

## CAPITULO VII

### VIABILIDAD DEL MERCOSUR: CONDICIONANTES Y CONCLUSIONES \*

#### 1. Los condicionantes

Hasta aquí se ha desarrollado el marco referencial, el cual ubica a los actores sociales analizados frente a la participación como punto de partida para probar la hipótesis que sostiene, como condicionalidad obstructiva, la insuficiente participación de los actores para llevar a cabo un proceso de integración solidario.

A fin de someter la investigación a la contrastación empírica se aplicó un cuestionario y, de la articulación de sus resultados con el marco teórico desde una perspectiva general, se identificaron los condicionantes que se exponen a continuación.

La invocación de la falta de participación en el proceso asociativo supone no sólo determinar el modelo, sino también el grado de integración. Por ello se torna necesario diferenciar a los procesos de integración centrados en los intercambios comerciales, como el del MERCOSUR actual, de los procesos de integración alternativos que permiten avanzar en la ampliación cualitativa y que *“sólo pueden desarrollarse en el marco de una experiencia de consolidación de prácticas e instituciones democráticas que garanticen la presencia de satisfactores de expectativas sociales diversas y en disputa”*<sup>402</sup>. En este sentido, *“es imperativo el desarrollo de mecanismos institucionalizados de carácter democrático y pluralista en el marco del proceso de regionalización”*<sup>403</sup>.

Para este escenario prospectivo se advierten las siguientes condicionalidades:

- A. La distribución de beneficios y costos es desigual, tanto hacia el interior de cada país como a nivel regional y sectorialmente.

El eje activo San Pablo - Buenos Aires es el espacio más dinámico del mercado ampliado. En él se concentran las principales actividades productivas, mostrando como beneficiarios directos de este proceso a las empresas transnacionales y a los grandes grupos económico-financieros nacionales, por su papel protagónico en el mercado de bienes y servicios transables.

Esto es reconocido por los entrevistados argentinos, tanto en la etapa de diseño y definición del modelo<sup>404</sup>, como a partir de las propias políticas que se promueven desde el proceso, cuando expresan que el nivel de participación de los actores productivos en el MERCOSUR es alto para las empresas transnacionales, medio para los grandes grupos económicos nacionales, bajo para las Pymes, medio-bajo para las organizaciones empresariales y bajo para las sindicales.

- B. El sistema de toma de decisiones en el MERCOSUR, en el ámbito nacional y regional, presenta una configuración desarticulada, tanto horizontal como verticalmente, condicionando el derecho a participar en la toma de decisiones:

---

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

<sup>402</sup> SOJO Carlos, “Democratización, gobernabilidad y...”, op.cit., pág. 96.

<sup>403</sup> SERBIN Andrés, “Globalización, regionalización y sociedad civil en el Gran Caribe”, en Estudios Internacionales, Año 7. Vol. 7, N°13, Inst. de Relac. Internac. y de Investigaciones para la Paz (IRIPAZ), Guatemala, enero-junio 1996, pág. 84.

<sup>404</sup> MELLADO-ALI, “Opinión de los sectores...”, op.cit.

- En el ámbito nacional

- 1) El proceso, en sus marchas y contramarchas, es impulsado por los Poderes Ejecutivos y los aparatos tecno-burocráticos de cada país, por lo que queda relegado al voluntarismo autolimitante del interés nacional, renovado constantemente y sujeto a los vaivenes políticos del gobierno de turno\*.

Ello se ve corroborado por los datos obtenidos en la encuesta donde los entrevistados asignaron una mayor influencia en las decisiones a los gobiernos nacionales y, dentro del aparato tecno-burocrático, preponderantemente a los funcionarios de Economía y del Banco Central frente a los de Cancillería, poniendo de resalto el carácter economicista y comercialista del modelo.

- 2) No existen instancias de coordinación efectiva que le den direccionalidad al heterogéneo mundo institucional en el ámbito nacional. Cada uno de los niveles encargados de las políticas de integración llega a la mesa de negociaciones atendiendo a su lógica particular, sin responder a una estrategia global ni haber generado una posición negociadora común.

