

CAPITULO V

LOS ACTORES PRODUCTIVOS EN EL MERCOSUR

1. Las formas de organización de los intereses grupales *

El estudio de la participación de los actores del sector productivo en un esquema de integración, en este caso el MERCOSUR, impone, en primer término, indagar sobre la forma en que esos actores están organizados y cuáles son sus estilos de actuación frente al Estado. Tal como expresa Giacalone²¹¹ *“podemos decir, usando el mismo argumento que Macridis utiliza contra la teoría de los grupos, que ningún estudio de la cultura política ni de la toma de decisiones políticas está completo sin analizar la forma en que los intereses dentro de una sociedad articulan sus demandas al Estado, cómo surgen organizaciones en torno a esas demandas y, finalmente, cómo y por qué los que toman decisiones conceden algunas de ellas al convertirlas en políticas públicas. De esta manera, reconociendo las limitaciones explicativas de las teorías pluralistas en el caso de los países en desarrollo, se justifica sin embargo el estudio de los intereses grupales de los empresarios y de sus estrategias para incidir sobre la política económica”*.

Schneider y Maxfield²¹² sostienen que los intereses básicos de los actores y sus ideas acerca de posibles soluciones resultan muchas veces determinantes para explicar las políticas que se adoptan en un momento histórico dado. En este sentido, tal como expresa Giacalone²¹³, la actitud frente a una determinada política exterior de orden económico entre empresarios y Estado resulta condicionada por *“fuerzas históricas que, en el caso de los empresarios se llaman intereses, y en el caso del Estado llamamos instituciones”*.

De acuerdo con la hipótesis planteada por Schmitter²¹⁴ -comprobada en 15 países del área industrial occidental- existe una relación entre modo de organización de los intereses funcionales -capital y trabajo- de la sociedad y gobernabilidad. En el ámbito de esta hipótesis, la dimensión organizativa de la representación de los intereses funcionales constituye uno de los factores clave para explicar la gobernabilidad en dichos países.

No es el propósito de esta investigación la verificación de esta hipótesis en el caso argentino. Sin embargo, la exploración de la cuestión deviene de interés cuando se estudia la participación de los actores productivos -los titulares de los intereses funcionales: capital y trabajo- en la toma de decisiones vinculadas a un proceso integrativo.

* La autoría de esta parte corresponde a Noemí Olivera.

²¹¹ GIACALONE Rita, “Los empresarios...”, op.cit., pág.30.

²¹² SCHNEIDER Ben y MAXFIELD Sylvia, “Business, the State and Economic Performance in Developing Countries”, Ithaca and London, Cornell University Press, 1997. Citado por GIACALONE, “Los empresarios...”, op. cit., pág.26.

²¹³ GIACALONE, “Los empresarios...”, op. cit., pág.42.

²¹⁴ SCHMITTER Philippe C., “Intermediazione degli interessi e il problema della governabilità nei regimi contemporanei dell’Europa Occidentale e dell’America del Nord”, en: Suzanne Berger (ed), “L’Organizzazione degli interessi nell’Europa Occidentale”, Il Mulino, Bologna, 1983. Citado por ALBERTI Giorgio, GOLBERT Laura y ACUÑA Carlos, “Intereses industriales y gobernabilidad democrática en la Argentina”. En: Organización Techint. Boletín Informativo N°235, Octubre/Diciembre 1984.

En razón de lo expuesto, resulta relevante a los fines de este trabajo distinguir y sistematizar las diversas formas organizativas y estilos de actuación adoptados por las entidades representativas de los sectores elegidos –lácteo y de máquina-herramientas-. Para ello resulta satisfactorio el esquema analítico de modelos de representación de intereses funcionales propuesto por Alberti, Golbert y Acuña²¹⁵, en el que se tienen en cuenta dos variables particularmente significativas: la desagregación/agregación de los intereses y el grado de autonomía de la representación de intereses en cuanto a su definición y estrategias de acción con relación a otros actores, en especial al Estado.

Estos autores distinguen cuatro tipos de representación de intereses: el liberal y su variante, pluralista; el corporativo; el autoritario y el pluralista organizado.

- El modelo liberal se desarrolla a partir de los procesos que conducen a las primeras etapas de la industrialización, en un período que se ubica entre la época en que los intereses se agrupaban en corporaciones, ya en vía de extinción en la última parte del siglo XVIII, y la era de la representación pluralista que comienza a partir del último cuarto del siglo XIX. Para el liberalismo los individuos, libres de vínculos extraeconómicos y sometidos todos e igualmente sólo a la ley, persiguen sus intereses en un mercado de productores que se enfrentan con las mismas armas. En el modelo liberal no hay lugar para asociaciones intermedias entre el individuo y el Estado. Las asociaciones intermedias, partidos, organizaciones de intereses funcionales se consideran una transgresión a las reglas de la libre competencia. La diferenciación de intereses agrarios, comerciales, industriales y financieros en el seno de la clase propietaria encuentra su expresión política y su mediación en el Parlamento. El modelo liberal es coherente con un sistema político que asigna legitimidad sólo a los intereses de los propietarios y excluye de la participación política a la mayoría de la población al limitar el derecho al voto.

- A fines del siglo XIX el panorama social y político sufrió profundas transformaciones –sustancialmente: la diferenciación de intereses en el seno de la clase dominante, la formación de movimientos colectivos de protesta de los subordinados, la necesidad del Estado de ampliar la base social de apoyo y la diferenciación estructural de la sociedad y de la estructura de clases- que hicieron evidente la contradicción entre las nuevas condiciones y el modelo liberal de representación de intereses, conduciendo a su superación por un modelo pluralista. La diferenciación de los intereses dominantes llevaba a la formación de organizaciones formales de relevancia, primero local o regional y luego nacional. Además, el proceso de formación de las decisiones públicas ya no era el producto del libre juego de opiniones individuales de representantes de intereses supuestamente generales en el Parlamento, sino el resultado de la confrontación, de las presiones de grupos organizados y representantes de intereses parciales. Es esta realidad la que da lugar a la elaboración sistemática del modelo pluralista iniciada por Bentley y continuada con los trabajos de Truman y Dahl.

En el ámbito de este modelo, el sistema político viene conceptualizado como un conjunto de interacciones entre grupos organizados de la sociedad que compiten para la distribución de los recursos sociales. Las políticas públicas son el resultado del conflicto, compromiso, acuerdo, “bargaining”, entre grupos con intereses diferenciados, no antagónicos, y por lo tanto, negociables. El Estado se diluye en una multiplicidad de grupos funcionales que en conjunto forman su estructura institucional. Estos aparatos del Estado fragmentados por las múltiples vinculaciones con los grupos de interés de la sociedad, tienden a formar sus propios intereses y a intervenir en la arena política en calidad de árbitros de los intereses privados. Para que el modelo pluralista funcione

²¹⁵ ALBERTI Giorgio, GOLBERT Laura y ACUÑA Carlos, “Intereses industriales...”, op.cit., pág. 81 y sig.

en la realidad, se requieren algunas condiciones: 1º) la libertad de asociación y de defensa de los intereses debe extenderse a todos los grupos funcionales de la sociedad; 2º) los grupos organizados deben tener igual acceso a las instituciones públicas; y 3º) el espacio político no debe cerrarse a la entrada de nuevos grupos, ya que su proliferación asegura la desconcentración del poder social y del Estado en un sistema que asegure el equilibrio de poderes.

- En los países en los que las aristocracias agrarias conservaron su poder hegemónico las instituciones liberales crecieron débilmente. En los países de industrialización tardía, ese proceso se dio en momentos en que las clases populares urbanas estaban consolidando organizaciones de base fundadas en la ideología socialista. En ambos casos, la debilidad de la burguesía industrial impuso la necesidad de recurrir a la salida autoritaria estatal. A partir de 1922 en Italia, y luego en otros países europeos y latinoamericanos, formas autoritarias y totalitarias de gobierno –corporativas– terminaron con la experiencia democrático-pluralista precedente. Los rasgos definitorios del corporativismo en esta materia son: 1º) la centralización y concentración de las asociaciones de representación de intereses, a través de estructuras jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, está impuesta por el Estado; 2º) el reconocimiento estatal está acordado como condición previa para la formación de una asociación, de su funcionamiento y de su derecho de monopolio de representación; y 3º) el Estado controla, directa o indirectamente, la elección del liderazgo organizativo y la definición de los intereses y de las estrategias para su defensa. La interdependencia y las relaciones armoniosas de las partes sociales sustituyen en el corporativismo a la noción de conflicto social. El Estado es conceptualizado como la encarnación suprema del interés general, frente al cual todos los intereses particulares tienen que estar subordinados.

- El esquema de representación de intereses llamado autoritario presenta cierta similitud con el modelo corporativo. El referente empírico inmediato del modelo autoritario es la experiencia de los principales países latinoamericanos en la etapa pospopulista en las décadas del '60 y '70. Se implanta en ellos un esquema de representación de intereses altamente asimétrico, en donde es el Estado el que decide tanto la legitimidad de los intereses de los distintos grupos de la sociedad, como el acceso diferencial que cada uno de ellos tiene a sus centros de decisión. Sus rasgos definitorios son la alta fragmentación –asimétrica– y la falta de autonomía de las asociaciones de intereses. Este esquema de representación se asocia al tipo de Estado que Guillermo O'Donnell ha definido como burocrático-autoritario.

- A raíz de las transformaciones ocurridas en las últimas décadas en las democracias occidentales, se ha ido desdibujando la línea de separación entre Estado y sociedad, política y economía, lo público y lo privado, con lo que el Estado ha dejado de ser un árbitro de los conflictos de intereses y se ha convertido en actor activo de promoción de intereses propios, al mismo tiempo que ha sido directamente involucrado en la satisfacción de demandas sociales cuantitativamente mayores que en el pasado y cualitativamente diferenciadas. El principio pluralista de la legitimidad de la organización de todos los intereses, en el ámbito de procesos de creciente diferenciación social, ha llevado a una notable proliferación de grupos sociales que han encontrado en la organización colectiva de sus intereses la única arma para defenderlos ante la avanzada de otros intereses. Sin embargo, la competencia entre los distintos actores, lejos de producir el consenso esperable en la teoría pluralista, ha generado inestabilidad –cada actor amenaza con retirar del mercado los recursos que controla–. En segundo lugar, la politización de las demandas de cada grupo organizado se ha manifestado por intermedio de canales públicos y privados que han fragmentado los aparatos del Estado reduciendo el nivel de articulación y complementariedad de las políticas públicas, llegando hasta la colonización de los aparatos públicos por intereses

privados. Los países que han logrado superar estas problemáticas, lo hicieron, afrontando el factor económico -consolidando su capacidad productiva- y, a la vez, modificando gradualmente sus sistemas de representación de intereses para adecuarlos a los cambios estructurales determinados por los procesos de interpenetración entre Estado y sociedad y política y economía.

- El pluralismo organizado puede ser definido como *“modelo institucionalizado de formación de las políticas públicas, en que las grandes organizaciones de intereses colaboran entre sí y con las autoridades públicas, no sólo en la articulación e intermediación de los intereses, sino también en sus formas más desarrolladas, en la distribución imperativa de los valores y en la implementación de estas políticas”*. Los principios de colaboración y negociación contribuyen a relativizar las diferencias, los conflictos y las divergencias de intereses, lo que a su vez promueve un tipo de racionalidad no-normativa, flexible, experimental y pragmática, basada en la evaluación continua de la relación entre medios y fines, y de las consecuencias recíprocas de las estrategias adoptadas por cada actor. Para ello se requiere en las organizaciones representativas de los intereses un adecuado nivel de madurez, cohesión y autonomía. Las mismas condiciones de madurez –entendida como desarrollo institucional-, articulación interna y relativa autonomía debe caracterizar también, y sobre todo, al Estado.

Desde el punto de vista organizativo, el pluralismo organizado presenta cambios muy significativos con respecto a los otros sistemas de representación de intereses. Uno de los rasgos definitorios claves del pluralismo organizado es la concentración de una pluralidad de intereses, en el ámbito de una misma categoría funcional, en un número muy limitado de grandes organizaciones. En los casos de máxima concentración es claro que todos los intereses de un mismo tipo -por ejemplo, industriales- estarán representados en una única organización. La concentración de los intereses, relativamente sencilla cuando son tendencialmente homogéneos -por ejemplo, intereses gremiales-, presenta dificultad de realización cuando los intereses potencialmente representables son heterogéneos, como el caso de los industriales. La lógica económica del mercado empuja al empresario industrial a perseguirlos en forma individual y muy a menudo competitiva con otros empresarios.

Alberti, Golbert y Acuña plantean, en términos generales, que se puede formular la hipótesis de que en la medida en que las relaciones de mercado sean condicionadas e influidas por intermedio de mecanismos político-institucionales, los empresarios tienen que responder políticamente por intermedio de asociación de sus intereses y del desarrollo de estrategias de acción colectiva. Sostienen que esta hipótesis ha sido comprobada en la experiencia de la mayoría de los países capitalistas europeos donde la concentración de los intereses industriales es muy alta. Sin embargo, este factor necesario no es suficiente para otorgar capacidad política a los intereses representados. Debe estar acompañado por otras características. Entre ellas, dos son de particular relevancia: la centralización y la representatividad. La primera dimensión se refiere a la efectiva capacidad de liderazgo institucional de la asociación de gobernar el comportamiento de sus miembros.

La legitimidad organizativa depende a su vez del nivel de representatividad, es decir de la medida en que distintos intereses sean institucionalizados, y se perciban en la práctica efectivamente representados en la asociación. La falta de representatividad interna reduce notablemente la capacidad política de la organización por tres razones: 1º) los intereses particulares que no son y/o no se perciben representados tienden a dar lugar a movimientos de oposición internos en la asociación que tienen como objetivo el desplazamiento del liderazgo asociativo y su sustitución por otro que los represente más directamente; 2º) los intereses no representados tienden a desarrollar

estrategias de representación alternativas, paralelas, individuales, informales y muy a menudo subterráneas; y 3º) los intereses no representados tienden a producir la fragmentación, proliferación y pulverización de las asociaciones de representación de intereses.

En todas las grandes asociaciones de intereses, en el pluralismo organizado, se sigue como regla institucional un criterio proporcional. En el caso de las organizaciones empresariales, por ejemplo, el criterio comúnmente adoptado es el de la representación proporcional al peso económico de los intereses económicos representados que puede ser medido por varios indicadores, tales como la magnitud del patrimonio neto, el total de la fuerza de trabajo empleada, etc., asegurándose de esta manera que también los intereses minoritarios estén representados en la política de la asociación.

La representatividad real se basa primero sobre una cultura de colaboración, solidaridad y confianza recíproca que reconoce y acepta como legítimos los distintos intereses representados en la asociación, y segundo, sobre la capacidad organizativa de mediar, redefinir y traducir los varios intereses particulares en un interés colectivo que constituye el mínimo común denominador para una acción asociativa que pondere la distribución de sacrificios inmediatos en vista de ventajas futuras.

Esta decisiva tarea de mediación interna necesariamente tiene que basarse sobre un alto nivel de desarrollo organizacional acompañado por una correspondiente profesionalización de sus cuadros por intermedio del empleo a tiempo completo de funcionarios, economistas, abogados, técnicos, expertos de variada naturaleza, etc., cuya tarea principal es la de autonomizar la organización frente a los intereses individuales de sus miembros.

Sin recursos adecuados y estables y sin aparatos organizativos apropiados, es obvio que las organizaciones de intereses funcionales no pueden lograr la capacidad de mediación interna de intereses diferenciados, lo que es indispensable para intervenir en acuerdos externos con otras asociaciones de intereses funcionales y el Estado.

El esquema resultante es el siguiente:

		AUTONOMÍA	
		+	-
	-	Liberalismo Pluralismo	Autoritarismo (divide et impera)
AGREGACIÓN	+	Pluralismo organizado	Corporativismo

Fuente: ALBERTI Giorgio, GOLBERT Laura y ACUÑA Carlos, "Intereses industriales y gobernabilidad democrática en la Argentina", op. cit., pág. 82.

La observación de la realidad argentina permite, en principio, afirmar que estamos en presencia de un fenómeno de heterogeneidad estructural de los sistemas de representación de intereses, toda vez que este concepto se refiere al hecho de que intereses funcionales diferenciados en el ámbito del mismo sistema se inspiran en

matrices ideológicas distintas y se articulan o agregan en asociaciones que no comparten las mismas propiedades organizativas²¹⁶, así:

- Se puede reconocer la influencia del modelo corporativo de representación de intereses en la organización del sistema sindical.
- La vigencia del modelo autoritario es perceptible en la Provincia de Buenos Aires, donde la representación del sector privado en los organismos mixtos es decidida por el Estado, que de este modo habilita la participación de unas organizaciones, desconociéndole a otras –formalmente equivalentes- el mismo derecho.
- Las mayores organizaciones representativas del agro y la industria²¹⁷, reivindicándose liberales, tienden a proponer comportamientos que desnaturalizan el modelo pluralista, al pretender erigirse en únicos o privilegiados representantes de su sector.
- La reciente constitución de una Central Única de las Industrias Pyme de la Argentina –septiembre de 2000-, a partir de la unificación de la Confederación General de la Industria –CGI- y el Consejo Argentino de la Industria –CAI-, exhibe desde su documento fundacional²¹⁸ elementos que aproximan fuertemente la iniciativa al modelo pluralista organizado.

2. Caracterización de los actores *

2.1. Los actores empresariales del sector lácteo

Todo intento de caracterizar los actores del sector lácteo impone, en principio, establecer las distintas etapas del proceso productivo involucradas en el mismo –cadena agroalimentaria de productos lácteos-; luego, estableciendo criterios para su categorización, se podrán identificar los diversos actores empresariales que corresponden a cada una de ellas, así como sus organizaciones representativas.

La actividad lechera, de alta especialización en cada uno de los segmentos productivos y caracterizada por utilizar materia prima altamente perecedera en todos los eslabones de la cadena productiva, comprende desde la producción primaria –recolección en tambos-, hasta la comercialización –distribución-, pasando por un cada vez más significativo proceso industrializador –tanto en lo relativo a la transformación del producto, como a la agregación de valor-. De este modo, al momento de identificar los actores intervinientes en el sector, es necesario primero separar los productores primarios, los industriales y los comerciantes. Esta segmentación viene dada por la índole de la actividad prevaleciente desarrollada por el actor.

Luego, adentrándose en cada uno de los segmentos identificados corresponde la caracterización de los distintos actores. Tratándose de actores empresariales, el primer criterio para su categorización parecería ser la clásica distinción entre empresas transnacionales, grandes grupos nacionales y pequeña y mediana empresa. Sin embargo, las particulares características del sector –donde hay una fuerte presencia del cooperativismo, a tal punto que las cooperativas totalizan el 50% de la recepción de la leche²¹⁹- imponen, especialmente en el segmento industrial, una indagación en torno a la estructura jurídica de la empresa.

²¹⁶ Idem., pág. 99.

²¹⁷ A título ejemplificativo, y para validar la persistencia de la posición expuesta: “Reseña Histórica”, en: Unión Industrial Argentina, Anuario’99.

* La autoría de esta parte corresponde a Noemí Olivera.

²¹⁸ Constitución de una Central Única de las Industrias Pyme de la Argentina, Córdoba, septiembre de 2000.

²¹⁹ GUARDINI Eduardo, LABRIOLA Sergio y SCHALLER Aníbal, “Productos lácteos”, Mimeo, 1999.

Esta fuerte presencia del sector cooperativo –particularmente en Córdoba y Santa Fe y en menor medida en Entre Ríos-, en un plano ideal se constituye en un articulador de los distintos segmentos productivos, toda vez que el productor primario individual, en tanto socio de la cooperativa a la que envía la producción de su tambo, tiene vocación por participar en un pie de igualdad en la toma de decisiones de esa organización – hay que tener presente aquí la vigencia del principio cooperativo de “un hombre, un voto”-. Esto incide, además, en la propia organización del productor, ya que el productor primario individual que entrega su producción a la cooperativa, entra por esto a participar de un modo asociativo de realización de la empresa productiva, que probablemente se reflejará sobre su propio emprendimiento, pudiendo incidir tanto en lo organizacional –interno- como en la estrategia que adopte frente al mercado – externo-.

Según lo expresado por el Dr. Guillermo Draletti, presidente de la Unión General de Tamberos, en 1995 existían en el país 27.000 tambos y 1.000 plantas lácteas – establecimientos industrializadores-²²⁰. Dos años después, bajo el significativo título de “dos décadas de modernización concentradora”, se informaba que entre los años '70 y ese momento, se había pasado de la existencia de 44.000 a 22.000 tambos.²²¹

La estabilidad económica lograda a principios de la década y la tonificación de los precios de la leche influyeron en la decisión de los productores de incorporar tecnología para aumentar la productividad. La estrategia fue aumentar la carga sin afectar la producción individual, incrementar la superficie asignada a silos de maíz y pasturas, incorporar técnicas de conservación de forrajes, optimizar el aprovechamiento y la calidad del pasto, e importar material genético de excelente calidad. Siguiendo la tendencia mundial en los últimos años, la actividad primaria evolucionó hacia un menor número de tambos, rodeos más grandes, mayor producción por tambo y elevados rendimientos por vaca²²².

Si bien a mediados de la década pasada también en este sector se planteaba el problema de la desnacionalización y concentración, a partir de las compras de tierras hechas por grandes inversores internacionales –Soros, etc.-²²³, actualmente se estaría produciendo un proceso de simple abandono de la producción²²⁴.

La diversidad de las situaciones comprendidas en este vasto universo, sumada a la característica de fragmentación de las organizaciones representativas de todos los sectores empresariales argentinos, conduce a que las cámaras que representan a los productores tamberos sean numerosas.

Sólo del relevamiento periodístico efectuado en la primera parte de esta investigación, en un contexto de escasa información en torno al tema, tal como se constató en la encuesta realizada –ver punto 9-, fue posible detectar las siguientes organizaciones:

- Nacionales: Unión General de Tamberos –UGT-; Federación Agraria Argentina – FAA-; Frente Agrario Nacional; Federación de Centros Tamberos de Santa Fe; Comisión Lechera de la Sociedad Rural Argentina –SRA-; Asociación de Productores de Leche; Asociación Criadores de Holando Argentina; Cuenca Mar y Sierra; Confederaciones Rurales Argentinas –CRA-; Confederaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa –CARBAP-; Comisión Lechera de la Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola -AACREA-.

²²⁰ Celebran el Día del Tambero, La Nación, 25-2-95, Sec.2ª, pág.4.

²²¹ FERNANDEZ Ana María, “Reestructuración del subsistema...”, op.cit., pág. 112.

²²² GUARDINI Eduardo, LABRIOLA Sergio y SCHALLER Aníbal, “Productos...”, op. cit.

²²³ Caras nuevas en la producción, La Nación, 29 de octubre de 1994

²²⁴ Entrevista al vicepresidente de la UGT, Lic. Gerardo Barrionuevo.

- Internacionales: Federación Internacional de Productores Agropecuarios –FIPA-; Confederación Interamericana de Ganaderos y Agricultores –CIAGA-.
- Organismos que articulan sector público y privado: Mesa Agropecuaria Bonaerense -Ministerio de la Producción y SRA, FAA, Coninagro y CRA-.

2.2. Organizaciones del sector agropecuario

La información disponible sobre las organizaciones representativas del sector lácteo es relativamente reducida. Entre los trabajos realizados, el de Martínez Nogueira²²⁵ resulta muy significativo toda vez que, apartándose de las tendencias tradicionales, parte de un supuesto teórico que resulta particularmente pertinente en el marco de esta investigación. Cabe aclarar que en ese trabajo se analizan las organizaciones del sector agropecuario en general, por lo que quedan comprendidas las que agrupan productores tamberos –primer segmento empresarial involucrado en la cadena productiva del sector lácteo-.

