

CAPITULO VI

LA UNIDAD DE ANALISIS COMO OBJETO DE ESTUDIO *

1. Resultados obtenidos

El conjunto de datos utilizados en este capítulo surge de una encuesta de opinión y medición de actitudes y comportamiento de los principales actores de los sectores escogidos e involucrados en el MERCOSUR.

El cuestionario contiene variables posicionales y preguntas de opinión, información y acción.

1) Sexo

Sexo	Número	Porcentaje
Masculino	17	85
Femenino	3	15
TOTAL	20	100

Predominan los encuestados de sexo masculino. Las únicas 3 mujeres son funcionarias.

2) Edad

Edad	Número	Porcentaje
Menos de 40 años	5	25
Entre 41a 65 años	13	65
Más de 65 años	2	10
TOTAL	20	100

La edad de los encuestados se ubica mayoritariamente entre los 41 y 65 años.

3) Estudios

Nivel completo	Número	Porcentaje
Primario	0	0
Secundario	4	20
Terciario o Universitario	16	80
TOTAL	20	100

Una muy amplia mayoría exhibe estudios terciarios o universitarios completos. De la pregunta siguiente resulta que la totalidad de ellos posee título universitario.

4) Título

Si posee título universitario, indique qué título posee:

* La autoría de este capítulo corresponde a Noemí B. Mellado y Noemí L. Olivera. En los puntos 21, 22 y 23 colaboró Nancy Cardinaux.

Profesión	Número	Porcentaje
Economista	4	25
Abogado	5	31
Lic. en Relac. Laborales	1	6
Ingeniero	3	19
Lic. en Cs. Químicas	1	6
Lic. en Adm. De Empresas	1	6
Anulada	1	6
TOTAL	16	100

Entre los graduados universitarios prevalecen los economistas y abogados.

5) Posición en la institución

Posición, cargo o función principal que ocupa en la actualidad:

Posición	Número	Porcentaje
Coordinador	3	15
Director	4	20
Asesor	7	35
Gerente Ejecutivo	1	5
Presidente/Vicepresidente	3	15
Responsable de área	1	5
Secretario General	1	5
TOTAL	20	100

Los encuestados muestran que, mayoritariamente, ocupan posiciones con competencia en la toma de decisiones en las respectivas organizaciones.

6) Modalidad de acceso al cargo

¿A través de qué mecanismo fue designado para ocupar el cargo?

	Número	Porcentaje
Por elección	7	35
Por concurso	2	10
Por designación directa de autoridad superior	11	55
TOTAL	20	100

La mayoría de los entrevistados que ocupan cargos no electivos han sido designado por autoridad superior. Los dos que accedieron a la posición actual por concurso son funcionarios del área de Economía.

7) Representación institucional

¿A quién o quiénes representa institucionalmente?

Las respuestas evidencian que la muestra está conformada por representantes de los diversos niveles de actuación de las instituciones privadas y públicas vinculadas a los sectores elegidos.

En el caso de los funcionarios, la pregunta alude a su representación funcional. Sus respuestas se interpretan como personales y no generan compromiso institucional.

Niveles de actuación	Sectores		
	M-H	Lácteo	Ambos
Regionales			
Representante nacional del Ministerio de Economía	1	1	-
Representante nacional sindical ante el FCES	-	-	1
Funcionario de la CPC	-	-	1
Nacionales			
Mrio. de Relaciones Exteriores Com. Internac. y Culto	-	-	1
Ministerio de Economía	-	1	1
Organizaciones empresarias	2	3	3
Organizaciones sindicales	2	1	-
Provinciales			
Ministerio de la Producción	1	-	-
Ministerio de Asuntos Agrarios	-	1	-
Total = 20	6	7	7

El universo encuestado está compuesto por ocho funcionarios, ocho representantes de organizaciones empresariales y cuatro representantes de organizaciones sindicales (ver Anexo Metodológico), distribuidos de manera equivalente ya que seis pertenecen al sector lácteo, siete al de máquinas-herramientas y siete representan a ambos sectores.

8) Antigüedad en el cargo

Antigüedad en el cargo o función que ocupa en la actualidad

	Modalidad de acceso al cargo											
	Elección			Concurso			Desig. directa			Otro		
Actores/Antig	-10	10/20	+20	-10	10/20	+20	-10	10/20	+20	-10	10/20	+20
Empresarios	4	1	-	-	-	-	1	1	-	1	-	-
Funcionarios	-	-	-	1	1	-	5	1	-	-	-	-
Sindicalistas	1	-	-	-	-	-	1	1	1	-	-	-
TOTAL=20	5	1	-	1	1	-	7	3	1	1	-	-

Hay un amplio predominio de quienes tienen menos de diez años en el cargo, tanto entre aquellos que accedieron al mismo por elección como por designación directa. Es de resaltar que en el universo encuestado únicamente un representante sindical supera los veinte años de permanencia en la función.

9) Opinión sobre la información periodística

¿Considera Ud. que la información que transmiten los periódicos de circulación nacional, como La Nación y Clarín, sobre la problemática del sector Máquinas Herramientas / Lácteo es:

Cantidad	Número	Porcentaje
Abundante	1	5
Adecuada	2	10
Escasa	17	85
Nula	0	0
TOTAL	20	100

Aquí se pone de manifiesto que la información sobre las problemáticas sectoriales brindada por los periódicos de mayor circulación en el país es escasa. Esta opinión es coincidente con lo manifestado en general por los informantes clave y la propia experiencia en el relevamiento periodístico tendiente a la identificación de los actores y la agenda sectorial. El resultado adquiere mayor relevancia si se considera que ambas actividades económicas –lechera y máquina-herramienta- tienen una importancia clave en el desarrollo económico del país (ver Capítulo II).

10) Influencia de los actores en la toma de decisiones

Si sobre un porcentaje total del 100% tuviera Ud. que asignar porcentajes de influencia sobre la toma de decisiones en el sector Máquinas Herramientas/ Lácteo (marcar el sector que corresponda), en el ámbito del MERCOSUR, a diferentes actores, ¿qué porcentajes asignaría a los siguientes actores? :

Actores	Cantidad de respuestas por porcentajes de influencia												% Prom.
	0%	5%	10%	15%	20%	25%	30%	50%	60%	70%	80%	90%	
G. N. ⁽¹⁾	1	-	-	-	5		5	3	1	2	1	1	40,7
A. E. ⁽²⁾	3	1	3	1	3	2	3	2	-	1	-	-	22,1
Sindicatos	14	2	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,1
G.G.E.N. ⁽³⁾	5	2	1	2	4	-	3	2	-	-	-	-	16,8
G. T. ⁽⁴⁾	8	3	-	1	2		3	1	1	-	-	-	14,2
PYMES	14	1	2	-	-	1	1	-	-	-	-	-	4,15
TOTAL=19	45	9	9	4	14	3	15	8	2	3	1	1	100

- (1) Gobierno Nacional
- (2) Asociaciones Empresariales
- (3) Grandes Grupos Económicos Nacionales
- (4) Grupos Transnacionales

Se deja constancia que se anuló una respuesta a esta pregunta debido a que los porcentajes asignados en la misma no guardaban relación.

En esta pregunta se toma el concepto de participación en forma restringida. A los fines de ponderar la influencia comparativa de los actores en las decisiones, se diferencié entre actores institucionales –gobiernos nacionales, asociaciones empresariales, sindicatos- y actores individuales –grandes grupos económicos nacionales, transnacionales y Pymes-; requiriendo, a su vez, que se distribuyera un porcentaje de 100 entre todos esos actores.

Respecto a los actores institucionales, los encuestados asignaron a los gobiernos nacionales un promedio de influencia del 40,70%; a las asociaciones empresariales, del 22,10% y a los sindicatos del 2,10%. Entre los actores individuales, a los grandes grupos económicos nacionales les atribuyeron, en promedio, el 16,80%; a las transnacionales, el 14,20% y a las Pymes, el 4,15%. Conforme a esos valores, ninguno de los actores tiene una influencia decisiva en la decisión, lo cual sólo permite hablar de mayor o menor influencia. En este punto es necesario tener presente que la actuación de los gobiernos nacionales corresponde al nivel de participación política que Sani denomina “participación en sentido estricto” -la intervención del sujeto es necesaria para una toma de decisión-.