El grado de coordinación interinstitucional entre las tecno-burocracias es bajo, del mismo modo que la coordinación existente entre los organismos dependientes del Ministerio de Economía y el Banco Central involucrados en la decisión. Esta situación se ve agravada al ser consideradas estas instituciones como el ámbito burocrático de mayor poder de decisión. La incoordinación marcada se da en el mayor nivel decisonal, lo que supondría su agudización en la relación vertical de estos organismos con los provinciales, municipales y privados.

Esta incoordinación no sólo condiciona la toma de decisiones, al restarle direccionalidad al proceso, sino que también pone en cuestión la viabilidad de los fines perseguidos por el Tratado de Asunción, tales como la armonización de políticas macroeconómicas y el Mercado Común.

- 3) Existen carencias técnicas en lo referente al sistema de intercambio informativo y comunicacional, tanto a nivel inter como intragubernamental, y al mecanismo de designación de los funcionarios. De esta manera se condiciona la formulación, negociación y ejecución decisonal.

El grado de información con la que cuentan los decisores es insuficiente porque las fuentes de información son escasas, dispersas y de difícil acceso, condicionando la formulación, negociación y eficacia de las decisiones, de tal manera que se constituye en una condicionalidad negativa.

Los tecnócratas, por lo general, acceden a sus cargos por designación directa de autoridad superior sin que se evalúe su aptitud, condicionando, de este modo, no sólo la toma de las decisiones sino también su eficacia.

- 4) Los mecanismos de consulta para la toma de decisiones muestran insuficiencias.

---

\* Esto es tan así que, al momento de emprender esta investigación, el sector lácteo vivía su primavera en el MERCOSUR y a la redacción de este informe final el conflicto sectorial –medidas antidumping sobre la leche en polvo argentina- es de tal envergadura que en la Reunión de Presidentes de Florianópolis fue necesario renovar el compromiso integracionista por parte de los Estados.

Sólo se consulta a los más influyentes, que son aquellos actores que tienen mayor capacidad de hacer viable u obstaculizar la eficacia en la ejecución de las decisiones. Se identifica como más influyentes a las empresas transnacionales y los grandes grupos económicos nacionales, por la capacidad que tienen para condicionar la economía y las decisiones. Los mecanismos formales de consulta parecen no ser eficaces. El lobby y la presión a nivel estatal son los medios más eficaces para imponer los intereses de los sectores de mayor peso económico. La falta de consulta a los posibles afectados por las decisiones, sumada a la escasez de la información disponible por parte de los decisores, lleva a sostener que ellos se rigen por criterios realistas de asignación de poder en el sentido de definir –sin consulta- los intereses de otros.

La capacidad de influencia política de los actores empresariales poderosos se ve favorecida por el marco institucional del Estado. Sin embargo, ella no se agota en los canales corporativos formales de sus organizaciones ya que, por lo general, las empresas actúan de manera individual, priorizando los canales informales de presión.

Con relación a las pequeñas y medianas empresas, la capacidad de organización de sus intereses comunes resulta insuficiente, a la vez que carecen de canales institucionales adecuados para encauzar los mismos. Ello condiciona su influencia y participación en el ámbito de cada país y en el regional y explica la baja influencia que ejercen.

Las organizaciones representativas del empresariado exponen la presencia de un fenómeno de heterogeneidad estructural ya que, inspirándose en matrices ideológicas distintas, se articulan en asociaciones que no comparten las mismas propiedades organizativas. Esto se convierte en una condicionalidad obstructiva al momento de intentar el diseño de una estrategia de participación democrática – que los incluya a todos en condiciones de igualdad-.

Los sindicalistas tienen una baja influencia porque, como consecuencia de las políticas aplicadas, han visto reducida su capacidad para representar los intereses comunes.

El insuficiente mecanismo de consulta le resta democratización y legitimidad al proceso, afectando su viabilidad.

- 5) El perfil de los decisores presenta características tales que lo convierten en una condicionalidad obstructiva.