El supuesto teórico adoptado por el autor citado es que la vida de una organización corporativa está determinada por un conjunto de factores, entre los cuales los de orden estructural desempeñan un papel central, pero no excluyente. La reivindicación del plano político de la acción y, a través de él, de las racionalidades, estrategias y modos de percibir la realidad de los actores involucrados en los procesos históricos, lleva a fijar la atención en cuestiones que exceden lo circunstancial, para constituirse en hitos del desarrollo institucional y de la capacidad y eficacia de los grupos a los que esas entidades representan. De la misma manera, sostiene, lo específicamente organizacional puede llegar a generar oportunidades y restricciones que impulsan a la adopción de líneas de conducta que no podrían explicarse a través de la sola referencia a lo estructural, a la vez que esto pone a prueba la viabilidad de los mecanismos adoptados para la representación de intereses y la prestación de servicios²²⁶.

2.2.1. Aparición y conformación de las organizaciones

A partir de 1860 se inicia un proceso de complejización de la sociedad civil y de estructuración de los intereses, del cual la Sociedad Rural Argentina -SRA-, fundada en 1866, es una manifestación. Las características del régimen político -de participación limitada- y el marco social –donde los intereses de los grandes terratenientes eran dominantes- *“subrayan el peso de esta entidad como tránsito a la ocupación de puestos en el Estado, como foco desde el que ciertos hilos del gobierno eran controlados y como el lugar en que, de hecho, se formulaba la política agropecuaria”*²²⁷. En esta primera etapa la SRA es la única entidad existente.

Fuera de la SRA queda una población rural significativa –arrendatarios y propietarios pobres-, que tiene relaciones de subordinación con los grandes propietarios que la integran. Así, surge la Federación Agraria Argentina –FAA- como expresión institucional de los intereses hasta entonces marginados de los esquemas de articulación de poder y de representación. En esta primera complejización de la estructura de representación de intereses, la confrontación se da entre los beneficiarios rentísticos y los arrendatarios. En este momento, señala Martínez Nogueira²²⁸, se perfila un tipo de discurso político que se mantendrá aún cuando los

²²⁵ MARTÍNEZ NOGUEIRA Roberto, “Las organizaciones corporativas del sector agropecuario”, en: BARSKY, Osvaldo y otros, “La agricultura pampeana. Transformaciones productivas y sociales”, FCE, IICA, CISEA, Argentina, 1988.

²²⁶ Idem., pág. 295.

²²⁷ Idem., pág. 296.

²²⁸ Idem., pág. 297.

conflictos entre los grupos sean superados. La SRA defiende la propiedad privada sin restricciones y la FAA autodefine su reivindicación como “sindical”. Esta cuestión se ha mantenido en el tiempo, a tal punto que, en las posiciones asumidas por las entidades frente al paro de octubre de 2000, es dable reconocer las dos caras del discurso a que hace referencia el autor.

En la década del '20 se inicia un proceso que, en la década siguiente, romperá el esquema representativo dual, con la emergencia de mecanismos por los que otros intereses encuentran vías para manifestarse.

Si bien la SRA proclamaba una supuesta cobertura nacional, desde fines de siglo aparecieron sociedades rurales locales que permitieron el reconocimiento de problemáticas productivas, económicas y sociales diferentes por zonas, generando las condiciones necesarias para la canalización de intereses particularizados.

En forma paralela se desarrollan otras redes institucionales. Las cooperativas, que nacieron como mecanismos de suministro de servicios entre productores homogéneos y como oposición a la estructura de comercialización vigente, se fueron constituyendo en núcleos de articulación social que reforzaron la percepción de especificidad de los intereses de sus miembros. De distinto origen y con grados diversos de integración a las entidades que se presentaban como asumiendo la representación del sector, las cooperativas dieron nacimiento a federaciones por producto y zonales, dejando oír su voz en cuestiones cada vez más genéricas y asumiendo progresivamente una mayor autonomía política²²⁹.

La complejización que se va produciendo hace que la vieja polarización se convierta en una realidad multidimensional, en la que el tipo de actividad, relación con la propiedad, tamaño de la explotación y localización intervienen como elementos diferenciadores. Las instituciones aumentan en número y van apareciendo mecanismos de articulación en el nivel local y regional cada vez más significativos. Este proceso genera tensiones por la representación. Hasta la década del '40, ésta es una cuestión resuelta. El monopolio de la SRA no alcanza a romperse, a pesar de la creciente visibilidad de los nuevos actores.

En esta etapa, específicamente en el sector lácteo, aparece la Unión General de Tamberos. Esta entidad, fundada en 1920, representa a tamberos medianos y chicos, pequeñas empresas queseras, cooperativas tamberas y queseras. De acuerdo a lo informado por su actual presidente²³⁰, la mayoría de estas cooperativas ahora son empresas privadas²³¹, pero continúan asociadas.

Durante los años '30 se produjo un proceso de desarrollo fulminante de los ámbitos públicos competentes para tratar la problemática agrícola y para administrar las políticas de regulación, que permitió la inserción de las organizaciones de productores dentro del aparato del Estado.

²²⁹ Idem, pág. 298.

²³⁰ Entrevista al Dr. Guillermo Draletti, realizada en agosto de 1999.

²³¹ El fenómeno de “transformación” de cooperativas en sociedades comerciales, más allá de lo que el marco normativo –ley 20337- permite, realizado mediante la transferencia de activos y pasivos, no se limita al sector lácteo –ejemplo de ello es su difusión en el sector financiero-. Un ejemplo de este fenómeno en el sector lácteo está constituido por la Unión Gandarense, cooperativa fundada en 1895, que actualmente es sociedad anónima. Conf.: “Sus empresas. Unión Gandarense S.A. Una industria pionera”, en: Industria Lechera. Publicación del Centro de la Industria Lechera, Año LXXVIII, N°716, 1998, pág.30.

En la década del '40 cambia la orientación de la política agrícola, retomando como uno de sus aspectos centrales -al igual que durante las presidencias radicales- la cuestión de los arrendamientos. La legislación tuvo un fuerte tono intervencionista e impulsó el proceso de colonización. En este contexto, el movimiento cooperativo crece notablemente en significación, dando lugar a los primeros conflictos vinculados al reconocimiento de la legitimidad de sus voceros ante el Estado. Los mismos se renuevan en las décadas posteriores. En todos los casos, las organizaciones establecidas procuran cerrar las puertas de acceso al Estado a las nuevas.

En suma, las sociedades rurales locales, el desarrollo del movimiento cooperativo y la progresiva articulación de los productores regionales fueron creando una modalidad institucional de representación de intereses notablemente diferenciada de aquella que durante décadas había estado monopolizada por la SRA. Las nuevas son formas que dan lugar a mecanismos de segundo y tercer grado, con el surgimiento de problemáticas nuevas: la articulación con las bases, la variable autonomía que éstas despliegan con respecto a las cúpulas, la burocratización de las conducciones, su dependencia de los recursos provistos por las organizaciones de primer grado, etc.²³².

2.2.2. Los cambios internos en la representación corporativa

La organización que permanece más fiel a sí misma es la SRA. Su perfil, actividades y la percepción de su carácter representativo de un tipo de productores no han variado, aún cuando la transformación en el agro tuvo consecuencias sobre su composición interna y representatividad. *“Su discurso es permanentemente defensivo, estableciendo alianzas formales e informales con otras entidades que también expresan los intereses de sus miembros”*²³³.

La FAA presenta una transformación importante a lo largo de su existencia. Para ello operan varios factores: la conversión del arrendatario en propietario, el impacto de la mecanización, la tendencia hacia la eliminación de las explotaciones más pequeñas, y el desarrollo de una red de servicios, comercialización y manufactura. Progresivamente, va insertándose en el sistema político, ganando espacio y recurriendo a distintos mecanismos para asentar la legitimidad en la representación de los intereses de esta fracción de productores. *“Para ello -y dado su origen contestatario frente a una estructura de poder sectorial firmemente establecida- busca acrecentar su influencia por medio de la identificación de grupos urbanos y la articulación de alianzas”*²³⁴. Las políticas redistribucionistas, de crédito abundante y barato, de promoción a la actividad cooperativa, de tributación progresiva, de control por parte del Estado de los mercados para evitar la acción monopólica, etc., sirven como demandas comunes que confieren a la FAA, además, un alto valor simbólico para grupos urbanos que encuentran en ella una referencia positiva.

El movimiento cooperativo construye su capacidad política sobre los recursos económicos y organizacionales que moviliza. Su carácter e intención gremial se van delineando a medida que transcurre el tiempo. Al aumentar el número de productores asociados y al expandirse geográficamente, gana independencia respecto de las entidades a que alguno de sus brazos está ligado -tal es el caso de la Federación Argentina de Cooperativas Agrarias -FACA-, respecto de la FAA, donde los aparatos de conducción respectivos encuentran períodos de acercamiento y de lejanía en función más de aspiraciones personales que de divergencias en relación con la problemática de los productores-. Pero, a la vez, crea situaciones de doble

²³² MARTÍNEZ NOGUEIRA Roberto, “Las organizaciones...”, op. cit., pág. 298.

²³³ Idem, pág. 299.

²³⁴ Idem, pág. 300.

representatividad a productores incorporados a múltiples mecanismos que trasladan a la arena política sus demandas y reivindicaciones. Se entremezclan de este modo los dos planos: el del productor y el de las cooperativas de las que forma parte. Este cruzamiento es de relevancia pues el universo de las cooperativas tiene notables diferenciaciones internas en cuanto a la inserción de sus productos y actividades dentro de la totalidad de la economía rural y, en particular, de cada economía regional.

Ya en 1979 Olivera²³⁵ había advertido sobre las dificultades creadas, tanto con relación a la cuestión política, como a la de la eficiencia de la actividad de las entidades, por la doble representatividad y la ausencia de federaciones especializadas. En ese trabajo se resalta que el caso de SanCor constituye la excepción. Esta federación corresponde al sector lácteo, uno de los sectores tomados como caso en esta investigación.

Las Confederaciones Rurales Argentinas –CRA-, y en particular las Confederaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa –CARBAP-, a partir de un origen marcado por enfrentamientos intrasectoriales, homogeneizaron su posición con la de quienes fueron sus primeros antagonistas. Pero, a la vez, es observable una constante: el tono de sus declaraciones. Su discurso contrasta persistentemente con el de las otras entidades, aún con el de la que también tiene su origen en el conflicto, como es el caso de la FAA. Los representados por CRA son productores que constantemente se sienten amenazados en su supervivencia y con escasos recursos de autofinanciamiento para enfrentar las contingencias. Las CRA tratan de convertirse en el vocero de las economías regionales, a la vez que se presenta como la organización del productor “afincado a la tierra”. En su estructura siguen prevaleciendo los intereses de la región pampeana, por lo que es visible la autonomía que adopta CARBAP dentro del conjunto de confederaciones que integran las CRA²³⁶.

2.2.3. La burocratización institucional y los liderazgos. Pertenencia y adhesión

A los fines del análisis de la organización interna de las instituciones representativas de los productores, entendemos como “burocratización” el proceso de complejización y creciente formalización de las estructuras de las instituciones y de crecimiento de sus cuerpos técnicos y administrativos²³⁷.

En su origen, la capacidad técnica estuvo personalizada en miembros prominentes de las entidades. No había entonces una profesionalización en la formulación de las perspectivas y posturas de las entidades. El contacto directo y el ejercicio de la influencia, junto a la escasa complejidad de las políticas en discusión y al lugar hegemónico que la cuestión agraria tenía, hacían que no existiese diferenciación entre las funciones de conducción y la vertebración técnica de las propuestas.

La década del '40 presencia el primer intento de la SRA de constituir un grupo profesional de análisis económico. En los años '60 esta práctica se extiende a otras instituciones, pero de manera poco desarrollada. Recién en la década del '70 se institucionalizan los servicios técnicos con profesionales permanentes.

El desarrollo de una capacidad administrativa difiere según las entidades. La SRA tiene, por su carácter de organización de primer grado, una reducida maquinaria para atender estos aspectos. Las de tercer grado se recuestan en las entidades que las

²³⁵ OLIVERA Noemí, “Aspects of the organization of argentinean cooperative movement”, Mimeo, International Centre for Advanced Technical and Vocational Training, ILO –OIT-, Turín, 1979.

²³⁶ MARTÍNEZ NOGUEIRA Roberto, op. cit., pág. 300.

²³⁷ Idem, pág. 300.

integran. El movimiento cooperativo y la FAA son los más complejos en esta dimensión, con estructuras administrativas extremadamente desarrolladas cuyo sostenimiento requiere volúmenes de recursos de importancia.

“Las entidades que representan los intereses más fuertes, aquellos que pertenecen a los grupos con mayor capacidad económica y con una experiencia de acción sobre el Estado más prolongada y durante décadas exitosa, son justamente las que tienen una estructura organizacional más débil. Su peso político, obviamente, no deriva entonces de la aptitud para articular intereses de manera orgánica a través de niveles diferenciados de representación, sino de otros factores que hacen más a la expresión de intereses por medios menos formalizados, por una delegación hacia arriba de los productores que las integran, por su conocimiento de los usos y formas de manipulación del poder, y por la expresión de sus posturas en términos altamente expresivos y de relativamente baja elaboración técnica”²³⁸.

Las entidades que suman a su papel gremial una extensa gama de servicios cuentan con una estructura más pesada. Esas estructuras son medios por los que los productores, en particular los pequeños y medianos, “socializan” servicios retrayéndose de transacciones en mercados en los que tendrían un reducido poder de negociación por su dimensión, su escasa capacidad gerencial y la reducida información de que disponen. *“En este caso, la capacidad de prestación de servicios es fundamental para la pertenencia y la adhesión. La representación de intereses es un aspecto adicional que puede servir como motivador para la pertenencia en situaciones de conflicto entre grupos o de enfrentamiento con el Estado, pero secundario en otras condiciones”²³⁹.* Se constata en estas organizaciones la problemática, señalada por Olivera²⁴⁰, de pérdida de eficiencia –y competitividad- por la pertenencia de sus asociados a dos o más que actúan en el mismo sector, lo que conduce a la dispersión en la utilización de los servicios prestados. Esta pérdida de eficiencia podría afectar la pertenencia y la adhesión, con lo que se debilitaría la posición de la organización cuando actúa en la representación de los intereses de sus asociados. Sin embargo, la creciente dimensión y complejidad que van asumiendo los mecanismos creados, aumenta su capacidad de iniciativa para identificar necesidades y oportunidades, de modo que las entidades pasan a ser una vanguardia de los productores, dando forma a sus demandas. Una nota característica de estas entidades es la presencia de liderazgos firmes y duraderos en los que la visibilidad de la entidad suele confundirse con la de sus dirigentes -el caso de la FAA y, su ahora ex presidente, Humberto Volando, es un ejemplo notable-.

La prestación de servicios a veces alcanza tal volumen que las superestructuras políticas pasan a expresar intereses organizacionales específicos. En el caso del movimiento cooperativo, la superestructura Confederación Intercooperativa Agropecuaria –CONINAGRO- *“tiene por integrantes a entidades de extraordinaria capacidad técnica y económica, las que a su vez despliegan su iniciativa individual y tienen sus propias estrategias para la promoción de sus puntos de vista”²⁴¹.* En el sector lácteo, SanCor es un ejemplo de este estilo de actuación independiente que acude a la superestructura como medio para acrecentar la efectividad en cuestiones más globales.

En la SRA, donde la nota característica es la ausencia de estructuras administrativas y técnicas complejas, la adhesión debe asentarse necesariamente en una base distinta;

²³⁸ Idem, pág. 301.

²³⁹ Idem.

²⁴⁰ OLIVERA Noemí, “Aspects of the...”, op.cit.

²⁴¹ MARTÍNEZ NOGUEIRA Roberto, “Las organizaciones...”, op. cit., pág. 302.

todo indica que ella es de naturaleza social y política, la inclusión en la entidad tiene un alto contenido simbólico. La SRA no cuenta con un liderazgo personal duradero, pero existe en su seno un núcleo que tiene los atributos de una oligarquía institucional; los nuevos miembros se suman a través de la cooptación más que de la representación. *“El estilo de actuación de la SRA –la defensa del grupo- se basa en la declaración ideológica de alta generalidad, en la permanente búsqueda de puntos de encuentro con las entidades representativas de los grandes intereses (Bolsa de Comercio, Unión Industrial, etc.) y en la acción sobre el Estado por medio de la influencia personal y el contacto directo”*²⁴². Éste es un estilo que requiere de una presencia permanente en los ámbitos en los que se formulan las políticas. Es de resaltar, en el caso específico del sector lácteo en el MERCOSUR, su participación directa en los grupos y comisiones técnicas relacionados con la actividad, así como la participación indirecta, por la vía de la actuación de organizaciones, como el Centro de la Industria Lechera –CIL-, de las que la SRA es miembro, así como su participación en el Foro Consultivo Económico-Social²⁴³.

Las CRA –y en especial CARBAP- expresan de modo explícito su desinterés por el desarrollo de una estructura de servicios. Ello deriva del diagnóstico que hacen de los problemas del agro: si éstos se deben a las políticas del Estado, su razón de ser no está en la lucha gremial. El presupuesto es que las necesidades del productor se satisfacen en el mercado. Ello se corresponde con el perfil de productor que integra la entidad, que tiene una capacidad técnica y económica que le permite diseñar y ejecutar sus estrategias empresarias –que pueden consistir en relaciones con cooperativas locales, grupos CREA, contratistas, etc., según convenga en cada caso-. *“De este modo, la estructura piramidal que concluye en su cúspide con la CRA está funcionalmente especializada en la defensa del interés corporativo a través de la presión sobre el Estado”*²⁴⁴. Luego, participa en el gobierno por medio de la intervención en las instituciones que tienen prevista la representación corporativa. En el caso de la Provincia de Buenos Aires, representantes de CARBAP integran los directorios del Banco Provincia²⁴⁵, IDEB²⁴⁶, FOGABA²⁴⁷, etc.

2.2.4. Las organizaciones y lo político

Si bien por mucho tiempo existió una presencia casi excluyente de ganaderos en la SRA y un predominio de agricultores en la FAA, en los últimos cincuenta años las entidades han pretendido explícitamente asumir como propias todas las cuestiones –distintos sectores y regiones-.

Lo agropecuario tiene características que hacen que deba ser considerado de manera muy particular: el productor rural asume directamente el riesgo, dirige la actividad, adopta las decisiones tecnológicas, suele autofinanciarse, no puede operar con un portafolio de inversiones, etc. Además, el resultado de la actividad es la producción de alimentos y de saldos exportables. Por ello, se visualiza a sí mismo como más vulnerable que el sector industrial y más valioso socialmente que los servicios. Una visión estoica del productor aparece en los enunciados de todas las organizaciones, lo que da sustento a su reclamo permanente.

Toda vez que lo agropecuario no da lugar a relaciones competitivas entre productores sino que pone en juego necesarias complementaciones y relaciones de colaboración,

²⁴² Idem, pág. 303.

²⁴³ <http://www.ruralarg.com.ar> y <http://www.cilarg.com.ar>

²⁴⁴ MARTÍNEZ NOGUEIRA Roberto, “Las organizaciones...”, op. cit., pág. 303.

²⁴⁵ Dec. Ley 9.434/79, y sus modif., art.18.

²⁴⁶ Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense. Ley 11.807

²⁴⁷ Fondo de Garantías Buenos Aires Sociedad Anónima de Participación Estatal Mayoritaria. Ley 11.560.

la vida corporativa en este sector adquiere matices propios. Un caso demostrativo es la relevancia que adquiere la relación local –como medio de sociabilidad, de intercambio de información, de difusión tecnológica y para la acción conjunta frente a problemas comunes-. Los presupuestos y acciones del Programa Cambio Rural²⁴⁸ muestran el reconocimiento de la vigencia de estos factores y la pretensión de utilizarlos en beneficio de los productores.

Entonces, liderazgo, valores compartidos, identidad de intereses y un discurso que refuerza el sentido de autoestima son aspectos que van adquiriendo características particulares a medida que se asciende en las organizaciones sectoriales. En cada nivel persisten los símbolos y el discurso, pero la naturaleza del liderazgo cambia y los medios para el involucramiento también. La asunción de roles representativos en los niveles zonal y nacional exige tiempo y movilización de recursos²⁴⁹, lo que constituye un mecanismo de selección de dirigentes no por su arraigo local sino por su disponibilidad. Los productores más pequeños son, de este modo, discriminados negativamente.

“En el nivel nacional se desarrollan elencos relativamente estables de “representantes”, formados por los que ganan control del aparato burocrático o por individuos para quienes la presencia en ellos supone el despliegue de una capacidad política y una visibilidad pública que es facilitada por la significación de la entidad”²⁵⁰. Estos representantes son los que, en virtud de las características de la organización jurídico-institucional del MERCOSUR, asumen la representación del sector en los espacios formales de vinculación con el sector productivo.

2.2.5. La relación del Estado con las organizaciones corporativas

Hasta la década del '30 existía una interacción activa entre lo político-partidario y la representación de intereses. A partir de ese momento se produce un cambio notable; más que nunca aparece asociada la fracción de los grandes propietarios rurales con una orientación específica de las políticas estatales. También aparecen más claramente las consecuencias de la creciente oposición de intereses y la emergencia de nuevos actores dentro del sector. Este alineamiento precede a la complejización del aparato estatal. Lo agrícola-ganadero emerge con toda fuerza en el debate público, las líneas de corte expresan fracturas más complejas que la antinomia propietarios-arrendatarios, en las que los contenidos reguladores y redistributivos de las políticas públicas tienen un impacto mayor. La formulación y ejecución de estas políticas comienza a localizarse en ámbitos del Estado que gozan de una inédita autonomía y en los que algunos de los intereses aparecen directamente incorporados a sus niveles de dirección²⁵¹. El surgimiento de estas organizaciones descentralizadas y de nuevos mecanismos administrativos tiene una funcionalidad: la de contener las cuestiones del sector en su propio seno. Hasta entonces, las demandas que llegaban al Estado seguían un camino que no difería significativamente del recorrido en otras áreas de intervención. La demarcación entre el sector como parte de la sociedad civil y el estado era nítida y precisa. Con estas innovaciones institucionales esa frontera se va haciendo difusa. El aparato del Estado es un medio para sustraer del conflicto mayores cuestiones que hacen a las políticas agropecuarias. Pero de esta manera, otro elemento surge como novedoso: no sólo se lucha por el contenido de esas

²⁴⁸ Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria, INTA, 1994.

²⁴⁹ Un ejemplo de esto es lo afirmado por el Dr. Draletti, presidente de la UGT, en la entrevista mantenida, quien sostuvo que la participación de su organización en las reuniones internacionales a las que son invitados se ve limitada por cuestiones de naturaleza presupuestaria.

²⁵⁰ MARTÍNEZ NOGUEIRA Roberto, “Las organizaciones...”, op. cit., pág. 305.

²⁵¹ Idem, pág. 313.

políticas, o por los personeros del sector que ocuparán las posiciones ministeriales, sino que la personería para instalarse en estos ámbitos se convierte en problema político. El reconocimiento por el Estado del carácter de la entidad permite el ejercicio de la capacidad representativa, a la vez que la presencia de las organizaciones da mayor complejidad a los procesos decisorios, explica la emergencia de modalidades distintas de acción y reconoce un marco dentro del cual los comportamientos de los actores están sometidos a restricciones de nuevo tipo²⁵².

Durante las décadas posteriores esta modalidad se va consolidando. Nuevos organismos -entre ellos el INTA- y la proliferación de comisiones y consejos en los niveles nacional y provincial consolidan esta modalidad²⁵³. En estos ámbitos, algunas

²⁵² Idem, pág. 314.

