirse a través de *su profundización* independientemente de su eventual ampliación. En cuanto a la profundización, sostienen que se debería lograr niveles superiores de integración –*Integración Económica Total y Mercado Común*-. Estos mayores grados se lograrían con la *creación de instituciones supranacionales*, por tanto la profundización implica, también, un proyecto jurídico-político.

El MERCOSUR se encuentra involucrado en el ámbito hemisférico en dos frentes de negociación, ya señalados, uno con el ALCA y otro con la CAN. La

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

expansión del bloque hacia esta última perseguiría objetivos netamente políticos en el espacio territorial de Sudamérica, a diferencia del proyecto de EEUU que tendría a expandir su mercado y a semejanza del TLCAN, aunque con un grado menor de integración e incorporando nuevas materias en las negociaciones que van más allá de lo acordado en la OMC.

Estos ejes de centralización de las negociaciones se encuentran presentes en las respuestas de los actores cuando manifiestan que la ampliación debería incorporar a *Chile y Bolivia como miembros plenos y al resto de los países sudamericanos. El límite de la extensión geográfica lo marca América Latina*. Si bien el relacionamiento Sur podría considerarse inoperante, al momento de la realización del trabajo de campo, frente a las negociaciones en una sola vez que propugnaba en sus inicios el ALCA, podría considerarse también un medio de potenciación de la capacidad de negociación externa frente al área de libre comercio hemisférica.

Ante esta perspectiva de la integración hemisférica, una relativa mayoría de las organizaciones empresariales se manifestó *de acuerdo* respecto al ingreso de nuestro país al ALCA, siendo las razones que lo justifican principalmente de tipo comercial *-ampliación de los mercados-*.

Mientras que el límite de la ampliación del MERCOSUR estaría dado por Latinoamérica, al momento de opinar sobre el bloque hemisférico, muestran una relativa racionalidad en sus intereses pragmáticos que llevó a profundizar en estos aspectos, determinando la variable "*Nivel de congruencia entre la adhesión ideológica y la adhesión pragmática*". Ella permitió medir el grado de correspondencia entre la manifestación retórica sobre la opinión prospectiva del MERCOSUR y la aceptación efectiva del ALCA, dando por resultado un *bajo* nivel de congruencia. Sus referencias se limitan a una sola contraparte –EEUU– mostrando una imagen muy reducida del ALCA sin tener en cuenta el resto de los mercados de la región.

Los actores cooperativos *rechazan* la incorporación. Los desacuerdos para ambos sectores se concentran en dos grandes temas: los que se vinculan con la necesidad de *profundizar el proceso de integración* subregional y los vinculados a los posibles *efectos perjudiciales* para la economía nacional. En estas opiniones estaría presente la percepción del ALCA como instrumento de profundización de la apertura y desregulación, al tiempo que el tipo de integración que propone favorecería a los países de mayor desarrollo en perjuicio de los socios más pequeños, incrementando las asimetrías en detrimento de la integración.

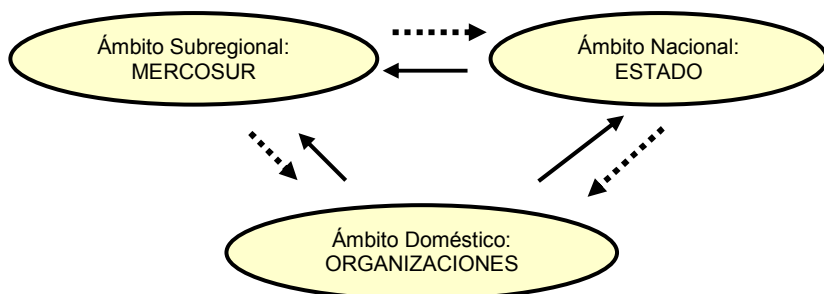
No obstante los desacuerdos arriba mencionados, consideran de manera rotunda que *las negociaciones deberían realizarse desde el MERCOSUR y no de manera individual*. Estas respuestas exponen una de las ventajas de la integración, potenciar la capacidad de negociación externa frente a las decisiones del poder mundial y esto es congruente con la perspectiva que tienen frente a la ampliación del bloque. Sin embargo, estas respuestas

## Influencias y Condicionantes en los Comportamientos de los Actores

parecen olvidar los conflictos subsistentes entre Argentina y Brasil y las divergencias en políticas macroeconómicas que se traducen muchas veces en una actitud reaccionaria o pesimista, por parte de los actores, frente a nuestro socio mayor.

En el análisis a nivel subregional se percibe claramente la influencia de los intereses e ideas en la opinión de los actores. En tanto que las respuestas de las organizaciones empresariales muestran que en ellos predomina la búsqueda pragmática de sus beneficios sectoriales, en una visión comercialista de la integración, las cooperativas traslucen una concepción ideológica vinculada con la identidad y pertenencia regional latinoamericana. Particularmente las cooperativas exponen un mayor compromiso con los principios democráticos.

Si bien existen distintos niveles de análisis dados por los ámbitos de actuación de los actores, los mismos se relacionan entre sí y se pueden representar gráficamente como se expone a continuación:



Es posible advertir la existencia de una retroalimentación por doble vía: Si bien los actores privados influyen directamente sobre la estructura estatal, en el ámbito nacional los funcionarios, generalmente, resultan ser técnicos y muchas veces se hallan subordinados a los funcionarios políticos que adoptan las decisiones finales o ejercen la representación diplomática del país a la hora de suscribir compromisos internacionales. Así es como la influencia privada en la estructura orgánica subregional, sea directa o indirecta, y su accionar están condicionados por factores políticos, sociales, económicos, culturales e institucionales de cada Estado. A nivel subregional el funcionamiento jurídico-institucional intergubernamental también condiciona el comportamiento de los actores privados y de los funcionarios,

## **Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur**

como representantes del Estado, por estar sujeta su actuación a la aprobación de sus negociaciones por parte de los gobiernos nacionales. Tanto los actores privados como públicos influyen, simultáneamente, en el proceso.

La perspectiva teórica de la economía política internacional permite advertir que tanto el constructivismo -otorga importancia a las ideas, identidades y normas en las relaciones económicas entre países valorizando a los actores productivos como a sus acciones para la interpretación del fenómeno integrativo- como el realismo y liberalismo -destaca el papel del Estado en la nueva relación o en el predominio de las fuerzas del mercado sobre el Estado- dan cuenta parcialmente de la relación actores/integración. La relación dinámica que se establece es bidireccional, en la que los actores productivos no sólo son objeto -considerando los efectos ex-post del proceso- sino también sujetos. Sin embargo, la compleja red de influencias y condicionantes que existe entre los niveles de actuación de los actores no implica que las fuerzas con las que interactúan sean semejantes.