Son sus características: la poca racionalidad de sus decisiones -falta de adecuación entre medios y fines- y la falta de capacidad para tomarlas. Esta última deriva, en primer lugar, de la ausencia de conocimientos, luego, de la falta de aptitudes inteligentes y, en tercer lugar, del insuficiente poder.

Los encuestados adhieren a un perfil de decisores con mayor bagaje de conocimientos e inteligencia, pero también con una mayor cuota de poder. Este requerimiento se puede entender como una demanda dirigida hacia la estructura de la toma de decisiones en el MERCOSUR, que actualmente favorecería la disociación entre la facultad de tomar la decisión y su efectiva implementación. En cuanto a la atribución de falta de conocimientos a los decisores, ésta es una cuestión que, en principio, tiene que ver con una cualidad de los mismos no imputable a la estructura. Se expresa que esto es así “en principio” porque, en realidad, aquí se está poniendo en tela de juicio la capacidad de la estructura para

seleccionar a aquellos integrantes que tienen a su cargo la toma de decisiones. En consecuencia, en ambos casos las críticas se están dirigiendo a los niveles superiores de la estructura, a los que se asignan las fallas de no seleccionar bien a sus integrantes y no darles el poder suficiente como para efectivizar sus decisiones o, tal vez, no respaldar las que ellos toman –esto en caso de que la estructura poseyera dicho poder-.

De acuerdo a la teoría de la elección racional, los decisores privilegian aquí las oportunidades por sobre los deseos. Antes de tomar una decisión, practican una anticipación de los escenarios posibles –anticipación que parecen hacer sin un profundo conocimiento- y luego, dentro del margen que les dejan las oportunidades, toman la decisión más acorde con sus deseos. Los “filtros” que tienen mayor presencia son los actores de mayor poder económico, que son los más consultados e influyentes.

Es posible que los decisores estén participando de varios juegos a la vez. Esto podría haber sido percibido por los encuestados y reflejado en sus respuestas. En el caso de que esta simultaneidad de juegos no hubiera sido percibida, es factible que los encuestados hayan atribuido bajo nivel de racionalidad a actores que, en realidad, están haciendo concesiones “racionales” en un juego para ganar más en el otro. Pero ésto sólo se podría saber si se contara con una suerte de mapa de la toma de decisiones. Aquí sólo se tiene el reflejo de la percepción de ciertos actores sobre la actuación de los decisores.

- En el ámbito regional

- 1) Si bien el MERCOSUR se muestra como un proceso ambicioso en cuanto a su objetivo formal, carece de los mecanismos jurídico-institucionales aptos para lograr esos fines y que garanticen un marco de transparencia, permanencia, seguridad y participación a los actores.

En el plano empírico se muestra que el mecanismo intergubernamental de toma de decisiones es poco satisfactorio y que el funcionamiento institucional actual del MERCOSUR, con relación a los fines perseguidos, es poco adecuado, convirtiéndose en una condicionalidad obstructiva y afectando la viabilidad misma del proceso.

En un contexto de imagen negativa de la funcionalidad institucional, se considera que la existencia de instituciones supranacionales aumentaría la eficacia de las decisiones, convirtiéndose en una condición de viabilidad del proceso.

- 2) Las limitaciones de índole personal detectadas a nivel nacional se reproducen en este ámbito por la identidad de los decisores, a lo que se agregan las carencias técnicas que afectan las decisiones.

Los entrevistados manifiestan que la falta de eficacia de las decisiones en el MERCOSUR se debe, en primer término, a la ausencia de voluntad política para hacerlas cumplir y, en segundo término, a su falta de adecuación con la realidad, poniendo de manifiesto que las decisiones no responden a las expectativas y realidades sectoriales. La ineficacia de las decisiones le resta legitimidad a los decisores y tiene su fundamento en el desconocimiento del tema, la falta de aptitudes inteligentes y el insuficiente poder que poseen. Respecto a este último atributo, resulta necesario tener presente que los tecnócratas 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 tecno-burocrático y por los intereses sectoriales empresariales.

- 3) La ausencia de mecanismos de convocatoria, consulta, diálogo y concertación frente a las problemáticas de interés de los actores, como así también el carácter meramente consultivo de los órganos representativos de los intereses sociales, le resta legitimidad a los acuerdos.

El nivel de consulta previa por parte de los decisores a los actores organizacionales en el ámbito del MERCOSUR es bajo. Ello es explicable porque no existen mecanismos normativos que así lo impongan, por lo que sólo se consulta a los más influyentes.

No obstante que en la toma de decisiones en el ámbito del MERCOSUR los gobiernos nacionales son los que cumplen un papel preponderante, los actores empresariales en su conjunto, individualmente y a través de sus organizaciones – asociaciones empresariales, grandes grupos económicos nacionales, transnacionales- tienen una mayor incidencia que los gobiernos nacionales.

Esta situación se torna, también, en una condicionalidad negativa, restándole legitimidad a los acuerdos y negociaciones.

Los órganos creados por Ouro Preto –Foro Consultivo Económico y Social y Comisión Parlamentaria Conjunta-, con el fin de ampliar los marcos de participación social, tienen carácter meramente consultivo, con lo cual, a pesar de habilitar cierto grado de inclusión institucional, resultan totalmente insuficientes para canalizar las expectativas e intereses sociales en el ámbito regional.

## **2. Conclusiones**

- Existen convergencias básicas como condiciones facilitantes, tales como una actitud positiva hacia el MERCOSUR, una actitud crítica hacia el mecanismo intergubernamental de toma de decisiones -que es visto como poco adecuado- y una actitud positiva para la creación de instituciones supranacionales, que constituyen el punto de partida para sustentar el proceso y lograr una redefinición del modelo en sus aspectos cualitativos en pos de un modelo comprometido con los intereses de la sociedad en su conjunto.
- Un proceso centrado en los intercambios comerciales y cuyo objetivo no va más allá que el de la Unión Aduanera no necesita de mayores afinidades políticas. Tampoco la funcionalidad jurídico-institucional es un elemento clave para él. No obstante ello, deberá enfrentar aquellos desafíos vinculados con los aspectos económico-comerciales que obstaculicen el perfeccionamiento de la Unión Aduanera, a fin de evitar las crisis recurrentes, para lo cual deberán tenerse en cuenta aquellas condicionalidades nacionales que entorpecen la toma de decisiones.
- En un escenario alternativo, en el que se esté dispuesto a profundizar el proceso, se impone un cambio cualitativo en el que gobiernos y actores sociales concierten estrategias y políticas con miras a un proyecto de desarrollo regional conjunto, equilibrado y armónico.

Para ello, es necesario:

- Identificar una agenda de intereses comunes, a partir de diagnósticos internos precisos y prospectivos que permitan determinarlos. Esto supone un claro consenso social y político que avale las estrategias que se deriven de esos intereses, las que deberán ser relativas a las prioridades regionales a largo plazo.
- Promover la participación de la sociedad civil en su conjunto, para lo cual la funcionalidad jurídico-institucional se transforma en un elemento clave, de manera que los órganos se conviertan en una herramienta impulsora y le otorguen dinamismo propio al proceso.
- Crear instituciones democráticas y pluralistas y un sistema normativo adecuado que faciliten la participación activa y efectiva. Se deberán instrumentar acciones que no sólo posibiliten la participación formal, sino que realmente pongan en vigencia un papel activo de la sociedad civil, con la presencia dinámica de aquellas organizaciones sociales y actores privados que representen la voluntad de los sectores hasta hoy marginados.
- Instrumentar mecanismos que permitan dar cabida no sólo a las formas tradicionales de organización de los actores, sino también a los nuevos estilos de organización social –tanto los surgidos en los últimos tiempos en torno a reivindicaciones específicas como las redes conformadas entre actores de distintos países del MERCOSUR-.

Estas propuestas en torno a la participación permitirán avanzar en las otras dimensiones de la integración solidaria. Resultará, entonces necesario redefinir el modelo de integración como un amplio proceso político, social y cultural, más allá de la economía y los mercados, legitimándolo a través de la conciliación de intereses y el consenso popular. Con ello se lo viabilizará y se contribuirá a la formación de una cultura integracionista que permita fortalecer el sentido de pertenencia regional de sus poblaciones.