²⁵³ Un ejemplo significativo de esto es la nómina de comisiones e instituciones nacionales e internacionales en las que actualmente participa la SRA, publicadas en su página institucional - <http://www.ruralarg.org.ar/homepage.html>:-

Nacionales: Comisión Asesora Agropecuaria Provincial de Córdoba; Comisión Asesora del Programa de Fomento Ganadero de la Provincia de Buenos Aires (PROGABA); Comisión Asesora Honoraria del Mercado de Liniers S.A.; Comisión Asesora Nacional de Cambio Rural; Comisión Asesora Regional, Dependiente de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario; Comisión de Seguridad Rural de la Provincia de Buenos Aires; Comisión Nacional Asesora del Algodón; Comisión Nacional de Lucha Contra la Brucelosis; Comisión Nacional de Lucha Sanitaria del Departamento de San Martín, Santa Fe; Comisión Nacional del Trabajo Agrario; Comisión Provincial de Emergencia Agropecuaria de la Provincia de Santa Fe; Comisión Técnica de Apoyo del Consejo Nacional de Capacitación y Fomento Laboral; Comisión Zonal de Lucha Sanitaria de Zenón Pereyra, Esmeralda y Colonia Cello del Departamento de Castellano, Santa Fe; Comisiones Asesoras Regionales (INTA); Consejo Agropecuario; Consejo Agropecuario de la Secretaría de Agricultura, Alimentación y Pesca; Consejo Asesor Agropecuario de la Provincia de Córdoba; Consejo Asesor de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires; Consejo Asesor del Control Lechero Nacional; Consejo Asesor del Instituto de Tecnología de Alimentos; Consejo Científico Asesor del Instituto de Economía y Sociología Rural, Dependiente del INTA; Consejo Científico y Tecnológico (Secretaría de Ciencias y Tecnología - Ministerio de Educación y Justicia de la Nación); Consejo Consultivo de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica (Ley 23.877) (Secretaría de Ciencias y Tecnología del Ministerio de Cultura y Educación); Consejo Consultivo de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica (Ley 23.877) de la Ciudad de Buenos Aires; Consejo Consultivo Externo Universidad Nacional del Sur; Consejo Consultivo Regional BAPRO; Consejo Nacional de Capacitación y Fomento Laboral; Consejo Nacional de Educación – Trabajo; Consejo Nacional de Previsión Social (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social); Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil; Consejo Nacional del Trabajo y el Empleo; Consejo Provincial Asesor de Lechería de la Provincia de Córdoba; Consejo Provincial de Lechería de Buenos Aires; Consejo Provincial de Lechería de Santa Fe; Consejos Consultivos Regionales del Banco de la Provincia de Buenos Aires; Consejos de los Centros Regionales del INTA; Comisión Provincial de Sanidad Animal (COPROSA) Buenos Aires; Comisión Provincial de Sanidad Animal (COPROSA) Santa Fe; Elevadores Terminales del Puerto de Quequén (Buenos Aires); Elevadores Terminales del Puerto de Buenos Aires; Elevadores Terminales del Puerto de Ingeniero White (Bahía Blanca); Estaciones Experimentales Agropecuarias del INTA; Fundación para el Control y Erradicación de la Fiebre Aftosa General López sudeste FU.CE.FA. G.L. S.E.; Fundación para el Desarrollo (Municipalidad de 25 de Mayo - Buenos Aires); Fundación Rauch Erradicación Fiebre Aftosa; Fundación para la Lucha Antiaftosa (FUNDAF) Gral. Pueyrredón - Buenos Aires; Fundación para el Desarrollo de la Patagonia (FUNPATAGONIA); Fundación Tandil de Lucha Contra la Aftosa (FUNTALA); Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina (IDEA); Junta Consultiva de la Comisión Pro Estudios Universitarios de la Cámara Económica de Tres Arroyos; Mesa Agropecuaria de la Provincia de La Pampa; Mesa Agropecuaria Provincial (Buenos Aires); Mesa de Ganados y Carnes; Mesas Agropecuarias Provinciales; Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA); Terminales Portuarias de Buenos Aires, Quequén y Bahía Blanca, Banco de la Provincia de Buenos Aires; Bolsa de Cereales de Buenos Aires; Bolsa de Cereales de Rosario; Cambio Rural. Internacionales: Federación de Asociaciones Rurales del MERCOSUR; CIAGA - Confederación Interamericana de Ganaderos y Agricultores; CIC y P - Consejo Interamericano de Comercio y Producción; Club Europa Argentina; Comisión Mixta Argentino-Alemana; Comité Argentino-Chileno; Comité de Asesoramiento del Centro de Recuperación de Archivos Históricos Latinoamericanos; Comité Mixto Empresario Argentino-Japonés Sector Argentino; Comité para el Estudio de Asuntos Internacionales (U.B.); FE. PA. LE. - Federación Panamericana de Lechería; FIEL - Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas; FIPA - Federación Internacional de Productores Agropecuarios; Foro Consultivo Económico-Social del MERCOSUR -Sección Argentina-; MERCOSUR; OPIC - Oficina Internacional Permanente de la Carne; Tribunales Arbitrajes del MERCOSUR; Fundación Saburo Okita.

entidades locales o especializadas -por producto o problemática- encuentran oportunidades de reafirmar su aspiración a convertirse también en expresión de intereses específicos. El impulso a la participación tiene –desde el Estado- múltiples causas. En algún momento obedece a la necesidad de reforzar la presencia y peso de organizaciones que moderen la fuerza de las que tradicionalmente hegemonizaron la representación; en otros, a la conveniencia de encauzar la negociación sobre políticas y medidas.

No existió un criterio uniforme en la construcción institucional del sector, lo que se pone de manifiesto en el carácter de las comisiones o consejos. En ellos suelen coexistir organizaciones de primero, segundo o tercer grado, sin que este hecho provoque oposiciones mayores. *“Una interpretación que podría avanzarse es que las entidades privilegian la participación, difiriendo o ignorando la cuestión de la homogeneidad de los convocados, siempre que la personería de éstos ya haya sido acreditada a través de la presencia en otros ámbitos semejantes”*²⁵⁴.

Con su capacidad para definir la integración de esos órganos, el Estado otorga un privilegio corporativo que permite el acceso a la información, a la decisión y a la atención preferente de demandas y planteos. Los intentos de modificar los esquemas de participación chocan con oposiciones de todos los involucrados, pues implican redistribuir esas ocasiones de acceso. La alteración de estos modos de representación –estableciendo mecanismos electivos, por ejemplo- supondría cambios en los recursos de poder de que disponen las organizaciones. Esta estructura de representación, por otra parte, asegura la posibilidad de acceso relativamente homogénea, ya que todas las entidades, de una manera u otra, participan en los mecanismos establecidos.

Esa dinámica tiene impactos adicionales sobre las entidades. Se multiplican los ámbitos en que deben intervenir sus representantes. Como consecuencia, su estructura se complejiza. Deben emitir opinión sobre cuestiones dispares. Ello exige contar con apoyos técnicos. Resulta imprescindible avanzar en la formalización. Sus elencos de conducción se hacen más nutridos y se reclama la participación de un mayor número de miembros en consejos y comisiones, a la vez que en los niveles locales y provinciales se produce el mismo efecto.

Coincidimos con Martínez Nogueira en que el Estado debe hacer frente a la exigencia de alcanzar una mayor comprensión de la creciente complejidad del sector y de las relaciones en que éste interviene. La multiplicación de las instancias de intervención, la proliferación de ámbitos de participación corporativa y la diversidad de políticas e instrumentos que debe formular y administrar, hacen que las necesidades de coordinación se acrecienten.

2.3. Caracterización del empresariado del sector máquina-herramientas

Toda vez que no han podido ser detectados estudios específicos del empresariado del sector MH, para realizar una adecuada caracterización del mismo es necesario ubicar al sector en el contexto de los sectores productivos, a fin de aprovechar las descripciones y análisis efectuados para un espectro empresarial y productivo más amplio, primero el industrial y luego el metalmecánico, desde donde se inferirán –entre otros elementos- las características del sector en estudio.

²⁵⁴ MARTÍNEZ NOGUEIRA Roberto, “Las organizaciones...”; op. cit., pág. 315.

Siguiendo a Adriana Cicaré²⁵⁵ entendemos como sector metalmeccánico al conjunto de bienes comprendidos en la Div.37 y la mayor parte de los de la Div.38 de la C.I.I.U.. De este modo, *“el sector comprende una variada gama de productos entre los cuales se encuentran: básicamente, bienes de capital –máquinas herramientas, máquinas agrícolas, equipos de transporte, etc.- y algunos bienes de consumo –ej. electrodomésticos”*.

Desde el momento que los bienes de capital dan lugar a la formación de la infraestructura necesaria para la generación de otros bienes y servicios –ésta es una de las ramas que se denominan de “engineering products”-, la importancia del sector en la economía es vital. Al corporizar *“una parte significativa del progreso tecnológico (...) actúan como una poderosa correa de transmisión de las innovaciones técnicas en la economía de un país”*²⁵⁶.

La producción de máquinas herramientas forma parte de la industria de maquinarias y equipos, una rama de gran importancia en el comercio internacional, que además se caracteriza por un alto grado de comercio intra-industrial²⁵⁷.

El sector muestra características muy heterogéneas:

- Tradicionalmente era una industria intensiva en uso de mano de obra muy calificada. Ahora, cuando el sector ha sido afectado por la transformación tecnológica mecatrónica, la situación se mantiene
- Desde el punto de vista empresarial también es heterogéneo: Existen desde empresas pertenecientes a corporaciones trasnacionales, hasta empresas unipersonales

En América Latina los únicos productores de MH reales son Argentina y Brasil, ya que la producción de México es ínfima.

2.3.1. El sector en el MERCOSUR

La conformación del sector en Brasil se produjo en la década de 1930 y en Argentina en torno a 1945. En ambos casos se trató de una industria tradicional, de copia y adaptación. Los empresarios iniciales eran inmigrantes italianos. En la vinculación del sector con los formadores de políticas se advierte una relación ambigua, ya que los policy makers querían tener una industria de bienes de capital, pero, por otra parte, querían acelerar el proceso de sustitución importando MH.

El desarrollo es paralelo hasta que, en 1978, Argentina dispone una abrupta apertura que genera una crisis; entre 1982 y 1990 hay un marco regulatorio de protección, en tanto que en Brasil hay un enorme crecimiento protegido que perdura hasta que en los '80 se produce una grave crisis sin apertura -la reforma tarifaria de Sarney-. En los '90 se produce un marco crecientemente convergente de estabilidad con ancla monetaria. La importación de bienes de capital es saludada como un gran suceso porque permitirá producir para nivelar la balanza.

Con relación al crédito disponible para el sector, mientras Argentina no tuvo durante mucho tiempo, actualmente el Banco Nación y el Banco Provincia tienen líneas para el

²⁵⁵ CICARÉ Adriana, “MERCOSUR. Asimetrías y Competitividad: Estudio del Sector metalmeccánico”, en: Estado, Mercado y Sociedad en el MERCOSUR, Vol. II, UNR, 1995, pág. 51.

²⁵⁶ CICARÉ Adriana, citando a CHUDNOVSKI D., LOPEZ A. Y PORTA F., “Ajuste estructural y estrategias empresariales en Argentina, Brasil y México. Un análisis comparativo de la industria petroquímica y de máquinas-herramientas”, CENIT AT 11, Feb.'93, pág.44.

²⁵⁷ ERBER Fabio, CHUDNOVSKI D., “El impacto del MERCOSUR sobre la dinámica del sector de máquinas herramientas”, BID-INTAL, 1998. Resumen ejecutivo, pág. 2.

sector. Por su parte, en Brasil, desde 1964, el BNDES tiene disponibilidad, reducida en diciembre de 1998 en el marco de la crisis.

En materia de comercio internacional también hay diferencias, Argentina exporta al MERCOSUR y Brasil a la UE –en realidad, filiales de empresas alemanas exportan a Alemania-.

Las principales diferencias entre Brasil y Argentina con relación a los actores empresariales están referidas al tamaño y propiedad de la empresa²⁵⁸. En Brasil desde el principio se establecieron muchas firmas internacionales -principalmente de origen alemán y suizo, y también algunas italianas y americanas-²⁵⁹, las empresas líderes son subsidiarias de firmas extranjeras y las empresas de tamaño medio producen bienes más simples y no tienen acceso a los mercados de los países más avanzados²⁶⁰. En Argentina, por su parte, las empresas son de *“perfil genuino argentino. Han costado mucho esfuerzo de los pioneros, principalmente españoles e italianos”*²⁶¹. La estructura industrial está dominada por pymes²⁶² y en ella no hay proveedores especializados por problemas de escala por lo que tampoco se puede construir una red de subcontratación²⁶³.

En el relevamiento periodístico realizado se ha podido detectar la existencia de dos Cámaras empresariales nacionales: la Cámara Argentina de Máquinas Herramientas –CARMAHE- y la Asociación de Fabricantes de Máquinas Herramientas –AFMAHE-. Erber²⁶⁴ informa de la existencia de una Cámara Regional Empresaria –CIMS- conformada por la AFMAHE, de Argentina, y la ABIQNUQ, de Brasil.

2.4. Las organizaciones del sector industrial

2.4.1. La evolución de la representación de los intereses industriales en la República Argentina

Un dato muy significativo de los sistemas de representación de los intereses funcionales en el país ha sido la permanente fragmentación de los intereses industriales, a pesar de los intentos de líderes gremiales, destacados industriales y hombres de gobierno por lograr la agregación de los industriales en pocas entidades de cúpula que fueran muy representativas.

Sin embargo, este dato no surge si se observa la estructura formal-institucional de la asociación de los intereses industriales. En efecto, existe una asociación –la UIA- que actualmente agrega, en carácter de socios plenarios activos, a 100 organizaciones²⁶⁵ – 81 cámaras sectoriales y 19 federaciones territoriales- y, como adherentes, a 115²⁶⁶ - empresas y asociaciones empresariales-. 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.

²⁵⁸ ERBER F., CHUDNOVSKI D., “El impacto del MERCOSUR...”, op. cit., pág.3.

²⁵⁹ Entrevista realizada al Ing. Gregorio Hernández, CARMAHE.

²⁶⁰ ERBER F., CHUDNOVSKI D., “El impacto del MERCOSUR...”, op. cit., pág.5.

²⁶¹ Entrevista realizada al Ing. Gregorio Hernández, CARMAHE.

²⁶² Entrevista realizada al Lic. Gastón Grinblatt.

²⁶³ Idem.

²⁶⁴ ERBER Fabio, Seminario realizado en el INTAL en diciembre de 1998.

²⁶⁵ Unión Industrial Argentina (UIA), Anuario '99, “Sin industria no hay nación”, pág.83.

²⁶⁶ Idem, pág.89.

La Unión Industrial, creada a fines del siglo pasado, fue indiscutiblemente durante 50 años la organización más importante de los industriales argentinos. Pero, sin embargo, no fue la única. En 1916 se funda la Confederación Argentina del Comercio, la Industria y la Producción. En la década del '30 surge la Federación Argentina de Entidades Defensoras del Comercio y de la Industria -como protesta frente a la política impositiva del gobierno-, cuyos representados, en su mayor parte, eran empresas pequeñas y medianas.

Cuando Perón se hace cargo de la Secretaría de Trabajo, la entidad que asumía la representación de los industriales era la Unión Industrial. Desde el inicio, las relaciones entre Perón y la UIA fueron conflictivas. *“Según la UIA, Perón desoyó la colaboración de la Unión Industrial, entendiéndose directamente con empresas o sectores industriales”*²⁶⁷. En la hipótesis de que este estilo de vinculación entre gobierno y actores empresariales fuera, en ese momento, novedoso, demostró ser muy vital, ya que se lo detecta en la encuesta realizada en esta investigación –ver Capítulo VI, puntos 10, 16, 21 y 22-.

A comienzos de 1945, Perón pretendía convertir a la Unión Industrial en la contrapartida de la CGT, para lo cual el gobierno propuso formar una comisión -compuesta por 6 miembros de la UIA, 6 industriales ajenos a la misma y 3 representantes del Estado- cuya misión sería, fundamentalmente, reformar los estatutos con vistas a promover la agremiación de todos los industriales. La UIA no aceptó la propuesta. Con ello, el distanciamiento entre Perón y la UIA se profundizó²⁶⁸. Al asumir el peronismo, el gobierno dispuso la intervención de la entidad.

Entonces, un grupo de empresarios ex miembros de la UIA, junto a integrantes de la Bolsa de Comercio y de la SRA, preocupados por la falta de representación gremial del empresariado fundaron la Asociación Argentina de la Producción, de la Industria y del Comercio –AAPIC- que posteriormente se denominó Confederación Económica Argentina –CEA-.

Desde el interior comienza a gestarse una nueva organización que se concreta en mayo de 1950 con la firma del Acta de Catamarca. El propósito allí expresado es el de constituir un organismo de carácter nacional, genuinamente representativo de la producción, industria y comercio. La nueva organización se llamó Confederación Argentina de la Producción, de la Industria y del Comercio –CAPIC-.

A fines del '51 comienzan las negociaciones para la fusión de CEA y CAPIC. En diciembre se constituyen las comisiones directivas provisorias de las distintas confederaciones. En ellas participaron también dirigentes de la SRA.

Finalmente, en agosto del '53 se realiza la asamblea de constitución definitiva de la CGE y de sus confederaciones: Producción, Comercio e Industria, y se elige como presidente de la misma a José Gelbard, quien sintetizó de la siguiente manera los objetivos de la CGE: *“El empresario del interior se incorporaba a las nuevas luchas nacionales, en la misma medida que el movimiento empresario del que formaba parte encaraba los grandes problemas nacionales”*²⁶⁹.

Este estilo organizativo es novedoso para los actores empresariales de nuestro país. Merece ser destacado el hecho que, desde la creación de la CGE, hay organizaciones

²⁶⁷ ALBERTI Giorgio, GOLBERT Laura y ACUÑA Carlos, "Intereses industriales...", op.cit., pág.103.

²⁶⁸ Idem.

²⁶⁹ Idem, pág.104.

de tercer grado –las confederaciones- y aún de cuarto grado –la propia CGE-, en tanto la UIA es de segundo grado –federación- y la SRA de primer grado –asociación-. Este esquema organizativo se ha mantenido en todas ellas hasta el presente.

A pesar de la incorporación del sector industrial en el ámbito de la CGE, se agudizan en este período las contradicciones y tensiones internas del mismo sector, entre empresarios grandes y pequeños, porteños y del interior, peronistas y no peronistas²⁷⁰.

En 1955, con el derrocamiento de Perón, la CGE fue disuelta y la UIA rehabilitada. En 1958, Frondizi restituye la personería a la CGE. A raíz de ello, las entidades de vieja tradición liberal decidieron constituir una institución de cuarto grado capaz de enfrentar en el plano corporativo a la CGE -por su estructura organizativa, la CGE podía asumir la representación de distintos intereses: industriales, comerciales y agrarios, en tanto entidades como la UIA, la SRA o la Cámara de Comercio sólo podían asumir representaciones sectoriales-. Se constituye así la Asociación Coordinadora de las Instituciones Empresarias Libres –ACIEL-. Se reiteran aquí las contradicciones del período anterior, en tanto la resucitada CGE era mercadointernista y dependiente de la acción del Estado, la UIA estaba asociada a los grandes intereses agrarios y financieros²⁷¹.

Durante la década del '60 CGE y ACIEL compitieron por la representación del empresariado argentino. Se diferenciaban no sólo en sus posiciones económicas, sino también en sus concepciones acerca de la organización gremial.

En el campo económico la ACIEL adhería con gran fervor a los principios del liberalismo económico. La CGE, por el contrario, consideraba que había que lograr un pacto social entre obreros, empresarios y Estado para constituir un Consejo Económico Social cuya tarea fuera la de discutir, elaborar e implementar la política económica.

Ambas entidades también disentían acerca del papel que debía jugar el capital extranjero. Para ACIEL, la presencia del capital extranjero era un hecho auspicioso, un factor de progreso, y no dudaba acerca de sus virtudes para vitalizar la economía. En cambio, en sus principios programáticos la CGE previene contra los procesos desnacionalizantes y aconseja orientar la inversión extranjera hacia las prioridades fijadas por los argentinos, como medio de asegurar la soberanía del país.

Tanto en ACIEL como en la UIA las empresas extranjeras radicadas en el país y afiliadas a esas asociaciones podían aspirar a participar en la comisión directiva de las mismas, y de hecho lo hacían. La CGE, por restricciones estatutarias, no tuvo a lo largo de su trayectoria dirigentes de empresas extranjeras en su comisión directiva. Las empresas extranjeras podían estar afiliadas a la confederación, pero no podían aspirar a dirigir la entidad. *“Esta posición se fundamentaba en el temor de que las entidades gremiales terminaran siendo controladas por empresas extranjeras, perdiéndose de esta manera uno de los instrumentos fundamentales para defender la economía del país”*²⁷².

En el plano organizativo se destacan también otras diferencias entre ambos núcleos empresarios. ACIEL sostuvo siempre el principio de la independencia de sus entidades adheridas y defendió el derecho de la libertad de agremiación, argumentando que la

²⁷⁰ ALBERTI Jorge y CASTIGLIONI Franco María, “Política e ideología en la industrialización argentina”, en: Organización Techint N° 239, noviembre-diciembre, 1985, pág.10.

²⁷¹ Idem, pág.11.

²⁷² ALBERTI Giorgio, GOLBERT Laura y ACUÑA Carlos, “Intereses industriales...”, op. cit., pág.105.

*“tendencia a canalizar opiniones por un solo conducto provoca su deformación unilateral y facilita la caída en prácticas obsecuentes o dirigistas propias de gobiernos totalitarios”*²⁷³. La CGE sostenía que debía existir una única entidad empresaria en la que tuvieran representación todas las empresas agropecuarias, industriales y comerciales. El esquema organizativo propuesto era el siguiente: las cámaras se nucleaban en organismos regionales de segundo grado, las Federaciones Económicas de las provincias y de la Capital Federal; las Federaciones Regionales, a su vez, enviaban representantes a las Confederaciones; y las tres Confederaciones -de la Producción, Industria y Comercio- conformaban la Confederación General Económica²⁷⁴. En la Confederación de la Industria -CI- la representación era tanto por ramas como por regiones, en tanto que en la UIA las cámaras asociadas eran representantes de distintas ramas o sectores de la industria, teniendo también un gran peso, incluso en la dirección de la entidad, las empresas afiliadas a título individual.

El punto crucial de las diferencias entre la CGE y la UIA era el que se refería a los criterios para medir la representatividad de ambas organizaciones, ya que cada uno se arrogaba la representación del conjunto del sector industrial y pretendía tener el monopolio de la representación de los intereses industriales²⁷⁵. En tanto la CGE sostenía que ésta se debía medir por la cantidad de entidades afiliadas -criterio que la favorecía por su arraigo en el interior del país-, ACIEL sostenía que lo importante era el peso económico de sus asociados, por ello la UIA proponía que la medición se hiciera con los siguientes indicadores: personal ocupado, ventas, sueldos y jornales pagados, valor de la producción. De acuerdo a ellos, la UIA representaba a principios del '70 el 90% de las ventas industriales, el 95% del personal ocupado, el 96% de los sueldos y jornales pagados y sus afiliados contribuían con el 90% del valor de la producción industrial.

Esta discusión se extendió durante toda la década del '60. Al iniciarse los años '70 los acontecimientos políticos precipitaron la resolución del conflicto, provocando la disolución de ACIEL y el efímero triunfo de la CGE.

A comienzos de la década del '70 la organización metalúrgica ADIM se separa de la UIA, argumentando que la entidad ya no representaba a los industriales. Los metalúrgicos sostenían que era necesario abrir el estrecho círculo de la UIA dando cabida a los distintos sectores industriales y regiones del interior del país. También objetaban la participación de empresas multinacionales en la dirección de la UIA, sosteniendo que los representantes de estas empresas no tenían suficiente autonomía para tomar decisiones que pudieran comprometer políticamente a las empresas²⁷⁶.

Los metalúrgicos se reincorporaron al año siguiente, después de haber logrado que se reformara el estatuto. Los dos cambios fundamentales fueron dar mayor participación a las regiones y restarle fuerza a las empresas que participaban individualmente en la UIA.