Si se considera que pymes y sindicatos tienen una influencia promedio del 3,12%, se podría decir que su influencia es nula. En cuanto a los grandes grupos económicos nacionales y empresas transnacionales, tienen una influencia media del 15,50%, la cual podría ser calificada como baja. No obstante ello, en las respuestas individuales,

algunos de los entrevistados les reconocieron un papel decisivo -del 50 % o más-, comparable al de los gobiernos nacionales y las asociaciones empresariales.

La diferenciación entre actores institucionales e individuales permitiría afirmar que los primeros en su conjunto, tienen mayor influencia en la decisión –65%- por sobre los segundos –35%-. Sin embargo, si la diferenciación es sectorial, los actores empresariales –asociaciones empresariales, grandes grupos económicos nacionales, transnacionales y pymes- tienen más influencia –57,14%- que los gobiernos nacionales –40,70%- en las decisiones que se toman en el ámbito del MERCOSUR. De este modo, su comportamiento político correspondería a la categoría “activación” de Sani - el sujeto desarrolla efectivamente alguna acción que influye sobre la decisión-, lo que se ve corroborado en las respuestas a las preguntas 21 y 22.

En los porcentajes considerados se ha incluido –con el fin de no excluir a ningún actor- a los sindicatos y las pymes, a los que, como se dijo, se les asigna un bajísimo nivel de influencia. Su nivel sería, en las categorías de Sani, “presencia” -comportamientos esencialmente receptivos o pasivos-. Pero, aún en el supuesto de que se los excluyera, los resultados no variarían con relación a la influencia sectorial de los actores empresariales sobre la toma de decisiones (ver Capítulo III, El comportamiento de los actores en el MERCOSUR).

Las respuestas en esta pregunta son coherentes con los resultados obtenidos en las preguntas 21 y 22, que permiten de alguna manera medir el grado de democratización del MERCOSUR. Allí se requirió la identificación de los actores consultados por los decisores políticos. De la primera surge que se consulta a “los más influyentes” y de la segunda, que ellos son los grandes grupos, tanto nacionales como transnacionales, “por su capacidad de condicionar la economía y las decisiones”, es decir por su capacidad de influir sobre la eficacia en la ejecución de las decisiones. Estos actores, según resulta de las respuestas, “ejercen su influencia a través del lobby y la presión en los gobiernos nacionales” a fin de imponer sus intereses.

11) Opinión sobre la influencia comparativa de las tecno–burocracias

Si le asignó algún porcentaje de influencia a los Gobiernos nacionales en la toma de decisiones a la que se refiere la pregunta anterior, ¿entiende Ud. que:

Actores	Mayor Infl. Economía		Mayor Infl. Cancillería		Similar Influencia		N/C	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	4	22	1	6	1	6	2	11
Funcionarios	3	17	1	6	3	17	1	6
Sindicalistas	2	11	-	-	-	-	-	-
TOTAL=18	10	50	2	12	4	23	3	17

Sólo vienen a responder esta pregunta dieciocho entrevistados, ya que en la pregunta 10 uno no asignó influencia a los gobiernos nacionales y otro dio una respuesta que produjo su anulación.

En las decisiones sectoriales dentro del aparato burocrático del Estado, quienes más influyen son los funcionarios de Economía, pese a que en la estructura institucional del MERCOSUR existe una coparticipación entre Cancillería y el Ministerio de Economía.

Sectorialmente, en esta tendencia tienen un papel gravitante las respuestas de los empresarios –50%- y de los sindicalistas. En cuanto a los funcionarios, la dispersión de sus respuestas no permite establecer una predilección.

12) Grado de coordinación de las decisiones entre las tecno-burocracias

Entiende Ud. que a la hora de tomar decisiones en el ámbito del MERCOSUR, el grado de coordinación existente entre los funcionarios del Ministerio de Economía y los Bancos Centrales por un lado, y los funcionarios de Cancillería es:

Actores	Alto		Medio		Bajo		N/S		N/C		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	-	-	2	25,0	6	75,0	-	-	-	-	8	100
Funcionarios	2	25,0	2	25,0	3	37,5	1	12,5	-	-	8	100
Sindicalistas	1	25,0	-	-	2	50,0	-	-	1	25,0	4	100
TOTAL	3	15,0	4	20,0	11	55,0	1	5,0	1	5,0	20	100

Se pone de relieve que en el ámbito nacional existe una incoordinación –55%- entre los actores de los sistemas de organización tecno-burocráticos –Cancillería, Ministerio de Economía y Banco Central-, lo que implicaría que cada uno de los organismos llega a la mesa de las negociaciones respondiendo a la lógica de su competencia, sin generar una posición negociadora común. Es de suponer que, si al más alto nivel en la toma de decisiones no existe coordinación, la incoordinación resultará mayor si se la relaciona con los organismos provinciales y municipales, como así también entre estas unidades políticas nacionales y los sectores privados -organizaciones empresariales y sindicales-. Esta desarticulación horizontal y vertical en la toma de decisiones se convierte en una condicionalidad negativa.

Sectorialmente, los empresarios son los que perciben un mayor grado de incoordinación entre las tecno-burocracias.

Sólo los funcionarios –integrantes ellos mismos de las tecno-burocracias aquí evaluadas- asignan un 50% de coordinación entre alto y medio. Sin embargo, consideradas las opciones individualmente, la que resulta con mayor ponderación es bajo –37,5%-.

13) Grado de coordinación entre los organismos del Ministerio de Economía

Entiende Ud. que a la hora de tomar decisiones en el ámbito del MERCOSUR, el grado de coordinación existente entre los diversos organismos del Ministerio de Economía involucrados (ej. Sec. de Industria/SENASA) es:

Actores	Alto		Medio		Bajo		Nulo		N/S		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	-	-	3	37,5	5	62,5	-	-	-	-	8	100
Funcionarios	2	25,0	3	37,5	1	12,5	1	12,5	1	12,5	8	100
Sindicalistas	1	25,0	-	-	3	75,0	-	-	-	-	4	100
TOTAL	3	15,0	6	30,0	9	45,0	1	5,0	1	5,0	20	100

Los encuestados perciben un grado bajo de coordinación entre los organismos dependientes del Ministerio de Economía involucrados en la decisión. Ello resulta preocupante si se considera que, conforme a la misma percepción, el ámbito tecno-

burocrático que tiene mayor influencia en las decisiones es el que comprende al Ministerio de Economía y Banco Central.

Los actores del sector productivo son los que perciben el mayor nivel de incoordinación. Los funcionarios muestran una imagen contraria, sin embargo, la única respuesta que adjudica un grado nulo de coordinación pertenece a este sector.

14) Opinión sobre la institucionalidad intergubernamental del MERCOSUR

Considera Ud. que el mecanismo de toma de decisiones intergubernamental en el MERCOSUR es:

Actores	Muy Satisf.		Satisfact.		Poco Sat.		Inadecua.		N/S		N/C		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empres.	-	-	2	25,0	4	50,0	1	12,5	-	-	1	12,5	8	100
Funcion.	-	-	3	37,5	3	37,5	1	12,5	1	12,5	-	-	8	100
Sindical.	-	-	-	-	3	75,0	1	25,0	-	-	-	-	4	100
TOTAL	-	-	5	25,0	10	50,0	3	15,0	1	5,0	1	5,0	20	100

Las respuestas relativas a la funcionalidad jurídico-institucional –intergubernamental– del MERCOSUR, evidencian una posición crítica. Esta actitud se ve corroborada, no sólo en las respuestas a la pregunta siguiente, sino también en las dadas a la pregunta 36, en las que se sostiene que la funcionalidad institucional actual es poco adecuada para la eficacia de la toma de decisiones.

Si el análisis se realiza desde la perspectiva de los actores, los funcionarios son los que tienen una visión menos crítica, pero aún así ninguno está totalmente satisfecho.

La actitud más crítica es la exhibida por los actores del sector productivo.

