

APORTES

para la Integración Latinoamericana

AÑO 1 - Nº 2

DICIEMBRE 1995

Escriben

DRA. NOEMI BEATRIZ MELLADO

LIC. MARIA AMELIA LOPEZ

LIC. MARIA CECILIA ZAPPETTINI

DRA. RITA GAJATE

DRA. NOEMI LUJAN OLIVERA

DR. SERGIO PASSARETTI

INSTITUTO DE INTEGRACION LATINOAMERICANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

Presidente: Ing. Luis Julian Lima

Vicepresidente: Prof. Alberto R. Dibbern

Secretario General: Dr. Claudio Contreras

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

Decano: Dr. Miguel Angel Marafuschi

Vicedecano: Dr. Ramiro Pérez Duhalde

Secretario Académico: Dr. Claudio Castagnet

INSTITUTO DE INTEGRACION LATINOAMERICANA

Directora: Dra. Noemí Mellado

Secretario: Dr. Sergio Palacios

Colaboradores: Susana Bordoni
Lorena Braun
César Azcona

APORTES

para la Integración Latinoamericana

Publicación periódica del
Instituto de Integración Latinoamericana

Comité Asesor: Referato

José María Aragao
Adolfo Dorfman
Aldo Ferrer
Marcelo Halperín
Helio Jaguaribe
Germánico Salgado Peñaherrera
Eduardo Schaposnik
Juan Mario Vacchino

Directora: Noemí Mellado

Secretaría de redacción: Rita Gajate

Comisión de Publicaciones

Sergio Palacios
Sergio Passaretti

INDICE

PRESENTACION	4
EL MODELO DEL MERCOSUR	
Por Noemí Mellado	7
EL ROL DEL ESTADO EN EL PROCESO DE INTEGRACION MERCOSUR	
Por María Amelia López	47
ASPECTOS Y POLITICAS SOCIALES DENTRO DEL AMBITO DEL MERCOSUR	
Por María Cecilia Zappettini	61
ASPECTOS ECONOMICOS	
El nuevo paradigma tecnológico productivo. Su repercusión en la economía de los países miembros	
Por Rita Gajate	91
ASPECTOS JURIDICOS	
El rol del derecho en un proceso de integración	
Por Rita Gajate	117
ARMONIZACION DE LA LEGISLACION COMERCIAL Y SOCIETARIA. EL CASO PYME	
Por Noemí Luján Olivera	145
ARMONIZACION DE LEGISLACIONES LABORAL Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL	
Por Sergio Passaretti	171
OPINION DE LOS SECTORES SOCIALES SOBRE EL MERCOSUR Y SUS ALTERNATIVAS	
Por Noemí Beatriz Mellado y María Luciana Ali	195
INSTITUTO DE INTEGRACION LATINOAMERICANA	
Plan de actividades para 1966	249

PRESENTACION

Si bien el ideario de la integración está ligado a la emancipación de nuestros pueblos, es a partir de los años 60, bajo la influencia del aporte intelectual de la Comisión Económica para América Latina -CEPAL-, que se traduce en experiencias concretas, a través de la ALALC, el MCCA, el Grupo Andino, el CARIFTA.

El contexto externo, la situación económica y social de la región, el patrón de desarrollo del capitalismo, como así también las concepciones políticas, sociales y económicas vigentes en aquella época se diferencian sustancialmente del actual momento histórico, caracterizado por un auge de acuerdos bilaterales y multilaterales de integración, en un marco de desregulación aduanera y apertura económica

La nueva dinámica integradora pareciera recoger, después de treinta años, cuando los condicionantes externos, regionales e internos son distintos, los principios ortodoxos economicistas de la integración.

Si bien, en un mundo globalizado, ningún país tiene la posibilidad de permanecer aislado del sistema internacional, tampoco puede prescindir de los aspectos económicos de la integración. *Las economías latinoamericanas son desarticuladas y dependientes, en consecuencia el enfrentamiento de las nuevas condiciones dependerá de la capacidad de la región para reformar y regenerar su estructura económica, como así también sus sociedades, para adecuarlas a los objetivos fundamentales del desarrollo.* Los gobiernos de estos países responden a esta realidad consolidando y formalizando acuerdos de diversa índole: políticos, económicos y comerciales; de cooperación y de integración, con una perentoriedad hasta ahora desconocida.

En este marco se inscribe el Tratado de Asunción que da origen al Mercado Común del Sur -MERCOSUR-, pero a diferencia de los procesos integracionistas de las décadas pasadas, la integración dejó de ser un concepto reservado a los tecnócratas, intelectuales y especialistas, para incorporarse al lenguaje común de los pueblos, únicos protagonistas del mismo. Ello motiva la necesidad de establecer estudios multidisciplinarios en virtud de los problemas teóricos y

prácticos que origina todo proceso de integración, más teniendo en cuenta que el modelo del MERCOSUR implica, en principio, un grado avanzado de integración -formación de un mercado común-.

Es necesario tener en consideración que *el tipo de integración depende de la sociedad que se pretende construir, del estilo de vida y de desarrollo que se elija*. No se llega a un mercado común por cualquier camino, como tampoco se llega a un modelo de equidad y justicia por simple acumulación de beneficios.

Este estado de situación llevó a plantear, a docentes e investigadores de distintas disciplinas y consustanciados con los ideales integracionistas, algunos interrogantes básicos que en el transcurso de la investigación se pretendió responder y que podríamos resumir en las siguientes preguntas clave:

El modelo de integración del MERCOSUR *¿es capaz de proporcionar las bases para que los países de la región puedan adquirir un verdadero status en el concierto internacional?*. Teniendo en cuenta que la integración no es una variable independiente de una estrategia de desarrollo sino que es dependiente y funcional a la misma, *¿es un instrumento eficaz para la consecución del desarrollo integral y equilibrado de sus miembros?*

Se advierte que, no obstante la existencia de antecedentes de investigación sobre el MERCOSUR a los que oportunamente se hará referencia, *este estudio resulta original, ya que se ha propuesto un análisis especializado y restringido del mismo como modelo de integración y las limitaciones que conlleva en áreas de trascendente importancia*, como la jurídica, la económica y la social.

Los aportes singulares de este trabajo son el resultado de un estudio teórico-empírico.

La opinión que la problemática de la integración merece a los sectores sociales, vinculados directa o indirectamente con el proceso de integración del MERCOSUR, resulta uno de los materiales más interesantes -y poco relevados- de análisis, de allí que se efectuó un trabajo de campo consistente en una encuesta, en la que se realizaron 113 entrevistas, de las cuales 61,1% se localiza en Argentina y 38,9% en Brasil.

Algunos de los resultados de la investigación se presentan, sintetizados en esta publicación precedidos por rico conceptual titu-

lado "El modelo del MERCOSUR" cuya responsabilidad recayó en la dirección, Noemí Beatriz Mellado. El estudio se completa con el trabajo de Graciela de Ortúzar sobre Políticas Educativas, el de Manuel Urriza sobre Instituciones surgidas del Tratado de Asunción y el Anexo Metodológico donde se explica la metodología teórica y empírica. María Luciana Ali, María Rosa De Agustini son responsables, conjuntamente con Noemí Mellado, de los aspectos metodológicos del trabajo de campo.

Agradecemos a todos aquellos que de una u otra forma colaboraron en la realización de esta investigación:

Sin la ayuda de todos ellos el proyecto no hubiera podido culminar.

1. EL MODELO DEL MERCOSUR

Noemí B. MELLADO

SUMARIO: 1.1. Introducción General; 1.2. El proceso de Integración Latinoamericana; 1.3. El Tratado de Asunción y la continuidad de un modelo; 1.4. Los modelos de integración.

1.1. INTRODUCCION GENERAL

En la fase actual del desarrollo capitalista la naturaleza de las relaciones económicas internacionales se ha visto radicalmente alterada, debido a que la economía mundial dejó de ser el producto de la suma de las economías nacionales que funcionaban conforme a sus propias leyes y entraban en relación a través del comercio, para pasar a formar parte de un único sistema universal. Es así, como estas relaciones se han convertido en un espacio con dinámica, funcionamiento y estructura propias.

Frente a ello surge como interrogante cuáles son los rasgos sobresalientes que le dan una fisonomía particular a esta economía mundial en la que América Latina y especialmente la subregión - Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay- está inserta.

¿Cuál es la lógica de su funcionamiento y cómo se estructura este sistema internacional?

Desde un enfoque sociológico sistémico las características estructurales que definen este sistema son: su unicidad, como ya se manifestara; jerarquización e interacción y alto nivel de estratificación; polarización económica, financiera y tecnológica; y monopolio de hecho concentrado en un reducido número de países¹. Características

¹LAREDO Iris, «Del deterioro y la asimetría hacia una nueva inserción de América Latina en el sistema internacional»; en: AA.VV., «Integración Latinoamericana y Territorio», CEUR, Buenos Aires, Argentina, 1994, p. 121.

- «América Latina en el sistema internacional. La integración regional como herramienta de transformación de status», en: «Estado, Mercado y Sociedad en el MERCOSUR, pautas para su viabilización». Universidad Nacional de Rosario, Argentina, 1994, p. 16 a 22.

éstas que, a continuación, se describen.

En esta forma de analizar a las relaciones internacionales se destaca que el sistema presenta una configuración *desigual y asimétrica* entre las unidades que lo integran con niveles de tal magnitud que, partiendo de una visión circular, se puede caracterizar por la coexistencia de un *centro y una periferia*; o de una *cima y una base*, si se parte de una visión piramidal sistémica. En dicho ámbito, el poder aparece ejercido por actores de desigual capacidad, en un marco de múltiples interacciones de tipo horizontal y vertical, de manera tal que el propio sistema actúa como condicionante externo y, a su vez, incide en los subsistemas nacionales y sociales.

Es por ello que el actual momento histórico involucra a la región en una serie de contradictorios procesos: de *fragmentación e integración, de globalización y regionalización, de librecambio y proteccionismo, de deterioro ambiental y desarrollo científico-tecnológico*, al mismo tiempo que la *exclusión y la marginación social* marcan las tendencias de sus sociedades. Estos fenómenos están llevando a una concentración sin precedentes del poder económico mundial, ya que en manos de un 20% de la población se acumula el 84,7% de los ingresos y riquezas del mundo, ello implica que las cuatro quintas partes de la humanidad sólo participan en un quinto del ingreso mundial y un 20% de la población de menores recursos sólo recibe el 1,4% de los ingresos totales; mientras que estas disparidades estimulan el consumo y la sobreproducción en el Norte-centro o cima-perpetúa la situación de pobreza en el Sur-periferia o base- y se traduce en un inequitativo acceso a las oportunidades del mercado internacional, conforme lo revelara el informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo²

Estas contradicciones se manifiestan, en el sistema económico universal por la interacción de dos fenómenos aparentemente opuestos, aunque interdependientes. Ellos son: *globalización y regionalización*.

El fenómeno de globalización es el que ha dado lugar a un esquema estratificado de relaciones mundiales y en virtud de ello se

²PNUD, "Informe sobre Desarrollo Humano 1994". Fondo de Cultura Económica S.A. de C.V., México, 1994, p.40

lo ha denominado globalización segmentada³. El centro o cima -según su enfoque- privilegiado de este fenómeno, lo constituyen aquellas regiones de mayor dinamismo económico -Estados Unidos, Unión Europea y Japón-; es entre estos polos que se desarrollan las corrientes de comercio, de transferencia tecnológica, de servicios y flujos financieros. Dos tercios de las exportaciones mundiales corresponden a manufacturas de creciente contenido tecnológico y cerca del 70% del comercio y un 80% de inversiones extranjeras directas se realizan entre estos ejes.

En torno a estos poderes centrales, interconectados y competitivos entre sí, se configuran los espacios económicos que darán lugar a los procesos de *bloqueización* -por ejemplo, para la Unión Europea, el área del Mediterráneo; para Estados Unidos, América Latina y el Caribe; y para el Japón, el Sudeste Asiático-, convirtiéndose, al mismo tiempo, en procesos selectivos geográficamente y excluyentes, ya que importantes áreas del Sur quedan marginadas.

Desde los centros más dinámicos se irradia la mundialización de la economía y se incorporan nuevas regiones en los procesos globales. El agente principal de la globalización es el *mercado mundial*, el que actúa como factor homogeneizante de las sociedades y regiones. Subyace en esta concepción de la globalización por el mercado, el supuesto de que distintos conjuntos políticos y sociales, situados en condiciones estructurales diferentes, convergerían con crecientes grados de uniformidad. Al mismo tiempo, para situarse en este mundo global, las naciones, como asimismo las regiones y sus diferentes actores sociales, se ven obligados a fortalecerse localmente para poder competir en el comercio internacional. Este proceso de regionalización propicia una nueva división del trabajo en el interior de cada bloque y al mismo tiempo, un crecimiento de los flujos comerciales entre sus integrantes.

El protagonista principal del actual proceso es la corporación transnacional, que adquiere un mayor peso en la producción, inversión, finanzas y en el volumen del comercio intrafirmas e

³ VARAS, Augusto, "Las relaciones estratégicas internacionales de la posguerra fría", en: TOMASSINI Luciano, "La política internacional en un mundo posmoderno", RIAL/GEL, Buenos Aires, 1991, p. 164

internacional. Es precisamente en los sectores manufactureros y servicios conexos como la banca, la comercialización, los medios de comunicación masiva y la publicidad que ha aumentado la inversión extranjera directa. Todo ello determina la aparición de estructuras de oferta mundial polarizadas, producto de oligopolios globales, como efecto de las fusiones y adquisiciones que practican.

Merced al impacto de la innovación tecnológica, al progreso de las comunicaciones, a la mundialización financiera y el liderazgo de las empresas transnacionales, se profundiza la marcha hacia las economías globales.

Si el diagnóstico que se traza se basara únicamente en la globalización económica resultaría limitativo para este estudio, en virtud de dejar de lado los aspectos vinculados a los fenómenos políticos, sociales y culturales. Pareciera que el mundo se encamina hacia una unificación desde el *punto de vista político-ideológico "liberalismo" y económico "capitalismo"*.

La informática y las comunicaciones juegan un papel preponderante en ello. A través de ellas se trata de favorecer y homogeneizar en las distintas sociedades un discurso acorde a la ideología económica predominante en el proceso globalizador, que conduce a la difusión de mensajes culturales basados en patrones de vida y pautas de consumo de los centros, incompatibles con la situación de las sociedades locales y a la aceptación progresiva de una cultura ecuménica. Ello acentúa el desequilibrio exterior de los países subdesarrollados, generando nuevas modalidades de dependencia debido a la importación masiva de formas de consumo, producción, insumos materiales, tecnología, instituciones, recursos humanos y cultura, que incorporan a las estructuras económicas, socioculturales y políticas internas.

Mientras que existe un discurso triunfalista de la democracia liberal y economía de mercado⁴ la realidad refleja otra cosa: *la distribución inequitativa de la riqueza, del desarrollo científico y tecnológico y de la calidad de vida*, aumentando la brecha entre países; en tanto que en el interior de los mismos se profundiza la

⁴FUKUYAMA Francis, "El fin de la historia y el último hombre", Edit. El Planeta, Buenos Aires, Argentina, 1992

pobreza y el desempleo, marcando una tendencia a la *fragmentación*.

Aquí cabe preguntarse: *¿cuál es la situación de América Latina en este contexto?* La misma se caracteriza por un deterioro en el protagonismo internacional, tradicionalmente escaso, como así también por la ausencia de dinamismo comercial.

A pesar de que la tasa de crecimiento de sus exportaciones repuntó al 14,3 % en 1994⁵ su estructura no ha variado -las manufacturas apenas superan el 30 % de las exportaciones totales y el grado de participación en las exportaciones mundiales apenas alcanza al 2 %⁶, demostrando que nuestra inserción en los mercados internacionales de naturaleza primario-exportadora no se ha modificado-; sus socios por excelencia continúan siendo EE.UU. y la UE, a lo que se suma una disminución en el valor agregado industrial, la participación en las corrientes financieras internacionales y en la producción científico-tecnológica.

Si bien la asimetría y la vulnerabilidad caracterizaron a sus relaciones externas, ellas se vieron agravadas por los problemas financieros, el fuerte proteccionismo de los países centrales* y su mayor poder tecnológico y financiero, reforzado por la cartelización tecnológica que practican las empresas transnacionales, aumentando de esta manera la brecha preexistente con el Norte.

Al mismo tiempo, la situación socio-económica latinoamericana aparece signada por el rasgo esencial de la heterogeneidad que lleva a que perduren diferencias entre países, sectores y clases sociales.

¿Cuál es la estrategia de América Latina en general y de la subregión en particular para dar respuesta a las cuestiones planteadas? Se supone que el rumbo estratégico está dirigido a hacer

⁵ CEPAL, "Balance preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe, 1994", Naciones Unidas, Doc. Informativo, 20 de diciembre de 1994, original: español

⁶ DIARIO "EL DIA", "Informe de la Organización Mundial de Comercio", La Plata, Argentina, 9 de abril de 1995

* A partir de la década de los 70 hubo un incremento de las barreras no arancelarias -acuerdos voluntarios de exportación, derechos compensatorios, etc- que al extenderse a sectores maduros como el de los textiles, siderurgia y productos agrícolas, afectaron sobremanera el comercio de los países periféricos. En: BEKERMAN Marta y SIRLIN Pablo, «Política comercial e inserción internacional. Una perspectiva latinoamericana», Revista de la CEPAL, N 55, Naciones Unidas, Chile, abril 1995, p. 67.

frente a las nuevas tendencias -tanto económicas como políticas- que se están consolidando en el sistema mundial. Por tal motivo, la política adoptada persigue como objetivo incrementar el comercio exterior y contribuir a una especialización que posibilite, de ésta manera, una eficiente inserción internacional.

En forma consecuente, los gobiernos de la región han avanzado en el camino de las «reformas económicas» que los asemejan entre sí -liberalización comercial y financiera, privatizaciones, desregulación económica y equilibrio fiscal- entronizando al mercado y resignando los poderes del Estado en un marco de democratización política. Es así como se han aproximado a las prédicas del «Primer Mundo»: economías de mercado y modelo político democrático-liberal.

El proceso de distensión internacional provocado por la desaparición de la bipolaridad Este-Oeste y el cese de la confrontación ideológica entre las opciones capitalista y socialista han traído aparejado un nuevo enfoque sobre los objetivos y funciones del Estado, como así también acerca del rol que les corresponde a los actores privados.

La intervención del Estado se ve de tal modo cuestionada; se insiste en una racionalidad determinada exclusivamente por el mercado, tanto para la reasignación eficiente de los recursos como para estimular el desarrollo social; subordinando, de esta forma, las políticas sociales a las leyes del mercado y a la precedencia de equilibrios macroeconómicos.

Este reacomodo ideológico a nivel internacional se traduce en una nueva correlación de fuerzas económicas y políticas que va a incidir tanto en las políticas económicas de América Latina como en las de integración.

En este contexto se manifiesta el proceso de integración regional actual.

Este accionar es producto de nuevas concepciones y prácticas políticas que conducen a perseguir la inserción en la economía global mediante la conformación de bloques económicos.

Es así que, el 26 de marzo de 1991, se suscribe el Tratado de Asunción que va a dar nacimiento al Mercado Común del Sur -MERCOSUR- el que, aparentemente, responde a estas nuevas estra-

tegas de integración. Pone el acento en la liberalización comercial y financiera y sobresale el mercado como protagonista principal del proceso.

En el marco referenciado, se consideró necesario acotar el problema de esta investigación a las *limitaciones del MERCOSUR como modelo de integración*, el que por su parte sugiere un conjunto de interrogantes que este estudio se propuso responder: *¿cuál es el comportamiento del Estado en este proceso?; ¿puede resolver el problema de la heterogeneidad de los países integrantes?; ¿prevé políticas de compensación de los eventuales costos y beneficios de la integración entre sus socios?; ¿su funcionalidad institucional es capaz de llevar el proceso adelante en forma independiente de los intereses coyunturales nacionales?*

Ello implica que desde la variable central *-modelo de integración-* se articulen un conjunto de dimensiones particularizadas como son la económica, social y jurídica que se constituyen en los subtemas abordados.

1.2. EL PROCESO DE INTEGRACION LATINOAMERICANA.

Por medio de una articulación de aspectos teóricos e históricos se efectuó un análisis descriptivo, interpretativo, retrospectivo y global del proceso de integración latinoamericana. Esta metodología permitió identificar los elementos limitantes del modelo o modelos adoptados, facilitando, a posteriori, un abordaje comparativo con el MERCOSUR para determinar las similitudes y diferencias. El análisis se restringe a los *antecedentes mediatos, como expresión de la primera etapa de esquemas de integración en nuestro subcontinente, e inmediatos del Tratado de Asunción, como reflejo de las transformaciones que han operado en la concepción misma de la integración.*

Como el propósito de esta investigación no es limitar el análisis a modelos formales que cumplan todas las exigencias de una metodología científica, ya que la integración económica carece hasta la actualidad de una teoría científica debidamente comprobada por los hechos, la interpretación se efectuó en base a los condicionantes

derivados de las relaciones que se dan entre el proceso mismo de integración con la sociedad y economía en que dicho fenómeno se verifica. Ello permitió confrontar el contexto en el que se genera el mismo con el modelo de integración adoptado, a fin de apreciar su grado de adecuación a las condiciones de la realidad.

El punto de partida se ubicó en la posguerra, ya que recién con la finalización de la segunda guerra mundial la integración toma cuerpo a través del surgimiento de proyectos concretos en los diferentes continentes*, como manera de enfrentar las nuevas condiciones que imponía el reordenamiento económico internacional y el modelo de acumulación capitalista.

1.2.1. Antecedentes mediatos. Los orígenes de la integración regional.

1.2.1.1. El contexto económico y social de posguerra.

A diferencia de Europa donde primaron los motivos políticos comunitarios⁷, en América Latina la integración fue adoptada como un instrumento de las políticas de desarrollo tendiente a superar, a través del **comercio**, la desfavorable inserción de estos países en las corrientes de intercambio mundiales.

En efecto, Felipe Herrera sostiene: «...el orden internacional, tanto político como económico, ha estado permanentemente

* Los antecedentes inmediatos de la integración económica europea pueden encontrarse en la creación de la Unión Europea de Pagos, que estableció un sistema multilateral de pagos; la Organización Europea de Cooperación Económica -OECE, 16 de abril de 1948- institución creada para administrar la ayuda recibida de parte de EE.UU a través del plan Marshall y el Benelux -experiencia limitada de integración- cuyo objetivo estaba dirigido a la creación de una unión aduanera, comenzando de esta manera la liberalización arancelaria entre los países y la coordinación de políticas económicas. En 1950 Robert Schuman propone la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero -CECA-, concretándose a través del Tratado de París -abril de 1951-, como forma de superar los viejos conflictos entre Francia y Alemania que motivaron la guerra. En base al informe que elaborara Paul Spaak, como resultado de la conferencia de Messina de junio de 1955, se crea la Comunidad Europea de Energía Atómica -EURATOM- y la Comunidad Económica Europea -CEE-, por el tratado de Roma -25 de marzo de 1957-. TAMAMES Ramón, «Estructura Económica Internacional», Alianza Editorial S.A., Madrid, España, 1970, p. 193 a 238.

⁷ LAREDO Iris, «América Latina en el sistema internacional, la integración regional...», op. cit., p. 26 a 27.

ligado a la distribución del poder internacional. La igualdad formal de los Estados en el plano internacional, ha convivido con la desigualdad en la práctica, en la que los más fuertes han desempeñado un papel de mayor hegemonía...las grandes potencias tienen poderes especiales, legitimados cuando se les reconoce primacía o poder de veto e iniciativa, o de facto, cuando recurren a la fuerza militar o económica...», ello se ha visto reflejado en la constitución del orden internacional de posguerra, que representó el predominio de EE.UU. en el campo económico y en el plano diplomático-militar el surgimiento de una disputa, principalmente ideológica, entre el Este y el Oeste caracterizada como la guerra fría⁸.

A nivel económico comenzó la reconstrucción de Europa y un reordenamiento del mercado internacional a través de los acuerdos de Bretton Woods de 1944 que dieron origen al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento -BIRF- y al Fondo Monetario Internacional -F.M.I.-. Con la misma finalidad de contribuir al reordenamiento de posguerra, producto de la Carta de la Habana, se crea el Acuerdo General sobre Comercio y Tarifas -GATT-. La institucionalidad creada permitió un crecimiento económico y un incremento importante en el comercio internacional. El sector industrial apoyado en ciertas ramas como: la automotriz, metalmecánica, química, petroquímica, siderurgia, acero, electrodomésticos y alimentos, fue el nervio motor del crecimiento. El volumen de las exportaciones mostró un incremento del 8,5 % anual -significativamente mayor que las tasas de crecimiento de la producción industrial e incluso del Producto Bruto Interno-, constituyéndose, de esta manera, en el factor clave del crecimiento económico de los países industrializados. América Latina, contrariamente, basó su dinamismo en la expansión del mercado interno⁹.

En consecuencia, el principal escollo que debían sortear los países latinoamericanos en el mundo de posguerra era el desequilibrio externo, producto de las relaciones asimétricas y las desigualdades de

⁸HERRERA Felipe, «América Latina: Desarrollo e integración», Edit. Emisión, Chile, 1986, p. 98.

⁹MELLADO Noemí B., «El comercio exterior de América Latina y la integración», Cuadernos del Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 1989. p. 4 a 5.

comercio con los países industrializados de entonces; convirtiéndose, de esta forma, en el elemento impulsor de los planes integracionistas¹⁰.

Simultáneamente, en el seno de estos países coexistían dos concepciones bien definidas sobre políticas económicas, una liberal y otra más desarrollista. «Ello expresaría el fraccionamiento del poder, los distintos intereses sectoriales y las diferentes alternativas ideológicas existentes en las sociedades latinoamericanas, en la época en que se ha de intentar iniciar el proceso de integración económica regional»¹¹.

Para la concepción estructuralista de la CEPAL, la industrialización aparece así, como centro de la política de desarrollo tendiente a superar la condición periférica de los países latinoamericanos, de allí la necesidad de encarar un verdadero proceso industrializador con la participación activa del Estado.

Promocionaba, en forma simultánea, la creación de un mercado común con el objetivo de lograr un desarrollo industrial endógeno y economías de escala, a fin de superar la vulnerabilidad externa de estos países. El comercio exterior permitiría, así, un mejor posicionamiento para importar equipamientos y diversificar las estructuras productivas asimilando la innovación tecnológica. No se concebía a la integración como aislamiento, sino que se trataba de fomentar al mismo tiempo el comercio intra-región, acelerar la industrialización, aumentar el coeficiente de participación en el comercio de los productos industrializados, intensificar las importaciones extra-región- en la medida que el desarrollo económico lo requería conforme a las transformaciones de las estructuras internas de las economías- y, de este modo, variar la composición de las corrientes de comercio¹².

La integración era percibida como alternativa a la condición agroexportadora o mineroexportadora de los países latinoamericanos y modificaría, así, la forma de inserción de sus economías en el concierto internacional.

Bajo la influencia del pensamiento dominante en la década

¹⁰ WIONCZEK Miguel, «Integración de América Latina: Experiencias y perspectivas», Fondo de Cultura Económica, México, p. 5 a 6.

¹¹ VACCHINO Juan Mario, «Integración Latinoamericana. De la ALALC a la ALADI», Edic. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1983, p. 23.

¹² GURRIERI Adolfo, *op. cit.*, p. 466 a 514.

de los 50 y el ejemplo de la Comunidad Económica Europea¹³, se edificaron la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio -ALALC- y el Mercado Común Centroamericano-MCCA-. *Desde el punto de vista instrumental, sólo recogieron parcialmente el referente teórico de la doctrina de la CEPAL. En la práctica lo desvirtuaron al adoptar un esquema comercialista -zona de libre comercio o uniones aduaneras-*.

En este cambio tuvo influencia el sistema normativo del GATT, especialmente el art.24*, como así también la posición de EE.UU. que recomendaba ceñirse a dichas disposiciones. Es así como la idea originaria de integración debió confrontar, desde un comienzo, con una realidad compuesta por intereses divergentes intra y extrarregionales**.

1.2.1.2. La ALALC.

En esta etapa, el proceso de integración se estructura según las reglas del GATT, es decir con plena sujeción al principio de libre competencia en la distribución de actividades y recursos en el nuevo espacio económico. En consecuencia, los objetivos explícitos incorporados finalmente al Tratado de Montevideo -suscripto el 18 de febrero de 1960 y que entró en vigor el 1 de junio de 1961- se redujeron a los siguientes:

- Establecer en forma gradual y progresiva un mercado común latinoamericano -Preámbulo y artículo 54-.

Según Salazar Santos, la postulación de la formación del Mercado común latinoamericano, como meta última del proceso de integración, fue a guisa de buenos propósitos pero no de compromisos formales, sólo se establecieron obligaciones para formar una zona de

¹³ STAHRINGER Ofelia y colaboradores, «La Integración del Cono Sur Americano en los 90. Los factores condicionantes y actores involucrados», en: «Estado, Mercado y Sociedad...», op. cit., p. 43.

* El tratamiento de la zona de libre comercio y unión aduanera como excepciones al principio de la cláusula de la nación más favorecida se efectúa en «Aspectos Jurídicos», Cap. II. Véase también, RIOSECO Alberto, «Evolución jurídica e institucional del GATT», en: Integración Latinoamericana, N.67, abril 1982, año 7, INTAL, Buenos Aires, Argentina, p. 40.

** Para el tratamiento de esta temática véase, SALGADO Germánico, «El Mercado Regional...», op. cit., p. 92

libre comercio ¹⁴.

- Liberar lo esencial del comercio recíproco -artículo 3-
- Expandir y diversificar el comercio recíproco y promover la progresiva complementación de las economías de la zona -artículo 10-

¿Cuál era el sustrato lógico de este modelo de integración?

El espacio regional abarcaba economías heterogéneas con escasa relación comercial y una débil base industrial, en virtud de ello, la lógica del modelo se centraba en la necesidad de superar la estrechez de los mercados nacionales, cuya limitación dificultaba el proceso de industrialización. Al mismo tiempo, se transformaba en un espacio económico atrayente para las inversiones extranjeras permitiendo, todo ello, un mejor posicionamiento internacional. Estas razones motivaron la adopción de acuerdos recíprocos de disminución de tarifas aduaneras y de libre comercio. Para su concreción el instrumento escogido fue el comercio, cuya base de sustentación teórica se encuentra en la teoría clásica del comercio internacional.

En el mismo sentido, Vacchino afirma que el Tratado de Montevideo se adscribió al enfoque comercialista y liberal de la integración. «...Como es de rigor señalarlo, *la idea central hacia la que convergen todas las disposiciones del Tratado es la expansión de los intercambios comerciales entre los países miembros. El lugar que se confiere a la instrumentación de esta meta sobresale notoriamente y no tiene punto de comparación respecto al tratamiento concedido a otras motivaciones básicas de la integración, como las relacionadas con el cambio de las estructuras económicas (e industriales en particular) o con el establecimiento de una política común respecto de terceros países, prácticamente ignoradas.* La expansión de los intercambios recíprocos se asegurará, según el tratado, por el establecimiento de una zona de libre comercio...» ¹⁵.

¹⁴ SALAZAR SANTOS Felipe, «Bilateralismo y multilateralismo», en: Integración Latinoamericana, N.11, INTAL, Buenos Aires, Argentina, marzo de 1977, p. 101

¹⁵ VACCHINO Juan M., «Integración Latinoamericana. De la ALAC...», op. cit., p. 53.

Pese al amplio período de transición que las partes contratantes acordaron, la ALALC no logró establecer una zona de libre comercio entre sus miembros. Si bien en los primeros años de vigencia el comercio recíproco tuvo una expansión importante, nunca llegó a superar más del 15 % del total del intercambio exterior global de los países integrantes.

El fracaso de la ALALC ha sido apreciado desde diferentes perspectivas y con variadas ideologías, pudiendo las razones sintetizarse en las siguientes:

- *El escaso grado de entrelazamiento económico entre los países*, debido a la insuficiencia de oferta y demanda de bienes, a la carencia de infraestructura en transportes y comunicaciones, a la preferencia por los productos de los países desarrollados y al mantenimiento de las restricciones no arancelarias; llevó a que la liberación arancelaria alcanzada 10%, no produjera mayores efectos.

- *La falta de aptitud competitiva en los países de la región*. Es necesario aclarar que en sus entrañas, el Tratado de Montevideo llevaba implícito su fracaso, debido a la misma normativa, ya que si bien establecía que en un período de 12 años debía lograrse una zona común, la negociación era por productos o grupos de productos en base a listas nacionales. Como afirma Laredo, sólo se incluían en estas listas aquellos productos que gozaban de ventajas comparativas y que antes de iniciado el proceso se comercializaban bilateralmente. En consecuencia, la reducción se limitó a aquellos bienes que, por falta de una producción propia, no provocaban mayores temores para competir¹⁶; agregando a ello -como ya se manifestara- la insuficiencia de una producción acorde para la exportación.

- *La ausencia de coordinación de las políticas macroeconómicas nacionales entre sus integrantes*. Ya, en los años de vigencia de ALALC, Felipe Herrera señalaba esta limitación del esquema adoptado «...no se puede esperar que el libre juego de las fuerzas estimuladas por el simple expediente de concesiones comerciales recíprocas, determine un vigoroso proceso de desarrollo inte-

¹⁶LAREDO Iris M., «Definición y redefinición de los objetivos del proceso de integración latinoamericana en las tres últimas décadas (1960-1990)», en: Integración Latinoamericana, INTAL, Buenos Aires, Argentina, setiembre-octubre de 1991, p. 6, 7 y 9.

grado, si es que paralelamente no hay coordinación en los aspectos fiscales, monetarios, tributarios y de programación regional de las inversiones por lo menos en ciertos sectores básicos de la industria.»¹⁷.

- *La desigual distribución de los costos y beneficios*, llevando a los países de mayor desarrollo relativo a concentrar importantes beneficios comerciales intra-regionales, mientras que el resto mantenía o agudizaba sus saldos deficitarios. Al decir de Vacchino «... existen fuertes evidencias en el sentido de que las oportunidades de intercambio, promoción e inversiones inducidas por el proceso de integración fueron aprovechadas en su mayor parte por los países más grandes e industrializados, que siguieron teniendo una elevada participación en el comercio intrazonal (y en el de manufacturas en particular)...»¹⁸. Ello fue producto de la falta de prevención en los mecanismos de compensación de costos y beneficios que trae aparejado cualquier esquema de integración y de liberalización del comercio.

Con relación a los costos y beneficios existen dos enfoques, por un lado, la teoría neoclásica de las uniones aduaneras -de Viner- mide esa distribución en términos de creación o desviación del comercio¹⁹ y por el otro, la que mide los resultados en función de la participación de los países en la localización de la nueva industria que la integración posibilita -Salgado-²⁰.

- *La disfuncionalidad institucional*. La ausencia de organismos integrativos provocó que las políticas de integración dependieran de los funcionarios de turno. «Ese es también un rasgo de la integración comercial clásica, que puede prescindir de instituciones fuertes, dada la primacía del funcionamiento automático del mercado», afirma Salgado, y, en igual sentido, Vacchino²¹.

¹⁷ HERRERA Felipe, op. cit., p. 230.

¹⁸ VACCHINO Juan M. «La ALADI: instrumento de integración latinoamericana de los años ochenta?», en: Análisis: Dictámenes y Estudios, N.81, Instituto de Asuntos Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela, Caracas, marzo de 1982, p. 2.

¹⁹ FRENCH-DAVIS R. y GRIFFIN K.B., «Comercio internacional y políticas de desarrollo económico», Fondo de Cultura Económica, México, 1966, p. 174 a 206.

²⁰ SALGADO Germánico, «El Mercado Regional...», op. cit., p. 106.

²¹ SALGADO Germánico, «Integración Andina y apertura externa», en: «Integración regional y globalización», Nueva Sociedad, N. 125, Caracas, Venezuela, mayo-junio 1993, p. 133. VACCHINO Juan M., «Integración Latinoamericana. De la ALALC...», op. cit., p. XIX.

- *La ausencia de una auténtica voluntad política que le diera un horizonte*, debilitaba el proceso y dificultaba armonizar los intereses divergentes de los estados parte, viéndose agudizado esto por la falta de participación social. Respecto a esta razón existen dos líneas argumentales: la que destaca esta ausencia -Casas González Antonio²² - y la sostenida por García Martínez -citado por Vachino- quien considera que el incumplimiento de objetivos y metas del proceso no resultarían en modo alguno de esta falta de voluntad²³.

- *La inestabilidad democrática regional*. La interrupción de los procesos democráticos en la década de los 70, afectó a los esquemas de integración debido al papel principal que le otorgaran los gobiernos militares a las hipótesis de conflicto.

- *Diferencias estructurales económicas y sociales de los países miembros*²⁴.

Como se podrá apreciar, debido a una multiplicidad de causas y obstáculos, sus resultados no respondieron a la lógica original y demostraron la inadecuación del modelo a la realidad latinoamericana. Este juicio crítico se ve corroborado por los entrevistados en la encuesta que forma parte de esta investigación. En los resultados sobre «Opinión respecto al funcionamiento de los organismos de integración», se expone una evaluación «insatisfactoria» para la ALALC, por parte de los sectores argentinos, e «indefinida», por los brasileños.

A fines de la década de los 60 y debido a que el proceso no indujo a cambios en la disminución de las disparidades en los niveles relativos de desarrollo e industrialización de los países, sino que - como ya se expresara- las corrientes comerciales intraregionales sólo favorecieron a los países de mayor desarrollo económico relativo - Argentina, Brasil y México-, surge el Grupo Andino.

Si bien en este estudio no nos ocuparemos del Grupo Andino, por su trascendencia debemos incluir una somera referencia.

Este esquema de integración resultó ser producto de un proceso que se inicia en 1966 con la Declaración de Bogotá y culmina

²²CASAS GONZALEZ Antonio, «Reflexiones sobre el futuro de la ALALC», en: Integración Latinoamericana, N. 40, INTAL, Buenos Aires, Argentina, octubre de 1979, p. 14 a 16.

²³VACCHINO Juan M., «Integración Latinoamericana. De la ALALC...», op. cit., p. 133.

²⁴SALGADO Germánico, «El Mercado Regional...», op. cit., p. 106 a 110.

el 26 de mayo de 1969 con la suscripción del Acuerdo de Cartagena, por la insatisfacción de los países andinos con los resultados del proceso de la ALALC. Su objetivo se encontraba centrado en conformar un espacio económico más homogéneo a fin de alcanzar una dimensión que permitiese una negociación equilibrada con los países de mayor desarrollo relativo del esquema del Tratado de Montevideo y superar, de esta manera, la atonía que padecía ese proceso.

Aunque en este proceso se buscó un mayor nivel de profundización que en la ALALC y tuvo adelantos instrumentales e institucionales resultó ser incapaz para resolver las heterogeneidades estructurales entre sus miembros.

1.2.1.3. El nacimiento de ALADI.

Durante los gobiernos militares en la región, el clima político era adverso a la integración. Se privilegiaban las cuestiones geopolíticas y las hipótesis de conflicto. De esta forma el ideal de integración que abarcase a todos los países latinoamericanos, como así también a los sectores económicos en general y el fortalecimiento de la mejor posición negociadora frente al mundo, quedaron desviados hacia otros proyectos parciales.

Los efectos sobre el desarrollo industrial y el comercio exterior no se produjeron conforme a lo esperado; ya antes de la crisis económica y de la deuda de los 80, los esquemas de integración se encontraban prácticamente paralizados.

Es así que, en la reunión del 12 de agosto de 1980, en Montevideo, los miembros del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de los países de la ALALC firmaron un nuevo tratado, denominado oficialmente como Tratado de Montevideo de 1980, que crea la Asociación Latinoamericana de Integración -ALADI-, en sustitución de la ALALC. Sin embargo, subsistirían los acuerdos alcanzados en el marco del Tratado anterior.

Esta entidad resulta menos ambiciosa debido a que sólo *promueve la creación de un área de preferencia económica. A pesar de que en el art. 1 del Tratado se expresan los objetivos del proceso como tendientes a «..promover el desarrollo económico-social, armónico y equilibrado de la región...» y se propone a largo plazo*

el establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano, no se establece plazo alguno para el logro de este último objetivo, postergando «sine die» la constitución del mercado común entre los países asociados.

Vacchino observa en el Tratado de 1980 una gran distancia entre sus fines, ambiciosos e integrales, y sus funciones, sosteniendo que, «el artículo 2 limita las funciones básicas a la promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el estímulo de las acciones de cooperación que coadyuven a la ampliación de los mercados. En esta definición de funciones se enlazan dos puntos de vista: *una concepción primaria y estrecha de la integración propiamente dicha, y un conjunto de modalidades de cooperación y complementación multinacional, que en su mayor parte se plantean y se resuelven dentro del campo tradicional de los acuerdos inter-estatales o internacionales*»²⁵.

Para encuadrar el conjunto heterogéneo de acciones y guiar el funcionamiento de la Asociación hasta el logro de sus objetivos o metas, el art. 3 del Tratado enumera los principios básicos: pluralismo, convergencia, flexibilidad, multiplicidad y tratamiento diferencial, que vienen a sumarse a los principios de reciprocidad y tratamiento de la nación más favorecida, que regían durante la ALALC*.

La clave instrumental reside en los acuerdos de alcance regional y parcial que se pueden suscribir entre los países miembros, con la única condición de quedar abiertos a la adhesión de otros integrantes, conteniendo una cláusula obligatoria de convergencia - multilateralización progresiva negociada-

Si bien la ALADI mantiene como meta final la creación de un mercado común, abrió el camino para el libre comercio bilateral o subregional y para acuerdos de complementación económica, *renunciando, como se expresara, a mecanismos y plazos fijos para el logro de su objetivo final, como así también de obligar a los países miembros a participar de un programa general y único de integración comercial.*

²⁵ VACCHINO Juan M., «Integración Latinoamericana. De la ALAC...», op. cit., p. 150.

* Estos principios serán analizados en «Aspectos Jurídicos», Cap. II, al analizarse la compatibilidad del proceso de integración del MERCOSUR con la ALADI.

Después de este análisis global de las experiencias de integración en las décadas de los 60 a los 80*, podríamos concluir, coincidiendo con Vacchino²⁶ que, *mientras la integración latinoamericana resultó ser siempre un objetivo marginal en las estrategias y políticas nacionales, las relaciones con los países centrales ocuparon una posición de privilegio en sus agendas internacionales, de allí la elección del modelo de integración de mercados. Ello afectó a la ALALC en sus objetivos y medios, quedando reducidos a los aspectos mercantiles, como así también, a la incapacidad de las instituciones para revertir la situación de marginalidad en el sistema internacional y disminuir, al menos, las heterogeneidades de los países miembros.*

La ALADI, como continuación de un modelo y respondiendo a la misma ideología que inspiró a su antecesora, implica una renuncia expresa a la profundización del proceso integrador. Tampoco existe en ella ningún elemento que haga suponer la alteración de las condiciones que se mencionaran, para promover las reformas indispensables acorde a la realidad socio-económica de América Latina.

Lo manifestado se ha visto corroborado por la investigación que en 1985 efectuó el Instituto de Integración Latinoamericana al encuestar a los sectores dirigentes argentinos. El trabajo de campo arrojó como resultado que un 74% de los entrevistados consideró que, todos los organismos de integración se encontraban en crisis o ninguno funcionaba satisfactoriamente. De ese porcentaje la mayor crítica se centró en ALALC-ALADI y Pacto Andino. Esta crítica halló su justificación en el incumplimiento, por parte de los organismos, de los objetivos propuestos en su creación²⁷. Resultados, en términos generales, similares arrojan el trabajo de campo realizado en la presente investigación. En éste, en el caso argentino, la crítica se centró en ALALC-ALADI y Pacto Andino y en Brasil, en el Pacto Andino **.

*Para el análisis de las décadas 70 al 90, véase «El Rol del Estado».

²⁶ VACCHINO Juan Mario, «Integración Latinoamericana. De la ALAC...», op. cit., p. 221.

²⁷ AA.VV., «Los sectores dirigentes...», op.cit., p. 115 y 121.

**Véase, «Opinión de los actores sociales sobre el MERCOSUR y sus alternativas», Cap., «Opinión sobre el funcionamiento de los organismos de integración».

1.2.2. Antecedentes inmediatos. La gestación del Tratado de Asunción.

1.2.2.1. El contexto económico y social de la década de los 80.

En la década del 80, los países latinoamericanos entraron en su peor crisis desde la gran depresión de los 30, la cual no ha sido aún superada pese a que los agregados monetarios parezcan mejorar. Sus componentes son: el inmanejable endeudamiento externo, el deterioro en los términos del intercambio, la caída de la participación en las exportaciones mundiales e intraregionales -por la necesidad de reducir importaciones-, la salida neta de capitales y la agudización de los conflictos sociales como su secuela en términos de pobreza, heterogeneidad estructural y marginación social.

En esta crisis se dieron cita, por un lado, el agotamiento del patrón de crecimiento económico interno -basado en la sustitución de importaciones con una desigual distribución de la riqueza y subvaloración de la competitividad del sector externo- y, por el otro, las transformaciones que han tenido lugar en el modelo de acumulación de posguerra y en las formas de producción y relaciones de trabajo que han alterado la inserción de estas economías en el contexto mundial.

En efecto, las bases del régimen de acumulación fordista fueron establecidas entre las dos guerras mundiales en lo Estados Unidos y las políticas económicas keynesianas constituían un ingrediente de la regulación de las economías nacionales. Estos principios fueron difundidos al resto de los países centrales a través del orden económico de posguerra²⁸. Ya a comienzo de los años 70 se puso de manifiesto la mutación del sistema a través de las perturbaciones monetarias.

También aparece un cambio cualitativo dado por un nuevo modelo productivo que afectó la dinámica sectorial del comercio internacional. Los intercambios de productos primarios perdieron su

²⁸ CICCOLELLA Pablo J. y FERNANDEZ CASO María V. «Las condiciones actuales para la integración en América Latina. Perspectivas e interrogantes del MERCOSUR», en: «Modelos de Integración en América Latina...», op. cit., p. 139/171.

dinamismo al igual que las manufacturas basadas en recursos naturales, mientras que las manufacturas de bienes de consumo y capital como la tecnología, beneficiarias de los efectos de la investigación y el desarrollo, son las que más crecen, lo que ha provocado un cambio en el rol de los países en el concierto internacional; acompañado esto, por un fuerte desequilibrio de las balanzas de pago.

Coetáneamente, se produce el advenimiento de los gobiernos democráticos en la región y en el ambiente latinoamericano cunde la preocupación por su futuro. Reflejo de ello es la Primera Conferencia Económica Latinoamericana de Jefes de Estado, celebrada en Quito, Ecuador, donde se hace una exhortación a la solidaridad y acción conjunta de los países frente a la grave problemática del endeudamiento. Allí comienza el camino de las manifestaciones de acción conjunta latinoamericana en el terreno político y de política económica, tales como el Consenso de Cartagena, el Grupo de Contadora, el Grupo de Apoyo y, después, el Mecanismo de Consulta y Concertación Política denominado como Grupo de los Ocho. Por otra parte dentro del esquema de ALADI, se pone en marcha la Rueda Regional de Negociaciones.

Siguiendo la misma línea de acción, en 1985 se produjo el encuentro de los presidentes Sarney y Alfonsín para inaugurar un puente internacional que une Puerto Meira, en Brasil, con Puerto Iguazú en Argentina. A partir de allí comienza un diálogo que culmina con la Declaración de Iguazú -30 de noviembre-. Comienza así una nueva etapa en la cooperación económica y política entre Argentina y Brasil.

Este ciclo de la cooperación política se consolida con la firma del «Acta de Amistad Argentino-Brasileña, Democracia, Paz y Desarrollo».

El 29 de Julio de 1986, se establece el Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil - PICE-, cuyos objetivos pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- Acelerar el proceso de integración bilateral.
- Estimular el crecimiento cuantitativo y cualitativo de los intercambios económicos de ambos países.
- Crear un espacio económico común.
- Fortalecer las instituciones representativas y dar estabili-

dad al sistema democrático.

- Propiciar la modernización tecnológica y una mayor eficiencia en la asignación de recursos en las dos economías, a través del tratamiento preferencial ante terceros mercados y la armonización progresiva de políticas económicas.

Los principios para la ejecución del programa son: gradualidad, flexibilidad, progresividad y equilibrio, con énfasis en la integración intrasectorial. Entre el período 1986/89 se firmaron 24 protocolos, muchos de los cuales no llegaron a ser implementados.

Sin embargo, como afirmara Salgado, *«la coyuntura económica por la que atravesaban Argentina y Brasil, no era precisamente propicia a una integración profunda, aunque ésta fuese selectiva. Los gobiernos de Alfonsín y Sarney, los primeros regímenes democráticos y civiles después de un largo interregno de gobiernos militares, se debatían en los momentos más duros de políticas estabilizadoras y de ajuste de enorme dificultad. Las circunstancias que entonces se vivían y lo que sucedió después indican que la motivación fue primariamente política»*²⁹. Lo cierto es que se mantuvieron las fuentes de desequilibrio del comercio y en 1988 Brasil concentraba saldos acreedores por más de 1900 millones de dólares, conforme se aprecia infra³⁰ -ver Cuadro 2-.

*Tampoco tuvo efectos dinámicos de cambios cualitativos en la estructura del comercio por la falta de articulación del esquema de integración con una política industrial definida*³¹.

Frente a los gravísimos problemas que atravesaban las economías de América Latina y a la creciente globalización y regionalización de la economía mundial, los conceptos y *las políticas de integración experimentaron una rápida transformación, recurriendo a una apertura mutua mayor y de ritmos más rápidos, que sigue un curso paralelo con las políticas de apertura externa*

²⁹ SALGADO Germánico, «Integración latinoamericana y apertura externa», en: Revista de la CEPAL N.42, Naciones Unidas, Chile, diciembre de 1990. p.156.

³⁰ SCHAPOSNIK Eduardo y MELLADO Noemí B., «Análisis crítico de la Integración Argentina-Brasil», Cuadernos del IIL, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, setiembre 1990.

³¹ PORTA Fernando y FONTANALS Jorge, «La integración intraindustrial: el caso del Acuerdo Argentino-Brasileño en el sector de bienes de capital», en: Integración Latinoamericana, INTAL, Buenos Aires, año 14., N 152, diciembre 1989, p. 14 a 25.

implementadas.

En este contexto surge el Tratado de Integración Cooperación y Desarrollo, suscripto el 29 de noviembre de 1988, entre Argentina y Brasil. El objetivo propuesto era alcanzar, en una primera etapa, una zona de libre comercio de alcance general, en un plazo de diez años, mediante una liberalización amplia, arancelaria y no arancelaria, del comercio de bienes y servicios. Una vez lograda la armonización de políticas necesarias se conformaría, en una segunda etapa, un mercado común.

1.2.2.2. El dinamismo integrador de los años 90.

En este marco, el 6 de julio de 1990, los Presidentes de Argentina -Carlos Menem-, y Brasil -Collor de Mello-, firmaron el Acta de Buenos Aires, fijándose como fecha para la concreción del Mercado Común el 31 de diciembre de 1994, reduciendo de diez a cinco años el plazo establecido en el Tratado. Para el logro de esta meta se establece un cronograma de rebajas arancelarias lineales y automáticas a fin de arribar a la fecha prevista con un arancel cero (0).

Tales acuerdos fueron inscriptos por Argentina y Brasil en la ALADI como Acuerdo de Complementación Económica N.14, el 20 de diciembre de 1990 y entraron en vigor el 1 de enero de 1991.

Es así que finalmente se arriba, el 26 de marzo de 1991 en Paraguay, a la suscripción del Tratado de Asunción por parte de los Presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que dio origen al MERCOSUR.

El dinamismo que adquiere la integración en los años 90 con el fortalecimiento de los gobiernos democráticos en la región y la adopción de políticas económicas similares se ve reflejado en la creación del MERCOSUR, el SICA, el NAFTA y los Acuerdos de Cooperación Económica que celebra Chile con México, EE.UU. y Venezuela.

La integración ha experimentado un giro hacia un modelo esencialmente comercialista. Y esto parece acelerarse con la institucionalización del MERCOSUR, la Iniciativa Bush -tendiente a la formación de un espacio económico ampliado a nivel continental, (Washington, 27 de junio de 1990), y el Acuerdo de los países del

MERCOSUR con EE.UU. o «4 más uno» -cuyo propósito es compatibilizar la integración regional con la Iniciativa Bush (Washington, 19 de mayo de 1991)».

Las iniciativas integradoras latinoamericanas están enmarcadas dentro del proceso de liberalización del comercio con terceros países y con una inclinación de apertura indiscriminada a la economía internacional. Esto ha llevado a la reflexión de algunos analistas -Salgado³², Bekerman³³- sobre si es posible la compatibilización, convergencia o viabilidad de estos procesos en un contexto de apertura.

En el fondo de este planteamiento subyace el viejo dilema sobre si la integración regional es un obstáculo al libre comercio y a la integración en la economía mundial; o si debe privilegiarse al proceso integrador para lograr una mejor inserción en la economía mundial y en este caso, dada la situación de apertura unilateral de los países, cuáles son los cambios a introducir para el logro de este propósito.

Hay una disyuntiva entre liberalización e integración y en esta última opción existen diferencias en cuanto a desarrollar:

- *una estrategia para la integración que apunte a incrementar el comercio, utilizando los recursos existentes en los países miembros* (concepción basada en las ventajas comparativas estáticas); o

- *una estrategia que aspire a lograr cambios estructurales en la competitividad externa conjunta a través de una ampliación cualitativa de la capacidad productiva.* Se trata de producir ventajas comparativas dinámicas.

En el análisis de estas propuestas teóricas se debe tener en cuenta, por un lado, que, *no obstante los innumerables acuerdos, tratados y alianzas, ellos se traducen en asociaciones de países que muestran una importante asimetría en cuanto a sus historias sociales, al desarrollo de sus economías, a la participación en el avance científico y tecnológico; como así también al tamaño y*

³² SALGADO Germánico, «Integración latinoamericana y ...», op.cit., p. 147 a 169.

³³ BEKERMAN Marta, «Apertura importadora e integración en América Latina», en: «Anais do I Seminario de Universidades pela Integración Brasil e Argentina», Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 12, 13 e 14 de Novembro de 1991, Brasil, p. 271.

composición de la población, y su superficie y localización territorial.

Por otro lado, a pesar de las transformaciones que se han operado y que le dan una fisonomía particular al sistema económico internacional -descriptas en el marco teórico general de esta investigación-, lo cierto es que los países centrales recurren a las más diversas formas de proteccionismo en sus relaciones comerciales internacionales, en perjuicio de los países periféricos o subdesarrollados, en abierto contraste con la tendencia que muestran estos últimos a la apertura generalizada de sus economías.

En relación con la corriente de liberalización del comercio exterior que predomina en nuestros países, ella responde a la convicción de la necesidad de cambiar el modelo de desarrollo y hacer de la exportación el eje dinámico del crecimiento de la economía. La justificación teórica se encuentra en los principios ortodoxos del comercio internacional, «las políticas proteccionistas y de sustitución de importaciones alejan a la economía de la competitividad en la asignación de recursos», cuyo fundamento se halla en la teoría de las ventajas comparativas -de Ricardo-. Conforme a esta concepción, una vez removidas las trabas al comercio, la libre competencia hará que recobren plena vigencia las ventajas comparativas de un país, en función de la dotación de factores.

El campo doctrinario subyacente en el dinamismo integrador de América Latina, y que privilegia la integración en la economía internacional, encuentra su fundamentación teórica en el análisis tradicional de la teoría de las uniones aduaneras de Jacob Viner. Esta posición parte de la premisa de considerar que los beneficios del librecambio son superiores a los de la integración -Union Aduanera, según la terminología de su autor-. El origen de este mayor beneficio se encuentra en la promoción -por parte del librecambio- del reemplazo de producciones domésticas por importaciones de bajo costo -creación de comercio- y ello deriva en un mayor bienestar*, en función de la asignación de recursos dados y la especialización

* Hay creación de comercio cuando se sustituye la producción propia por, la de menores costos, del socio y, desviación del comercio cuando se sustituyen las importaciones de terceros, de menores costos, por la del socio, de mayores costos.

internacional³⁴.

El auge integrador parece confiar en los mecanismos del mercado, lo que los convierte en experiencias frágiles y limitadas -amenazadas por una nueva involución-, de no mediar una mayor regulación consciente por parte de los gobiernos democráticos para conducir los resultados hacia los objetivos económicos y sociales deseables. De allí que el propósito de la nueva dinámica sea lograr una mayor vinculación económica intrarregional, como plataforma para lograr una mejor inserción internacional.

Es a partir de la década del 70, que el modelo de desarrollo endógeno, basado en la sustitución de importaciones, comienza a reemplazarse por el modelo de desarrollo exógeno.

En consecuencia, *a diferencia de lo que ocurriera en los esquemas anteriores, la integración dejó de ser una estrategia defensiva dirigida a la creación de espacios económicos protegidos de la competencia externa, para adquirir una participación activa en las políticas económicas orientadas a la apertura de los mercados, al aumento de la competitividad y las inciativas empresariales*, con el objetivo de disminuir la tendencia a la marginalidad regional en los flujos mundiales de comercio e inversiones. Sin embargo, como indica Bekerman, para que los procesos de integración regional brinden sus frutos -aumento de productividad, como consecuencia de un mejor aprovechamiento de las economías de escala y de especialización, y mejoramiento de la capacidad negociadora externa- deben lograr una «amplia coordinación de políticas macroeconómicas y microeconómicas». Su ausencia puede reproducir regionalmente patrones de especialización intersectorial similares a los del centro-periferia o Norte-Sur³⁵.

Resulta necesario resaltar que, aún dentro del modelo de desarrollo exógeno, se plantean dos alternativas de crecimiento orientado a las exportaciones:

- *A través de la liberalización comercial y neutralidad de incentivos* -versión neoclásica, ya que el libre comercio permite el

³⁴ FFRENCH-DAVIS Ricardo, «Distorsiones del mercado y teoría de las uniones aduaneras», en: Integración Latinoamericana N.44, INTAL, Buenos Aires, Argentina, marzo 1980, p. 41 a 47.

³⁵ BEKERMAN Marta, SIRLIM Pablo, «Política comercial e inserción ...», p. 75.

aprovechamiento máximo de la especialización internacional-

- *Por medio de políticas comerciales e industriales selectivas y activas.* La expansión de las exportaciones debe formar parte de una estrategia global de desarrollo industrial³⁶.

Es evidente que América Latina, en general, y Argentina en particular, han elegido la primera opción.

A modo de conclusión, se sostiene que, si bien las corrientes comerciales de la región con el resto del mundo se intensificaron, ello no implica que la elección de la estrategia de integración de mercados, como alternativa para mejorar la inserción internacional, sea de por sí una salida viable al intento de enfrentar el impacto regresivo y desarticulador de nuestras sociedades. Es preciso dotar de contenido a la integración, para luego admitir que la misma sea una salida hacia el objetivo del desarrollo.*

1.3. EL TRATADO DE ASUNCION Y LA CONTINUIDAD DE UN MODELO.

Debido a que en forma confusa se emplean los conceptos de integración y cooperación para identificar un mismo fenómeno - cuando conceptualmente son distintos- sin diferenciar los grados**, modelos y contenidos que los caracterizan, resulta necesario plantear, a los fines de poder lograr una clarificación, qué objetivos se persiguen

³⁶ BEKERMAN M., MARTICORENA A., ídem., p. 254.

* Nótese que el volúmen de las exportaciones de América Latina, en 1994, se incrementó a una tasa del 8,3%, similar a la de 1992 y, con relación a las importaciones el cuántum aumento en 11,7%, CEPAL, «Balance preliminar...» op. cit.

** Conforme a la clasificación tradicional se distingue: a) Zona de Libre Comercio: Se elimina toda restricción cuantitativa y cualitativa al intercambio recíproco de bienes, manteniendo cada país su arancel respecto a terceros; b) Unión Aduanera: Supone la eliminación de todo obstáculo cuantitativo y cualitativo a los movimientos de bienes y la aplicación de una tarifa externa común -TEC- frente a terceros países; c) Mercado Común: Los países miembros no sólo eliminan las restricciones al comercio recíproco sino que, también, cualquier obstáculo que restrinja la libre circulación de factores de la producción; d) Unión Económica: Se combina la eliminación de obstáculos a la movilidad de bienes y factores productivos, con la armonización de políticas macroeconómicas nacionales; e) Integración Total: Presupone la unificación de las políticas económicas y, además el establecimiento de instituciones comunitarias de naturaleza supranacional cuyas decisiones son obligatorias para los países miembros y sus poblaciones. En la práctica, los múltiples procesos de integración poseen elementos de las diferentes etapas, en: BALASSA Bela, «Teoría de la Integración Económica», Ed. Uteha, México, 1964, p. 2.

o se debieran perseguir por cada uno. De esta manera se puede determinar de cuál integración hablamos y así se logra definir el modelo e identificar los beneficiarios del mismo.

La *integración* desde la cual se trabaja, parte de un concepto estructural y se define como «*el proceso de creación de un espacio económico, político y social por la interpenetración estructural, voluntaria y solidaria de los Estados Parte, a partir de intereses comunes, que tiene como objetivo el desarrollo y cuyos mecanismos e instrumentos quedan definidos en el Tratado que le da origen*». Ello implica crear un espacio de solidaridad entre las naciones. En la solidaridad se encuentra la idea de destino común siguiendo a Marchal³⁷, pero también ese proceso es voluntario, de naturaleza estructural y dinámica, como afirma Vacchino³⁸. El Tratado es el elemento unificador por excelencia, ya que es el reflejo de los intereses colectivos sobre los particulares de los Estados miembros. Mientras que la *cooperación* tiene como propósito «el establecimiento y la concertación de acuerdos y proyectos específicos, múltiples pero autónomos, fundados en el mutuo interés y conveniencia», no se asumen compromisos adicionales, finaliza cuando se cumple el fin determinado o decae el interés que lo motivó³⁹.

En la integración subyace un campo doctrinario, como se pusiera de resalto en las líneas teóricas de esta investigación, de principios, valores, fines y medios que dan respuesta en el campo teórico a los por qué, para qué y para quiénes. Por tal motivo, un modelo de integración no es acrítico, contiene siempre un proyecto político consecuente con los objetivos a alcanzar -que alientan el accionar de sus miembros y de las sociedades participantes-, en consecuencia resulta necesario conocer las razones que lo informan, para saber qué modelo de integración se maneja, cuáles son sus objetivos y mecanismos. *El modelo no es único, ni tampoco generalizable, puede ser liberal o dirigista; librado a la fuerza del mercado o planificado; con interrelacionamiento económico competitivo o complementario; con funcionalidad institucional inte*

³⁷ MARCHAL André, op. cit.

³⁸ VACHINO Juan Mario, «Integración económica regional», op. cit., p. 70.

³⁹ VACHINO Juan Mario, ídem, p. 585.

gubernamental, comunitaria o mixta; hegemónico o solidario; entre iguales o desiguales; para adquirir un status real o posicionamiento comercial en el concierto internacional; de concentración o distribución de los costes y beneficios de la integración; de inclusión o exclusión social; de crecimiento o desarrollo.

A los fines de identificar el modelo y, teniendo en cuenta que cada agrupación puede presentar rasgos propios y diferenciables - conforme a la realidad económica, política y social interna y externa en que está inmerso históricamente-, resulta necesario buscar categorías más generalizables, que permitan establecer las similitudes y diferencias. Para el logro de este propósito seleccionamos:

- *Los objetivos perseguidos por el esquema de integración.*
- *La razón o pensamiento teórico que lo informa.*
- *La estructura económica y social de los países.*
- *El rol del Estado, tanto en los países que lo integran como en el propio agrupamiento.*

1.3.1. Objetivos.

A los fines que se señalaran, es imprescindible conocer los objetivos expresados por el Tratado de Asunción, como así también sus mecanismos.

El *objetivo formal y explícito es la conformación de un Mercado Común*, y de su Preámbulo se desprenden sus *objetivos finales* que son: *lograr el desarrollo económico con justicia social, lograr una adecuada inserción internacional y mejorar la calidad de vida de sus habitantes*. Estos objetivos no difieren de los que tradicionalmente se expresaran en los tratados constitutivos de los agrupamientos económicos de América Latina -ALALC, ALADI, Tratado de Integración Argentina-Brasil, como antecedentes del MERCOSUR, pero en ello tampoco se diferenció el MCCA.

En el mismo Preámbulo se establece, por una parte, como prerrequisito para lograr el objetivo del desarrollo económico con justicia social, la ampliación de las dimensiones de los mercados nacionales a través de la integración. Por otra parte, se considera que para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, es

necesario promover el desarrollo científico y tecnológico y modernizar las economías, para ampliar la oferta y calidad de los bienes y servicios disponibles.

El tamaño del mercado se convierte así en condicionalidad o motor del desarrollo económico con justicia social y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes se obtendrá, con el aumento cuantitativo y mejoramiento cualitativo de la oferta de bienes y servicios.

De lo expuesto se desprende que ***la naturaleza intrínseca del modelo es mercantil y los instrumentos adoptados para la conformación del Mercado Común son, también, esencialmente comerciales:***

- Programa de liberación comercial, consistente en rebajas arancelarias, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de toda restricción no arancelaria.

- El establecimiento de una tarifa externa común -TEC-, que incentive la competitividad de los Estados parte.

- La adopción de una política comercial común con relación a terceros países y coordinación de posiciones en foros económicos-comerciales. Ello significa que la coordinación de políticas se agota, en lo comercial, con relación a terceros, mientras que en otros aspectos, a nivel internacional, quedan en libertad de acción.

Las bases de partida son evidentes: ***alcanzar un grado comprometido de integración, en todo caso no menor al de una Unión Aduanera.*** A ese modelo central se le podrían ir incorporando nuevos países (caso del ofrecimiento efectuado a Chile por los países del MERCOSUR y, a su vez, la propuesta del gobierno chileno de sumarse como miembro asociado; o la incorporación de Bolivia a un status de observador -Acuerdo Presidencial de Colonia del Sacramento, Uruguay, del 17 de enero de 1994-)*.

El modelo resulta claro, como se expresara, libre comercio entre las partes y preferencias comunes frente a terceros -dentro del contexto de apertura y liberalización económica por parte de sus integrantes-. Es fiel reflejo de la nueva concepción integracionista

* