

CAPITULO III

MARCO TEÓRICO REFERENCIAL *

1. El contexto económico internacional y las políticas de inserción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Surge un nuevo modelo, llamado toyotista o postfordista⁹¹, aunque todavía limitado en su difusión mundial, que se caracteriza por la organización flexible de la producción, expresada no sólo a nivel de los productos, de las formas de producción y diseño, sino también en los volúmenes, en las relaciones y encadenamientos interempresariales y, particularmente, en la organización, inserción y control de la fuerza de trabajo, sobre la base de sustanciales modificaciones de la relación entre este factor productivo y el capital.

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

⁸⁹ Idem, pág. 6.

⁹⁰ TIRONI Eugenio y LAGOS Ricardo A., “Actores sociales y ajuste estructural”, en: Revista de la Cepal, N°44, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1991, pág.43.

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

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

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

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

2. Los nuevos regionalismos

La naturaleza estructural de las transformaciones operadas en el ámbito mundial ha influido en las políticas de integración, de allí que pueda hablarse de una nueva etapa, determinada por los efectos negativos de la crisis de la deuda, las políticas de ajuste y el agotamiento de un patrón de desarrollo que sustentara las estrategias de integración latinoamericana de la década del '60.

Frente a las nuevas tendencias del sistema internacional, América Latina adopta un modelo de crecimiento que centra su eje en la inclusión incondicional en el orden

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

⁹³ Idem, pág.46.

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

⁹⁵ CEPAL, “Ideas para una mejor distribución del ingreso”, en: Notas sobre la economía y el desarrollo, N°612, Naciones Unidas, Santiago de Chile, febrero 1998.

global. Frente a esta situación, la integración bajo el concepto de regionalismo abierto^{*}, permite liberar intrarregionalmente los flujos de capital y comercio, como paso previo a la inserción internacional, en tanto el Estado-Nación deja de tener el carácter de actor central del sistema, produciéndose su repliegue como unidad de control y gestión del capitalismo.

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

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

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

Este estado de situación induce a afirmar que las estrategias de inserción internacional y las políticas que se adoptan en su consecuencia responden a estilos económicos alternativos *"que se manifiestan no sólo en la concepción general, sino también en la*

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

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

*inserción externa, en los agentes económicos preponderantes, y en la acumulación de capital*⁹⁷ .

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

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

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

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

⁹⁷ CALCAGNO Eric, “Evolución y actualidad de los estilos de desarrollo”, en: Revista de la CEPAL N°42, Naciones Unidas, Chile, 1990, pág. 63.

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

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

¹⁰⁰ MELLADO Noemí B., “La naturaleza del MERCOSUR”, en: Cuadernos de Negocios Internacionales e Integración N°10, Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad Católica Damaso Larrañaga, Uruguay, 1996, pág.11.

¹⁰¹ FERRER Aldo, “El MERCOSUR: entre el consenso de Washington y la integración sustentable”, en: Comercio Exterior, Vol.47, N°5, Bco. Nac. de Comercio Exterior, México, 1997, pág. 347.

¹⁰² SALGADO Germánico, “Globalización e integración latinoamericana”, en: Aportes para la Integración Latinoamericana, Año IV, N°4, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP, Argentina, 1998, pág.44.

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

¹⁰⁴ SALGADO Germánico, “Integración latinoamericana y apertura externa”, en: Revista de la CEPAL N°42, Naciones Unidas, Chile, diciembre de 1990, pág. 147 a 169.

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

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

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

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

Ferrer¹¹⁰ afirma que si bien la globalización no es un fenómeno nuevo, si se la acepta como un fundamentalismo -cuyas fuerzas condicionan las decisiones macro y microeconómicas- habría desaparecido el dilema del desarrollo, ya que no existirían márgenes de acción para estrategias y políticas económicas nacionales; o el dilema del desarrollo existe y adquiere importancia su dimensión endógena y exógena, sin delegarlo a los agentes y fuerzas de la globalización. No obstante pertenecer al mundo de los fenómenos reales, con sus manifestaciones multidimensionales, como afirma Vacchino, aparece también como una construcción ideológica que defiende los logros, impulsa las estrategias y difunde las virtudes del fenómeno. *“La ideología de la globalización, como no podía ser de otra manera, obedece a intereses y tiene sus ideólogos, seguidores y dispositivos propagandísticos. Hasta ahora ha sido monopolizada por el pensamiento neo-liberal”*¹¹¹