En junio de 1973 el cambio de actitud de la UIA se observa también en sus intentos de acercarse a la CGI para negociar su fusión con esa entidad. Habría que esperar hasta mediados de 1974 para que este acuerdo se materialice. Mientras tanto -quizá como consecuencia de cierta actitud del gobierno de prestar poca atención a los reclamos que provenían de la UIA- muchas cámaras pidieron su desafiliación a ella u optaron por la doble afiliación. A la UIA se le planteó, entonces, un doble problema: por un

²⁷³ CUNEO Dardo, “Comportamiento y crisis de la clase empresaria argentina”, Ed. Pleamar, 1966.

²⁷⁴ Este esquema organizacional de la CGE y sus confederaciones -CGI, CGP y CGC- es el vigente en la actualidad.

²⁷⁵ ALBERTI Giorgio, GOLBERT Laura y ACUÑA Carlos, “Intereses industriales...”, op. cit., pág.106.

²⁷⁶ Idem, pág.107.

lado, se estaba produciendo una suerte de vaciamiento por este pasaje de cámaras a la otra central empresaria y, por el otro, estaba quedando al margen de ciertas decisiones importantes de política económica al no tener participación en ciertas instancias de decisión donde sí participaba la CGE.

Finalmente, el 3 de agosto de 1974, ambas entidades se fusionaron dando lugar a la Confederación Industrial Argentina –CINA-. Esta nueva entidad adherirá a la CGE, asumiendo la representación del sector industrial, y tendrá carácter federativo y sectorial. Su integración quedará sujeta a normas que garanticen un proceso democrático interno.

El golpe militar de marzo de 1976 disolvió la CGE y todas sus confederaciones, dejó sin efecto la fusión de la CGI con la UIA y restituyó a ésta su personería y sus bienes.

En primer lugar, la política económica formulada e implementada por el equipo del Dr. Martínez de Hoz determinó una efectiva fragmentación, dispersión, y hasta redefinición de los intereses industriales. *“Con la implementación de las reformas financieras y de la apertura económica, los empresarios ensayaron una serie de respuestas en las que prevaleció la lógica individual sobre la colectiva”*²⁷⁷.

Desde el punto de vista del comportamiento gremial, la intervención militar de la UIA y la disolución de la CGE llevaron a la casi paralización de las actividades institucionales de cúpula hasta fines de 1980, cuando fue aprobado el nuevo Reglamento General complementario del Estatuto de la UIA. Esta situación favoreció la concentración de las actividades gremiales a nivel de las cámaras y federaciones. Las cámaras se organizan para defender intereses muy puntuales, no sólo frente a su contraparte obrera, a otros sectores propietarios y al Estado, sino también frente a otras fracciones industriales colocadas en eslabonamiento hacia atrás o hacia delante de su propia actividad. La intervención de la UIA y la disolución de la CGE produjeron un fortalecimiento relativo de las cámaras y, en consecuencia, una importante fragmentación y desagregación de los intereses industriales.

El nuevo modelo asociativo se basa en un consejo general compuesto por 240 consejeros, dividido en partes iguales en representaciones territoriales y sectoriales. Este órgano elige de su seno 48 miembros de la Junta Directiva -24 por cada tipo de representación-. A la cabeza de la institución está un comité ejecutivo de 11 miembros, 8 de los cuales son elegidos por la Junta, mientras que Presidente, Secretario y Tesorero son elegidos por el Consejo. Completan el cuadro institucional un comité de encuadramiento y seis departamentos y comisiones para el análisis y determinación de la política de la UIA²⁷⁸.

Este esquema institucional no sólo le da a la asociación más representatividad frente al resto de los actores sociales, sino que implica el ingreso a la misma de enfoques, intereses, temáticas y discursos que, de acuerdo a lo sostenido por Alberti, van a tener que ser aceptados como legítimos dentro del espacio institucional de la UIA y, por ende, tomados en cuenta, representados y defendidos frente al resto de la sociedad²⁷⁹. Estos cambios institucionales revelan tanto una reorientación ideológica del liderazgo industrial argentino como una búsqueda de nuevas modalidades de agregación para incidir colectivamente en el debate político económico.

²⁷⁷ ALBERTI Giorgio, GOLBERT Laura y ACUÑA Carlos, “Intereses industriales...”, op. cit., pág.111.

²⁷⁸ Actualmente los Departamentos son doce: de Comercio; de Economía; de Economías Regionales; de Energía; de Legislación; de Medio Ambiente y Tecnología; MERCOSUR; de Política Social; de Educación, Pymi; de Relaciones Institucionales y de Relaciones Internacionales. Conf.: Unión Industrial Argentina, Anuario'99, pág.15.

²⁷⁹ ALBERTI Giorgio, GOLBERT Laura y ACUÑA Carlos, “Intereses industriales...”, op. cit., pág.112

Con la reorganización de la CGE y sus tres confederaciones después del restablecimiento de la democracia, realizada de acuerdo al esquema organizacional tradicionalmente propuesto por esas entidades y en el marco de un discurso que las reivindica representantes de la pequeña y mediana empresa nacional, se reimplanta en el país el esquema fragmentado de representación del empresariado industrial.

Recientemente –septiembre de 2000- se ha dado un paso significativo en pos de la unificación de las entidades representativas de la pequeña y mediana industria, con la creación de la Central Única de las Industrias Pyme de Argentina –CUIPA-, producto de la decisión de fusionar el Consejo Argentino de la Industria –CAI- y la Confederación General de la Industria –CGI-. Hasta el presente, se han realizado reuniones, declaraciones y seminarios conjuntos. No ha habido aún avances concretos en la institucionalización de la decisión adoptada.

2.4.2. Fragmentación y debilidad institucional

En Argentina existió durante mucho tiempo una diferencia crucial entre la representación de los intereses industriales y la de los intereses agropecuarios. Estos últimos lograron mantenerse unidos con mucha mayor eficacia, mientras que la fragmentación es una característica importante de la representación industrial²⁸⁰.

Históricamente se observa una permanente fractura ideológica entre distintos intereses industriales objetivamente divididos en base al 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. Con respecto a este último, la posición del sector industrial ha sido de acentuada dependencia y debilidad. Por su parte, el Estado ha penetrado sistemáticamente en las grietas de las asociaciones industriales, logrando en muchas oportunidades orientarlas, condicionarlas, enfrentarlas y dividir las, aún cuando la retórica hablaba a favor de una política de unificación y cohesión del sector industrial. Esta relación de dependencia y su correlato de división horizontal ha colocado al empresariado industrial en una posición defensiva, y no propositiva, frente al Estado. El problema no es “no entrar 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 la fragmentación de los intereses industriales. Es probable que ellas se encuentren en la estructura económica argentina, caracterizada por una alta heterogeneidad y escasa capacidad de acumulación y por una estructura productiva industrial escasamente integrada, con poca capacidad para competir en el mercado internacional y tecnológicamente dependiente del exterior. El funcionamiento de este tipo de economía está sujeto a fuertes desequilibrios determinados por los cambios en su relación con el exterior y de política económica. Asimismo, plantea una permanente contradicción entre racionalidad microeconómica y racionalidad colectiva cuyas consecuencias revierten en el plano organizativo.

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)

²⁸⁰ FODOR Jorge, “Notas para la economía política de la industria argentina”, en: Organización Techint N° 239, noviembre-diciembre, 1985, pág.32.

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.

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 institución²⁸¹ muestra que se han estructurado más como elementos para presionar al Estado que como ámbitos institucionales de intermediación de intereses y como portavoces de los mismos. Este esquema de representación sólo puede ser funcional para los intereses con “fácil” acceso al Poder Ejecutivo.

2.5. La organización del empresariado en Argentina como condicionante

La evolución de los sistemas de organización del empresariado en la Argentina y su vinculación con el Estado está marcada, desde la fundación de la primera asociación de intereses -la Sociedad Rural Argentina, en 1866- hasta la actualidad, por un corte preciso que la divide en dos períodos distintos. Hasta 1946 su característica es la posición hegemónica ocupada por la SRA en la sociedad argentina, por su gravitación en el ámbito del Estado y en la formulación de su política económica.

El escaso desarrollo industrial del país hasta la segunda guerra mundial y la consiguiente baja diferenciación social e institucional de los principales intereses de la sociedad, determinaron la existencia de una estrecha relación e interdependencia entre las asociaciones de intereses de las fracciones sociales dominantes -en especial de las representadas en la SRA-, las instituciones del Estado y los grupos informales de mayor poder y prestigio social.

La homogeneidad objetiva de sus intereses se engarzaba con un discurso ideológico, inspirado en los principios generales del liberalismo, que se constituyó en el período de formación de la sociedad argentina, hasta 1930, en su ideología oficial y legítima. Su fuerza económica y su autoridad política encontraban justificación en la imagen pública que identificaba sus intereses sectoriales con los intereses generales del país.

A partir de ese momento, no sólo los intereses agrarios fueron perdiendo su posición hegemónica, sino que, en directa relación con los cambios, otros intereses funcionales, en particular el de la industria no tradicional y el de los trabajadores, se fueron diferenciando y articulando en una notable pluralidad de asociaciones. Desde entonces se instauró una compleja dinámica política entre actores civiles, militares y el Estado, en la cual tuvieron destacada actuación las asociaciones de intereses funcionales.

Las características de los sistemas de representación de los intereses en la Argentina, según este concepto, revelan una permanente alta heterogeneidad estructural. En efecto, en tanto los grandes intereses agrarios se encuentran nucleados en una organización nacional centralizada -SRA-, con capacidad de liderazgo sobre sus afiliados y de orientación ideológica liberal, los intereses industriales, a pesar de la existencia de una asociación, la UIA, que agrega casi el 90% de la producción

²⁸¹ Este equipo no ha podido, por ejemplo, acceder al padrón de asociados de la CGI. Su presidente, en forma personal, manifestó que “se trata de información interna”. El motivo del requerimiento era establecer documentadamente -frente a los casos de doble participación en las centrales industriales- el encuadramiento de CARMAHE y AFMAHE, las dos cámaras del sector máquina-herramientas.

industrial del país, se encuentran ideológicamente diferenciados y organizativamente fragmentados en múltiples asociaciones, en muchos casos en competición entre ellas, reflejando de esta manera una orientación pluralista.

Así, la matriz ideológica de la SRA es liberal, la que caracteriza a los intereses industriales es pluralista, mientras que la estructura sindical fue concebida sobre la base de una concepción ideológica de inspiración corporativa.

La falta de un espacio ideológico común, presupuesto indispensable para las mediaciones entre los grandes intereses funcionales de la sociedad, desplaza la dinámica conflictual entre esos intereses hacia el ámbito del Estado.

La relación entre intereses socioeconómicos y el sistema de los partidos políticos no ha tenido correspondencia ni articulación sistemática.

En este sentido, Alberti, Golbert y Acuña expresan que *“Los intereses funcionales que no se han sentido representados políticamente en las instituciones del Estado, han privilegiado la acción directa sobre el ejecutivo y sus órganos y sobre los aparatos burocráticos, en lugar de contribuir al desarrollo de un marco institucional de mediaciones políticas e intermediación de intereses que vinculara Estado (Parlamento), partidos y asociaciones de intereses socioeconómicos”*²⁸². Poniendo estas afirmaciones en los términos utilizados por Viguera²⁸³: no pudiendo incidir en las “politics”, operan sobre las “policies”.

3. La participación de las organizaciones empresariales argentinas en el MERCOSUR *

El punto de partida del análisis propuesto en esta parte es la definición de participación alcanzada por Errandonea²⁸⁴, para quien participación es *“el derecho a influir en la toma de decisiones”*. Entonces, cabe preguntarse: ¿participan las organizaciones empresariales en la toma de decisiones en el MERCOSUR?. Si se verifica que algunas entidades participan, ¿puede con ello considerarse representado todo el espectro empresarial?

La primera cuestión es precisar el concepto “organizaciones empresariales”. La generalidad de los autores que se ocupan del tema²⁸⁵ no distingue empresas de cámaras empresariales al tratar la participación del empresariado en los ámbitos decisorios. Entendiendo que los intereses de unas y otras son diversos, así como que las consecuencias esperables de la acción en el primer caso incidirán directamente en el actor, en tanto que en el segundo se socializarán en el sector representado, en este trabajo se enfatiza en la distinción.

Cabe hacer aquí algunas precisiones metodológicas:

* La autoría de esta parte corresponde a Noemí Olivera.

²⁸² ALBERTI Giorgio, GOLBERT Laura y ACUÑA Carlos, “Intereses industriales...”, op. cit., pág.100.

²⁸³ VIGUERA Anibal, “La acción política de los empresarios en América Latina”, en: Ecuador Debate, N°38, Ecuador, agosto de 1996, pág.167.

²⁸⁴ ERRANDONEA Alfredo (h), “Hacia una definición...”, op.cit., pág.87.

²⁸⁵ Entre ellos: HIRST Mónica. “Democracia, seguridad e integración. América Latina en un mundo en transición”, Editorial Norma, Argentina, 1996; GIACALONE Rita, “Los actores sociales en la integración regional. Algunas reflexiones acerca de su participación en el G-3 y el MERCOSUR”, en: Aldea Mundo, Año 2 N°6, octubre 1998-abril 1999, Venezuela; GRANDI Jorge y BIZZOZERO Lincoln, “Hacia una sociedad civil del MERCOSUR. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional”. <http://www.icd.org.uy/MERCOSUR/informes/cefir.html>

- Las decisiones sobre las cuales se evalúa la influencia o no de los actores estudiados son las relacionadas con el diseño y avance del proceso integrativo y no con la inserción comercial en el mercado ampliado.
- Se parte del reconocimiento de la existencia de tres segmentos empresariales – transnacionales, grandes grupos nacionales, pequeñas y medianas empresas- en condiciones de participar en el mercado regional, aún cuando en el articulado de creación del MERCOSUR y en la conformación de los Grupos de Trabajo no hay ninguna referencia a las modalidades necesariamente diferenciadas de inserción de las empresas locales según tamaño o nivel de presencia en el mercado, de acuerdo con lo expresado anteriormente²⁸⁶.
- El análisis se limita al caso argentino, con especial atención a las organizaciones representativas de los sectores lácteo y de máquinas herramientas.
- No desconociendo que los asociados a las organizaciones empresariales provienen de diversos estamentos, se atribuye a cada una de ellas la representación del sector predominante en su seno –tal el caso de la UIA-, organización de segundo grado que, teniendo un Departamento PyMI – pequeña y mediana industria-, debe ser considerada representante de los intereses de la gran empresa, aún cuando coyunturas políticas favorezcan la elección de integrantes del sector Pyme para encabezarla, como en la actualidad.

3.1. Algunas alternativas sobre la participación

Para aproximarse a dar respuesta a los interrogantes formulados es necesario efectuar previamente algunas precisiones de índole semántica, con el propósito de fijar los alcances conceptuales dados en este trabajo a los términos Grupo de Interés, Grupo de Presión y Lobby, de uso habitual cuando se estudia la participación social, en particular la actuación ante los poderes públicos, a los que los diversos autores asignan significados con matices diferenciales.

A tal fin, siguiendo a Carnota²⁸⁷, se adoptan las siguientes definiciones:

- **GRUPO DE INTERÉS:** Conjunto de individuos que, sobre el fundamento de una comunidad de actitudes -interés u opinión-, expresan reivindicaciones, alegan pretensiones o toman posiciones que afectan de manera directa o indirecta a otros actores o instituciones de la vida social.
- **GRUPO DE PRESIÓN:** El Grupo de Interés cuando despliega una acción encaminada a incidir o gravitar en el medio político, es decir, sobre las instituciones del poder público o, en definitiva, sobre la voluntad psicológica de los detentadores del poder.
- **LOBBY:** Constituye la representación del Grupo de Presión frente al Congreso -y, por extensión, también ante la Administración Pública-.

Si se parte de esta distinción entre Grupo de Interés, Grupo de Presión y Lobby, sindicatos y cámaras empresariales están conceptualmente comprendidos en el primer agrupamiento, en tanto que Grupo de Presión y Lobby responden, aquí, a modalidades de actuación del Grupo de Interés.

²⁸⁶ OLIVERA Noemí Luján, “Actuación mercantil de las Pymes en el MERCOSUR”, en: Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones, Año 29, N°169 a 174, Depalma, Argentina, 1996, pág.468, con cita de: ROFMAN Alejandro, “Estrategias alternativas frente al desafío del MERCOSUR”, en: CICCOLELLA Pablo, FERNANDEZ CASO María Victoria, LAURELLI Elsa y ROFMAN Alejandro, “Modelos de Integración en América Latina. Desafíos y alternativas en la construcción de un nuevo territorio latinoamericano”, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1993, pág.73.

²⁸⁷ CARNOTA Walter F, “La expansión de los “lobbies” en Estados Unidos y en Europa Occidental”, en: El Derecho, T°143, 1991, pág.931.

Cabe preguntarse si resulta legítimo incluir en esta definición a los grandes grupos económicos nacionales y las empresas transnacionales –individualmente consideradas–, ya que si bien *“expresan reivindicaciones, alegan pretensiones o toman posiciones que afectan de manera directa o indirecta a otros actores o instituciones de la vida social”*, lo hacen exclusivamente en interés propio y no en el de una comunidad representada. Entonces, más que “grupos de interés”, serían “actores interesados”, que actúan como “grupos de presión” y/o por “lobby”.

3.2. La cuestión en el MERCOSUR

Ahora bien, si participar es tener “el derecho a incidir en la toma de decisiones” la posibilidad de participación formal de estos actores debería transitar por su reconocimiento explícito en carácter de Grupos de Interés y, en consecuencia, la asignación a ellos de roles en las negociaciones del MERCOSUR.

Sin embargo, el diseño institucional del MERCOSUR no prevé tales extremos, toda vez que responde a un esquema intergubernamental. El único ámbito en el que, desde la reunión de Ouro Preto a fines de 1994, está prevista la participación formal de los actores del sector productivo es el Foro Consultivo Económico y Social. Cabe agregar que, en tanto *“su principal función sería dar mayor organicidad y sentido regional a los intereses empresariales”*²⁸⁸, tal como su nombre lo indica, el Foro sólo tiene un carácter “consultivo”.

La relevancia del rol del sector privado, ha sido resaltada por diversos autores. En este sentido, Nofal sostiene *“el segundo problema –el primero es la calidad de los actores del sector público- surge de la escasa e inefectiva participación del sector privado en la tarea de profundización del MERCOSUR. 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”*²⁸⁹.

3.3. La relación organizaciones empresariales – Estado

Este estado de cosas lleva a la reproducción en el ámbito del MERCOSUR del estilo de relacionamiento tradicional del Estado argentino con las organizaciones representativas del empresariado, en el que el reconocimiento por parte del Estado del carácter de la entidad permite a ésta el ejercicio de la capacidad representativa²⁹⁰. La convocatoria por el Estado a integrar órganos y comisiones *“–en las que coexisten instituciones de primero, segundo o tercer grado, sin que este hecho provoque oposiciones- permite a estas organizaciones el acceso a la información, a la decisión y a la atención preferente de demandas y planteos”*²⁹¹.

Cabe agregar que la situación descripta no se limita a la relación del Estado nacional con las organizaciones empresariales, ya que se repite, al menos en la Provincia de Buenos Aires, donde llega a alcanzar jerarquía legislativa. Allí los organismos mixtos vinculados a la producción, sean de derecho público o de derecho privado -Banco

²⁸⁸ HIRST Mónica, “Democracia, seguridad...”, op.cit., pág.196.

²⁸⁹ NOFAL María Beatriz, “Obstáculos institucionales y económicos para la consolidación y profundización del MERCOSUR: propuestas”, en: Boletín Informativo Techint N° 294, abril-junio de 1998, pág.46.

²⁹⁰ MARTINEZ NOGUEIRA Roberto, “Las organizaciones corporativas del sector agropecuario”, en: “La agricultura pampeana. Transformaciones productivas y sociales”, FCE, Argentina, 1988, pág.314.

²⁹¹ Idem, pág.315

Provincia²⁹², IDEB²⁹³, FOGABA²⁹⁴, entre otros- prevén la participación de las “entidades representativas” o “los intereses agropecuarios, industriales, comerciales, ...” en los respectivos directorios, quedando en manos del Estado provincial la decisión sobre la convocatoria, la que recae sistemáticamente en las mismas organizaciones, que, de ese modo reafirman y revalidan su carácter de “entidad representativa”.

Entonces, más allá que algunas organizaciones participen en comisiones o instituciones para lo cual son invitadas por el Estado, la ausencia de reglamentación genérica de la participación de las organizaciones empresariales al momento de efectuar el diseño institucional conduce, necesariamente, a quienes pretenden la protección de sus intereses sectoriales a actuar en forma de lobby. Esta situación se ve agravada cuando se verifica que el Estado tampoco ha proveído a la reglamentación de esta forma de actuación de estos actores frente a los poderes públicos, como lo han hecho otros ordenamientos, entre ellos el estadounidense y el comunitario europeo -sin embargo, el hecho de que tanto en el sistema estadounidense como en la Unión Europea sea posible detectar reglamentaciones de la actuación de los grupos de presión que genéricamente se tiende a denominar lobby, no debe hacer perder de vista las diferencias existentes entre ambos sistemas-.

En este contexto, resulta comprensible preguntarse, como Hirst²⁹⁵, “si el interés por una mayor institucionalización de esta representación constituye una verdadera aspiración de este sector, principalmente por parte de sus grupos más poderosos”. La respuesta negativa explicaría que “los avances en la institucionalización de la participación empresarial hayan sido mínimos, observándose una clara preferencia por priorizar los canales informales de presión o las prácticas de lobby ya desarrolladas a nivel nacional”²⁹⁶. Se reproduce aquí la situación descrita por Fodor²⁹⁷ para el nivel nacional, cuando sostiene 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”.

La consecuencia inmediata del déficit institucional señalado es “la clara preferencia” que muestran los empresarios con intereses en los Estados Parte “por priorizar –en el ámbito del MERCOSUR- los canales informales de presión o las prácticas de “lobby” ya desarrolladas a nivel nacional”²⁹⁸.

Se han constituido, a tal fin, tres agrupaciones:

- Grupo Brasil: Establecido en 1994, funciona como un foro informal de debate e intercambio entre ejecutivos de empresas brasileñas en la Argentina;
- Grupo Cordillera: Reúne a los empresarios chilenos que han invertido en Argentina y se ocupa de articular sus intereses en este país; y
- Grupo Argentina en São Paulo: Creado en junio de 1995, reúne empresarios argentinos con intereses en Brasil.

Un aspecto interesante de este estilo de actuación es que estas agrupaciones de empresarios se conforman para realizar lobby no ya ante las autoridades de su país, sino ante las de los países donde sus integrantes han invertido.

²⁹² Dec. Ley 9.434/79, y sus modif., art.18.

²⁹³ Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense. Ley 11.807.

²⁹⁴ Fondo de Garantías Buenos Aires Sociedad Anónima de Participación Estatal Mayoritaria. Ley 11.560

²⁹⁵ HIRST Mónica, “Democracia, seguridad...”, op. cit, pág.195.

²⁹⁶ Idem, pág.196.

²⁹⁷ FODOR Jorge, “Notas para la economía política...”, op. cit., pág.32.

²⁹⁸ HIRST Mónica, , “Democracia, seguridad...”, op. cit, pág.196.

Resta aún la incorporación de un elemento al análisis: las limitaciones que, para el desarrollo de este estilo de participación, afectan a las organizaciones representativas de la pequeña y mediana empresa. Esas limitaciones abarcan un amplio espectro que va desde las restricciones de índole financiera de la organización –reflejo de las de sus asociados-, hasta la dispersión de sus representados -desde física hasta de los intereses-.

3.4. Pluralismo ideológico – pluralismo analítico

A esta altura resulta necesario abordar, entre las diferentes formas de participación, la distinción entre los enfoques pluralistas europeos y estadounidenses efectuada por Graziano²⁹⁹.