15) Opinión sobre la institucionalidad supranacional

Considera Ud. que la existencia de instituciones supranacionales en el MERCOSUR:

Actores	Aumentaría		Disminuiría		No variaría		N/S		N/C		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	Nº	%	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	4	50,0	1	12,5	1	12,5	-	-	2	25,0	8	100
Funcionarios	5	62,5	-	-	1	12,5	1	12,5	1	12,5	8	100
Sindicalistas	4	100	-	-	-	-	-	-	-	-	4	100
TOTAL	13	65,0	1	5,0	2	10,0	1	5,0	3	15,0	20	100

La actitud crítica al funcionamiento institucional del bloque, expuesta en la pregunta anterior, es congruente con las respuestas obtenidas en la presente. Aquí, una amplísima mayoría de los encuestados –65%– expresa su convicción de que la existencia de instituciones supranacionales –esto es, el establecimiento de una institucionalidad propia del MERCOSUR e independiente de las respectivas instancias nacionales– aumentaría la eficacia de las decisiones relativas al sector.

Estas respuestas son coherentes con lo manifestado por los entrevistados en la pregunta 36, en la que sostienen que el funcionamiento institucional actual del MERCOSUR, con relación a los fines perseguidos, es poco adecuado para la eficacia de la toma de decisiones.

En el sector productivo los que tienen mayor nivel de influencia en las decisiones –los empresarios- son los que muestran una opinión menos favorable respecto a la institucionalidad supranacional en el MERCOSUR. Los sindicalistas presentan una opinión unánime a favor. Los funcionarios mayoritariamente –62,50%-, muestran la misma opinión.

Variable: “Imagen de la funcionalidad institucional del MERCOSUR”

Se la define como la evaluación del funcionamiento institucional. Sus valores son positivo, negativo y no definido.

Actores	Positivo		Negativo		No definido		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	1	12,5	5	62,5	2	25,0	8	100
Sindicalistas	-	-	4	100	-	-	4	100
Funcionarios	1	12,5	4	50,0	3	37,5	8	100
TOTAL	2	10,0	13	65,0	5	25,0	20	100

En el marco de una imagen negativa de la funcionalidad institucional –65%-, se destacan los sindicalistas que, en su totalidad, expresan tenerla. Los empresarios muestran tener la misma imagen en un 62,5%, pese a que muestran una opinión menos favorable respecto a la institucionalidad supranacional –ver respuesta anterior-. Sólo empresarios y funcionarios ofrecen una mínima imagen positiva –12,5% respectivamente-. Entre los últimos se cuenta el mayor grado de indefinición, no obstante presentar una opinión favorable a la institucionalidad supranacional y estar relacionados directa o indirectamente con el funcionamiento institucional del MERCOSUR.

16) Opinión sobre el nivel de participación de los actores empresariales

Entiende Ud. Que el nivel de participación de los actores empresariales afectados por las decisiones que se toman en el ámbito del MERCOSUR es:

	Grupos Transnacionales		Grandes Grupos Económicos Nac.		Pymes		Organizaciones Sectoriales	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Alto	9	45	4	20	-	-	1	5
Medio	5	25	10	50	2	10	7	35
Bajo	5	25	6	30	11	55	8	40
Nulo	-	-	-	-	6	30	4	20
No contesta	-	-	-	-	1	5	-	-
No Sabe	1	5	-	-	-	-	-	-
TOTAL	20	100	20	100	20	100	20	100

La pregunta recepta el concepto de participación en su doble acepción –en la toma de decisiones y en los costos y beneficios del proceso-. De estas respuestas se deduce que, dentro del sector empresarial, las que mayor participación tienen son las empresas transnacionales –alto-, le siguen en orden de importancia los grandes grupos económicos nacionales –medio-, las organizaciones sectoriales –medio-bajo-, ya que la mayor frecuencia fue en bajo y le sigue el medio- y por último, las Pymes –bajo-.

Del cruce de respuestas de la pregunta 10 con la presente se observa que, si bien las organizaciones sectoriales tienen un mayor grado de influencia en las toma de decisiones –mayoritariamente ejercida en los espacios de participación formal, los

grupos referidos a normas técnicas-, su participación en el MERCOSUR es media baja. Ello es razonable, ya que ellas no actúan por sí en el mercado de bienes y servicios transables.

En orden de importancia en cuanto a la influencia –preg.10-, a las organizaciones sectoriales les siguen los grandes grupos económicos nacionales, pero en la participación las empresas transnacionales prevalecen sobre ellos. Otra vez, esto es congruente con los índices de participación en el mercado.

Sin embargo, en las respuestas a las preguntas 21 y 22 aparecen ambos actores – 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.

Nivel de participación por actores

	Grupos Trasnac.		Grandes Grupos Econ.Nac.		PYMES		Org. Sectoriales	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios								
Alto	4	20	1	5	-	-	-	-
Medio	-	-	4	20	-	-	3	15
Bajo	3	15	3	15	5	25	3	15
Nulo	-	-	-	-	3	15	2	10
N/S	1	5	-	-	-	-	-	-
Sub-Total	8	40	8	40	8	40	8	40
Funcionarios								
Alto	3	15	2	10	-	-	1	10
Medio	3	15	3	15	-	-	2	10
Bajo	2	10	3	15	4	20	4	20
Nulo	-	-	-	-	3	15	1	5
N/C	-	-	-	-	1	5	-	-
Sub-Total	8	40	8	40	8	40	8	40
Sindicalistas								
Alto	2	10	1	5	-	-	-	-
Medio	2	10	3	15	2	10	2	10
Bajo	-	-	-	-	2	10	1	5
Nulo	-	-	-	-	-	-	1	5
Sub-Total	4	20	4	20	4	20	4	20
TOTAL=20	20	100	20	100	20	100	20	100

Sectorialmente, las respuestas, salvo algunas definiciones específicas, se orientan en la misma dirección que los resultados generales. Los empresarios siguen la tendencia general. Los funcionarios le asignan a las empresas transnacionales un grado de participación menor –medio alto- y respecto a las organizaciones sectoriales, se definen por una participación baja. Por último, los sindicalistas también muestran para las empresas transnacionales un grado medio-alto, para las pymes un medio-bajo y para las organizaciones sindicales medio.

17) Opinión sobre el nivel de participación de los actores sindicales

Entiende Ud. que el nivel de participación de los actores sindicales afectados por las decisiones que se toman en el ámbito del MERCOSUR es:

Alto	Medio	Bajo	Nulo	N/C	Total
------	-------	------	------	-----	-------

Actores	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	-	-	-	-	5	62,5	3	37,5	-	-	8	100
Sindicalistas	-	-	2	50,0	1	25,0	1	25,0	-	-	4	100
Funcionarios	-	-	-	-	4	50,0	3	37,5	1	12,5	8	100
TOTAL	-	-	2	10,0	10	50,0	7	35,0	1	5,0	20	100

En esta pregunta nuevamente se toma el concepto de participación en su doble acepción. Los encuestados muestran una opinión consistente con relación a la muy baja participación de los actores sindicales, estos actores también tienen muy baja influencia en las decisiones, como resulta de las respuestas a la pregunta 10.

Los sindicalistas se asignan a sí mismos mayor participación que la que los demás actores les reconocen. Es de resaltar que ellos han sido uno de los sectores más afectados por las políticas de ajuste, de reestructuración productiva y los estilos de desarrollo adoptados, con el correlativo incremento de los índices de desocupación, subcontratación, flexibilidad, etc. que fragmentan la base social del sindicalismo, lo que reduce su capacidad para representar los intereses comunes. Por otra parte, sus espacios de vinculación con la estructura institucional del MERCOSUR son el Foro Consultivo Económico y Social; el SGT N°10 y, actualmente, la Comisión Socio-Laboral. Ninguno de estos organismos tiene poder decisorio.

18) Consulta institucional

Quando se toma una decisión en el ámbito del MERCOSUR que afecta a su sector, Ud. o el cuerpo al que representa es consultado:

Actores	Siempre		Frecuent.		A veces		Nunca		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	-	-	1	12,5	6	75,0	1	12,5	8	40,0
Sindicalistas	-	-	1	25,0	2	50,0	1	25,0	4	40,0
Funcionarios	1	12,5	2	25,0	4	50,0	1	12,5	8	20,0
TOTAL	1	5,0	4	20,0	12	60,0	3	15,0	20	100

Del universo encuestado un 60% es consultado "a veces", un 15% "nunca" y sólo un 5% es consultado "siempre".