Existen visiones tanto optimistas como pesimistas del fenómeno. Desde la percepción positiva de los empresarios adquiere significado como oportunidad para los negocios que les permite operar mundialmente, invirtiendo, produciendo y vendiendo donde más les convenga, pese a que en este mundo global el comercio interno y la inversión nacional continúan siendo centrales, a tal punto que sólo se exporta internacionalmente entre el 15 y 20% de lo que se produce anualmente, en tanto que

¹⁰⁶ BEKERMAN M. y MARTICORENA A., “Apertura importadora y estrategia de crecimiento en Argentina”, en: Comercio Exterior, Vol. 41, N°3, Bco. Nac. de Comercio Exterior, México, marzo 1991, pág. 254.

¹⁰⁷ SALGADO Germánico, “Integración latinoamericana...”, op. cit., pág. 169.

¹⁰⁸ VACCHINO Juan Mario, 1997, op. cit.

¹⁰⁹ SALGADO Germánico, “Globalización...”, op. cit.

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

¹¹¹ VACCHINO Juan M., “Retos en el nuevo siglo: inserción internacional e integración regional en un escenario de globalización”, en: Capítulos N°60, Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Caracas, Venezuela, setiembre-diciembre 2000, pág. 89.

la inversión directa extranjera representa el 6% de la inversión total y equivale al 1.2% del PIB mundial. A esta óptica se opone la visión contraria de los trabajadores y de algunos segmentos empresariales –desfavorecidos por el proceso- para los cuales implica un peligro eminente tanto para el empleo, como para las áreas y actividades económicas, por la relocalización de las mismas en todo el ámbito mundial, convirtiéndose en sus problemáticas sectoriales el desempleo y la marginalización.

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

3. El comportamiento de los actores en el MERCOSUR

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

En efecto, en la década del '90 emergen en la región nuevos actores que han incrementado su poder y capacidad de influencia directa sobre las decisiones del Estado, en defensa de sus intereses financieros y/o exportadores, al tiempo que otros actores históricos reducen su capacidad defensiva por la desarticulación del tejido social, tanto por efecto del ajuste como por la reestructuración productiva -tal es el caso de los sindicatos-. Ello es congruente con lo ocurrido en América Latina en general, “*las instituciones (partidos políticos, asociaciones empresarias, etc.) que actuaban como mediadoras entre el Estado (sector público) y la sociedad (sector privado) se han debilitado. Esto ha sido producto de una pérdida de credibilidad por su incapacidad para hacer frente a los problemas de la década anterior (crisis de la deuda externa, por ejemplo), a lo que se agregaría así mismo el impacto de un modelo económico, que si bien predica un rol más importante para el sector privado en la vida pública, en la práctica hace descansar la mayor parte de su acción en un poder ejecutivo fuerte que, apoyado en su equipo de tecnócratas, interactúan con grupos económicos poderosos*”¹¹⁴. Algunos de los actores emergentes integran los equipos técnicos que orientan la economía de los países latinoamericanos, graduados en universidades norteamericanas y con una amplia orientación ideológica neoliberal, influenciando en la adopción de los estilos de desarrollo y de las políticas de inserción internacional.

¹¹² FAJNZYLBER Fernando, “De la caja negra al casillero vacío”, en: Realidad Económica, N°109, Buenos Aires, Argentina, 1 de julio al 15 de agosto, 1992, pág. 80.

¹¹³ FAJNZYLBER Fernando, “Inserción internacional e innovación institucional”, en: Revista de la CEPAL N°44, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, agosto 1991, pág.175.

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

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

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

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

La tecnoburocracia negociadora está constituida por altos representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Economía y de los Bancos Centrales. En el ámbito de los ministerios se integra por negociadores, subgrupos de trabajo, comisiones, comités, grupos ad-hoc y equipos técnicos que operan desde las cancillerías. Su actuación se encuentra condicionada por diversos factores: por la aprobación de sus negociaciones por parte de los gobiernos nacionales; por la coordinación y articulación con los otros actores del sistema de organización tecnoburocrático y con los gobiernos locales afectados por la decisión; y por los intereses sectoriales empresariales.

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

¹¹⁵ LAREDO Iris, Comp., "Alternativas al modelo...", op.cit.

¹¹⁶ MELLADO- ALI, "Opinión..." op. cit.