Para este autor, en los enfoques europeos la dialéctica entre lo público – Estado- y lo privado –grupos de interés voluntariamente organizados-, en la que, partiendo del reconocimiento implícito de que existen intereses comunes al colectivo aunque la sociedad se divida en grupos, se juegan intereses estructurales, busca alcanzar un equilibrio que ambos reconozcan legítimo en un momento histórico y que satisfaga los intereses comunes.

En el pluralismo estadounidense, en cambio, sólo en la medida en que se entrecrucen los intereses privados con la acción pública, surgirá la necesidad de organizarse para defenderlos. De ahí que una característica de este sistema es que el “lobbying” está en general desprovisto de matices ideológicos. Lo que se busca es *“un intercambio de información e ideas entre el gobierno y socios privados”*. Aquí los intereses y los conflictos son coyunturales. El riesgo de este tipo de comportamiento es la creciente fragmentación de la sociedad.

3.5. ¿Quiénes participan y cómo?

La indagación sobre la índole de la participación empresarial con relación a las negociaciones del MERCOSUR permite advertir que los distintos actores – empresarios, sindicalistas, funcionarios- tienen percepciones diversas sobre sus características y alcance.

El análisis sectorial de las posiciones asumidas por el empresariado argentino se efectuará partiendo de las bases históricas de su representación, ya que el proceso de concentración y desnacionalización causado por las políticas nacionales funcionales a la globalización ha afectado notablemente la composición de esas organizaciones, como se expone más adelante.

Las divergencias entre las fuentes empresariales relevadas conduce a reconocer la existencia de opiniones contrapuestas sobre el rol del sector en las negociaciones del MERCOSUR. Un somero relevamiento de algunas de ellas permite 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-³⁰⁰.

²⁹⁹ GRAZIANO Luigi, “Le pluralisme. Un analyse conceptuelle et comparative”, en: *Revue Française de Science Politique*, Vol.46, N°2, abril de 1996; citado por GIACALONE Rita, “Los actores sociales...”, op.cit., pág.53.

³⁰⁰ “MERCOSUR: Estrategias y alternativas de integración”, Investigación realizada por el equipo dirigido por Noemí Mellado. En particular, los resultados de la encuesta realizada en esa investigación, publicados en: *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año 1, N°2, Diciembre de 1995, pág.195, como

• Santiago Soldatti³⁰¹, exponente notorio de la gran empresa nacional y activo participante del proceso privatizador desarrollado en la década del '90, distingue los procesos de ALALC y ALADI del de MERCOSUR, atribuyendo el fracaso de los dos primeros a que *“todo lo hacían los funcionarios y no los empresarios, aunque hubiese participación. Los empresarios no participaban realmente, como ocurre con el MERCOSUR. Allí participaron muy cercanamente el Estado y el empresariado”*³⁰².

• Jorge Secco, gerente general del Centro de la Industria Lechera³⁰³, después de presentarse a sí mismo³⁰⁴ como *“el lobbyista del CIL”*, permite advertir la existencia de otra posición: la de quienes, participando en el comercio desarrollado en el ámbito del proceso, aprovechando de sus beneficios y teniendo activa participación, aún cuando limitada al relacionamiento de organizaciones empresariales casi exclusivamente – Mesa Lechera de los Países del MERCOSUR³⁰⁵-, no participan en los ámbitos institucionales específicos –Foro Consultivo Económico y Social- y tampoco se sienten suficientemente reconocidos por quienes consideran los actores principales del proceso. El entrevistado manifestó que *“los funcionarios –de Cancillería- no tienen buen feed-back con los industriales”*. Sin embargo, cabe señalar que estos actores participan activamente en los espacios referidos al establecimiento de reglamentaciones de índole técnica –Subgrupo 3, Normas Técnicas-.

• Desde el sector pyme, por su parte, la generalidad de las opiniones recogidas muestra muy escasa participación. El Dr. Guillermo Draletti, presidente de la Unión General de Tamberos³⁰⁶, representante del sector primario de un sector productivo que ha aprovechado ampliamente de los beneficios del proceso, manifiesta³⁰⁷ que *“no existe un canal gobierno-productores”* con relación a la problemática en estudio y que *“para la UGT el MERCOSUR es prioritario, pero los socios no están dispuestos a hacer gastos en lobbying internacional”*.

Las opiniones transcriptas validan nuestro diagnóstico citado anteriormente, así como la distinción efectuada por Grandi y Bizzozero³⁰⁸ referida a cuáles son los actores que participan en las distintas etapas del proceso integrativo. *“En esta dirección, se constata que las etapas cumplidas en el caso del MERCOSUR han canalizado demandas de distintos actores relacionados con diferentes círculos de influencia: en primer lugar los gobiernos, negociadores, burocracia y algunos grupos económicos;*

MELLADO Noemí y ALI, María Luciana, “Opinión de los sectores sociales sobre el MERCOSUR y sus alternativas”.

³⁰¹ “Santiago Soldatti: La derrota del Estado”, en: ACHARD Diego y FLORES Manuel, “Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina”, PNUD, FCE, México, 1997, pág. 350. Allí se presenta al entrevistado como importante empresario argentino en actividades petrolíferas, de ferrocarriles, de aguas corrientes, de gas y de telecomunicaciones y activo participante del proceso de privatizaciones en Argentina.

³⁰² Idem, pág.355.

³⁰³ El CIL, fundado en 1919, tiene 50 socios, que en conjunto procesan el 85% de la leche producida en Argentina. Los socios abarcan un espectro que comprende desde empresas multinacionales hasta cooperativas y empresas familiares.

³⁰⁴ Entrevista realizada el 9 de septiembre de 1999.

³⁰⁵ Mesa Lechera de los países del MERCOSUR, que tiene dos áreas: Política y Técnica. Lo integran:

- Argentina: CIL, Junta Intercooperativa, SRA (Pellegrina), CITIL (INTI), Escuela Superior de Lechería (Villa María)
- Uruguay: CIL, Multisectorial de Tamberos del Uruguay
- Brasil: Confederación Nacional Agropecuaria
- Paraguay: Cámara de Industriales Lácteos

³⁰⁶ La Unión General de Tamberos, fundada en 1920, representa a tamberos medianos y chicos; pequeñas empresas queseras, cooperativas tamberas y queseras (la mayoría ahora son empresas privadas, pero continúan asociadas).

³⁰⁷ Entrevista realizada en agosto de 1999.

³⁰⁸ GRANDI Jorge y BIZZOZERO Lincoln. “Hacia una sociedad civil del MERCOSUR. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional”, en: <http://www.icd.org.uy/MERCOSUR/informes/cefir.html>

posteriormente parlamentos, centrales sindicales, partidos políticos, pequeñas y medianas empresas, otras organizaciones sociales y en algún modo las fuerzas armadas. Finalmente el pasaje a la unión aduanera ha canalizado demandas sectoriales diversas, relacionadas con prioridades temáticas y con la necesidad de una mayor institucionalización”. Más adelante, se completa el cuadro: “Si tomamos el surgimiento del proceso de integración, el primer círculo de influencia estuvo relacionado directamente con el mismo en la formulación y en la negociación por parte de los gobiernos y de las tecno-burocracias, así como en la precisión de los cronogramas de liberalización comercial y definición de productos sensibles por parte de las cámaras empresariales” –las representativas de las empresas comprendidas en el primer círculo de influencia-. “En cambio en el segundo círculo, solamente los parlamentos, estuvieron directamente vinculados a los inicios del proceso”.

Estas opiniones resultan también, coincidentes con los resultados de la encuesta realizada en esta investigación. En ella, dentro del sector empresarial, se atribuye mayor participación a las empresas transnacionales –alto-, le siguen en orden de importancia los grandes grupos económicos nacionales –medio-, las organizaciones sectoriales –medio-bajo- y, por último, las Pymes –bajo- (ver Capítulo VI, punto 16).

En la encuesta, las organizaciones sectoriales (ver Capítulo VI, punto 10) a las que se les asigna un mayor grado de influencia en la toma de decisiones – mayoritariamente ejercida en los espacios de participación formal, los grupos referidos a normas técnicas-, tienen un nivel de participación en el MERCOSUR medio-bajo, lo que es congruente ya que ellas no actúan por sí en el mercado de bienes y servicios transables.

Sin embargo, en las respuestas a las preguntas 21 y 22 aparecen las empresas transnacionales y grandes grupos económicos nacionales como los más consultados, en mérito al reconocimiento de su influencia, por su capacidad de condicionar la economía y las decisiones.

Analizadas las opiniones transcritas en el marco propuesto por Hirst para caracterizar la actitud del empresariado ante el MERCOSUR, resultan algunos elementos interesantes. Hirst³⁰⁹ distingue tres segmentos en el universo empresarial: las empresas transnacionales, los grandes grupos nacionales y los medianos y pequeños productores. Al primero lo caracteriza por la autonomía de sus decisiones, aún cuando se beneficia del proceso integrativo; al segundo le reconoce haber mostrado agilidad política para posicionarse ventajosamente ante la nueva realidad y del tercero expone que su interés por el proceso de integración está limitado a la capacidad que muestre para vincularse con los dos anteriores en carácter de subcontratista de ellos. En esto último, coincide con la posición sustentada por el Departamento Pymi de la UIA, que focaliza la acción con relación a la pequeña y mediana empresa en el desarrollo de proveedores de la gran empresa, esto es, el fomento de la subcontratación³¹⁰.

Con esta caracterización cobra sentido lo expresado por la autora algunos párrafos más arriba: “Otro actor relevante en el MERCOSUR ha sido el segmento empresario, que representa los intereses de los grupos económicos de mayor peso o las empresas transnacionales que operan en la subregión” –cuya desafortunada sintaxis podría inducir a interpretar que para ella en el universo de actores, el segmento empresario sólo representa los intereses de los grupos económicos de mayor peso o las empresas transnacionales que operan en la subregión-. Actor relevante es el segmento empresario que representa los intereses de los grandes grupos económicos.

³⁰⁹ HIRST Mónica, “Democracia, seguridad...”, op. cit, pág.193 y sig.

³¹⁰ Unión Industrial Argentina, Anuario '99, Departamento Pymi, pág.48.

Ahora bien ¿es válido limitar la posibilidad de inserción de la Pyme en el mercado ampliado al carácter de prestadora en un proceso de especialización intra-industrial? Aceptar esto es afirmar que los únicos actores del mercado –en especial el internacional- son las grandes empresas. Si este fuera el caso, los representantes del sector Pyme sólo deberían ocuparse de los relacionamientos con las grandes empresas y los de éstas de la actuación ante los poderes públicos. La alternativa, al limitar el número de actores, homogeneiza las posiciones, pero excluye del ámbito participativo a la mayoría, convirtiendo a la participación empresarial en oligárquica.

No hay duda de que los encuestados entienden que, en la actualidad, tal como en la anterior encuesta de 1995, la influencia y la participación de las pymes en el MERCOSUR es prácticamente nula –Capítulo VI, puntos 10 y 16-.

Sin embargo, la posición de Hirst no está aislada ni es discordante. Pareciera haber una tendencia a analizar el comportamiento de los actores empresariales desde la perspectiva de la acción desarrollada por cada una de las empresas en defensa de sus intereses. Giacalone³¹¹ circunscribe su análisis de la participación empresarial en el G 3 y aún en el MERCOSUR a las elites empresariales, tanto nacionales como transnacionales. Señala que las *“industrias que exportan hacia los mercados regionales serían entonces las más dispuestas a concentrarse, a transnacionalizarse y a ejercer influencia sobre la política de integración regional”*³¹².

3.6. ¿Participación formal o lobby?

El abordaje de la cuestión planteada impone una aclaración previa. Si bien, en sentido estricto, modernamente³¹³ el lobby es una forma de participación formal de sectores o agrupamientos en las discusiones sobre temas de su interés o que lo afectan directa o indirectamente, en un sistema en el que el lobby no está reglamentado éste aparece como una alternativa a la participación formal. En estos casos, la actividad tendiente al ejercicio de influencia sobre las estructuras competentes para la toma de decisiones o la pretensión de hacerlo, de parte de los representantes de las organizaciones potencialmente afectadas, adquiere, no pocas veces para el observador, una carga negativa de la que debe desprenderse al momento de analizar la actividad del lobbyista, si pretende obrar con objetividad.

La segmentación de las opiniones provenientes del empresariado, con relación a la participación del propio sector en las negociaciones del MERCOSUR, permite reconocer la persistencia en el marco del actual proceso integrativo, de los comportamientos históricos descritos por Viguera³¹⁴ como propios del empresariado latinoamericano. A mayor abundamiento y teniendo en cuenta que dos de las opiniones recogidas corresponden al sector agroindustrial, se las confrontó con la caracterización efectuada por Martínez Nogueira³¹⁵ al analizar las organizaciones corporativas del sector agropecuario argentino habiéndose podido reconocer

³¹¹ GIACALONE Rita, “Las asociaciones empresariales de Colombia y México frente al Grupo de los Tres: ¿Estado vs. Mercado?”, en: GIACALONE Rita, “G-3 El Grupo de los tres (Colombia, México y Venezuela). Análisis de sus aspectos económicos, políticos y sociales”, Editorial Panapo, Venezuela, 1999, pág.153 y sig.

³¹² Idem, pág.166.

³¹³ La generalidad de los autores –entre ellos Mario J. López y Jorge Aja Espil- recepta el desglose entre el “viejo lobby” y el “nuevo lobby”. El primero corresponde a una etapa previa a la Primera Guerra Mundial y se encuentra signado por la corrupción y el soborno. El segundo, en cambio, reúne los caracteres de ostensible, técnico y legal. Conf. CARNOTA Walter, “La expansión de los “lobbies” en Estados Unidos y en Europa Occidental”, en: La Ley, Tº143, pág.931.

³¹⁴ VIGUERA Aníbal, “La acción política...”, op.cit., pág.167.

³¹⁵ MARTÍNEZ NOGUEIRA, “Las organizaciones...”, op. cit.

coincidencias entre los estilos de comportamiento descritos por ambos y las manifestaciones en análisis.

Siguiendo la terminología propuesta por el primero de los autores citados se verifica en las opiniones transcritas la posibilidad de distinguir en el obrar empresarial entre políticos y políticas, esto es, entre las acciones dirigidas a la conformación del orden social, económico y político en general –politics: “la política”- y las que se orientan más directamente en función de las decisiones sobre políticas diversas a implementar por el Estado –policies: “las políticas”-.

En principio, siguiendo estos lineamientos se puede afirmar que la divergencia entre las opiniones transcritas responde al distinto posicionamiento en el arco empresarial:

- Quienes contribuyen al diseño de “la política” logran para sí espacios de participación formal.
- Quienes operan sobre “las políticas” a implementar por el Estado, generalmente lo hacen mediante acciones de “lobbying”. Algunos de éstos consideran que la resultante de la presión ejercida es producto de su “participación”.
- Los excluidos del proceso reclaman ser oídos, pero en muchos casos, por diversas razones entre las que no se excluyen las económicas, no aprovechan las posibilidades de participación ofrecidas -bien que sin demasiado entusiasmo³¹⁶- por las estructuras tecno-burocráticas que conducen el proceso.

Estas diferenciaciones sobre las actitudes empresariales nos llevan nuevamente a Graziano, quien analizando el caso europeo, expresa que en la medida que el conflicto es estructural, pueden existir estrategias para socializarlo –llevándolo a la arena pública- o para privatizarlo –buscando ejercer presión sobre el Estado y sus funcionarios, lejos de los medios de comunicación-. El autor asigna el primer comportamiento a quienes no se sienten seguros de ser escuchados y el segundo a quienes están seguros de ser oídos. En las opiniones transcritas, las dos primeras resultan ejemplo de estrategias privatizadoras del conflicto y la última de las socializadoras.

En la encuesta realizada fue posible detectar que los empresarios, que tienen el mayor nivel de influencia en las decisiones en el marco actual –intergubernamental-, muestran una opinión menos favorable respecto a la institucionalidad supranacional en el MERCOSUR que los sindicalistas, quienes, teniendo el menor nivel de influencia, presentan una opinión unánime a favor de la creación de instituciones supranacionales (ver Capítulo VI, punto 15).

3.7. Los espacios de participación formal

Resulta oportuno hacer aquí una reseña de la evolución de los espacios de participación formal ofrecidos a los actores productivos en las distintas etapas del proceso integrativo³¹⁷.

³¹⁶ “Para las reuniones preparatorias dentro del país se invita a las Cámaras representativas de cada uno de los sectores industriales ... El encuentro, precisamente, depende de que los sectores privados de los cuatro países quieran hacerlo”. Entrevista al Lic. Esteban Ferreira, Coordinador de la Dirección de Integración y Política Industrial Sectorial, de la Subsecretaría de Política Industrial de la Nación.

³¹⁷ Toda vez que el material bibliográfico y documental al respecto es muy escaso, se limita la misma al sector lácteo, ya que con relación a ese sector se pueden confrontar fuentes porque existen publicaciones, y los entrevistados del sector –Dres. Secco y Draletti- se han manifestado sobre este tema.

Después de la firma del Tratado de Asunción, y para cumplir sus objetivos, se inició una etapa de trabajo del sector público *“el que iba a estar en permanente contacto con el sector privado”*³¹⁸.

La modalidad bajo la cual se concretaría ese contacto quedó en el ámbito decisorio de cada Sub Grupo de Trabajo –SGT-.

En el caso del sector máquina-herramientas, comprendido en el SGT N°7 – Industria-, según lo expresado por el Lic. Esteban Ferreira³¹⁹ *“la comunicación dentro del subgrupo entre los actores sociales, se realiza mediante los encuentros Sectoriales Tripartitos -encuentros entre los 4 países trimestrales junto a sectores: público - empresarios – trabajadores-. El Subgrupo 7 se reúne trimestralmente y antes de ello se celebran los Encuentros Sectoriales Tripartitos. A su vez, cada país hace reuniones preparatorias entre los tres sectores representados definiendo los temas”*. Para las reuniones preparatorias dentro del país se invita a las Cámaras representativas de cada uno de los sectores industriales.

Sin embargo, de acuerdo con lo manifestado por el informante, como el encuentro depende de que los sectores privados de los cuatro países quieran hacerlo, en el caso del máquina-herramientas no se hizo ningún encuentro sectorial tripartito porque nunca se dio el consenso entre los cuatro países para hacerlo.

Cabe señalar que según resulta del informe del Departamento MERCOSUR de la UIA, el SGT N°7 *“no se reunió durante los diez primeros meses de 1999, sólo se realizó un encuentro de los coordinadores oficiales durante el mes de julio”*.³²⁰

La actividad relacionada con el sector lácteo se concentra en los SGT N°8 – Política Agrícola- y N°3 –Normas Técnicas-.

El sector oficial del SGT N°8 organizó, como parte de su esquema de trabajo, reuniones periódicas con el sector privado. Ellas consistían en la realización de seminarios-talleres donde los representantes del sector público explicaban las decisiones adoptadas y *“convocaban a la contribución del sector privado”*³²¹ en los temas priorizados. En las siguientes reuniones, los representantes empresariales comunicaban la posición adoptada al respecto por su sector.

En el caso de lácteos, el sector privado –tanto de la producción como de la industria- tuvo una mecánica de reuniones periódicas donde, de la discusión de temas de interés, resultaron propuestas que fueron elevadas a los organismos públicos pertinentes. Depetris de Guiguet y Cappellini sostienen que *“En el caso argentino, la forma en que trabajó el sector lechero acompañando el proceso de negociaciones y de propuestas concretas para MERCOSUR no fue casual, sino producto de una gimnasia que había comenzado a mediados de los años '80 con el trabajo en la COCOPOLE – Comisión de Coordinación de Política Lechera-”*³²².

En noviembre de 1991 se creó la FePaLe –Federación Panamericana de Lechería-. En la reunión de la FePaLe con los representantes del sector privado ante los Sub Grupos, realizada en Montevideo el 1 y 2 de abril de 1993, se la invitó a llevar adelante

³¹⁸ DEPETRIS DE GUIGUET Edith y CAPPELLINI Osvaldo R., “El MERCOSUR...”, op.cit., pág.123.

³¹⁹ Lic. Esteban Ferreira, Coordinador de la Dirección de Integración y Política Industrial Sectorial, de la Subsecretaría de Política Industrial de la Nación. Esa Dirección es la Coordinadora Alternativa del Sub Grupo 7 de Política Industrial y Tecnológica. Entrevista realizada el 3 de noviembre de 1999.

³²⁰ Unión Industrial Argentina, Anuario '99, pág.45.

³²¹ DEPETRIS DE GUIGUET Edith y CAPPELLINI Osvaldo R., “El MERCOSUR...”, op. cit., pág.123.

³²² Idem, pág.123.

una función coordinadora de la actividad del sector privado con relación a las negociaciones de MERCOSUR.

En general, según expresan Depetris y Cappellini, en cada país las entidades representativas del sector industrial tuvieron un rol más activo que las representativas de productores lecheros, los que limitaron su participación a algunos temas.

Esta afirmación resulta explicada con lo señalado por el Dr. Draletti en la entrevista realizada: *“El tambero ve de lejos la exportación, para él es problema de la industria”*. Sin embargo, para el informante la exportación es problema de la producción primaria: *“El problema de los productores con Brasil es la falta de una Política Agrícola Común, como en la UE. Los industriales no pueden discutir la PAC”*.

En Argentina, la Coordinadora de Productos Alimenticios –COPAL- asumió el carácter de enlace del sector privado con el oficial. Dentro del sector lácteo se destaca la actuación del Centro de la Industria Lechera –CIL-- y la Junta Intercooperativa de Productores de Leche³²³ -JIPL-, las que asumieron la coordinación de las discusiones y la difusión de la información en sus respectivos ámbitos. Ambas entidades figuran representadas en todas las actas del sector privado³²⁴.

Además del seguimiento de las discusiones relativas a la cuestión arancelaria, las restricciones no arancelarias, las prácticas desleales al comercio y el régimen de origen, que interesan particularmente al sector lácteo -debido a los subsidios vigentes en la mayoría de los países productores-, dentro del SGT N°3, el sector privado priorizó, en el período de transición, el tratamiento de normas técnicas horizontales para productos lácteos, logrando adoptar estándares comunes de identidad y calidad³²⁵.

En este ámbito debe tenerse en cuenta lo afirmado por Sánchez Bajo³²⁶, quien sostiene que los empresarios de Argentina y Brasil fueron incorporados a las negociaciones del MERCOSUR a través de la discusión de acuerdos sectoriales, debido a que poseían la información técnica y la experiencia necesaria para la armonización de normas. Si este fuera el caso, la participación habría sido obtenida más por la debilidad técnica de la estructura burocrática que por el reconocimiento del derecho a ella de los actores privados.

A partir de Ouro Preto, sin embargo, *“la percepción generalizada es que la actitud de trabajo conjunto puesta de manifiesto en el período de transición dio paso a trabajos por carriles separados, afirmación válida tanto para el subgrupo de política agrícola como de normas técnicas”*³²⁷.

El sector oficial adoptó un ritmo de trabajo más independiente, lo que llevó 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.

³²³ La Junta Intercooperativa de Productores de Leche es una asociación civil, fundada en 1954, que nuclea a la casi totalidad de las cooperativas del sector, representando casi un tercio de la producción del país. Conf.: Información institucional.

³²⁴ DEPETRIS DE GUIGUET Edith y CAPPELLINI Osvaldo R., “El MERCOSUR...”, op. cit., pág.124.

³²⁵ Idem, pág.134.

³²⁶ SÁNCHEZ BAJO Claudia, “MERCOSUR’s Open Regionalism and Regulation: The Role of Business Actors”, ISA Convention, Washington D.C., febrero, 1999.

³²⁷ DEPETRIS DE GUIGUET Edith y CAPPELLINI Osvaldo R., “El MERCOSUR...”, op. cit., pág.137.

Del trabajo del sector privado en el período de transición resultó la propuesta de creación de la Comisión Monitorea, inicialmente promovida en el Acuerdo Sectorial, que no fue aprobada. Luego, en San Pablo en abril de 1995, se retomó el tema decidiendo denominarla “Comisión Coordinadora del Sector Lácteo del MERCOSUR”, ya que tendría competencia no sólo en monitoreo del comercio regional, sino también en otras materias.

Resulta interesante el esquema organizativo propuesto para la Comisión. Las reuniones ordinarias, que serían trimestrales, se harían en forma rotativa en los cuatro países. Las decisiones debían ser aprobadas por unanimidad de los presentes. A cada país se asignaban dos votos: uno por el sector industrial y otro por el productor³²⁸.

En esa reunión también se resolvió manifestar a los órganos competentes del MERCOSUR que la Comisión Coordinadora *“como entidad que reunía y representaba a los delegados de la producción y la industria láctea de los cuatro países, se ofrecía y aspiraba a ser consultada por la Comisión de Comercio del MERCOSUR en toda negociación que involucrara directa o indirectamente a los productos del sector lácteo. Se solicitó asimismo que se le diera participación como órgano de plena representación del sector de la región en el Foro Consultivo Económico-Social”*³²⁹.

A cuatro años de esta propuesta, según lo expresara el Dr. Secco en la entrevista realizada, la Comisión sigue existiendo sin haber obtenido el reconocimiento solicitado, con el nombre de Mesa Lechera de los países del MERCOSUR –ver supra: ¿Quiénes participan y cómo?-.

3.8. El nuevo escenario ¿Privatización de la negociación?

En el marco de la nueva gestión de De la Rúa, tanto quienes expresan las posiciones del gobierno como los representantes del sector empresarial liderados por la UIA, están esbozando un nuevo estilo en las negociaciones.

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. *“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.”*³³⁰

Los empresarios –según resulta de una propuesta presentada por la UIA³³¹- reclaman que este rol protagónico en las negociaciones, reconocido por los funcionarios responsables del área, sea formalizado instituyendo un ámbito en el que negocien directamente, teniendo como contraparte los representantes del propio sector en Brasil y los demás países del bloque. Pretenden que, alcanzado el acuerdo, los Estados, de participación necesaria en el marco del sistema vigente, deberán “homologarlo”.

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

³²⁸ Idem, pág.138.

³²⁹ Idem, pág.139.

³³⁰ La Nación, 30 de abril de 2000, “Subsidios en la mira”, Declaraciones de Débora Giorgi, Secretaria de Industria, Comercio y Minería.

³³¹ Proyecto de Protocolo presentado por la UIA al GMC.

empresa al menos el grupo económico al que pertenece. Tomemos como ejemplo el caso de la producción de alimentos, en el que Bunge y Born a partir de la adquisición de CEVAL Alimentos se convirtió en el principal procesador de alimentos en América Latina, teniendo, entre otras, el control de Santista de Alimentos -en Brasil- y Molinos Río de la Plata -en Argentina-³³². ¿Deberá homologarse un acuerdo alcanzado entre los representantes de Santista y Molinos? ¿Cuál deberá ser el rol de los estados ante acuerdos alcanzados entre estas empresas? ¿Estarán todos los Estados Parte dispuestos a aceptar, o siquiera a escuchar, una propuesta en este sentido?

Partamos de que, tal como expresan concisa y claramente Grandi y Bizzozero³³³, *“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”*.

Sin embargo, esta propuesta de la UIA no resulta aislada, ni novedosa. Por el contrario, es coincidente con las mayoría de las opiniones vertidas en el marco del Foro Empresarial de las Américas -FEA-³³⁴, ámbito que *pretende “examinar la experiencia del sector privado como agente capaz de influir y dar sostenimiento a los acuerdos regionales de integración”*, con el fin de transmitir las visiones del sector privado a los gobiernos de la región con relación al ALCA³³⁵.

No obstante, cabe hacer una distinción entre las posiciones adoptadas allí por los representantes del sector industrial y los del sector agrario. En tanto los primeros pretenden ser reconocidos como actores principales y decisores, para lo cual promueven que *“el FEA debe ser perfeccionado, de tal manera que se garantice un canal orgánico e institucionalizado. Temas como puntos de discusión, número y naturaleza de los participantes y representatividad deben ser examinados”*³³⁶, los segundos aspiran a *“crear sistemas de consulta del sector privado, a nivel nacional, sobre los temas en negociación en la ALCA, de tal forma que se subsidie la posición de los negociadores”*³³⁷. Esta posición, sustentada por quienes tienen la certeza de ser oídos, parece ser la adoptada: *“En el plano nacional, se recomienda la creación de mecanismos de consulta del sector privado con sus respectivos gobiernos sobre los temas en negociación en el ALCA, como un medio para apoyar la negociación oficial, acompañando la agenda de los GTHs, entendiéndose que ésta es una modalidad necesaria para asegurar una adecuada participación del sector privado en el proceso de conformación del ALCA”*.

3.9. Concentración y desnacionalización de las empresas

El estudio de la participación de los empresarios y las organizaciones empresariales en los procesos de integración y en particular en el MERCOSUR, nos confronta a poco andar con un fenómeno que, en principio, parece poco vinculado, cual es el de la concentración y desnacionalización producida en las grandes empresas nacionales

³³² APERTURA, Edición Especial Mergers & Acquisitions, 1999, pág.77.

³³³ GRANDI Jorge y BIZZOZERO Lincoln, op. cit.

³³⁴ “12.Sinopsis: El Papel del Sector Privado”, en: http://www.alca-ftaa.org/groups_s.asp

³³⁵ “La experiencia del sector privado en las negociaciones de diferentes procesos de integración regional”, en: http://www.alca-ftaa.org/PUBS_S.asp

³³⁶ UIA - Unión Industrial Argentina, Argentina; Coalizão Empresarial Brasileira, Brasil.

³³⁷ CENCIT - Cámara Empresarial de Guatemala, Guatemala; Coalizão Empresarial Brasileira, Brasil; UIA - Unión Industrial Argentina, Argentina; SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio as Micros e Pequenas Empresas, Brasil; CNA - Confederação Nacional da Agricultura - Brasil / Asociación Rural Paraguay / Asociación Rural Uruguay / Sociedad Rural Argentina, MERCOSUR; Summit of the Americas Center, EEUU.

tradicionales; éste, al consolidarse, va ampliándose hasta alcanzar a pequeñas y medianas empresas competitivas.

A esta altura resulta sobreabundante todo intento de acreditar la existencia de dicho fenómeno. Como muestran diversas publicaciones, en Argentina se han ocupado de él desde especialistas como Kosacoff y Porta³³⁸ e investigadores como Daniel Azpiazu³³⁹, centros de estudios socio-económico-políticos como el CEB y el IBAP³⁴⁰, pasando por la prensa especializada en negocios –la revista “Apertura”³⁴¹ llegó a publicar una edición especial de Fusiones y Adquisiciones 1998, bajo el nombre “M&A” (Mergers and Acquisitions) asignado por los expertos en marketing- y hasta revistas de interés general como “Veintiuno”³⁴².

En el sector agropecuario también está presente este fenómeno. (Ver punto 2.1. de este Capítulo).

Sin embargo, como ya se mencionara en el punto referenciado, a mediados de los años ‘90, también se planteaba en este sector el problema de la desnacionalización y concentración.

Entonces, ¿qué aspecto del fenómeno resulta interesante a los fines de este trabajo y cuál es su relación con la participación de las organizaciones representativas del empresariado en las negociaciones del MERCOSUR?

En principio, coincidimos con Giacalone³⁴³ en que la participación de estos actores sociales debe analizarse en dos momentos, uno antes y otro después del establecimiento de un acuerdo de integración, con el propósito de determinar si el acuerdo ha incidido en sus patrones de comportamiento ante el Estado, modificándolos.

Asimismo, queda aún otro nivel de análisis, el cual apunta a dirimir cómo afecta este proceso a las organizaciones empresariales, en particular en lo que se refiere a su posicionamiento ante el Estado.

Los asociados a las cámaras empresariales son las empresas³⁴⁴, no sus dueños, de modo que el cambio de propietario no afecta la calidad de socio. Sin embargo, al interior de esas organizaciones es probable que se produzcan cambios sustanciales ya que comenzarán a reflejar los intereses de la nueva composición societaria. Con ello se puede esperar una modificación en la actitud de la institución frente a los poderes públicos.

³³⁸ KOSACOFF Bernardo y PORTA Fernando, “La inversión extranjera directa en la industria manufacturera argentina”, CEPAL, Documento de Trabajo N°77, julio de 1997, pág.35.

³³⁹ AZPIAZU Daniel, “La concentración en la industria argentina a mediados de los años noventa,” FLACSO, Eudeba, 1998.

³⁴⁰ CENTRO DE ESTUDIOS BONAERENSE - CEB, “Los actores dominantes del complejo agroindustrial-comercial alimentario”, en: Informe de Coyuntura, Año 8 N°77, noviembre-diciembre de 1998, pág. 63.

³⁴¹ APERTURA, op.cit.

³⁴² VEINTIUNO, Informe Especial: “Ya casi no quedan empresas argentinas con peso en la economía nacional. Las vaquitas son ajenas”, pág.12/15.

³⁴³ GIACALONE Rita, “Los actores sociales...”, op.cit.

³⁴⁴ La referencia a “las empresas” se hace aludiendo a ellas en sentido económico y teniendo presente que la decisión de asociarse a una cámara u otra organización empresarial es competencia del sujeto titular. Se prescinde aquí, por resultar irrelevante a los fines de este trabajo, de toda indagación sobre las diversas estructuras jurídicas que puede asumir el sujeto empresario y, por ende de los órganos a los que en cada una de ellas corresponde la decisión de asociarse.

La cuestión se torna relevante al momento de pensar en instancias en las que se prevea la participación formal de organizaciones empresariales cuando los asociados a las mismas, como producto del fenómeno de concentración y desnacionalización señalado, no sean empresas nacionales. ¿Resultará legítimo convocarlos a participar en la toma de decisiones?

Como ya se mencionara, éste proceso, iniciado con operaciones entre grandes empresas, se ha ido extendiendo hasta alcanzar a empresas comprendidas en el sector Pyme^{345 346}.

Alberto Alvarez Gaiani, ex presidente de la UIA y titular de la Coordinadora de Productos Alimenticios –COPAL-, describe el fenómeno y sus consecuencias diciendo: *“Cuando ingresé a la COPAL hace catorce años, los socios eran dueños de pequeñas y medianas empresas, hoy quienes representan al sector son los ejecutivos de las grandes multinacionales y no los propietarios. Esto me produce un poco de nostalgia, pero también obligó a la profesionalización de las firmas”*³⁴⁷. Resulta innecesario aclarar que la problemática expuesta no se limita al sector del que proviene la opinión, sino que su interpretación es tan generalizable como lo es el fenómeno.

Hay un aspecto en este discurso que debe ser resaltado: el tránsito que efectúa desde la caracterización de los socios de la organización empresarial hacia los participantes en las reuniones, finalizando en observaciones sobre cuestiones internas de las empresas. Tal vez podría criticársele por imprecisión, pero resulta altamente significativo en el intento de mostrar la íntima vinculación entre los intereses de las empresas participantes de una cámara y las posiciones asumidas por ésta ante el Estado.

Estas palabras de Alvarez Gaiani, transcritas aquí para constatar el fenómeno de concentración y desnacionalización, nos ponen, además, ante otro problema que es crucial en este análisis, cual es el de la real representatividad de las organizaciones empresariales.

¿Qué intereses representan “los ejecutivos de las grandes multinacionales” que participan de la COPAL y las demás organizaciones empresariales?. Está claro que los de sus empresas. ¿Cuáles son ellos, entonces?. Como los de todas las empresas, la obtención de los mayores beneficios sometiéndose a la menor regulación. Cabe señalar que este argumento ya había sido esgrimido por los metalúrgicos en 1970,

³⁴⁵ Cabe aquí una precisión de índole metodológica. Si bien en diversas oportunidades (Entre otras: OLIVERA Noemí, “Actuación mercantil de las PYMES en el MERCOSUR”, en: Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones, Año 29, N°169 a 174, Buenos Aires, pág.491) hemos criticado la exagerada amplitud de los parámetros que definen la categoría, y la necesidad de incorporar criterios cualitativos a la definición, opinión que mantenemos, a fin de efectuar el presente análisis sobre una base de jerarquía normativa, caracterizamos como PYME y pequeña empresa a las comprendidas en cada sector de acuerdo con la Ley 24467 y sus reglamentaciones.

³⁴⁶ Tomemos el caso de la venta de CANNING 210 -APERTURA, op. cit., pág.118-, productora y distribuidora de indumentaria. Esta empresa declara una facturación anual de \$9.000.000, con lo que queda claramente incluida en la categoría PYME, ya que tiene una facturación equivalente al 75% del máximo del sector comercial y servicios y 50% del industrial. El adquirente es OPEN SPORTS, que factura \$70.000.000 anuales. Hasta aquí podríamos decir que estamos en presencia de una adquisición de una PYME por una gran empresa, pero la misma fuente informa, al reseñar otra operación concertada entre DUFOR y OPEN SPORTS que esta última es “una cadena surgida al agruparse –en 1993- un conjunto de comercios minoristas de venta de artículos deportivos que agrupa 33 empresas asociadas y cerca de 100 locales...” (APERTURA, op. cit., pág.118). De esto resulta, entonces que de la concentración, producida por mecanismos asociativos, de pequeñas empresas resulta una gran empresa en condiciones de adquirir una PYME y celebrar un acuerdo estratégico con una trasnacional. Sólo el tiempo dirá si el proceso termina aquí, o se agregará lo que constituye el último paso de muchas de estas operaciones, la venta a la trasnacional.

³⁴⁷ Prensa Económica N°228, 1998.

cuando entre las razones invocadas para separarse de la UIA, objetaban la participación de empresas multinacionales en su dirección, sosteniendo que los representantes de éstas no tenían suficiente autonomía para tomar decisiones que pudieran comprometer políticamente a las empresas³⁴⁸.

No obstante, existe una diferencia sustancial al interior del universo empresarial. La diferencia entre las grandes empresas –nacionales o transnacionales- y las Pymes es la misma diferencia del impacto de las consecuencias sociales³⁴⁹ que es dable esperar de las decisiones que adopten unas y otras, lo que indudablemente debe sensibilizar al Estado.

Esta problemática del interés servido en la actuación empresarial está contemplada en la definición de Pymes propuesta por APYME³⁵⁰, según la cual exige *“capital mayoritariamente nacional y participación personal del empresario en su gestión, así como que no sean económicamente subsidiarias de los grandes grupos económicos ni vinculadas a, o controladas por sociedades que no estén comprendidas en esta ley”*. ¿Debemos pensar que esta definición obedece a postulados nacionalistas pasados de moda o, por el contrario, a un compromiso con el interés de la mayoría de la sociedad? La respuesta está en la reciente recepción legislativa del concepto, efectuada por la ley 25300³⁵¹.

3.10. El nuevo rol del Estado

En tanto la globalización no es estática, resulta también necesario definir cómo se inserta en el proceso una región o un país.

Hace algunas décadas, el debate era cuánto de mercado y cuánto de Estado. Hoy, ante la globalización, el dilema es cuánto de mundo y cuánto de nación. En rigor este dilema del mundo y de las naciones ha adquirido, en algunos lugares, un nivel al que se puede llamar de opción crítica. Es como si la aparición de la aldea global llevara necesariamente a la conclusión de que la misma decreta, tarde o temprano, la anacronía de los Estados.

Esta posición, presentada ante nosotros por sus difusores –políticos y periodistas- como la única posible, no es sin embargo, igualmente aceptada en los países centrales. Malcolm Rifkin, último canciller conservador británico ha expresado: *“Tomen, por ejemplo, el mercado global. En comercio y en medios informativos estamos cerca del fin de la geografía. Lo que importa en las altas finanzas y en las emisiones hoy no es el lugar, sino la velocidad del acceso de la información. El capital internacional fluye y las corporaciones multinacionales operan libremente a través de las fronteras de los estados nacionales. Pero esto no significa el fin de la soberanía y lo fundamental es que el Estado-Nación sigue siendo la piedra fundamental del sistema internacional”*³⁵².

³⁴⁸ ALBERTI, GOLBERT y ACUÑA, “Intereses industriales...”, op. cit., pág.107

³⁴⁹ Las pymes argentinas representan el 19% de la población activa y el 22% de la ocupada. *“Es posible que estas proporciones sean incluso mayores dado que puede presumirse alguna subestimación en las declaraciones de las empresas”*. Las pymes aportan el 41% del PBI argentino. Conf.: TODESCA Jorge y TODESCA BOCCO Cecilia, “Por qué las pymes”, en: Las pymes. Clave del crecimiento con equidad. SOCMA, Sociedad Macri, Argentina, 2000, pág.16.

³⁵⁰ APYME, Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios. Bases para una Ley de Defensa y Desarrollo de las PYMES, 2 de septiembre de 1996, pág. 8.

³⁵¹ Art.1º, Ley 25300.

³⁵² Citado por CAPUTO Dante, “Globalización y Estado Nación”, conferencia pronunciada en la reunión de la Internacional Socialista, Santiago de Chile, 10 de octubre de 1997.

Esta aseveración parece entrar en crisis con el fundamentalismo de la globalización, que ha llevado a afirmar que el Estado Nación desaparece. La tesis parece ser la contraria: para subsistir en el mundo de la globalización, es indispensable la fortaleza del Estado Nación. Esto es así porque la globalización crea las condiciones para una circulación irrestricta de capitales y su reasignación casi inmediata en función de la maximización de ganancias. De lo que se trata aquí es de la inmensa dificultad para regular estos recursos financieros. La era de las regulaciones gubernamentales de las empresas ha concluido. Las actividades se dirigen a donde no sean reguladas y a menudo puede ocurrir que esa reubicación se efectúe sin desplazamiento físico alguno. Frente al hecho que las actividades productivas emigran hacia los lugares con las menores regulaciones y las más bajas cargas sociales, los gobiernos nacionales ahora están compitiendo entre sí por dichas actividades. En la economía global, cuando una nación tiene altos impuestos y gastos sociales, las empresas simplemente se trasladan a los países con más bajos impuestos y servicios sociales. Pareciera que la era de la regulación económica nacional ha quedado atrás y la era de la regulación económica mundial no ha llegado.

“Y ahí estamos, entre una regulación nacional que ya no existe y un sistema mundial que todavía no ha aparecido. Lo cual me parece que nos permite decir, y he aquí un dilema de la actual situación, si regulo no me dejan vivir y si no regulo me muero”³⁵³.

Además, entre la regulación nacional que en algunos países como Argentina ya no existe, y el sistema mundial de regulación que todavía no ha aparecido, se encuentran los procesos de integración, lo que amplifica aún más los desafíos.

3.11. Es necesaria la participación de los empresarios Pyme

Ahora bien, ¿qué actores empresariales deben participar en la toma de decisiones, en particular las relacionadas con el proceso de integración regional?. Para dar respuesta a este interrogante partimos de la convicción de que la plena participación de la población en la integración es un objetivo y al mismo tiempo un principio -como afirma Vacchino- *“realizable exclusivamente por políticas voluntarias que la promuevan. Su logro es una condición del éxito de la integración, ella no alcanzará la plenitud si no es mediante esta participación”³⁵⁴*

Quienes, siguiendo a Mallman, consideran que *“existen actualmente dos sistemas internacionales: el de las empresas, que se articula en redes transnacionales que generan la aceleración de la globalización, y el de los Estados, que intentan mantener su capacidad regulatoria en el campo económico e internacional”³⁵⁵*, incurrir en una simplificación que conduce a la eliminación en el campo de análisis de un actor principal de las economías latinoamericanas: la Pequeña y Mediana Empresa.

Otra cuestión que merece ser resaltada es que sólo el SEBRAE³⁵⁶, representante formal y exclusivo del sector Pyme, promueve la inclusión en la agenda del FEA de “temas de interés de pequeñas y medianas empresas”. Sin embargo, si el proceso del ALCA se llevará adelante en los términos del pluralismo analítico norteamericano –al que se aludió más arriba-, es poco probable que estas empresas alcancen niveles importantes de participación.

³⁵³ CAPUTO Dante, op. cit.

³⁵⁴ VACCHINO Juan Mario, “Integración Económica...”, op.cit., pág.79.

*

La autoría de esta parte corresponde a Sergio Passaretti y Alejandro Marinello.

³⁵⁵ GIACALONE Rita, “G·3...”, op. cit., págs.153 y 171.

³⁵⁶ SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio as Micros e Pequenas Empresas, Brasil

3.12. A manera de conclusión

Entonces, si aceptamos que la globalización produce heterogeneidad y asimetría, efectos que se acentúan en los países subdesarrollados y más aún en el marco de un proceso integrativo, resulta necesaria la presencia de un Estado apto para cumplir el rol regulador que las nuevas condiciones imponen.

Con relación a la participación empresaria, y frente a una realidad de la que resulta un déficit en la participación de la sociedad civil, se deben establecer mecanismos que garanticen la participación formal de las organizaciones empresariales en general, pero particularmente de las representativas del sector Pyme, en las instancias relacionadas con el proceso de integración en marcha, como la única alternativa de lograr un desarrollo solidario.

4. Las organizaciones sindicales *

La temática que se aborda aquí está centrada en el rol y la participación de las organizaciones sindicales en el proceso de integración regional del MERCOSUR.

Como ya se referenciara, una de las problemáticas que plantea la integración regional está referida a los actores estratégicos que actúan en los procesos de creación o construcción institucional, así como en la cobertura de los espacios de representación surgidos de la misma.

En concordancia con Draibe, se sostiene que los procesos de construcción institucional y de toma de decisiones deben contar con la movilización social de dichos y otros actores sociales o las instituciones creadas por las burocracias gubernamentales nacerán bajo un signo de fragilidad cuando no de ilegitimidad³⁵⁷. En la misma dirección, Errandonea afirma que no es posible concebir la integración sin la participación social pues estaríamos ante una presencia marginal y la marginalidad se define como no integración³⁵⁸.

Partimos del supuesto según el cual en el ámbito del MERCOSUR, a pesar de sus esfuerzos, el sector sindical no ha podido generar un grado de influencia acorde con lo preceptuado, tanto en la toma de decisiones como en la jerarquización del tema sociolaboral que le es propio³⁵⁹. En este sentido, en éste punto se procura destacar, por un lado, el recorrido participativo del sector y su nivel de inserción en el proceso integrativo; y por el otro, algunos condicionantes derivados de los ajustes estructurales en la región que resultan determinantes a la hora de analizar la temática que nos ocupa.

³⁵⁷ DRAIBE Sonia Miriam, "MERCOSUR: La temática social de la integración desde la perspectiva institucional"; copyright CEFIR. 1997/98, <http://www.cefir.org.uy>.

³⁵⁸ ERRANDONEA Alfredo (h), "Hacia una definición operacional...", op.cit.

³⁵⁹ MELLADO Noemí B. y ALI María Luciana, "Opinión de los sectores...", op.cit.

En un escenario que profundiza los aspectos negativos de la globalización, con proliferación de recetas de la ortodoxia neoliberal, con tasas crecientes de desempleo e incremento de la flexibilización laboral, con la presencia dominante de las grandes concentraciones transnacionalizadas -verdaderos sujetos del proceso de integración regional-, la exclusión del colectivo social de la posibilidad de influir en la toma de decisiones y en la determinación de políticas activas, puede conducir a un resultado inverso al planteado, cual es la desintegración o desagregación

Un modelo constituido sobre esas bases, que no incluya a amplios sectores de la actividad económica y social está, cuanto menos, condenado a la precariedad. En las actuales condiciones se jerarquiza la urgencia en las decisiones por sobre la trascendencia en el proceso, y se postergan principios orientadores por resultados inmediatos. Ello se manifiesta al examinar no sólo la configuración institucional del modelo y estado actual del proceso, sino también por las aproximaciones que ofrece el relevamiento empírico realizado a través de encuestas a los distintos actores del mismo.

4.1. La problemática

La transición -compulsiva o gradual- de un régimen de acumulación y regulación económico-social a otro, implica una redefinición tanto de las relaciones como de los actores sociales, especialmente en sus vinculaciones con el Estado. Es éste quien ha asumido la conducción del proceso de reformas estructurales, dentro del cual se rearticulan los nexos sociales.