## CONCLUSIONES

El recorte de la investigación que se expone en este libro pretendió ser un punto de partida para futuros análisis. Si bien significó un avance en el conocimiento -sobre el comportamiento de los actores privados a partir del modo de organización de intereses y de la funcionalidad jurídico institucional del MERCOSUR- en cuanto aborda las condiciones que favorecen u obstaculizan la influencia de los actores en el proceso de toma de decisiones, no implica que puedan realizarse generalizaciones que permitan suponer, a priori, un comportamiento similar en la totalidad de los sectores de interés, debido a que existen condicionantes contextuales y específicos que lleva a adoptar comportamientos diversos. No obstante, conforme a la problemática que nos planteáramos y a los resultados hallados, se advierte que, a raíz de las transformaciones de orden socioeconómico, político, ideológico y jurídico, acaecidas en la última década, las organizaciones adoptaron estrategias de vinculación institucional en los distintos niveles a través de un proceso de retroalimentación, de influencias y condicionantes, en la relación dinámica *actores/Estado/MERCOSUR*. Estas estrategias no responden a cambios en el modo de organización de intereses sino, particularmente en las organizaciones empresarias, a una reconfiguración de alianzas tendientes a mejorar su inserción en el marco histórico temporal en el que se emprenden. Resultado este que se ve corroborado por los siguientes comportamientos y percepciones de los actores:

- *Comportamientos*

En el ámbito doméstico y nacional los intereses se constituyen en la principal variable de actuación de los actores. Las organizaciones empresariales y cooperativas tienen un comportamiento con motivaciones de orden económico y se perciben a sí mismas como instrumento de "influencia hacia el Estado", para lograr la imposición de intereses.

A nivel subregional la relación dinámica que se establece con los actores es bidireccional, en la que estos no sólo son objeto sino también sujetos. Su actuación se ve condicionada no sólo por las transformaciones acaecidas en el escenario internacional y nacional, sino también por una funcionalidad jurídico-institucional que favorece el ejercicio de influencias diferenciadas y que produce imprevisibilidad e inseguridad jurídica. De allí que la imagen resultante de esta funcionalidad sea "negativa".

- *Percepciones sobre los escenarios actuales y prospectivos*

Las concepciones ideológicas adquieren mayor importancia en la relación actores/Estado/MERCOSUR en el ámbito subregional.

## Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur

En el escenario actual, el MERCOSUR resulta insuficiente y está en juego no sólo su formato sino su contenido mismo en cuanto a las dimensiones y países involucrados. Existe consenso respecto a un "mayor desarrollo" del proceso, por medio de su "profundización y extensión geográfica". La profundización, como mínimo, debería alcanzar el grado de un "mercado común" con transferencia de soberanía a favor de instituciones "supranacionales". La resignación de competencias sería en favor de una Corte y Parlamento, con el propósito de dotar al proceso de seguridad jurídica y democratización a través de una mayor participación.

El MERCOSUR resulta ser el punto de partida necesario para construir un bloque sudamericano. En este escenario prospectivo, el máximo tamaño a alcanzar se extendería a "toda América Latina". Mientras los empresarios desearían un MERCOSUR más amplio "Latinoamericano" que en el futuro extendiera su mercado hacia "todo el continente Americano", las cooperativas exhiben una vocación latinoamericanista. Los proyectos latinoamericanista y americanista se presentan como una alternativa incierta que, en el terreno de los juegos, podría ganar uno u otro, ambos o perder los dos.

El proyecto americanista de integración podría representar riesgos y oportunidades. Las oportunidades se limitan a la "ampliación del mercado". Los riesgos a enfrentar, tanto por parte del MERCOSUR como del país, derivan del "perjuicio a la economía nacional". Las ventajas que valoran las organizaciones empresarias por la ampliación de los mercados, muestran un cambio en su actitud histórica como beneficiarias del proteccionismo latinoamericano, reemplazado en esta instancia por la asunción de los riesgos derivados de una mayor apertura. Ello no indica que lo asuman efectivamente ya que exponen "falta de congruencia" en esa percepción.

Las negociaciones hemisféricas tendrían que llevarse a cabo a partir del "bloque subregional" fortalecido por un mayor nivel de profundización, pese a que una marcada minoría sostiene la negativa a negociar, cualquiera sea la forma. Esta posición de potenciar la capacidad de negociación externa a través del bloque ha sido continua en las dirigencias argentinas, de modo permanente se manifestaron a favor de la "integración latinoamericana" para la inserción en la economía internacional. Una vez más, la actitud de los actores muestra una persistencia del discurso integracionista confirmando, en este nivel, el papel importante que adquieren las ideas en su percepción. Mientras las organizaciones empresariales exhiben una visión comercialista de la integración, las cooperativas traslucen una concepción ideológica vinculada con la identidad y pertenencia regional latinoamericana.

Los resultados hallados generan una serie de nuevos interrogantes que requieren respuesta de futuras investigaciones y nos inducen a plantear una serie de reflexiones finales, de cara al futuro:



## Conclusiones

*Debido a que los canales de intermediación de las asociaciones sólo son utilizados por aquellos que tienen menores posibilidades de acceso a los órganos de decisión del Estado, resulta necesaria la democratización del proceso de integración transformando tanto las condiciones en las que éste se desarrolla como los espacios formales y no formales de institucionalización del poder.*

*La funcionalidad jurídico-institucional del proceso debería otorgar a los actores un marco de mayor representatividad, permanencia y transparencia en la toma de decisiones. Elementos indispensables para edificar un MERCOSUR con seguridad jurídica. A tal fin se propone una matriz jurídico-Institucional dinámica, con interacciones interorganizacionales e incorporando instituciones supranacionales como punto de partida en la construcción de una nueva institucionalidad que requerirá del consenso social para que se sostenga.*

*Por último, dado que las experiencias de integración exitosas fueron proyectos políticos comunes, asentados en profundas convicciones y en la percepción clara de un destino común con los países vecinos, se plantea la necesidad de un profundo debate y reflexión acerca de nuestra viabilidad futura. En tal sentido pretendemos haber contribuido a ello con este aporte desde la universidad.*



# Anexo Metodológico

## 1. Cuestionario

Formulario N°:  
Sector: E C

Encuestador:  
Lugar:  
Fecha:

1. ¿A qué sectores representa esta organización? -Actividad o sector económico-

---

2. ¿Qué posición o cargo ocupa usted actualmente en la organización?