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

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

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

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

Las políticas neoliberales aplicadas, las perspectivas que ofrece el mercado ampliado, la liberalización comercial y el marco regulatorio permisivo imperante han favorecido la entrada de importantes conglomerados extranjeros y el aprovechamiento de sus ventajas por parte de los grandes grupos económico-financieros argentinos y brasileños. Estos actores, que mostraron una incidencia fundamental en las negociaciones¹²¹, tienen acceso a los Poderes Ejecutivos, sobre los que ejercen presión, y capacidad de influencia en la toma de decisiones, de manera individual y no institucionalizada -así los grupos Brasil, Cordillera y Argentina¹²²-, o creando canales propios más acordes con su peso singular, como el Foro de Líderes Empresariales del MERCOSUR¹²³.

Conforme a Viguera¹²⁴, el comportamiento político del empresariado se ha caracterizado históricamente por el predominio de la acción orientada hacia políticas estatales específicas y su actuación se encaminó a ejercer influencia en las decisiones a través del contacto directo con las distintas esferas del aparato estatal. En cambio, frente a las políticas globales su acción ha sido más reactiva, apelando más a la derogación o la defensa de intereses específicos que a la participación en la formulación de las mismas. Este comportamiento en el campo burocrático-administrativo se ve incentivado por la centralidad del Poder Ejecutivo en la toma de

¹¹⁸ SOJO Carlos, “Democratización, gobernabilidad y actores políticos en el proceso de integración regional. Una reflexión sobre Centroamérica”, en: Estudios Internacionales, Año 7, Vol.7, N°13, Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigaciones para la Paz (IRIPAZ), Guatemala, enero-junio 1996.

¹¹⁹ GRANDI Jorge, “Déficit democrático...”, op. cit., pág.88.

¹²⁰ HAAS Ernst, “Partidos políticos...”, op. cit., pág.24.

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

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

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

¹²⁴ VIGUERA Aníbal, “Empresarios y Acción Política en América Latina. Una Perspectiva Comparada”, en: Nueva Sociedad N°143, Caracas, Venezuela, mayor-junio 1996, págs.176/177.

decisiones, ya que el propio sistema ofrece canales formales e informales para dicha relación que les garantiza el acceso a los decisores, es por ello que los favores de los agentes estatales tienen una importancia económica decisiva y se convierten en objeto privilegiado de su accionar. Tanto los grandes conglomerados productivos diversificados, que controlan el proceso de crecimiento a escala mundial, como los grupos económico-financieros nacionales se constituyen en los actores favorecidos¹²⁵.

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

La dirigencia sindical ha sufrido una desestructuración como consecuencia de las transformaciones operadas a partir de los '80, que se traducen en altas tasas de desempleo, a la vez que la reestructuración del aparato productivo y las innovaciones tecnológicas produjeron una transmutación y un proceso de sustitución de mano de obra, afectando tanto al movimiento sindical como a la capacidad de los trabajadores para responder a los cambios. Asimismo, existe una retracción del Estado como sujeto regulador de las relaciones laborales que, junto a los principios y políticas neoliberales, consagran el advenimiento de la desregulación y flexibilización laboral como medio de atracción de inversiones; de allí que se plantea la necesidad de derogar y/o modificar algunas de las legislaciones protectoras de sus derechos. Todo ello ha llevado a una precarización de las condiciones laborales y de los trabajadores mismos, a la par de una transferencia del poder sindical a la esfera de los negocios relacionados con la salud, jubilaciones y seguros de accidentes de trabajo. El drama de la desocupación y el temor a que se acentúe por efecto de las migraciones, al producirse la libre circulación de mano de obra que lleva implícito un grado más profundo de integración, convierte a la defensa del empleo en el tema prioritario de la agenda sindical de negociaciones. Sus intereses se centralizaron en la definición de la Carta Social del MERCOSUR y en los acuerdos sobre migración de mano de obra y asuntos previsionales, en este campo se llegó al Acuerdo Multilateral de Seguridad Social aprobado por decisión 19/97 del CMC. Su espacio de vinculación regional es el Sub Grupo de Trabajo N°10, el grupo ad-hoc sobre “La dimensión social del MERCOSUR” y el Foro Consultivo Económico y Social.

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

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

¹²⁷ OLIVERA Noemí, “Armonización de la legislación comercial y societaria”, en: Aportes para la Integración Latinoamericana, Año I, N° 2, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Argentina, diciembre 1995.

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

3.1. A modo de conclusión

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

Cuadro 1
Influencia temporal de los actores

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

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

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

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

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

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

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

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