Este proceso de transformaciones, que incluye la apertura y adhesión a los mercados mundiales, ha generado con la creación del MERCOSUR un instrumento de inserción superador y coherente con el nuevo escenario mundial. Con todo, su diseño institucional y su posterior dinámica excluyente, han puesto en evidencia el debilitamiento de los actores sociales, no sólo como resultante de una transición que implícita o explícitamente los reconfigura y margina, sino también como expresión de su paulatina pérdida de legitimación.

Según afirma Hirst, se pueden identificar dos tipos de actores en el MERCOSUR: los de primero y los de segundo nivel. La autora citada señala que se trata de una diferenciación en el grado de participación, la cual se encuentra *“determinada por condicionantes económicos y políticos y por el formato institucional del propio proceso asociativo”*³⁶⁰. De tal modo, en el primer nivel ubica a la burocracia, los grupos empresarios y las máximas dirigencias políticas, mientras que en el segundo nivel sitúa a los partidos políticos, movimientos sociales y organizaciones sindicales.

Hirst relaciona, en gran medida, el rol secundario de estos actores con los procesos de democratización experimentados por los países de la subregión. La capacidad de organización de los *“intereses de estos actores es insuficiente para asegurar su presencia activa como “shopping forces” del MERCOSUR”*³⁶¹. En la misma línea argumental Mellado y Ali afirman que *“la dirigencia sindical también tiene muy baja participación en el MERCOSUR”*³⁶².

Asimismo, Hirst advierte el contraste notable entre las experiencias de las sociedades industriales europeas y norteamericanas y las del MERCOSUR. Mientras que en la Unión Europea las vinculaciones intersindicales están cumpliendo un papel crucial en

³⁶⁰ HIRST Mónica, “Democracia y seguridad...”, op. cit., pág.190.

³⁶¹ Idem, pág. 197.

³⁶² MELLADO-ALI, “Opinión de los actores...”, op. cit., pág.233.

la agenda social post-Maastricht, en el NAFTA -Tratado de Libre Comercio de América del Norte-, los sindicatos norteamericanos se transformaron en actores protagónicos en la *“definición de pautas de negociación intergubernamentales, durante la segunda etapa cuando se negoció un acuerdo complementario sobre temas laborales”*³⁶³.

En nuestra región, en el cuadro de situación actual de debilidad del movimiento sindical, existen dificultades desde la propia organización para responder con eficacia a los cambios operados en el modelo productivo. De tal modo que la *“presión de los problemas sociales locales atrae la acción sindical hacia el ámbito interno y amplifica la amenaza que representa la competencia externa, convirtiéndola en blanco privilegiado de la lucha contra el desempleo”*³⁶⁴.

En la misma dirección Vilas señala que *“las empresas y las políticas estatales buscan elevar la competitividad internacional reduciendo los costos laborales”* y por ello, fenómenos como la flexibilización laboral adquieren ribetes trascendentales ya que *“reducen severamente el involucramiento de los sindicatos en la contratación de la fuerza de trabajo, la gestión del mercado laboral y el procesamiento de los conflictos laborales”*³⁶⁵.

En la primera etapa del MERCOSUR coexistieron dos movimientos paralelos: el de comparación de políticas y legislaciones, en el cual el movimiento sindical fue partícipe y protagonista, y el de las decisiones en el ámbito comercial y tarifario, del cual fue excluido categóricamente.

Con relación al primer caso, podemos señalar que el nivel de discusión y lo acordado no pasaron, en principio, de un plano retórico, mientras que paradójicamente, en el segundo caso, los trabajadores fueron excluidos.

Es necesario señalar que la paulatina deslegitimación del sindicalismo reconoce antecedentes que tienen que ver con el desgaste de sus bases de sustentación. En efecto, el acotamiento de los márgenes de negociación colectiva, y con ello del empleo y del salario estable, así como la desjerarquización del valor del trabajo como punto convergente a partir del cual no sólo se constituyen las leyes sociales y los beneficios garantizados por el Estado, sino también los lazos de solidaridad y cohesión de la vida colectiva, han afectado crucialmente al actor sindical en particular.

La mutación del mercado de trabajo -subcontratación, trabajo a tiempo parcial, contratos temporarios o salario flexible, etc- fragmenta la base social del sindicalismo, lo que *“...reduce la capacidad de éste para representar los intereses agregados o comunes de los trabajadores y para canalizar organizadamente su movilización”*³⁶⁶.

Draibe sostiene que *“lo que distingue a las instituciones fuertes es el capital social allí acumulado: las redes de compromiso, los valores, las bases de confianza y de legitimidad, las buenas y competentes reglas de acción. Dimensiones que son sobre todo resultado de la movilización social que sostuvo, y que podrá sostener, en adelante, el cambio institucional y aun la construcción de nuevas institucionalidades”*³⁶⁷.

³⁶³ HIRST Mónica, “Democracia y seguridad...”, op. cit., pág.198.

³⁶⁴ PORTELLA DE CASTRO María Silvia, “MERCOSUR, mercado de trabajo y desafíos para una acción sindical regional”, en: Nueva Sociedad, N° 143, Caracas, Venezuela, mayo-junio, 1996, pág.168.

³⁶⁵ VILAS Carlos M., “Economía, Política...”, op.cit., pág.19.

³⁶⁶ TIRONI Eugenio y LAGOS Ricardo, “Actores sociales...”, op.cit., pág.50.

³⁶⁷ DRAIBE Sonia, “MERCOSUR: La temática social...”, op. cit., pág. 98.

Coincidiendo con esta autora, se afirma que *“el proceso de construcción institucional cuenta con la movilización social de esos actores, o las instituciones creadas burocráticamente nacerán bajo el signo de la fragilidad, si no de la ilegitimidad. Condiciones decididamente negativas para el proceso de integración con equidad en el que se quiere avanzar dentro del MERCOSUR”*³⁶⁸.

El texto del Tratado de Asunción -instrumento fundador del proceso de integración MERCOSUR-, ignoraba casi totalmente la dimensión laboral y social que debe tener toda experiencia de integración regional. En este sentido se sostiene que *“la naturaleza intrínseca del modelo es mercantil y los instrumentos adoptados para la conformación del Mercado Común son, también, esencialmente comerciales”*³⁶⁹.

Las estrategias adoptadas por los países *“para el logro de los objetivos enunciados, son clásicas y de carácter ortodoxamente economicista;...no existen lineamientos básicos de una política comunitaria, ni sobre los mecanismos de compensación de costos y beneficios de la integración”*, así como la *“ausencia de institucionalidad mixta o comunitaria”*³⁷⁰, la cual se concentró en los órganos diseñados por el Tratado, que incluían representantes de los Poderes Ejecutivos de los Estados Parte y, más específicamente, de los Ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores. En la consideración de la dimensión social de la integración, el MERCOSUR no ha alcanzado -al menos por ahora- los logros que sí ostenta en el terreno comercial.

¿Cómo se presentan, en este marco, la estructura y acción sindical, y el proceso de reconocimiento de la existencia de una dimensión social de la integración?. Y en todo caso, ¿cómo han operado los actores sindicales para ello y cuál fue su incidencia en las respectivas tomas de decisiones?.

4.2. El Ajuste estructural y los actores sociales

Es preciso contextualizar el marco económico–social en donde tienen hoy lugar tanto el accionar sindical como el despliegue del actual proceso de integración.

Desde inicios de la década del ‘80 y partiendo de las señales emitidas por los organismos financieros internacionales, Fondo Monetario Internacional -FMI- y Banco Mundial -BM-, el concepto de ajuste estructural se ha convertido en un tema central de las políticas económicas latinoamericanas, conforme afirma Tironi – Lagos.³⁷¹

Por ajuste estructural se entiende *“la forma en que las economías nacionales deben adaptarse a las nuevas condiciones de la economía mundial, caracterizadas... por cambios tecnológicos que demandan más flexibilidad... como por mercados mundiales más competitivos e inestables”*³⁷².

Las políticas de ajuste estructural en general son implementadas por los gobiernos nacionales para inducir el tránsito desde un sistema de acumulación y de regulación que se halla en rápido agotamiento hacia otro nuevo. Generalmente se aplican en un contexto de crisis económica, social y a veces política, con diferentes grados de intensidad (ver Capítulo III, punto 1. de este trabajo).

³⁶⁸ Idem.

³⁶⁹ MELLADO Noemí B., “El modelo...”, op.cit., pág.35.

³⁷⁰ Idem, pág.36

³⁷¹ TIRONI Eugenio y LAGOS Ricardo, “Los actores sociales...”, op.cit.

³⁷² CORTAZAR R., “Ajuste estructural: una perspectiva macroeconómica y de economía política”, Departamento de Empleo y Desarrollo, OIT, Ginebra, febrero 1989; citado por TIRONI-LAGOS, “Los actores sociales...”, op. cit., pág.39.

Como consecuencia de este ajuste, distintos sectores económicos y sociales deben reacomodarse en un escenario profundamente modificado. Sectores íntegros de la producción, crecidos al amparo de políticas ahora difuntas, según sostiene Maletta³⁷³, deben reestructurarse o sucumbir. El autor continúa afirmando que *“la modernización tecnológica impulsada por la desregulación y la apertura externa conducen en general a la adopción de tecnologías más intensivas en capital, de modo que el crecimiento económico se caracteriza por un rápido incremento de la productividad con muy poco aumento del empleo”*.

Así, varios grupos de la clase obrera formalizada o de los estratos medios, que bajo modelos anteriores de crecimiento habían alcanzado ocupaciones seguras con remuneraciones adecuadas, se encuentran amenazados por el desempleo, el empobrecimiento y/o la exclusión social.

Este vasto proceso de cambios opera como un condicionante estructural de las relaciones entre integración y pobreza. Maletta afirma que *“la integración latinoamericana se está dando en el marco de un proceso continental de ajuste estructural, y ello tiene profundas consecuencias respecto de las implicancias sociales del proceso de integración”*³⁷⁴.

Paralelamente, el marco de política macroeconómica que va surgiendo de los procesos de ajuste va restringiendo en forma drástica las posibilidades de intervención correctiva por parte del Estado en función de la distribución del ingreso, asignación de recursos entre grupos, sectores o regiones, y la disminución de los conflictos sociales. En este escenario, la potestad de emplear las herramientas clásicas de política económica y social le son vedadas a los Estados latinoamericanos, en la creencia de que las transformaciones operadas *“están impulsadas por la convicción de que el libre juego de las fuerzas del mercado operará en forma eficiente para asignar los recursos y propulsar un sostenido proceso de crecimiento”*³⁷⁵ que brinde esperanza como instancia superadora de la pobreza y como generadora de expectativas laborales para la fuerza de trabajo.

4.2.1. Actores Sociales y crisis estructural

Los actores sociales entendidos como *“los grupos de individuos con intereses comunes cuya realización depende de su capacidad de acción colectiva organizada”*³⁷⁶ desarrollan, en general, una actitud de resistencia frente a las políticas de ajuste estructural que induce la transición de un orden económico a otro -del fordismo al post-fordismo-.

Como bien señala Touraine, los actores no pueden rearticularse en un contexto de crisis económica, de reorganización de los sistemas productivos y de transformación institucional y política en la medida en que ellos *“no son agentes de cambio, sino de funcionamiento de las sociedades”*³⁷⁷.

³⁷³ MALETTA Hector, “Pobreza, empleo e integración regional en el marco macroeconómico latinoamericano”; copyright C.E.F.I.R. 1997/98, <http://www.cefir.org.uy>.-

³⁷⁴ Idem.

³⁷⁵ Idem.

³⁷⁶ TIRONI-LAGOS, “Actores sociales...”, op. cit., pág. 45.

³⁷⁷ TOURAINE A., “Le retour de l'acteur”, Essai de Sociologie, París, 1984; citado por TIRONI – LAGOS, “Actores sociales...”, op. cit., pág.49.

Lo cierto es que *“el fin del régimen de acumulación y regulación fordista ... conlleva profundas transformaciones en la estructura social y, por lo tanto, en los actores sociales y en el sistema de relaciones de ellos entre sí y con el Estado”*³⁷⁸.

El agotamiento del modelo fordista en todas sus versiones incluida la latinoamericana, *“...echan por tierra el viejo paradigma de la modernización, según el cuál este proceso empuja a las sociedades a una homogeneización creciente (de sus creencias, actitudes y organización económica y social) en torno al modelo industrialista, a través de la producción, el consumo y la comunicación de masas”*³⁷⁹.

El fin del fordismo va consolidando la imagen de una sociedad segmentada, con nuevas reglas de juego en el desenvolvimiento de su accionar. La heterogeneidad social va emergiendo y se va consolidando a partir de la sumatoria o yuxtaposición de segmentos, resultantes de la diáspora de referencias y pertenencias tradicionales del Estado Nación y de los estilos de desarrollo endógenos.

Así, va perdiendo influencia la acción colectiva organizada y centralizada y los actores sociales hegemónicos; preponderando la acción individual o el surgimiento de nuevos grupos primarios con un accionar segmentado, descentralizado y con nuevas bases de articulación.

4.2.2. El actor sindical y el ajuste estructural

Debido al modelo de desarrollo económico que dominó en la región hasta los '90, el sindical fue *“un sector altamente protegido en parte por el predominio de la concepción keynesiana del Estado y en parte..., por la necesidad que han tenido los distintos gobiernos de controlar el grado de activación social y política de los trabajadores”*³⁸⁰.

Pero los cambios producidos en la década del '80 –la década perdida para América Latina- desestructuraron por dos vías al sector sindical: *“por un lado, por el desempleo como efecto directo de las políticas adoptadas y, por otro, por la reestructuración del aparato productivo, porque es evidente que para responder a cambios tan importantes en la economía mundial se han abierto oportunidades significativas para grandes modificaciones tecnológicas entre ellas la robótica que implica una reestructuración y un proceso de sustitución de mano de obra. Ello ha afectado al movimiento sindical y a la capacidad de los trabajadores para responder a estos cambios”*³⁸¹.

El acotamiento de los márgenes de negociación colectiva, y con ello del empleo y el salario estable, así como la desjerarquización del valor trabajo afectaron crucialmente al actor sindical.

Las modificaciones imperantes en el mercado de trabajo, a través de la desregulación y flexibilización, fragmentan la base social del sindicalismo reduciendo su capacidad de representación de los intereses comunes de los trabajadores.

³⁷⁸ TIRONI – LAGOS, “Actores sociales...”, op.cit.

³⁷⁹ Idem.

³⁸⁰ BUSTAMANTE DE PERNIA Marleny, “Relaciones sociedad civil-Estado-integración en la Comunidad Andina de Naciones como tentativa de análisis; caso de los empresarios y sindicatos”; en: Aldea Mundo, Revista sobre Fronteras e Integración; octubre 1998/abril 1999, Universidad de los Andes, Venezuela, 1998/99, pág. 69.

³⁸¹ MELLADO Noemí B., “Una asignatura pendiente del MERCOSUR: la participación social”, en: Aldea Mundo, Revista sobre Fronteras e Integración, U. de los Andes, Venezuela, octubre 1998 - abril 1999, pág.74.

El agotamiento del Estado benefactor y la consecuente reestructuración económica, sumada al ajuste estructural, impactaron severamente sobre las bases de sustentación del actor sindical, no solo por la caída de los salarios, el desempleo y la precarización laboral consecuente con el nuevo paradigma productivo diversificado y flexible, sino también porque las tradicionales categorías de empleo asalariado, estable y protegido por leyes y beneficios sociales garantizados por el Estado tienden a desaparecer.

De modo que la legitimidad de la representación colectiva de los sindicatos se ve erosionada, en tanto la homogeneidad de las relaciones laborales y de la clase trabajadora se hace más difusa. Con el desplazamiento del trabajo en la industria por el empleo en los servicios y con la descentralización de la producción, entre otros factores, van emergiendo fórmulas novedosas de empleo sin la protección ni la estabilidad de que gozaran las relaciones laborales tradicionales. Asimismo, el trabajo independiente, informal y/o clandestino fragmentan la base social del sindicalismo y limitan la capacidad de representación de los intereses comunes.

4.3. Las Centrales Sindicales y la integración

El MERCOSUR conforma un mercado de trabajo de casi noventa millones de personas y, tanto desde el punto de vista social como de su marco regulatorio, presenta, al mismo tiempo, perfiles semejantes y profundas heterogeneidades.

El mercado de trabajo en los cuatro países, al decir de Portella de Castro, se caracteriza por *“las políticas de ajuste instrumentadas con efectos semejantes en cada uno –crecimiento del desempleo y del sector informal, flexibilización de derechos, pérdidas salariales relevantes, etc-“*³⁸².

Pero si bien las políticas fueron semejantes, su impacto se tradujo de diferente manera al ser aplicadas sobre realidades y mercados de trabajo con características disímiles, lo que supone un esfuerzo creativo en tren de superar las heterogeneidades resultantes.

Ya en 1992 la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur –CCSCS- en un importante documento presentado a los Presidentes de los cuatro países miembros del MERCOSUR, criticaba la *“ausencia de interés en establecer objetivos y medios para la implementación de una política industrial integrada y complementaria, ni en ámbitos nacionales ni en el ámbito del MERCOSUR”*³⁸³.

Los dirigentes sindicales señalaban que los modelos de desarrollo productivo en aplicación, fruto del ajuste estructural, obviaban que *“la competitividad debe ser un medio para la consecución de un fin: el desarrollo industrial integrado para el desarrollo social y la generación de empleos”*³⁸⁴.

Los riesgos de que el proceso de integración reduzca los puestos de trabajo - generando prácticas de “dumping social”- e incrementa el desempleo, fueron los principales temores de los líderes sindicales de la región.

Un tema preocupante y dominante para el sector fue *“la articulación entre el MERCOSUR y el proceso de internacionalización de los mercados en el cual la*

³⁸² PORTELLA DE CASTRO, “MERCOSUR, mercado de trabajo...”, op. cit., pág. 161.

³⁸³ Idem.

³⁸⁴ Idem, pág.165.

*reducción de los costos de producción –incluyendo la mano de obra- se ha tornado en condición necesaria para mejorar la competitividad local*³⁸⁵.

La defensa del empleo es prioritaria en la agenda sindical del MERCOSUR y se transforma en el principal desafío a enfrentar mediante una acción regional.

Si bien la actuación de las organizaciones sindicales estaba sujeta a diferentes contextos nacionales, durante el período de transición del MERCOSUR surgió una problemática común, cual fue la de procurar homogeneizar las pautas internacionales de política laboral de los cuatro países miembros, en particular mediante la adhesión a un núcleo común de convenios de la OIT.

Con todo, es necesario destacar la diferente actitud asumida por los líderes sindicales de los socios mayores del MERCOSUR -Argentina y Brasil-.

La Argentina posee una tradición unificada del movimiento sindical, con la Confederación General del Trabajo –CGT- con más de cinco décadas de trayectoria. Sin embargo, en los últimos años y especialmente a partir de diferentes posturas asumidas frente a los procesos de privatización, surgieron expresiones entre las que se destaca la Central de Trabajadores Argentinos –CTA-, que nuclea básicamente a los gremios estatales aunque sin el peso de la tradicional central obrera, y el Movimiento de Trabajadores Argentinos –MTA-, que encabeza actualmente la denominada CGT disidente, manteniendo por el momento sus diferencias con la CGT “oficial” en razón de una oposición frontal y no conciliatoria respecto de las políticas de ajuste estructural que se dan en el marco de recetas económicas de corte neoliberal.

En Brasil existen tres centrales sindicales: la Central Única de Trabajadores –CUT- fundada en 1983, la Confederación General de Trabajadores –CGT- creada en 1985 y Fuerza Sindical –FS- cuyo origen se remonta a 1990. De las tres, la más influyente es la CUT, con más de cinco millones de afiliados y con representación indirecta en las negociaciones colectivas de más de diecisiete millones de trabajadores. De este total, un tercio pertenece al sector industrial y casi la mitad al sector de servicios.

Para los líderes sindicales argentinos el MERCOSUR constituye más una fuente de preocupación que de movilización. Según Mellado, para estos actores *“el drama de la desocupación y el temor a que ésta se vea acentuada 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*³⁸⁶.

La dificultad para competir con una producción brasileña que se enmarca en un tipo de cambio flotante y que resultó beneficiada por la devaluación del real, frente al anclaje nominal de la actual paridad cambiaria de la economía argentina, la que a su vez se encuentra en un ciclo recesivo, incrementó los temores sobre una posible profundización de la legitimación de políticas de flexibilización laboral y precarización del mercado de trabajo, así como sobre la eventual inmigración masiva de mano de obra no calificada y barata, con lo que se elevaría aun más las, de por sí, altas tasas de desempleo y subempleo.

Hirst destaca que esta posición del sindicalismo argentino se ha visto corroborada por las posturas asumidas en las reuniones del Sub Grupo de Trabajo, donde

³⁸⁵ HIRST Mónica, “Democracia y seguridad...”, op. cit., pág. 201.

³⁸⁶ MELLADO Noemí B., “Una asignatura pendiente...”, op. cit., pág. 76.

generalmente se situaban más próximos a las de los sectores empresarios de su país que lo acontecido con los representantes uruguayos y brasileños.

En tanto que en Brasil, afirma Hirst, el MERCOSUR *“ha generado una creciente movilización del sector sindical tanto en función de sus potenciales consecuencias sobre el mercado de trabajo como por la percepción de que este proceso podría transformarse en un instrumento de proyección subregional de los modelos políticos de organización laboral de este país”*³⁸⁷. Es un objetivo claro, en particular de la poderosa CUT, evitar la expansión de las políticas de liberalización del mercado de trabajo, con especial referencia a lo acontecido en Chile.

Otro elemento preponderante y común entre las preocupaciones sobre el desenvolvimiento del accionar sindical, está dado por las estrategias productivas regionales adoptadas por las empresas multinacionales que pueden llegar a desconocer especificidades propias nacionales y sectoriales en una negociación colectiva.

Se plantea aquí la disyuntiva entre estrategias centralizadas o descentralizadas de negociaciones en el MERCOSUR, a pesar que la realidad internacional parece indicar el éxito de los modelos descentralizados. Una descentralización en las negociaciones profundizaría la fragmentación de la acción sindical en el MERCOSUR, circunstancia que tornaría más difícil aún la elaboración de una acción política conjunta que permita al sector sindical ascender del segundo al primer nivel en la estructura decisoria del MERCOSUR.

No obstante ello, es dable observar que –aunque en la práctica no operen como aliados principales- las centrales sindicales actúan mayoritariamente a través y en función de sus respectivos gobiernos. Al respecto, Giacalone señala que, tanto en el caso del Grupo de los Tres -Colombia, México, Venezuela- como en el del MERCOSUR, *“las presiones se enfocan hacia los respectivos gobiernos nacionales;... de esta forma, cada grupo de interés trata de influir, en forma pública o privada, en su respectivo aparato estatal”*³⁸⁸.

Así, el Estado consolida su rol central, que se ve reforzado en la medida en que en sus manos descansa la capacidad regulatoria que necesitan tanto los grandes grupos económico-financieros como los pequeños y grandes empresarios y los trabajadores.

Este planteo nos permite exhibir –siguiendo a Hirst- cuán paradójicas resultan las actitudes defensivas en nombre de los intereses económico-sociales en cada país, frente a la tradicional retórica favorable a la integración regional.

De allí que las actitudes –por momentos ambiguas- entre posturas proteccionistas e internacionalistas constituyen un dilema ideológico central en las organizaciones sindicales de los países miembros del MERCOSUR.

4.4. La participación sindical y la dimensión socio–laboral del MERCOSUR

Como hemos visto, el texto del Tratado constitutivo del MERCOSUR no contemplaba una dimensión socio–laboral para el proceso, salvo por algunas alusiones de rigor en sus considerandos. Sin embargo, durante el período de transición comenzó a gestarse cierto espacio para la constitución de la misma, en razón de la dinámica propia de todo

³⁸⁷ HIRST Mónica, “Democracia y seguridad...”, op. cit., pág. 202.