---

3. ¿Cuánto tiempo hace que integra la conducción?

---

4. ¿A qué sector comprendido por esta organización pertenece usted?

---

5. Usted, ¿es propietario, representante de una empresa o representante de una organización?

- |  |   |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> 1 Propietario                       | <input type="checkbox"/>                |
| <input type="checkbox"/> 2 Representante de una empresa      | <input type="checkbox"/>                |
| <input type="checkbox"/> 3 Representante de una organización | <input type="checkbox"/> -a pregunta 9- |
| <input type="checkbox"/> 98 NS/NC                            | <input type="checkbox"/>                |

6. Su empresa ¿es de capital nacional?

- |                                   |                          |
|-----------------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> 1 Sí     | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> 2 No     | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> 3 Mixto  | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> 98 NS/NC | <input type="checkbox"/> |

## *Anexo Metodológico*

7. Su empresa es:

- 1 Pequeña
- 2 Mediana
- 3 Grande
- 98 NS/NC

8. Su empresa ¿integra algún grupo económico?

- 1 Sí
- 2 No
- 98 NS/NC

9. ¿Usted considera que la organización representa a todos los asociados del sector?

- 1 Sí  -a pregunta 12-
- 2 No
- 98 NS/NC

10. ¿Qué porcentaje representa? \_\_\_\_\_

- 98 NS/NC

11. ¿Qué porcentaje de la producción representa en el total del sector?

- 98 NS/NC

12. ¿Qué tipo de afiliación tiene su organización?

- 1 Individual  -a pregunta 14-
- 2 Entidades gremiales  -a pregunta 14-
- 3 Mixta
- 98 NS/NC

## *Anexo Metodológico*

13. ¿Me podría decir la cantidad de afiliados por tipo de afiliación? -Indicar %-

1 Individual \_\_\_\_\_

2 Entidades Gremiales \_\_\_\_\_

98 NS/NC

14. ¿Cuál es la estructura de gobierno de la organización?

---

98 NS/NC

15. En el gobierno de la organización ¿están representados los distintos tipos de afiliación? -Responden los que contestaron Mixta en la pregunta 12-

1 Sí

2 No  -a pregunta 17-

98 NS/NC

16. ¿Qué posición ocupan en el gobierno de la organización los diferentes tipos de afiliación?

---

98 NS/NC

17. Conforme al estatuto, ¿cuál es el período de mandato de las autoridades? Todos.

1 Un año

2 Dos años

3 Tres años

4 Cuatro años

98 NS/NC

18. ¿Existen límites para la reelección?

1 Sí

2 No  -a pregunta 20-

98 NS/NC

## Anexo Metodológico

19. ¿Cuáles?

98 NS/NC

20. ¿Me podría decir la cantidad de votantes en las tres últimas elecciones de autoridades? **-Indicar %-**

1 Última \_\_\_\_\_

2 Penúltima \_\_\_\_\_

3 Antepenúltima \_\_\_\_\_

98 NS/NC

21. ¿Me podría decir la cantidad de afiliados que efectivamente participaron en las tres últimas Asambleas? **-Indicar %, se excluyen los que sólo participaron del acto eleccionario-**

1 Última \_\_\_\_\_

2 Penúltima \_\_\_\_\_

3 Antepenúltima \_\_\_\_\_

98 NS/NC

22. Usualmente, ¿las asambleas se celebran en primera o en segunda convocatoria?

1 Primera convocatoria

2 Segunda convocatoria

98 NS/NC

23. ¿El estatuto establece un quórum mínimo para celebrar la asamblea en segunda convocatoria?

1 Sí

2 No  **-a pregunta 25-**

98 NS/NC

24. ¿Cuál es el quórum necesario para su realización? \_\_\_\_\_

98 NS/NC

## *Anexo Metodológico*

25. *¿Me podría decir qué sectores estuvieron representados en los tres últimos mandatos? -Actividad o sector económico-*

1 Ultimo \_\_\_\_\_

2 Penúltimo \_\_\_\_\_

3 Antepenúltimo \_\_\_\_\_

98 NS/NC

26. *En el sector al que representa esta organización ¿cuáles son los nexos que predominan con el comercio exterior?*

1 Exportación

2 Importación

3 Ambas

98 NS/NC

27. *¿Cuál es el porcentaje exportable / importable de la producción? \_\_\_\_\_*

98 NS/NC

28. *¿Cuáles son los destinos predominantes en sus exportaciones? -Indicar hasta dos, estableciendo un orden de prioridad-*

1 MERCOSUR

2 Resto de América Latina y el Caribe

3 Europa

4 Asia

5 África

6 América del Norte

98 NS/NC

29. *Usted indicó en primer lugar ....., ¿podría identificar el / los países?*

98 NS/NC

### *Anexo Metodológico*

30. *¿Cuáles son los orígenes predominantes de sus importaciones? -Indicar hasta dos, estableciendo un orden de prioridad-*

- |                             |                                     |                          |
|-----------------------------|-------------------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> 1  | MERCOSUR                            | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> 2  | Resto de América Latina y el Caribe | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> 3  | Europa                              | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> 4  | Asia                                | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> 5  | Africa                              | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> 6  | América del Norte                   | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> 98 | NS/NC                               | <input type="checkbox"/> |

31. *Usted indicó en primer lugar ....., ¿podría identificar el / los países?*

---

- |                             |       |                          |
|-----------------------------|-------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> 98 | NS/NC | <input type="checkbox"/> |
|-----------------------------|-------|--------------------------|

32. *¿Cuál es el rol principal de esta organización? -Indicar un orden de prioridad-*

- |                             |   |                          |
|-----------------------------|---|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> 1  | Influir sobre el Estado para obtener medidas que beneficien a sus asociados                           | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> 2  | Apoyar a sus socios en las actividades relacionadas con la apertura externa                           | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> 3  | Contribuir a mejorar la competitividad, los procesos productivos y/o las técnicas de comercialización | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> 98 | NS/NC   | <input type="checkbox"/> |

33. *¿Su organización interviene en las negociaciones en el MERCOSUR?*

- |                             |       |  |
|-----------------------------|-------|--|
| <input type="checkbox"/> 1  | Sí    | <input type="checkbox"/>                 |
| <input type="checkbox"/> 2  | No    | <input type="checkbox"/> -a pregunta 35- |
| <input type="checkbox"/> 98 | NS/NC | <input type="checkbox"/>                 |

34. *¿Cómo interviene?*

---

- |                             |       |                          |
|-----------------------------|-------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> 98 | NS/NC | <input type="checkbox"/> |
|-----------------------------|-------|--------------------------|



## Anexo Metodológico

35. ¿Cuáles son las fuentes de información sobre el MERCOSUR que consulta su organización? –Indicar hasta dos, estableciendo un orden de prioridad-

- |                             |                          |                          |
|-----------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> 1  | Medios de comunicación   | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> 2  | Consultas especializadas | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> 3  | Contactos personales     | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> 4  | Otras organizaciones     | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> 5  | Organismos oficiales     | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> 98 | NS/NC                    | <input type="checkbox"/> |

36. ¿Cuál de las tres posibilidades que le mencionaré considera preferible para el MERCOSUR?

- |                             |                          |  |
|-----------------------------|--------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> 1  | Que se debilite          | <input type="checkbox"/> -a pregunta 40- |
| <input type="checkbox"/> 2  | Que siga como está ahora | <input type="checkbox"/> -a pregunta 40- |
| <input type="checkbox"/> 3  | Que se desarrolle más    | <input type="checkbox"/>                 |
| <input type="checkbox"/> 98 | NS/NC                    | <input type="checkbox"/>                 |

37. ¿Cuál de las alternativas que le mencionaré considera pertinente para que el MERCOSUR se desarrolle más?

- |                             |   |  |
|-----------------------------|---|--|
| <input type="checkbox"/> 1  | Profundizar los vínculos entre sus miembros | <input type="checkbox"/>                 |
| <input type="checkbox"/> 2  | Ampliarlo a otros países                    | <input type="checkbox"/> -a pregunta 39- |
| <input type="checkbox"/> 3  | Profundización y ampliación                 | <input type="checkbox"/>                 |
| <input type="checkbox"/> 98 | NS/NC                                       | <input type="checkbox"/>                 |

38. ¿Hacia qué debería tender?

- |                             |   |                          |
|-----------------------------|---|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> 1  | <u>Unión Aduanera</u> : implica liberalización del comercio recíproco hacia el interior de la región y establecimiento de una arancel externo común frente a terceros | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> 2  | <u>Mercado Común</u> : implica lo anterior más la libre movilidad de factores productivos   | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> 3  | <u>Unión Económica</u> : implica lo anterior más una moneda común, un banco central común y la coordinación de políticas macroeconómicas                              | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> 4  | <u>Integración Económica Total</u> : implica lo anterior más la unificación de políticas macroeconómicas y sociales   | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> 98 | NS/NC   | <input type="checkbox"/> |

## Anexo Metodológico

39. ¿Qué países se deberían incluir en la ampliación? –Responden los que optaron por la 2da. y 3er. alternativa en la pregunta 38-

---

98 NS/NC

40. Desde el punto de vista institucional, ¿se debería tender a la creación de órganos supranacionales?

1 De acuerdo

2 En desacuerdo  -a pregunta 42-

98 NS/NC

41. ¿Qué órganos deberían crearse?

1 Tribunal de Justicia

2 Parlamento

3 Consejo Ejecutivo

4 Comité de Regiones -representación de lo local-

90 Otro

---

98 NS/NC

42. Su organización, considera que el sistema de solución de controversias en el MERCOSUR es:

1 Adecuado

2 Inadecuado

98 NS/NC

### *Anexo Metodológico*

43. *¿Cuáles de las razones que le mencionaré considera que tienen mayor incidencia en los flujos de inversión en el MERCOSUR? –Indicar hasta dos, estableciendo un orden de prioridad-*

- |                             |                                   |                          |
|-----------------------------|-----------------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> 1  | Seguridad jurídica                | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> 2  | Suficiente infraestructura física | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> 3  | Costos de servicios               | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> 4  | Costo laboral                     | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> 5  | Incentivos fiscales               | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> 6  | Estabilidad monetaria             | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> 90 | Otra                              | _____                    |
| <input type="checkbox"/> 98 | NS/NC                             | <input type="checkbox"/> |

44. *¿Está de acuerdo o en desacuerdo con la incorporación de nuestro país al ALCA?*

- |                             |               |                          |
|-----------------------------|---------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> 1  | De acuerdo    | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> 2  | En desacuerdo | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> 98 | NS/NC         | <input type="checkbox"/> |

*De razón de sus dichos:* \_\_\_\_\_

45. *¿Cómo considera que nuestro país debería negociar en el ALCA?*

- |                             |                 |                          |
|-----------------------------|-----------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> 1  | Individualmente | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> 2  | En bloque       | <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> 98 | NS/NC           | <input type="checkbox"/> |

**OBSERVACIONES:** \_\_\_\_\_



## Bibliografía citada

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

AA.VV. (1995), "MERCOSUR. Estrategias y alternativas de integración", en: Revista Aportes para la Integración Latinoamericana, Año I, N°2, diciembre, La Plata. Argentina.

AA.VV. (2003), "La Participación social en el MERCOSUR", en: Revista 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.

ACHARD Diego y otros (1994), "Las elites argentinas y brasileñas frente al MERCOSUR", BID-INTAL, Buenos Aires, Argentina.

ACHARD Diego y FLORES Manuel (1997), "Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina", PNUD, Fondo de Cultura Económica, México.

ACHARD Diego y otros (2001), "América Latina a principios del siglo XXI: Integración, Identidad y Globalización", BID-INTAL, Buenos Aires, Argentina.

ACI (1996), "Los principios cooperativos para el siglo XXI", Ediciones Intercoop, Buenos Aires, Argentina.

ACUÑA Carlos H. (1991), "La relativa ausencia de exportaciones industriales en la Argentina. Determinantes políticos y sus consecuencias sobre la estabilidad y tipo de democracia esperable", en: Realidad Económica N°100, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, IADE, 3er. Bimestre, Buenos Aires, Argentina.

ACUÑA Carlos H. (1992), "Organizaciones empresariales y políticas públicas en Argentina", en CIESU – FESUR – EPPAL, Montevideo, Uruguay.

ACUÑA Carlos H. (1993), "Argentina. Hacia un nuevo modelo", en: Nueva Sociedad, N°126, julio-agosto, Venezuela.

## **Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur**

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.

BASUALDO Eduardo (2000), "Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa", Universidad Nacional de Quilmes Editora y FLACSO, Argentina.

BEHAR Jaime, GIACALONE Rita y MELLADO Noemí (2001), "Integración Regional de América Latina. Procesos y Actores", Monograph Series 37, 1ª edición, Institute of Latin American Studies, Stockholm University, noviembre, Estocolmo, Suecia.

BERICAT Eduardo (1998), "La integración de los métodos cuantitativos y cualitativos en la investigación social", Editorial Ariel, Barcelona, España.

BEST Edward, (1994). "Sistemas institucionales para la integración regional", en: Integración Latinoamericana. INTAL, julio, Buenos Aires, Argentina.

BOBBIO Norberto, MATTEUCCI Nicola y PASQUINO Gianfranco (1997), Diccionario de Política. Redactores de la edición en español ARICO José, SOLER Martí y TULA Jorge, Siglo Veintiuno Editores, 10ª edición en español, impreso en México.

BORON Atilio (1999), "Pensamiento único y resignación política: los límites de una falsa coartada", en: Tiempos Violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO- EUDEBA, agosto, Buenos Aires, Argentina.

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

BURDEAU Georges (1960), "La democracia", Editorial Ariel, Barcelona, España.

CALCEGLIA Inés M. (1995), "La resolución de controversias en esquemas de integración. El caso MERCOSUR", Editorial La Ley, Buenos Aires, Argentina.

CAPPELLETTI VIDAL Ricardo y otros (1967), Revista de la Integración N°4, INTAL- BID, Buenos Aires, Argentina.

## Bibliografía

CEPAL (1994), "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe", Naciones Unidas, CEPAL, 13 de enero, LC/G 1801, Revista 1-P, setiembre, Santiago, Chile.

CEPAL (1997) "Panorama social de América Latina", Naciones Unidas, Santiago de Chile, Chile.

CHERESKY Isidoro (1994), "Argentina. La innovación política", en: Nueva Sociedad, julio-agosto, N°132, Venezuela.

CONINAGRO (2002), "Propuesta agropecuaria y cooperativa", noviembre, Buenos Aires, Argentina.

COOPERAR Y CONINAGRO (1989), "Documento Final del Congreso Argentino de la Cooperación".

COOPERAR Y CONINAGRO (2004), "Documento Final del Congreso Argentino de la Cooperación". Ediciones Intercoop, Buenos Aires, Argentina.

COOPERAR (2002), "El cooperativismo hoy. Bases para una política de Estado", diciembre, Buenos Aires, Argentina.

CRACOGNA Dante (1991), "Comentarios a la Ley de Cooperativas", Ediciones Intercoop, Buenos Aires, Argentina.

DE MATTOS Carlos A. (1989), "Reestructuración social, grupos económicos y desterritorialización del capital. El caso de los países del cono Sur", en: EURE, Revista latinoamericana de estudios urbano regionales Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, Vol. XVI, diciembre, N°47, Chile.

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.

DEFURNY Jacques, DEVELTERE Patrick y FONTENEAU Bénédicte, compiladores (2001), "La economía social en el norte y en el sur", Ediciones Corregidor, Buenos Aires, Argentina.

DEUTSCH Karl (1966), "Integración y formación de comunidades políticas", BID - INTAL, Buenos Aires, Argentina.

DRIMER Alicia K. de y DRIMER Bernardo (1981), "Las cooperativas. Fundamentos. Historia. Doctrina", Ediciones Intercoop, Buenos Aires, Argentina.

## **Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur**

DUVERGER, Maurice (1962), "Los regímenes políticos", Editorial Salvat SA, Barcelona, España.

ELSTER Jon (1997), "El cemento de la sociedad", Editorial Gedisa, Barcelona, España.

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

FAYT Carlos (1962), "La Democracia", en: Derecho Político. Editorial, Abeledo-Perrot, Argentina.

FERRER Aldo (1998), "América Latina y la globalización", en: CEPAL cincuenta años. Reflexiones sobre América Latina y El Caribe, Revista de la CEPAL. Número Extraordinario, octubre, Naciones Unidas, Chile.

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

FFRENCH-DAVIS Ricardo (1980), "Distorsiones del mercado y teoría de las Uniones Aduaneras", en: Integración Latinoamericana N°44, INTAL, marzo, Argentina.

GAJATE Rita M. (2002), "Las novedades institucionales en el MERCOSUR", en: Aportes para la Integración Latinoamericana N°7, abril, Sección Estudios, Instituto de integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata, 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 CANCLINI Néstor (1995), "Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización", Editorial Grijalbo, México.

GARCIA DELGADO Daniel (1997), "Crisis de representación y nueva ciudadanía en la democracia argentina", en: El Príncipe, Revista de Ciencia Política, estudios interdisciplinarios, Año III, N°5/6, primavera, editorial de la UNLP, Argentina.

GARCÍA TEJERA Norberto (1998), "Persona Jurídica. Tratamiento en los tipos civil y comercial", Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina.



## Bibliografía

GARRETÓN Manuel Antonio (1991), "Democracia entre dos épocas", en: "Foro Internacional", Editorial Colegio de México, julio-septiembre, N°125, México.

GARRETÓN Manuel Antonio (1995), "Democratización, Desarrollo, Modernidad", en: Dimensiones Actuales de la Sociología, Garretón y Mella editores, Santiago de Chile.

GIACALONE Rita (1999), "Los empresarios frente al Grupo de los Tres: integración, intereses e ideas", Grupo de Integración Regional (GRUDIR), Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela.

GOMEZ José María (1992), "Democracia política, integracao e contexto global na América Latina: repensando alguns nos problematicos", en: Anais do I Seminario de Universidades pela Integracao Brasil e Argentina, Universidad Católica de Pernambuco, FASA Editora, Recife, Brasil.

GRANDI Jorge (1998), "Déficit democrático y social en los procesos de integración" en: Integración & Comercio, Año 2, N°6, BID-INTAL, setiembre-diciembre, 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.

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

GROSS ESPIELL Héctor (1991), "El Tratado de Asunción: una aproximación a su problemática jurídica", en: Revista de la Facultad de Derecho de Montevideo, N°1, Julio-diciembre, Uruguay.

HAAS Ernst (1966), "Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea", BID-INTAL, Buenos Aires, Argentina.

HALPERIN Marcelo (1984), "Hacia el establecimiento de un mecanismo de solución de controversias en la ALADI", BID-INTAL, 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.

## **Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur**

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

HOBBSAWM Eric, (1998 a), "Historia del siglo XX", Biblioteca E. J. Hobsbawm de Historia Contemporánea, Editorial Crítica, Buenos Aires, Argentina.

IANNI Constantino (1972), "La crisis de ALALC y las corporaciones transnacionales", en: Comercio Exterior, Vol.22, N°132, diciembre, Banco Nacional de Comercio Exterior, México.

IBARLUCIA Miguel (1996), "Empresas, sociedad y democracia", Ensayo Científico Jurídico, Buenos Aires, Argentina.

INACyM (1999), "Informe General. Reempadronamiento cooperativas y mutuales", Buenos Aires, Argentina, febrero 1999.

INAES (2002), "Estadísticas del INAES. Junio 2002", Buenos Aires, Argentina, en: [www.inaes.gov.ar](http://www.inaes.gov.ar)

IRELA - INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS (1999), "La sociedad civil en América Latina y el Caribe", Editorial Comité Económico y Social Europeo, Bruselas.

KERBER, Gilberto (2001), "Mercosul e a supranacionalidade", Editorial Sao Paulo, Brasil.

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

KLEINHEISTERKAMP Jan (2000), "Seguridad Jurídica en el MERCOSUR. La interpretación uniforme del Derecho Comunitario", en: Revista de Derecho Privado y Comunitario, Sección Doctrina, N° 1, Editorial Rubinzal Culzoni, Santa Fe, Argentina.

KOSACOFF Bernardo y otros (1998), "Estrategias empresariales en tiempos de cambio. El desempeño industrial frente a nuevas incertidumbres", CEPAL - Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina.

LABANDERA IPATA Pablo (1998), "Aspectos jurídico-institucionales que operan como freno para la integración"; en: Revista de Derecho del MERCOSUR, Editorial La Ley 1998-4, Buenos Aires, Argentina.

LAGOS Gustavo (1963), "Estratificación internacional y países subdesarrollados", Universidad de Carolina del Norte, Estados Unidos.

## Bibliografía

LANZARO Jorge Luis (1992), "Las cámaras empresariales en el sistema político uruguayo", en: AAVV: Organizaciones empresariales y políticas públicas, CIESU-Instituto de Ciencias Políticas-FESUR-Trilce, Montevideo.

LANZARO Jorge Luis (1993), "La doble transición en el Uruguay. Gobierno de partidos y neo-presidencialismo", en: Nueva Sociedad N°128, noviembre-diciembre, SELA, Venezuela.

LAREDO Iris (1998), "Alternativas al modelo MERCOSUR de integración: ampliación del mercado versus desarrollo humano sustentable", en: Estado, Mercado y Sociedad en el MERCOSUR, Vol. V, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

LAREDO Iris (1999), "Estado Mercado y Sociedad en el MERCOSUR", Vol. VI, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

MARTINEZ NOGUEIRA Roberto (2001), "Los ámbitos de participación", en: Revista Encrucijadas, Año I, N°6, abril, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

MELLADO Noemí B. (1996), "La naturaleza del MERCOSUR", en: Cuadernos de Negocios Internacionales e Integración N°10, Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad Católica Damaso Larrañaga, Montevideo, Uruguay.

MELLADO Noemí B. (2001), "Participación e Influencias en el MERCOSUR", en libro: "Direito da Integracao", Editora Jurúa, Florianópolis, Brasil.

MELLADO, Noemí B. y ALI María L. (1995), "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, noviembre, La Plata, Argentina.

MELLADO Noemí B. y GAJATE Rita M. (1998), "La inclusión de las regiones en el MERCOSUR", en: Aportes para la Integración Latinoamericana, Año IV, N°4, julio, La Plata, Argentina.

MENDICOA Gloria Edel (1998), compiladora, en "Manual Teórico-Práctico de Investigación Social, Apuntes preliminares", Editorial Espacio, 1ª edición, Buenos Aires, Argentina.

METCALFE Les (1994), "Coordinación de Políticas Internacionales y Reforma de la Administración Pública", en: El Rediseño del Estado, Fondo de Cultura Económica, México.

## **Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur**

MONETA Carlos y QUENAN Carlos, compiladores (1994), "Las reglas del juego. América Latina, Globalización y Regionalismo", Editorial Corregidor, Buenos Aires, Argentina.

NOFAL María Beatriz (1998), "Obstáculos institucionales y económicos para la consolidación y profundización del MERCOSUR: propuestas", en: Boletín Informativo Techint, N°294, abril-junio, Buenos Aires, Argentina.

NOTO Gerardo (2001), "Integración e institucionalidad", en: "Capítulos" N°61, SELA, enero-abril, Caracas, Venezuela.

O'DONNELL Guillermo (1993), "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales", en: Desarrollo Económico, Vol.33, N°130, julio-setiembre, Buenos Aires, Argentina.

OLIVERA Julio (1970), "Diccionario de economía y cooperativismo", Ediciones Cogtal, Buenos Aires, Argentina.

OLIVERA Julio (1995), "Teoría económica y sistema cooperativo", en: Realidad Económica, Ediciones IADE, N°131, Buenos Aires, Argentina.

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.

OLIVERA Noemí L. (1999), "Alianzas estratégicas y mecanismos asociativos", en: Buenos Aires sin fronteras. Conferencias, documentos y debates sobre Política, Economía e Integración, Editorial Ciudad Autónoma de 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.

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.

ONDARTS Guillermo (1992) "Los industriales latinoamericanos y la nueva integración" en: Integración Latinoamericana N°183, octubre, INTAL, Buenos Aires, Argentina.

## Bibliografía

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO -OIT- (2001), "Informe V: Promoción de las cooperativas". Documentos de la 89ª Conferencia Internacional de la OIT, Ginebra, Suiza.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO -OIT- (2002), "Recomendación Nº193 sobre la promoción de las cooperativas", Ginebra, Suiza.

PEÑA Félix (1973), "Los métodos para la solución de conflictos y para asegurar la vigencia del derecho en procesos de integración económica o cooperación comercial": en: La solución de conflictos en la integración latinoamericana, INTAL, Nº28, Buenos Aires, Argentina.

PESCATORE Pierre (1973), "Distribución de competencias y de poderes entre los Estados Miembros y las Comunidades Europeas. La dimensión jurídica de la integración", BID-INTAL, Buenos Aires, Argentina.

PODESTA Bruno (2000), "La integración regional y las posibilidades de una agenda social", Reunión de Expertos sobre aspectos sociales de la integración de América Latina y el Caribe, SP/REASIALC/Di Nº4, 7 al 9 de noviembre, Santa Cruz, Bolivia.

PUIG Juan Carlos (1975), "Doctrinas Internacionales y autonomía latinoamericana", Instituto de Altos Estudios de América Latina, Caracas, Venezuela.

PUTNAM Robert D. (1988), "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", International Organization, 42, 3, Summer, Estados Unidos.

QUADROS Fausto (1991), "Derecho de las Comunidades Europeas y Derecho Internacional Público", Editorial Almedina. Lisboa, Portugal.

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

RODRIGUEZ Octavio (1980), "La teoría del subdesarrollo de la CEPAL", Editorial Siglo XXI, México.

SALAMA Pierre (1999), "América Latina: ¿integración sin desintegración?", en: Riqueza y pobreza en América Latina, Fondo de Cultura Económica, México.

SALGADO PEÑAHERRERA Germánico (1998), "Globalización e Integración

## **Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur**

Latinoamericana”, en: Aportes para la Integración Latinoamericana, Año IV, N°4, julio, Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

SALGADO Germánico y URRIOLO Ricardo (1991), “El fin de las barreras. Los empresarios y el Pacto Andino en la década de los ‘90”, Integración Andina, N°1, Fundación Friedrich Ebert, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.

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.

SCHAPOSNIK Carmen Rosa y otros (1998), “Balance social cooperativo integral”, Ediciones IPAC, La Plata, Argentina.

SCHMITTER Philippe C. (1979), “Modes of Intermediation and Moels of Societal Change in Western Europe”, en: Schmitter Philippe C. and Lehbruch Gerhard, edit. Trends toward Corporatist Intermediation, Beverly Hills, London: SAGE Publications.

SERBIN Andrés (1996), “Globalización, regionalización y sociedad civil en el Gran Caribe”, en: Estudios Internacionales, Año 7, Vol. 7, N°13, enero-junio, Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigaciones para la Paz (IRIPAZ), Guatemala.

SMITH William C. (1993), “Reestructuración neoliberal y escenarios políticos en América Latina”, en: Nueva Sociedad, N°126, julio-agosto, Venezuela.

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

SUNKEL Osvaldo (1998), “Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida?”, en: CEPAL - Cincuenta Años. Reflexiones sobre América Latina y El Caribe, Revista de la CEPAL, Número Extraordinario, octubre, Naciones Unidas, Chile.

TAVARES María da Conceicao y GOMES Gerson (1998), “La CEPAL y la integración económica de América Latina”, en: CEPAL - Cincuenta Años. Reflexiones sobre América Latina y El Caribe, Revista de la CEPAL, Número Extraordinario, octubre, Naciones Unidas, Chile.

TIRONI Eugenio y LAGOS Ricardo A. (1991), “Actores sociales y ajuste estructural”, en: Revista de la CEPAL N°44, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

## Bibliografía

VACCHINO Juan Mario (1990), "La Dimensión Parlamentaria de los Procesos de Integración", Editorial Depalma, Buenos Aires, Argentina.

VACCHINO Juan Mario (2002), "¿Son democráticos los procesos de integración en América Latina?". Notas preparadas para la exposición al XII Congreso Nacional de la Asociación latinoamericana de Estudiantes y Graduados de Ciencias Políticas y Carreras Afines, Universidad Central de Venezuela, en: Capítulos del Sela, Caracas.

VACCHINO Juan Mario y NOTO Gerardo (2002), "Una institucionalidad para la convergencia y el desarrollo de la integración en América Latina y El Caribe", Programa de Trabajo de la Secretaría Permanente del SELA, Venezuela.

VIGUERA Aníbal (1996), "Empresarios y Acción Política en América Latina. Una Perspectiva Comparada", en: Nueva Sociedad Nº143, mayo-junio, Caracas, Venezuela.

VIGUERA Aníbal (1996), "La acción política de los empresarios en América Latina", en: Ecuador Debate, Nº38, agosto, Ecuador.

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

## Documentos

ACTA DE LA XLIV Reunión Ordinaria del Grupo Mercado Común. 4 y 5 de diciembre de 2001.

BOLETIN OFICIAL, del 22 de mayo de 2002, Buenos Aires, Argentina.

CONINAGRO -Confederación Intercooperativa Agropecuaria Cooperativa LIMITADA- (1953) Estatuto Social, Argentina.

CONINAGRO, Memoria y balance general, XLVI ejercicio, 2001/2002.

CONSEJO DEL MERCADO COMÚN (2003), "Declaración de la XXIV Reunión del Consejo Mercado Común del MERCOSUR", Asunción, 18 de junio de 2003.

CONSEJO MERCADO COMUN. Reunión XXIV. Cumbre de Presidentes. 17 y 18/06/03.

COOPERAR -Confederación Cooperativa de la República Argentina-, (1962), Estatuto Social, en: Página oficial Cooperar

## **Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur**

([www.sitiocooperativo.com.ar/cooperar](http://www.sitiocooperativo.com.ar/cooperar)).

COOPERAR, Memoria y balance general, XXXVIII ejercicio, 2001/2002, en: Página oficial Cooperar ([www.sitiocooperativo.com.ar/cooperar](http://www.sitiocooperativo.com.ar/cooperar)).

CUMBRE DEL MERCOSUR. Declaración Conjunta de los Presidentes. 30 de junio de 2000. Texto Oficial.

CUMBRE PRESIDENCIAL. Asunción del Paraguay. 17 y 18 de junio de 2003.

DECLARACIÓN DE LA COORDINADORA DE CENTRALES SINDICALES DEL CONO SUR, 28 de junio de 2000.

DECLARACIÓN PRESIDENCIAL DE LAS LEÑAS (1992), "Los presidentes ratifican que la plena vigencia de las instituciones democráticas es un supuesto indispensable para la existencia y desarrollo del MERCOSUR". 26 y 27 de junio, Argentina.

ENCUENTRO DE PRESIDENTES DE LAS CAMARAS DE LOS PODERES LEGISLATIVOS DE LOS ESTADOS PARTE DEL MERCOSUR (2003), Montevideo 25 y 26 de septiembre, Agenda Oficial. [www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy).

Ley Nº 20.337/1973 de Cooperativas de la República Argentina.

MERCOSUR/ ACUERDO INTERINSTITUCIONAL CONSEJO MERCADO COMUN – COMISION PARLAMENTARIA CONJUNTA. Montevideo, del 6 de octubre de 2003, en: Página oficial del MERCOSUR, ([www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy))

MERCOSUR/ CMC / 17/98. Reglamento del Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias. Página oficial del MERCOSUR, Sección Normativa ([www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm](http://www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm))

MERCOSUR/ CMC/ 18/98 Creación del Foro de consulta y coordinación entre el CMC y el FCCP, Página oficial del MERCOSUR, Sección Normativa ([www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm](http://www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm))

MERCOSUR/ CMC/ DEC Nº1/02, del 18 de febrero de 2002. "Fortalecimiento Institucional", en: Página oficial del MERCOSUR, Sección Normativa ([www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm](http://www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm))

MERCOSUR/ CMC/ DEC Nº16/02, del 5 de julio de 2002. "Fortalecimiento Institucional", en: Página oficial del MERCOSUR, Sección Normativa ([www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm](http://www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm))

MERCOSUR/ CMC/ DEC Nº20/02, del 6 de diciembre de 2002. "Perfeccionamiento del sistema de incorporación de la normativa MERCOSUR



## Bibliografía

al ordenamiento jurídico de los Estados parte”, en: Página oficial del MERCOSUR, Sección Normativa ([www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm](http://www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm))

MERCOSUR/ CMC/ DEC N°30/02, del 6 de diciembre de 2002, “Transformación de la secretaría administrativa del MERCOSUR en secretaría técnica”, en: Página oficial del MERCOSUR, Sección Normativa ([www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm](http://www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm))

MERCOSUR/ CMC/ DEC N°7/03 del 17 de junio de 2003. “Aplicación directa de la normativa MERCOSUR a los ordenamiento jurídicos de los Estados partes”, en: Página oficial del MERCOSUR, Sección Normativa ([www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm](http://www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm))

MERCOSUR/ CMC/ DEC N°8/03 del 17 de junio de 2003. “Procedimiento para la derogación de normas del MERCOSUR”, en: Página oficial del MERCOSUR, Sección Normativa ([www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm](http://www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm))

MERCOSUR/ CMC/ DEC N°2/02 del 18 de febrero de 2002. “Coordinación entre el GMC y el FCCP”, EN: Página oficial del MERCOSUR, Sección Normativa ([www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm](http://www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm))

MERCOSUR/CMC/DEC.N°59/00, Boletín Oficial de la Nación del 1 de febrero de 2001, Argentina.

MERCOSUR/ CMC/ DEC. N°65/00, Perfeccionamiento del Sistema de Solución de Controversias. Página Oficial del MERCOSUR, Sección Normativa ([www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm](http://www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm))

MERCOSUR/CMC/DEC.N°7/01, Boletín Oficial de la Nación del 30 de agosto de 2001, Argentina.

MERCOSUR/GCM/ACTA. N°2/02 del 19 y 20 de junio de 2002. Boletín Oficial de la Nación del 3 de setiembre de 2002, Argentina.

MERCOUR/ GMC/ RES. N°1/01, “Medidas excepcionales en el ámbito arancelario”, en: Página oficial del MERCOSUR, Sección Normativa ([www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm](http://www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm))

MERCOUR/ GMC/ RES. N°35/01, en: Página oficial del MERCOSUR, sección Normativa ([www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm](http://www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm))

MERCOSUR/ GMC/ RES. N°15/02, “Estructura, manual de cargos y funciones de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR”, en: Página oficial del MERCOSUR, Sección Normativa ([www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm](http://www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm))

MERCOSUR/ GMC/ RES. N°90/00, “Reunión especializada en municipios e

## **Los Actores Empresariales Argentinos frente al Mercosur**

intendencias del MERCOSUR”, en: Página oficial del MERCOSUR, Sección Normativa ([www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm](http://www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm))

MERCOSUR/ GMC/ XLII/ ACTA N°2/01. Boletín Oficial de la Nación del 30 de agosto de 2001, Argentina.

PROTOCOLO DE BRASILIA PARA LA SOLUCION DE CONTROVERSIAS. CMC/ DEC.1/1991, en: Página oficial del MERCOSUR, Sección Normativa ([www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm](http://www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm))

PROTOCOLO DE OLIVOS PARA LA SOLUCION DE CONTROVERSIAS EN EL MERCOSUR (2002), del 18 de febrero, ART.1º, Texto oficial acta 5/02, reunión de Olivos, Argentina, en: Página oficial del MERCOSUR, Sección Normativa ([www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm](http://www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm))

PROTOCOLO DE OURO PRETO (1994), en: Ley 24.560, Boletín Oficial de la Nación del 13 de octubre de 1995, Argentina.

PROTOCOLO DE OURO PRETO (1994), en: Página oficial del MERCOSUR, Sección Normativa ([www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm](http://www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm))

SUBGRUPO DE TRABAJO N°11, “Carta de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores del MERCOSUR” (1994), en: [geocities.com/luisdallanegra/mercosur/casomer.htm](http://geocities.com/luisdallanegra/mercosur/casomer.htm)

TRATADO DE ASUNCIÓN del 26 de marzo de 1991, Texto Oficial. Ley 23.981, Boletín Oficial de la Nación del 14 de agosto de 1991, Argentina.

## **Diarios**

CLARIN (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>

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

CLARIN (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>.

CLARIN (2003), “MERCOSUR: Duhalde será elegido presidente de la Secretaría Política”, por: BLETA Atilio, 16 de agosto, Sección Política Exterior, Buenos Aires, Argentina.

## Bibliografía

LA NACIÓN (2000), "Subsidios en la mira". Declaraciones de Debora Giorgi, Secretaria de Industria Comercio y Minería, 30 de abril, Buenos Aires, Argentina.

LA NACIÓN (2000), "En busca del MERCOSUR legislativo", FEBLES Hebe, Presidenta de la Comisión MERCOSUR y Problemas de Integración de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, Sección Comercio Exterior, 9 de mayo, Buenos Aires, Argentina.

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.

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

PAGINA/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.

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

PAGINA/12, (2002) "Estudiarán moneda única regional. El MERCOSUR viene marchando", 14 de febrero. <http://www.pagina12.com.ar/>

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



## NOVEDADES DE LA EDULP

Colección Pensamiento nacional

*Homero Manzi*

Aníbal Ford

Colección Naturales

*Sistemática biológica: fundamentos teóricos y ejercitaciones* (3<sup>o</sup> edición)

Analía Lanteri y María Marta Cigliano (editoras).

Colección Sociales / Serie Historia 2

*Tierras públicas, tierras privadas. Buenos Aires 1852-1876*

Marta Valencia

Colección Ficciones / Serie Novela

*¿Para qué sirve un traje de neoprene?*

Marina Arias

Este libro se terminó de imprimir  
en los talleres de Multigraphic,  
en el mes de Abril de 2006.  
[www.multigraphic.com.ar](http://www.multigraphic.com.ar)