Sectorialmente, es llamativo que los funcionarios reconozcan en un 62,50% que nunca o a veces son consultados antes de la toma de decisiones en áreas de su competencia. Sólo uno de ellos reconoce ser consultado siempre. Es necesario tener en cuenta que fueron seleccionados para esta encuesta por su directa vinculación con los sectores estudiados y su posición decisoria articulada con los distintos niveles de la administración pública asociados al proceso -la distribución funcional se expone en el cuadro 7, al que se remite-. Esto es congruente con el nivel bajo de coordinación entre las tecno-burocracias -55%- obtenido en las respuestas a la pregunta 12. Quienes, siendo competentes, no son consultados, mal pueden coordinar con otros las decisiones a tomar.

Los empresarios reconocen en un 75% ser consultados a veces.

Sobre la base de estas respuestas y las obtenidas en la pregunta 21 se construyó la siguiente variable:

Variable: "Nivel de consulta a los actores organizacionales"

Se entiende el grado de consulta previa efectuada por los decisores en el MERCOSUR, cuyos valores son *alto, medio, bajo y nulo*.

Actores	Alto		Medio		Bajo		Nulo		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	1	12,5	1	12,5	6	75,0	-	-	8	100
Sindicalistas	-	-	1	25,0	3	75,0	-	-	4	100
Funcionarios	2	25,0	2	25,0	4	50,0	-	-	8	100
TOTAL	3	15,0	4	20,0	13	65,0	-	-	20	100

Es evidente que ante la necesidad de la toma de decisiones en el ámbito del MERCOSUR, existe algún grado de consulta previa a los actores involucrados en el sector, si bien éste grado, mayoritariamente, es bajo –65%-. En este nivel se destacan los empresarios y sindicalistas con el 75% de cada segmento. No obstante que los sindicalistas reconocen que se les consulta muy poco, en las respuestas a la pregunta anterior se atribuyen un nivel de participación mayor. En cuanto a los funcionarios, el 50% reconoce que el nivel de consulta es bajo, no obstante tener competencia en las decisiones.

19) Opinión comparativa sobre la participación empresarial brasileña en el MERCOSUR

Entiende Ud. que en el Brasil los actores empresariales afectados por las tomas de decisión en el ámbito MERCOSUREÑO, tienen:

	Grupos Transnacionales		Grandes Grupos Econ. Nacionales		Pymes		Organizaciones Sectoriales	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Mayor	8	40	14	70	10	50	11	55
Igual	6	30	3	15	5	25	4	20
Menor	-	-	-	-	-	-	2	10
No sabe	3	15	2	10	3	15	2	10
No contesta	3	15	1	5	2	10	1	5
TOTAL	20	100	20	100	20	100	20	100

En opinión de los entrevistados, los actores empresariales afectados por las decisiones que se toman en el MERCOSUR, tienen un mayor nivel de participación que sus pares argentinos.

	Grupos Transnacionales		Grandes Grupos Econ. Nacionales		Pymes		Organizaciones Sectoriales	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios								
Mayor	2	10	7	35	5	25	7	35
Igual	2	10	-	-	1	5	-	-
Menor	-	-	-	-	-	-	-	-
No sabe	1	5	-	-	-	-	-	-
No contesta	3	15	1	5	2	10	1	5
Subtotal	8	40	8	40	8	40	8	40
Funcionarios								
Mayor	4	20	4	20	2	10	3	15
Igual	2	10	2	10	3	15	2	10
Menor	-	-	-	-	-	-	1	5
No sabe	2	10	2	10	3	15	2	10

Subtotal	8	40	8	40	8	40	8	40
Sindicalistas								
Mayor	2	10	3	15	3	15	1	5
Igual	2	10	1	5	1	5	2	10
Menor	-	-	-	-	-	-	1	5
Subtotal	4	20	4	20	4	20	4	20
TOTAL	20	100	20	100	20	100	20	100

Sectorialmente, es posible establecer algunas diferencias. Los empresarios argentinos le otorgan un nivel de participación mayor a los grandes grupos económicos nacionales brasileños y a las organizaciones sectoriales.

En un contexto que reconoce a los actores empresariales en Brasil mayor participación que en Argentina, destaca en el segmento empresarial la amplísima mayoría que asigna este valor a los grandes grupos económicos nacionales brasileños y las organizaciones sectoriales. Sin embargo, esta respuesta casi unánime –87,5%– de los empresarios argentinos puede estar condicionada por la tradicional política industrial nacionalista brasileña, que es tomada como modelo a imitar por amplios segmentos de ese sector.

Los funcionarios, por su parte, siendo que otorgan un mayor nivel de participación a las grandes empresas, asignan similar participación a las transnacionales y los grupos nacionales brasileños.

Los sindicalistas le adjudican mayor nivel de participación a las empresas nacionales brasileñas, sean grandes grupos o pymes.

20) Opinión comparativa sobre la participación sindical brasileña en el MERCOSUR

Entiende Ud. Que en el Brasil los actores sindicales afectados por las tomas de decisión en el ámbito MERCOSUReño, tienen:

Actores	Mayor		Igual		Menor		N/S		N/C		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	3	37,5	4	50,0	-	-	1	12,5	-	-	8	100
Funcionarios	-	-	4	40,0	-	-	3	37,5	1	12,5	8	100
Sindicalistas	-	-	4	100	-	-	-	-	-	-	4	100
TOTAL	3	15,5	12	60,0	-	-	4	20,0	1	5,0	20	100

En un marco generalizado de respuestas acerca de que los actores sindicales brasileños tienen similar participación a los argentinos –baja, ver respuestas a pregunta 17–, los sindicalistas, de manera unánime, ofrecen esta opinión.

21) Opinión sobre destinatarios de la consulta en el MERCOSUR

Considera Ud. que ante la necesidad de tomar una decisión se consulta:

Actores	Todos		Más Influyentes		Ninguno		N/S		N/C		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	2	25,0	5	62,5	-	-	-	-	1	12,5	8	100
Funcionarios	3	37,5	4	50,0	-	-	1	12,5	-	-	8	100

Sindicalistas	-	-	4	100	-	-	-	-	-	-	4	100
TOTAL	5	25,0	13	65,0	-	-	1	5,0	1	5,0	20	100

En opinión de los encuestados, ante la toma de decisiones sólo se consulta a los más influyentes y no a los posibles afectados por la decisión. De allí que el nivel de consulta a los actores institucionales sea bajo –65%-, como se puso de manifiesto en el punto 18.

Las respuestas obtenidas pueden servir como medida del grado de democratización del MERCOSUR. Como lo ha señalado Habermas⁴⁰¹, en una sociedad democrática en la que gobiernan las mayorías con un profundo respeto por las minorías, es imprescindible que en el proceso de toma de decisión participen todos los posibles afectados por dicha decisión, ya sea por sí mismos o a través de representantes.

Sólo cinco entrevistados –empresarios y funcionarios- contestaron que “todos los posibles afectados” por la decisión son consultados. Se podría decir, entonces, que un 25% asigna un alto grado de democratización a la toma de decisiones en el ámbito MERCOSUReño. Una mayoría del 65%, en cambio, consideró que sólo se consulta a los actores más influyentes. Se puede tal vez inferir que dicha consulta no está motivada por una actitud democrática, sino por el poder que dichos actores tienen. De ser así, está claro que el factor que hace que un actor sea o no consultado no es la democracia interna al sistema, sino su capacidad de influir sobre la eficacia en la ejecución de la decisión que se está tomando.

La falta de consulta de todos los posibles afectados, que es congruente con lo expresado en la respuesta a la pregunta 18, sumada a la escasez de información que los encuestados aceptan que se posee al tomar las decisiones (ver punto 24), nos deja ante un panorama en el cual los decisores se rigen por criterios puramente realistas de asignación de poder -el poder es concebido aquí en su más estricto sentido de capacidad de determinar la conducta de otros-. Dentro de esta concepción, no es aventurado suponer que los decisores están dispuestos a definir los intereses de los afectados sin consultarlos y aceptando que no tienen un alto grado de información disponible.