³⁸⁸ GIACALONE Rita, “Los actores sociales...”, op.cit., pág. 58.

proceso de creación institucional que, en el caso aquí abordado, tuvo como uno de sus protagonistas destacados a la Confederación de Centrales Sindicales del Cono Sur. En efecto, el apretado margen institucional que el Tratado originario brindaba en este sentido, al tiempo que ofrecía –y en todo caso ofrece– pocas posibilidades de participación, operó como detonante potenciador de reivindicaciones por una mayor democratización del proceso.

De este modo es importante diferenciar dos momentos en la construcción de la dimensión socio–laboral directamente ligada al accionar sindical: el primero transcurre durante el período de transición, donde se destaca la creación del Sub Grupo de Trabajo N°11; el segundo se inicia con el Protocolo de Ouro Preto, a partir del cual se institucionaliza el Foro Consultivo Económico y Social al tiempo que se redefinen los contornos del espacio en cuestión.

4.4.1. El Sub Grupo de Trabajo N°11

La Confederación de Centrales Sindicales del Cono Sur, que venía articulando su accionar con anterioridad a la aprobación del Tratado de Asunción –fue creada en 1986³⁸⁹–, supo instalar, desde los inicios del período de transición, un espacio para el debate sobre ciertos temas sociales entre los que se contaban el respeto de la legislación laboral, la definición de una carta social regional, la elaboración de un acuerdo multilateral sobre previsión social y un eventual acuerdo sobre la migración de mano de obra en la región. La suma de reivindicaciones no tardó en expresarse. Tras la reunión de Ministros de Trabajo y Previsión Social, en mayo de 1991, por Resolución 11/91 -diciembre de 1991- se creó el Sub Grupo de Trabajo de Asuntos Laborales, que después -por Resolución 11/92- modificó su nombre por el de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social.

Su origen se debió al *“resultado de una doble presión: por un lado, las Centrales Sindicales de la región operaron sobre los Ministerios de Trabajo y utilizaron el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.), para señalar el déficit en el tratamiento temático de los aspectos laborales y sociales. Por el otro, los Ministerios de Trabajo efectuaron su propia solicitud de participación en la temática específica de sus áreas de competencia, mediante iniciativas que involucran tanto al propio sector público, como a los interlocutores sociales (las organizaciones de empleadores y de trabajadores)”*³⁹⁰.

En su seno se constituyeron ocho comisiones, que trataron los siguientes asuntos: 1) Relaciones individuales de trabajo, 2) Relaciones colectivas de trabajo, 3) Empleo, 4) Formación profesional, 5) Salud y seguridad en el trabajo, 6) Seguridad social, 7) Sectores específicos y 8) Principios.

Uno de los aspectos más destacados del Sub Grupo de Trabajo N°11 fue su funcionamiento tripartito. Tanto el Sub Grupo como cada una de sus comisiones sesionaban no sólo con delegados gubernamentales -provenientes de los Ministerios de Trabajo-, sino también con nutridas representaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, llegando –generalmente- a adoptar sus recomendaciones por consenso. La representación sectorial era asumida por las principales centrales sindicales y empresariales de cada país.

El Sub Grupo y sus comisiones fueron, durante varios años, la única instancia de participación tripartita en la consideración de los aspectos laborales del MERCOSUR;

³⁸⁹ PODESTÁ Bruno, “La integración regional...”, op. cit., pág.10.

³⁹⁰ PASSARETTI Sergio F., “Armonización de legislaciones...”, op.cit., pág.175.

esa circunstancia lo tornaba muy valioso, tal como se pudo percibir cuando dejó de sesionar en el último trimestre de 1994. El nuevo Sub Grupo de Trabajo N°10 tuvo su primera sesión en octubre de 1995 y, a pesar de que ha mantenido el funcionamiento tripartito, tuvo dificultades para igualar la dinámica precedente.

4.4.2. La propuesta de “Carta de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores del MERCOSUR”

La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur –CCSCS- que articula a las Centrales nacionales, elaboró a mediados de 1993 el proyecto de “Carta de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores del MERCOSUR”, habitualmente designada como “Carta Social”. El mismo les fue entregado a los Presidentes de los países miembros del MERCOSUR, reunidos en la ciudad de Colonia, Uruguay, en enero de 1994.

Entre los fundamentos del proyecto se señalaba *“Nadie cree hoy que el simple juego de las leyes de mercado, mediante las cuales se pretende satisfacer los intereses de empresas, determinan por sí mismas una mejora y ni siquiera el mantenimiento de las condiciones de trabajo y de vida de las poblaciones. Es imposible imaginar el MERCOSUR sin una coherencia y armonización de normas y sin una estructura jurídico-laboral que fundamente y haga viable la unidad prevista en el Tratado”*³⁹¹.

Se solicitaba, además, que la Carta constituyese un Protocolo Adicional del Tratado, gozando de su misma jerarquía jurídica. El proyecto se fundamentaba en los términos del mismo Tratado, al afirmar que *“la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo con justicia social”*³⁹².

Prosigue su Preámbulo considerando que *“la integración involucra aspectos y efectos sociales ineludibles, que demandan la necesidad de afrontar la cuestión de la “dimensión social” de la integración”*; y la misma debe procurar resolver problemas posibles, tales como el *“dumping social”*. Se define a la Carta como *“uno de los instrumentos de construcción de un espacio social del mercado integrado”*, señalando *“de manera solemne aquellos principios o derechos esenciales que en el área de lo social deben ser reconocidos por todos los Estados miembros y el desarrollo de sus principios a través, fundamentalmente, de la ratificación, aplicación y cumplimiento de los Convenios básicos de la O.I.T. en el conjunto de los países de la región”*³⁹³.

Estos derechos fundamentales son *“esencialmente progresivos, por lo que las enumeraciones formuladas en las declaraciones o actos de reconocimiento no deben considerarse limitativos o excluyentes de otras”*³⁹⁴.

El texto de la Carta generaba el compromiso de los Estados Parte para:

1. *“Desarrollar un proceso de integración que no se limite al espacio y a los efectos económicos, a las normas de comercialización y a la libre circulación de mercaderías y capitales, sino que desarrolle simultáneamente, una comunidad jurídico, política, humana, laboral, social y cultural, inspirada en los imperativos de la solidaridad u cooperación regional”* (Art.1).

³⁹¹ Idem, pág. 187.

³⁹² Idem.

³⁹³ Idem.

³⁹⁴ Idem.

2. *“Desarrollar políticas integrales que tiendan a una ARMONIZACIÓN con el mejor nivel de los derechos laborales y de la seguridad social vigentes en los países del área y al mantenimiento de un mínimo inderogable de protección laboral y social” (Art.5).*
3. *Consagrar el “derecho a la libre circulación” de todos los trabajadores en el “territorio comprendido en el ámbito del Tratado” (Art.6).*
4. *Incluir -pues lo requiere la libre circulación- la “armonización de los sistemas de seguridad social de los Estados Partes, sobre la base de los principios de igualdad de trato entre nacionales y extranjeros” (Art.7, inc.e).*

Como síntesis de los derechos protegidos por la Carta, se consagra que *“todas las personas, sin distinción alguna, tienen derecho a que el proceso de integración redunde en la mejoría de sus condiciones de vida” (Art.1, primer párrafo).*

Pero, a partir de las decisiones adoptadas en la Cumbre de Buenos Aires, en el mes de agosto de 1994, se produjo una modificación en la política laboral y social de los gobiernos con relación a la integración, y en especial referencia a la Carta de los Derechos Fundamentales.

La postura más explícita fue la del gobierno argentino, quien en su informe al Sub Grupo de Trabajo N°11 sostuvo que *“la definición del modelo de integración, en la Cumbre de Buenos Aires obliga a una redefinición metodológica de los instrumentos normativos en materia de relaciones laborales, migraciones y empleo”*. Continúa explicitando que *“el escenario que se configura difiere de la perspectiva que implicaba la instauración de un Mercado Común, a partir del 1º de enero de 1995”³⁹⁵*.

Por ende, *“la idea de contar con una Carta de Derechos Fundamentales que acompañaría el establecimiento de un Mercado Común, requiere una revisión y de una propuesta que se adapte mejor a la presente etapa del proceso de integración”*. Esta postura *“no implica descartar la Carta, sino referirla a una etapa posterior del proceso de integración”*, que coincida con la profundización del esquema de integración. En otras palabras, *“la Carta no puede concebirse como el inicio del proceso de integración, sino como su coronación”³⁹⁶*.

Se proponía, para la etapa iniciada en 1995, la suscripción de un Protocolo Complementario del Tratado de Asunción, que establezca los compromisos, derechos y obligaciones que los países miembros asumen en materia de relaciones laborales, empleo y migraciones. La naturaleza de sus normas tendría carácter vinculante, en tanto que la estructura del Protocolo sería flexible y adaptable a las diferentes etapas del proceso de integración. Un compromiso por parte de los Estados Parte para obligarse a respetar la observancia de sus respectivas legislaciones nacionales y el efectivo cumplimiento de las mismas.

Existiría, también, un piso mínimo que involucraría ciertos derechos fundamentales, universalmente consagrados, tales como: abolición del trabajo forzoso; libertad de asociación; libertad de negociación; prohibición del trabajo de menores; y prohibición del trabajo de mujeres en determinadas circunstancias.

Por su parte, el gobierno brasileño, en la misma oportunidad, sostuvo una posición favorable a la elaboración de una Carta, en tanto no establezca sanciones económicas en razón de un eventual incumplimiento de las leyes laborales locales, porque –según se argumentaba– no se justificaría la superposición de una instancia internacional para

³⁹⁵ Idem, pág.188.

³⁹⁶ Idem, pág.189.

cuidar el mismo asunto que ya es tratado por los órganos especializados de la justicia del trabajo en el plano interno.

Habría que esperar hasta la cumbre de Presidentes celebrada en Río, en diciembre de 1998, para verificar una suerte de tibio reconocimiento oficial a la propuesta bajo análisis, cuando tuvo lugar la llamada “declaración socio-laboral” que se analizará a posteriori.

4.4.3. El Foro Consultivo Económico y Social y el Sub Grupo de Trabajo N°10

Con motivo de la reunión Cumbre celebrada en la ciudad de Ouro Preto el 17 de diciembre de 1994, el día anterior, la Conferencia Sindical MERCOSUR reunida en San Pablo, Brasil, tomó una serie de decisiones que fueron comunicadas a los Presidentes mediante una nota en la que proponían, entre otras cosas, *“la constitución de un Foro Económico y Social, con la participación de trabajadores y empresarios, abierto, en el futuro a otros sectores organizados y representativos de la sociedad, como instancia de consulta obligatoria, con iniciativa y capacidad de propuesta y acceso a una información rápida y oportuna de las decisiones de los órganos del MERCOSUR”*.

Sostenían, también, que es fundamental la constitución *“en la estructura ejecutiva del MERCOSUR y con la misma jerarquía de la Comisión de Comercio, de otras dos Comisiones: la de Políticas Productivas y Mercado de Trabajo y la de Asuntos Sociales, Regionales y Medio Ambiente”*³⁹⁷. La primera de ellas se ocuparía de los temas vinculados a la reconversión, la promoción y complementación productivas, de los temas laborales relacionados a estos procesos, así como de los desequilibrios regionales. La segunda, trataría temas como salud, educación, cultura, familia, derechos humanos y medio ambiente.

El Foro Consultivo Económico-Social expresa la incorporación en la estructura institucional del MERCOSUR de un órgano de representación de los sectores económicos y sociales.

Previsto en los Arts. 28° al 30° del Protocolo de Ouro Preto es el único órgano con competencia laboral entre los permanentes, ya que el actual Sub Grupo de Trabajo N° 10 ha sido creado por Resolución del Grupo Mercado Común y forma parte de la estructura interna de éste. Lo mismo acontece con las reuniones de Ministros de Trabajo. De conformidad al Art. 28° del citado Protocolo, el Foro es un *“órgano de representación de los sectores económicos y sociales”*. La misma disposición establece que *“estará integrado por igual número de integrantes de cada Estado parte”*, con lo cual se aparta del modelo del Comité de la Unión Europea. El Art. 29° establece que su función será *“consultiva”*, lo cual viene dado desde su propio nombre –si bien, lo normal, en Derecho comparado, es que los Comités o Consejos Económicos y Sociales sean consultivos y no ejecutivos o decisorios, no lo es que este carácter se incluya en la denominación del órgano-.

Pese a las limitaciones que presenta la normativa del Protocolo de Ouro Preto que regula la conformación del Foro Consultivo, *“su constitución, la posibilidad de ampliar los sectores que participan en el mismo ya sea activamente, como observadores o en comisiones específicas, su ámbito de competencia según quedó precisado en el Reglamento interno y su propio funcionamiento, dejaron abierta la puerta en una perspectiva de construcción de la participación de los actores”*³⁹⁸.

Así, se comenzaron a constituir Secciones Nacionales, cada una con su propia conformación no necesariamente igual a las otras. Se definió que cada Sección Nacional designaría nueve representantes al FCES del MERCOSUR, sumando un total de 36 miembros. En cada representación nacional se observa el principio de paridad numérica entre representantes de empleadores y trabajadores. Observado

³⁹⁷ Idem.

³⁹⁸ BIZZOZERO Lincoln, “La construcción...”, op.cit., pág. 16.

este principio, cada Sección determina si incluye a otros sectores -consumidores, ambientalistas, estudiantes, etc.-, así como -en caso afirmativo- el peso representativo de éstos en la respectiva delegación.

En su segunda reunión, celebrada en Río de Janeiro los días 30 de octubre y 1 de noviembre de 1996, el Foro fijó una extensa nómina de temas a abordar y sobre los cuales emitir, eventualmente, dictámenes de oficio. En esa larga lista en la cual predominaron temas económico-sociales -en el sentido amplio de la expresión- se puso énfasis sobre los asuntos específicamente laborales, comenzándose a discutir aquellos relacionados con la creación de empleo, la política industrial, las relaciones con ALADI y con el ALCA y la protección de los derechos del consumidor entre otros.

El carácter meramente consultivo del Foro y los antecedentes prácticos europeos hacen temer que, por sí solo, este órgano sea insuficiente para garantizar la construcción de un sólido espacio social del MERCOSUR y para asegurar una efectiva participación social en el proceso integrativo.

Por su parte, el Sub Grupo de Trabajo N°10 sobre Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social, que se mantuvo en la estructura orgánica aprobada en Ouro Preto, no es más que la reconstitución -por Resolución N°20/95 del Grupo Mercado Común- de lo que fue el ya citado Sub Grupo de Trabajo N°11, de muy importante actuación hasta 1994. A pesar de que carece del dinamismo que supo imprimir su antecesor, en la agenda del SGT N°10 los actores sindicales mantuvieron los temas específicos de su sector, como complemento de su participación en el Foro Consultivo, donde las cuestiones sociales que allí ventilan son articuladas en un marco ampliado.

En este sentido, las centrales sindicales jerarquizaron el tratamiento en el Foro Consultivo de temas como la promoción industrial, las políticas de empleo, o las relaciones como bloque en el ámbito externo, especialmente en torno al ALCA y a la Comunidad Europea. Por su parte en el SGT N°10 los actores sindicales se concentraron en la implementación de mecanismos que permitiesen acciones de intervención frente a los problemas del empleo y la capacitación profesional y en la concreción de un Observatorio sobre Mercado de Trabajo.

Es dable señalar los cambios operados respecto de los temas a tratar en el Sub Grupo de Trabajo, en cuanto a aquellos contenidos de la etapa de transición. Así, se crearon las comisiones de inspección en el trabajo, inspección del trabajo y seguridad social, salud y seguridad en el trabajo, calificación y formación profesional, empleo, migraciones, y relaciones laborales. También se avanzó en la aprobación de acuerdos como el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR -decisión 19/97- y la Declaración Socio-Laboral del MERCOSUR, emanada de la Cumbre Presidencial de diciembre de 1998.

4.4.4. La Declaración Socio-Laboral del MERCOSUR

Como se adelantara precedentemente, la suscripción de la Declaración Socio-Laboral configura un paso previo hacia una eventual constitución de una Carta Social. Como instrumento, expresa tanto la suma de avances logrados como el camino que falta por recorrer en el reconocimiento de la dimensión social. La inclusión de principios y derechos laborales sienta algunas bases de consenso regional sobre esta temática que, con todo, permanece postergada.

En sus considerandos se enfatizan aquellos puntos convergentes que sustentan a la Declaración: pertenencia a la OIT y ratificación de sus convenios principales; compromiso con las declaraciones, pactos, protocolos y demás instrumentos

internacionales que integran el patrimonio jurídico de la humanidad; apoyo a la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, de 1998; adhesión de los Estados a los principios de democracia política, Estado de Derecho y respeto de los derechos civiles y políticos de la persona humana en tanto base irrenunciable del proceso de integración. Asimismo, recoge algunas de las preocupaciones ya anticipadas por las centrales sindicales, como el debate sobre el “dumping social”.

La Declaración define principios y derechos laborales tanto individuales como colectivos: promoción de la igualdad; el derecho de los trabajadores migrantes y fronterizos; la no discriminación; la eliminación del trabajo forzoso, infantil y de menores; derecho de los empleadores; libertad de asociación; libertad sindical; negociación colectiva, diálogo social y huelga; respectivamente. También expresa otros derechos, como el fomento del empleo; la formación profesional y el desarrollo de recursos humanos; la protección de los desocupados; la salud y la seguridad en el trabajo; entre otros.

Al decir de Bizzózero, *“estas bases constituyen un sustento a los efectos de ir configurando la dimensión social del MERCOSUR, en los derechos individuales y colectivos vinculados al trabajo”*³⁹⁹.

El instrumento también prevé la creación de una Comisión Socio-Laboral que promueva el respeto y la aplicación de los derechos señalados. Se recomienda instituir la como órgano tripartito auxiliar del Grupo Mercado Común con instancias nacionales y regional (Art. 20). Se sostiene el principio tripartito adoptado en el Sub Grupo de Trabajo de Relaciones Laborales del Grupo Mercado Común. En consonancia con el espíritu que imprime el actual modelo de integración, esta instancia no implica jurisdicción ni capacidad sancionadora alguna, sino que tiene un carácter promocional o de coerción moral.

4.5. Opinión sindical argentina

A pesar de la trayectoria seguida por los grupos sindicales en la evolución del MERCOSUR, no se ha generado aún el nivel de participación que el desarrollo y profundización del modelo requiere, para éstos y otros actores.

Más allá de los esfuerzos en mayor medida coordinados de las centrales sindicales – que manifiestan cierto tipo de tradición en el ámbito internacional– por encontrar un espacio común en el actual modelo de integración, no se ha verificado para estos actores un grado de inserción proporcional a lo actuado. Ello no se debe sino al carácter inherente del proceso mismo que expresa, como en otras dimensiones, el costado excluyente propio de los modelos clásicos de integración comercial, liderados por los gobiernos y motorizados por grupos económicos.

De la encuesta realizada en esta investigación surge que la percepción de los representantes sindicales con relación al nivel de su participación en el proceso es medio-bajo, lo que resulta mayor que la tendencia general. Asimismo, en el punto que se refiere al nivel de consulta que, como actores institucionales, se les hace al momento de tomar una decisión que afecte sus intereses en el ámbito del MERCOSUR, predominan las respuestas que exhiben niveles bajos y nulos.

³⁹⁹ Idem, pág.18.

La opinión sindical sobre la organización intergubernamental, coincidente con la de la mayoría, es que resulta poco satisfactoria. Lo mismo se manifiesta respecto de la funcionalidad institucional con relación a los fines perseguidos por el actual modelo. Tres de los cuatro representantes consultados la consideran poco adecuada o inadecuada para la eficacia de la toma de decisiones, y uno lo entiende como adecuado. Esta relación es equivalente a la que resulta del conjunto del relevamiento empírico.

La opinión sobre la incidencia de la organización institucional en la efectividad de las decisiones muestra una tendencia mayoritariamente contraria a una organización jerárquica y burocrática respecto de una no burocratizada ni verticalizada. En este sentido se expresaron tres de los cuatro representantes consultados. Esta opinión resulta muy interesante teniendo en cuenta las características de la organización sindical argentina, profundamente verticalizada.

En general se percibe desde las opiniones sindicales una profundización del déficit participativo del proceso de integración, así como una centralización hacia arriba y, en todo caso, concentración hacia fuera, de los sectores sociales en la toma de decisiones, por cuanto éstas emanan con cierta exclusividad, no sólo de las tecnoburocracias, sino de parte de ellas -el Ministerio de Economía-. En tanto las empresas transnacionales y los grandes grupos económicos nacionales se perciben como los actores más influyentes, consultados desde el origen⁴⁰⁰ y durante la marcha del proceso.

Como ya se manifestara, un modelo constituido sobre esas bases de exclusión de amplios sectores de la actividad económica y social está, cuanto menos, condenado a la precariedad. En las actuales condiciones se jerarquiza la urgencia en las decisiones por su trascendencia en el proceso y se postergan principios orientadores por resultados inmediatos.

La configuración institucional del modelo y el estado actual del proceso nos revelan su potencial estancamiento, si no se operan soluciones que, excediendo el apretado marco comercial, se orienten en función de impulsar un crecimiento cualitativo y sustentable en el tiempo.

4.6. Consideraciones finales

La participación del actor sindical en el proceso del MERCOSUR tuvo y tiene que enfrentar una combinación de desafíos y condicionantes, resultantes tanto de los ajustes estructurales –que reconfiguran su grado de legitimación y anclaje social– como del propio diseño institucional y objetivos de la actual fase del proceso integrativo, que exhibe un marcado sesgo comercial y excluyente de la multiplicidad de dimensiones que supone una integración como instrumento de desarrollo.

Las manifestaciones a favor de una organización menos jerárquica y en pro de un sistema que supere el acotado marco que hoy ofrece el modelo intergubernamental por uno supranacional, exhibe tanto el déficit participativo del que adolece el actual proceso, como así también los reclamos por una mayor inserción y protagonismo por parte de los actores postergados.

Queda de manifiesto que este carácter del actual proceso de integración no es sino la resultante de la adopción de un modelo que, ya desde una construcción teórica que se

⁴⁰⁰ MELLADO-ALI, "Opinión de los actores...", op.cit.

traduce con su diseño institucional, se define como excluyente de todo aquello que pueda alterar sus fines propios, esto es, una estrategia de inserción en el mercado internacional a través del incremento del comercio intra-regional. La funcionalidad y las características propias del actual modelo no exige ni requiere el involucramiento y la participación de los sectores sociales, esto sólo sería concebible en un modelo alternativo y multidimensional que se oriente a superar la postergación de nuestra región, con miras hacia un mejoramiento en la calidad de vida de sus habitantes.

Con todo, y a pesar de las limitaciones y el déficit democrático que presenta actualmente el MERCOSUR, es dable señalar que los esfuerzos de los sectores sindicales han podido, cuanto menos, instalar el debate acerca de la necesidad de jerarquizar la cuestión social como elemento que, a mediano o largo plazo, resultará esencial para la profundización y expansión del proceso. En este sentido, hay que destacar la acción sindical desarrollada a través de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, la participación en el Sub Grupo de Trabajo N°11 -hoy Sub Grupo N°10- y en el Foro Consultivo Económico y Social. Estos últimos son los dos únicos órganos -propiamente dichos- especializados en materia laboral del MERCOSUR y, por consiguiente, el único espacio institucional abierto a la participación de trabajadores en la integración regional.

La necesaria apertura democrática y participativa del MERCOSUR difícilmente provenga de sus actuales centros decisorios intergubernamentales y excluyentes. De allí la importancia de redoblar la apuesta a la participación, como principio y fin en sí mismo, y a la capacidad creadora y realizadora de los actores sociales en general, en tanto pueda articularse o ser acompañada por la acción de los parlamentos y de los partidos políticos, en tren de alcanzar una mayor profundización y una mejor redistribución de los costos y beneficios de la integración regional.