Aquí se puede plantear la hipótesis que los decisores tienden a interpretar la voluntad de los actores sin que se produzca una efectiva comunicación. Es decir, que los decisores se manejan de acuerdo a un complejo de expectativas y asignan a los actores determinados intereses y opiniones. Puede también darse una situación en la cual esos actores influyentes tengan una suerte de “poder de veto” con respecto a los decisores. De ser así, los decisores actuarían conforme a su propia definición sobre el interés de los actores más poderosos, pero cuando definen mal esos intereses o bien pretenden apartarse de ellos, se pone en marcha un mecanismo informal que hace que aquéllos obstaculicen la decisión o su puesta en práctica.

22) Identificación de los actores más influyentes

¿A quiénes considera los más influyentes?, ¿Por qué los considera influyentes?, ¿Cómo entiende que ejercen su influencia? .

A. QUIENES		B. POR QUÉ										C. CÓMO											
		(a)		(b)		(c)		N/C		Anul.		(d)		(e)		(f)		(g)		N/C		Anul.	
Nº	%	Nº	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%

⁴⁰¹ HABERMAS Jürgen, “Escritos sobre moralidad y eticidad”, Ed. Paidós, Barcelona, España, 1991.

Empres.	GGEN y GT	2	15	2	15	-	-	-	-	-	-	-	1	8	-	-	-	-	1	8	-	-	-	-	
	A.E.	2	15	-	-	1	8	1	8	-	-	-	1	8	1	8	-	-	-	-	-	-	-	-	
	N/C	1	8	-	-	-	-	-	-	1	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	8	-	-	
	Subtotal	5	38	2	15	1	8	1	8	1	8	-	-	15	1	8	-	-	1	8	1	8	-	-	
Func.	GGEN Y GT	3	23	1	8	2	15	-	-	-	-	-	2	15	1	8	-	-	-	-	-	-	-	-	
	A.E.	1	8	-	-	-	-	-	-	-	-	1	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	8	
	Subtotal	4	31	1	8	2	15	-	-	-	-	1	8	2	15	1	8	-	-	-	-	-	1	8	
Sindic.	GGEN y GT	3	23	2	15	1	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	8	2	15	-	-	-	-	
	Sindic.	1	8	-	-	1	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	8	-	-	-	-	
	Subtotal	4	31	2	15	2	15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	8	3	23	-	-	-	-	
TOTAL		13	100	5	38	5	38	1	8	1	8	1	8	4	31	2	15	1	8	4	31	1	8	1	8

(a) Capacidad condicionante de la economía

(b) Capacidad de condicionar la toma de decisiones

(c) Tradición

(d) Lobby

(e) Contactos

(f) Colocando funcionarios que respondan a sus intereses en los puestos claves.

(g) Presión directa

En la pregunta 22 sólo respondieron los entrevistados que en la pregunta 21 expresaron que se consulta a los más influyentes.

En esta pregunta originalmente se diferenció a los grandes grupos económicos nacionales de las empresas trasnacionales, pero teniendo en cuenta que en las respuestas siempre se los asoció, luego se los unificó. De los encuestados que respondieron esta pregunta, un 60% -ocho- consideró como más influyentes a las empresas trasnacionales y grandes grupos económicos nacionales por su capacidad de condicionar la economía -38,5%- y las decisiones -23%-. Asimismo, de la encuesta surge que estos actores ejercen su influencia a través del lobby y la presión sobre los gobiernos nacionales.

Sectorialmente, los empresarios consideran como más influyentes tanto a los grandes grupos nacionales y trasnacionales como a las asociaciones empresariales. Los primeros, por su capacidad de condicionar la economía y los últimos por su capacidad de condicionar las decisiones y por tradición. Ambos ejercen su influencia por lobby.

Para los sindicalistas los más influyentes son los grandes grupos nacionales y trasnacionales -23%-, por su capacidad de condicionar tanto la economía como las decisiones, y éstos ejercen su influencia a través de presión directa sobre los decisores. Es necesario resaltar que un sindicalista asigna a su sector el carácter de más influyente, por su capacidad de condicionar las decisiones a través de la presión.

En cuanto a los funcionarios, también reconocen como más influyentes a los grandes grupos nacionales y trasnacionales -23%-, por su capacidad de condicionar las decisiones y ejercen su influencia a través de lobby.

Esta concepción sobre los niveles de influencia de los distintos actores es congruente con las respuestas obtenidas a la anterior pregunta. Los más consultados son, siempre, los actores con mayor capacidad de viabilizar u obstaculizar la eficacia en la ejecución de las decisiones. Además de estar claramente jerarquizada la consulta previa a la toma de decisiones, parecen no existir -o bien no revestir mayor eficiencia- los mecanismos formales de consulta. El lobby y la presión son los mecanismos informales a través de los cuales los actores más influyentes imponen sus intereses.

Nos encontramos, pues, con un bajísimo nivel de formalización de canales por parte de los actores para transmitir y efectivizar sus intereses. En su lugar, parece reinar un sistema informal en el que sólo son oídos los que tienen el poder de influir sobre el curso de las acciones posteriores a la toma de decisión.

23) Utilización de los canales formales de consulta

Entiende Ud. que las consultas formuladas se canalizan por canales formales

Actores	Siempre		Frecuentem.		A veces		Nunca		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	-	-	2	10	6	30	-	-	8	40
Sindicalistas	1	5	2	10	1	5	-	-	4	20
Funcionarios	5	25	1	5	2	10	-	-	8	40
TOTAL	6	30	5	25	9	45	-	-	20	100

Las respuestas aquí obtenidas presentan una leve variante con respecto a las anteriores. Si bien es cierto que un 45% de los encuestados asignan un bajo nivel de utilización a los canales de consulta formales, el 55% les asigna un nivel medio o alto de utilización, siendo preponderante, en este sentido, la opinión de los funcionarios. Esta diferencia de percepción puede estar marcando que los canales formales se utilizan frecuentemente, pero no tienen mayor peso en la toma de decisión. Se diferencia aquí la consulta que tiene una influencia determinante sobre la toma de decisión, de aquella que se realiza con fines más informativos que de recabamiento de opinión e intereses. En otras palabras, los canales podrían bien ser circuitos de información en sentido descendente, mientras que los canales informales podrían ser el medio privilegiado a través del cual se transmite la influencia desde los sectores de mayor poder económico hacia los decisores institucionales.

24) Opinión sobre la información disponible

Cuando Ud. tiene que tomar una decisión o sellar un acuerdo en el ámbito del MERCOSUR, la información con la que cuenta en general es:

Actores	Excesiva		Adecuada		Escasa	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	-	-	2	10	6	30
Funcionarios	-	-	5	25	3	15
Sindicalistas	-	-	2	10	2	10
TOTAL	-	-	9	45	11	55

Es evidente que cuando se negocia en el ámbito del MERCOSUR la información con la que se cuenta es escasa –55%-. En estas respuestas tiene un importante papel la opinión de los empresarios. Si bien sectorialmente los funcionarios manifiestan que ella es adecuada, resulta trascendente la cantidad de funcionarios que manifiestan lo contrario.

A pesar de su escasez, el nivel de información de los decisores es mucho más alto que el del público en general. Cuando se evaluó la información que transmiten los periódicos de circulación nacional, 85% de los encuestados respondió que la misma es escasa y sólo un 10% que es adecuada. Ninguno respondió que la información es nula y sólo uno que es abundante. Entre los decisores, en cambio, el nivel de información parece ser mayor, al menos desde la perspectiva de los actores encuestados. Sin

embargo, hay que considerar que, habida cuenta de lo determinante que son los canales informales y los actores más poderosos en el proceso de la toma de decisión, es posible que la falta de una adecuada información no sea percibida como una carencia de los decisores, en tanto y en cuanto lo más importante parece ser la representación que ellos tienen sobre el poder que cada actor puede ejercer para condicionar o determinar la decisión .

La escasez de información, agregada a la dispersión y falta de accesibilidad de la misma (ver punto 34), le resta no sólo eficacia sino también racionalidad a las decisiones.

25) *Opinión comparativa sobre la efectividad de los canales informales de comunicación respecto de los formales*

En caso de utilizar canales informales de comunicación, entiende que los mismos son:

Actores	Más efect.		Igual de efect.		Menos efect.		N/S		N/C	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	6	30	-	-	1	5	-	-	1	5
Sindicalistas	2	10	1	5	1	5	-	-	-	-
Funcionarios	2	10	1	5	2	10	2	10	1	5
TOTAL	10	50	2	10	4	20	2	10	2	10

De manera unánime los entrevistados reconocen utilizar canales informales de comunicación y consideran que son más efectivos que los canales formales –50%-. En esta posición los que mayor preponderancia tienen son los empresarios –30%-. En tanto, con relación a los funcionarios, éstos muestran dispersión en sus respuestas no permitiendo inferir ninguna tendencia.

26) *Nivel de utilización de los canales informales de comunicación*

Además de los canales formales para comunicarse con otros actores de su sector, ¿utiliza canales informales?

Actores	Siempre		Frecuentem.		A veces		Nunca		N/C	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	2	10	2	10	4	20	-	-	-	-
Sindicalistas	-	-	4	20	-	-	-	-	-	-
Funcionarios	1	5	4	20	1	5	1	5	1	5
TOTAL 20=100%	3	15	10	50	5	25	1	5	1	5

De manera preponderante, los encuestados mencionan que se utilizan canales informales de comunicación porque son más efectivos.

Respecto a los empresarios, resulta en principio difícil explicar por qué, siendo los canales informales de comunicación los más efectivos, sin embargo son poco utilizados –30%-. No obstante, esta actitud resulta coherente con lo que se esbozó más arriba, al conjeturar que los canales informales no se utilizan para transmitir información sino para transmitir influencia desde los sectores más poderosos hacia los decisores.

A fin de profundizar el análisis de estas respuestas se construyó la siguiente variable:

Variable: “Nivel de congruencia entre la adhesión ideológica y la adhesión pragmática”

Se entiende el grado de correspondencia entre la manifestación retórica y la aceptación efectiva de los canales informales de comunicación, sus valores son *alto*, *medio bajo* y *nulo*.

Actores	Alto		Medio		Bajo		Nulo		N/C		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	5	25	2	10	-	-	1	5	-	-	8	40
Sindicalistas	3	15	-	-	1	5	-	-	-	-	4	20
Funcionarios	4	20	-	-	1	5	2	10	1	5	8	40
TOTAL	12	60	2	10	2	10	3	15	1	5	20	100

En un marco de un alto nivel de congruencia, los funcionarios muestran el menor nivel y su justificación estaría en la explicación anterior.

27) Grado de coordinación institucional en la toma de decisiones

¿Qué grado de coordinación en la toma de decisiones asignaría a la organización a la que Ud. pertenece?

Actores	Alto		Medio		Bajo		Nulo	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	2	10	4	20	2	10	-	-
Sindicalistas	1	5	1	5	2	10	-	-
Funcionarios	3	15	3	15	2	10	-	-
TOTAL	6	30	8	40	6	30	-	-

En general los entrevistados asignan mayoritariamente un grado medio a la coordinación en la toma de decisiones en la institución a la que pertenecen. Dentro de esta tendencia, se destacan los empresarios.

Los funcionarios, sectorialmente considerados, no permiten establecer una tendencia definida, la que tampoco surge si se cruzan estas respuestas con las obtenidas en el punto 7 -representación institucional-.

28) Opinión comparativa sobre la coordinación institucional en la toma de decisiones

¿Qué grado de coordinación en la toma de decisiones asignaría a la organización a la que Ud. pertenece?

Actores	Más alto		Igual		Más bajo		N/S	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	3	15	4	20	1	5	-	-
Sindicalistas	2	10	1	10	1	5	-	-
Funcionarios	2	10	3	15	1	5	2	10
TOTAL	7	35	8	40	3	15	2	10

En un grado medio de coordinación en la toma de decisiones en la institución a la que pertenecen los entrevistados, mayoritariamente –40%- exponen que la coordinación en ella es semejante a la de otros sectores. No obstante, debe ser tenido en cuenta que el 35% asigna a su institución un nivel de coordinación más alto que otras.

Los sindicalistas -en un 50%- asignan a su organización un mayor grado de coordinación. Esta perspectiva tiene explicación en la organización sindical –se asimilaría coordinación a estructura jerárquica-.

29) Opinión sobre la tendencia de los decisores a rutinizar sus respuestas

¿Cree Ud. que los funcionarios o representantes que permanecen durante muchos años en las mismas o similares funciones, tienden a rutinizar las respuestas a los problemas?

Actores	Sí		No		No generaliza	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	1	5	1	5	6	30
Funcionarios	2	10	2	10	4	20
Sindicalistas	2	10	-	-	2	10
TOTAL	5	25	3	15	12	60

Existe aquí una marcada tendencia a no atribuir a la variable “permanencia en el cargo o función” influencia sobre la variable “innovación/rutinización”, al no poder ofrecer los encuestados una respuesta generalizada respecto a la rutinización en las decisiones de aquellos funcionarios o representantes que permanecen en sus funciones largo tiempo. La rutinización de las respuestas es un fenómeno típico de las estructuras burocratizadas, en las que los actores tienden a limitar su nivel de responsabilidad y a facilitar su trabajo mediante conductas estereotipadas. En el polo contrario de la rutinización ubicamos a los actores innovadores. Una actitud innovadora, como lo han demostrado numerosas investigaciones sobre organizaciones informales, tiene altos costos para su portador y es difícil de mantener por mucho tiempo dentro de una organización en la que existe un alto grado de burocratización interna.

En estas respuestas los que más han influido han sido aquellos que tienen menos de 10 años en el cargo, ya que de los seis que sobrepasan ese límite, la mitad no puede generalizar.

Los sindicalistas -en un 50%- consideran que la larga permanencia tiende a rutinizar la gestión. Ello resulta significativo porque el único entrevistado que tiene una permanencia de más de 20 años pertenece a este sector (ver punto 8) y más allá de esta encuesta, puede afirmarse que la permanencia es una tendencia general en el sindicalismo.

30) Razones de la falta de eficacia de algunas decisiones en el MERCOSUR

Cuando una decisión tomada en el MERCOSUR no tiene eficacia en la práctica, en general entiende que ello sucede por (marque sólo la opción que considere más importante):

Actores	Falta de Vol. Polít.		Falta de Adecuac.		Influencia G. de Int.		Otras: Inad. Inst.		N/C		Anulada	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	1	5	4	20	2	10	1	5	-	-	-	-
Funcionarios	4	20	2	10	-	-	-	-	-1	5	1	5
Sindicalistas	3	15	1	5	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL= 20	8	40	7	35	2	10	1	5	1	5	1	5

Los dos factores que, a juicio de los encuestados, tienen mayor influencia sobre la falta de eficacia de las decisiones son de diferente tenor: falta de voluntad política para hacerla cumplir y falta de adecuación entre la decisión y la realidad.

La falta de voluntad política puede ser una condición externa a los decisores, lo cual significa que la decisión puede ser adecuada pero falla su implementación. La falta de adecuación entre la decisión y la realidad, en cambio, remite a una falla de los decisores, que no han sabido interpretar la realidad sobre la cual su decisión tiene que operar. Ahora bien, un error importante en dicha interpretación puede consistir en no anticipar la voluntad política para hacer efectiva la decisión. Es evidente que los decisores no deben tener en cuenta sólo sus fines, sino los posibles resultados de la acción, y para ello deberán anticipar la voluntad política de efectivizar la decisión que tomen.

Sabido es que una de las causales de erosión de la legitimidad de los decisores es la falta de eficacia de sus decisiones. Como se ha establecido en investigaciones sobre la legitimidad de los sistemas políticos, los depósitos de legitimidad de las estructuras están conectados con el grado de eficacia de las decisiones.

Se hace la salvedad que los entrevistados podían marcar una sola opción a esta pregunta, cuando en realidad –como se ha argumentado- las causales de ineficacia pueden ser concurrentes y además pueden estar solapadas.

Los funcionarios y sindicalistas tienen una percepción diferente a la de los empresarios. En efecto, para los primeros la causa de la falta de eficacia de las decisiones en el MERCOSUR radica en la falta de voluntad política para hacerlas cumplir -en principio se infiere que se atribuye a un factor externo a la propia burocracia, sin reconocer sus propias limitaciones-, en cambio, para los empresarios la razón está en la falta de adecuación entre la decisión y la realidad –fallas en los decisores-.

31) Opinión sobre la racionalidad de las decisiones en el MERCOSUR

Entendiendo racionalidad como adecuación de medios a fines, considera Ud. que las decisiones que se toman en el ámbito del MERCOSUR son:

Actores	Altamente racionales		Racionales		Poco racionales		Nada racionales		N/C	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	-	-	1	5	7	35	-	-	-	-
Funcionarios	-	-	4	20	3	15	-	-	1	5
Sindicalistas	-	-	3	15	1	5	-	-	-	-
TOTAL= 20	-	-	8	40	11	55	-	-	1	5

En opinión de los entrevistados existe una falta de adecuación entre medios y fines al considerar poco racionales las decisiones adoptadas en el MERCOSUR. En esta posición cumple un papel gravitante el 87,5% de los empresarios. Por el contrario, el 75% de los sindicalistas considera que las decisiones son racionales.

Si bien un 50% de los decisores considera que las decisiones son racionales, un 37,5% las califica como poco racionales.

32) Razones de la inadecuación entre decisiones y fines

Cuando existe una inadecuación entre la decisión tomada y los fines perseguidos, entiende Ud. que ello se debe generalmente a:

Actores	F. Capac.		F. inform.		F. poder		M. ajenos		Otras		N/C		Anulada	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empres.	3	15	-	-	1	5	-	-	2	10	1	5	1	5
Sindical.	2	10	-	-	1	5	-	-	1	5	-	-	-	-
Funcion.	4	20	2	10	-	-	-	-	1	5	1	5	-	-
TOTAL	9	45	2	10	2	10	-	-	4	20	2	10	1	5

El 45% establece que la falta de racionalidad de las decisiones se debe a la falta de capacidad de los decisores. En esta actitud crítica tiene un papel preponderante la respuesta de los funcionarios, quienes, además, aducen la falta de información.

Esta falta de racionalidad en las decisiones, por incapacidad de los actores que las toman, es congruente con las respuestas a la siguiente pregunta.

33) Opinión sobre los atributos necesarios en los decisores

A la hora de tomar decisiones que resulten eficaces, ¿cómo ordenaría jerárquicamente los atributos personales que se enumeran a continuación?:

1. Conocimientos técnicos

Actores	1º		2º		3º		4º		5º		6º		No adj. posición	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	2	10	1	5	1	5	-	-	-	-	1	5	1	5
Funcionarios	5	25	-	-	1	5	-	-	-	-	-	-	-	-
Sindicalistas	1	5	1	5	-	-	-	-	-	-	-	-	2	10
TOTAL	8	40	2	10	2	10	-	-	-	-	1	5	16	80

2. Inteligencia

Actores	1º		2º		3º		4º		5º		6º		No adj. Posición	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	2	10	2	10	-	-	-	-	-	-	-	-	2	10
Funcionarios	2	10	-	-	2	10	-	-	-	-	-	-	2	10
Sindicalistas	1	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	15
TOTAL	5	25	2	10	2	10	-	-	-	-	-	-	16	80

3. Carisma

Actores	1º		2º		3º		4º		5º		6º		No adj. Posición	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	-	-	1	5	-	-	-	-	1	5	-	-	4	20
Funcionarios	-	-	-	-	-	-	1	5	1	5	-	-	4	20
Sindicalistas	-	-	1	5	-	-	-	-	-	-	-	-	3	15
TOTAL	-	-	2	10	-	-	1	5	2	10	-	-	16	80

4. Tenacidad

Actores	1º		2º		3º		4º		5º		6º		No adj. Posición	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	-	-	1	5	1	5	-	-	1	5	-	-	3	15
Funcionarios	-	-	2	10	-	-	1	5	-	-	1	5	2	10
Sindicalistas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	20
TOTAL	-	-	3	15	1	5	1	5	1	5	1	5	16	80

5. Flexibilidad

Actores	1º		2º		3º		4º		5º		6º		No adj. Posición	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	-	-	-	-	1	5	-	-	1	5	1	5	3	15
Funcionarios	-	-	3	15	2	10	-	-	-	-	-	-	1	5
Sindicalistas	-	-	1	5	-	-	-	-	-	-	-	-	3	15
TOTAL	-	-	4	20	3	15	-	-	1	5	1	5	16	80

6. Poder

Actores	1º		2º		3º		4º		5º		6º		No adj. Posición	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	2	10	-	-	1	5	-	-	-	-	-	-	3	15
Funcionarios	-	-	2	10	1	5	1	5	1	5	-	-	1	5
Sindicalistas	2	10	-	-	1	5	-	-	-	-	-	-	1	5
TOTAL	4	20	2	10	3	15	1	5	1	5	-	-	16	80

Resp. = 20	
N/C = 4	
Funcionarios	2
Empresarios	2

Como 4 encuestados no contestan a la pregunta, el total de respuestas para cada atributo son 16.

En cuanto a la jerarquía otorgada a estos atributos, si se toma exclusivamente la primera posición, el orden es: 1º) conocimiento -40%-; y 2º) inteligencia -25%-. En tanto, si se toman las dos primeras posiciones, los resultados por orden de prelación son: 1º) conocimiento; 2º) inteligencia; 3º) poder; 4º) flexibilidad; 5º) tenacidad; y 6º) carisma.

La ineficacia de algunas de las decisiones que se toman en el MERCOSUR, que los entrevistados adjudican a la falta de voluntad política e inadecuación con la realidad, tendrían como razones el desconocimiento técnico en el tema, la falta de aptitudes inteligentes y el insuficiente poder de los decisores. Respecto a este último atributo, resulta necesario recordar que las tecnocracias ven condicionada su actuación por la aprobación de sus negociaciones por parte de los gobiernos nacionales, por la coordinación y articulación con los otros actores del sistema de organización tecnoburocrático, y por los intereses sectoriales empresariales.

34) *Dispersión y accesibilidad de las fuentes de información*

Las fuentes de información que Ud. necesita para cumplir en forma satisfactoria su función, están

Actores	Concentradas y fácil acceso		Concentradas y difícil acc.		Dispersas y fácil acceso		Dispersas y difícil acceso		N/C	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	-	-	-	-	1	5	6	30	1	5
Funcionarios	-	-	1	5	4	20	3	15	-	-
Sindicalistas	1	5	2	10	1	5	-	-	-	-
TOTAL	1	5	3	15	6	30	9	45	1	5

Esta pregunta, a diferencia de las anteriores que se hicieron sobre información disponible, está dirigida a conocer qué percepción tienen los encuestados sobre la información que ellos mismos poseen.

De los resultados surge que las fuentes de información de que disponen los encuestados están dispersas y son de difícil acceso. Si a ello se le agrega que la información es escasa (ver Punto 24), resulta evidente que esto se constituye en una condicionalidad negativa para los decisores.

Doce de los encuestados –60%- respondieron que la información es de difícil acceso, mientras que el 35% la consideraron de fácil acceso. La dificultad en el acceso a las fuentes de información puede estar relacionada con la carencia de canales formales de comunicación, que ya quedó de manifiesto en respuestas a preguntas anteriores.

Sólo un 20% de los encuestados consideran que las fuentes se hallan concentradas, mientras que un 75% entiende que están dispersas. Si se comparan estos números con los del párrafo anterior, se advierte que la dispersión de la información no dificulta el acceso a ella para seis de los encuestados, de los cuales la mayoría son funcionarios y para quienes el acceso es, naturalmente, más fácil. Es posible que este 30% tenga algún tipo de asistencia en la búsqueda de dicha información, asistencia con la que no contarían aquellos para los cuales la dispersión y la dificultad para obtener la información van de la mano.

35) *Opinión sobre la incidencia de la organización institucional en la efectividad de las decisiones*

Entiende Ud. que una organización jerárquica y burocrática hace más efectiva la toma de decisión que una organización no burocratizada ni verticalizada

Actores	Org. Jerárquica		Org. No Jerárq.		N/S		N/C	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	1	5	4	20	-	-	3	3
Funcionarios	3	15	3	15	1	5	1	1
Sindicalistas	1	5	3	15	-	-	-	-
TOTAL	5	25	10	50	1	5	4	20

La opinión mayoritaria de los encuestados se orienta a considerar que una organización no jerárquica ni burocratizada hace más efectivas las decisiones. En esta posición inciden, de manera preponderante, los empresarios y sindicalistas. Con esta respuesta los últimos, muestran una actitud crítica a su propio sistema de organización.

La mayoría de los que evalúan que una organización jerárquica es más efectiva son funcionarios.

36) Opinión sobre la funcionalidad institucional del MERCOSUR

Entiende Ud. que el funcionamiento institucional actual del MERCOSUR, con relación a los fines perseguidos, es:

Actores	Muy adec.		Adecuado		Poco adec.		Inadecud.		N/S		N/C	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	-	-	1	5	6	30	-	-	-	-	1	5
Sindicalistas	-	-	-	-	3	15	1	5	-	-	-	-
Funcionarios	-	-	1	5	6	30	-	-	1	5	-	-
TOTAL	-	-	2	10	15	75	1	5	1	5	1	5

Tal como era previsible a partir de las respuestas ofrecidas a las preguntas 14 y 15, de las que resulta una visión crítica del proceso, una significativa mayoría de los encuestados -75%- considera que la funcionalidad institucional del MERCOSUR es poco adecuada para el logro de los fines perseguidos, lo que afecta negativamente la viabilidad misma del proceso convirtiéndose en una condicionalidad obstructiva.

En esta posición hay absoluta coincidencia entre los sectores consultados.

37) Finalidades perseguidas por el Tratado de Asunción

¿Cuáles considera Ud. que son los fines perseguidos por el Tratado de Asunción?

Respuestas	Nº	%
Unión Aduanera	2	7
Mercado Común	9	30
Equidad en el tratamiento entre las naciones	1	3
Estrategia política	2	7
Aumento del comercio intra-regional	6	20
Adopción de posiciones comunes frente a terceros	2	7
Crecimiento de las economías nacionales	3	10
Mejorar las condiciones de vida de los habitantes	1	3
N/C	4	13
TOTAL	30	100

Como la pregunta es abierta, se admite más de una respuesta.

La opinión mayoritaria de los encuestados refleja la finalidad última del Tratado de Asunción –Mercado Común-.

Siguiendo en el orden de importancia, perciben como finalidad del proceso el incremento del comercio intra-regional, poniendo de resalto el perfil comercialista del modelo. Esto es aún más significativo si se tiene en cuenta que la pregunta es abierta y que sólo un encuestado –en cada caso- propuso finalidades relacionadas con otras dimensiones –política, social- tales como “equidad en el tratamiento entre naciones” y “mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes”.

2. Conclusiones

▪ Finalidades del MERCOSUR

La opinión generalizada de los encuestados refleja la finalidad última del Tratado de Asunción –Mercado Común- y el incremento del comercio intra-regional. Si bien se percibe un grado más profundo de integración las respuestas se orientan al perfil comercialista del modelo. No se evidencian otras dimensiones de la integración, tales como política, social y cultural, de tal manera que el proceso no se percibe como herramienta de potenciamiento de la capacidad de negociación externa y como proyecto, a largo plazo, de desarrollo equilibrado y conjunto.

▪ Funcionalidad

En el ámbito nacional se observa incoordinación entre los actores de los sistemas tecno-burocráticos involucrados en el proceso y dentro de ellos, lo que se convierte en una condicionalidad negativa porque no permite delinear una estrategia a largo plazo.

Existe una actitud crítica hacia la funcionalidad jurídico-institucional –intergubernamental- del MERCOSUR, ya que se sostiene que ella es poco adecuada para la eficacia en la toma de decisiones y para el logro de los fines perseguidos. Esta actitud se corrobora en la opinión mayoritaria con relación a que la existencia de instituciones supranacionales aumentaría la eficacia de las decisiones, no obstante que los empresarios –que, en el marco actual, poseen un mayor nivel de influencia en las decisiones- muestran una opinión menos favorable respecto a la institucionalidad supranacional en el MERCOSUR.

▪ Influencia

Ninguno de los actores tiene una influencia decisiva en la decisión, por lo que sólo se puede hablar de mayor o menor influencia con relación a otros actores. Esto se torna más significativo con respecto a los gobiernos nacionales, ya que su intervención es necesaria para la toma de decisión.

Algunos de los entrevistados les reconocieron a los grandes grupos económicos nacionales y empresas transnacionales una influencia comparable a la de los gobiernos nacionales y las asociaciones empresariales y son, precisamente, los actores empresariales –asociaciones empresariales, grandes grupos económicos nacionales, transnacionales- los que, en conjunto, tienen mayor influencia en las decisiones que se toman en el ámbito del MERCOSUR.

Los sindicatos y las Pymes presentan un bajísimo nivel de influencia. Su comportamiento sería esencialmente receptivo o pasivo. Los niveles de participación de estos actores son comparables a su influencia.

▪ Consulta

Los actores empresariales poderosos –empresas transnacionales y grandes grupos económicos nacionales- son los más consultados en mérito al reconocimiento de su influencia, tanto por su capacidad de condicionar la economía como las decisiones. Ante la toma de decisiones, sólo se consulta a los más influyentes y no a los posibles afectados por la decisión. A los funcionarios -pese a tener competencia en las decisiones- se los consulta poco.

Los actores con mayor capacidad de viabilizar u obstaculizar la eficacia en la ejecución de las decisiones son siempre los más consultados. Parecen no existir, o bien no revestir mayor eficiencia, los mecanismos formales de consulta. El lobby y la presión son los mecanismos informales a través de los cuales los actores más influyentes imponen sus intereses. Reina un sistema informal en el que sólo son oídos los que tienen el poder de influir sobre el curso de las acciones posteriores a la toma de decisión.

▪ **Decisiones**

Las fuentes de información están dispersas y son de difícil acceso, si a ello se le agrega que la información es escasa, resulta evidente que se constituye en una condicionalidad negativa para los decisores. Esta carencia le resta no sólo eficacia sino también racionalidad a las decisiones.

Los dos factores de mayor incidencia sobre la falta de eficacia en las decisiones son de diferente tenor: falta de voluntad política para hacerla cumplir y falta de adecuación entre la decisión y la realidad. Su causa es el desconocimiento técnico en el tema, la falta de aptitudes inteligentes y el insuficiente poder de los decisores. Para los funcionarios la falta de eficacia de las decisiones en el MERCOSUR radica en la falta de voluntad política para hacerlas cumplir -se atribuye a un factor externo a la propia burocracia, sin reconocer sus propias limitaciones-, en cambio, para los empresarios la razón está en la falta de adecuación entre la decisión y la realidad -fallas en los decisores-.

La falta de racionalidad de las decisiones se debe a la insuficiente capacidad de los decisores y cabe a los funcionarios -que, además, aducen falta de información- un papel preponderante en la definición de la actitud crítica.

▪ **Participación**

Las organizaciones sectoriales tienen más grado de influencia en la toma de decisiones que de participación en el MERCOSUR. Esto es razonable, ya que ellas no actúan por sí en el mercado de bienes y servicios transables.

Las empresas transnacionales tienen mayor participación que los grandes grupos económicos nacionales. Ello es congruente con los índices de participación en el mercado.

▪ **Consideraciones generales**

Los actores del sector productivo en general y en especial los empresarios, son los que exhiben una actitud más crítica frente a los temas consultados. Esta actitud se manifiesta no sólo respecto a la funcionalidad jurídico-institucional del MERCOSUR sino también a la coordinación inter e intrainstitucional. También se pone de manifiesto al asignar a sus pares brasileños mayor participación que en Argentina.

Los funcionarios son quienes muestran, a través de sus respuestas, el mayor desconocimiento de los temas consultados -de 35 "no sabe" en el total de la encuesta, 27 corresponden a este sector-.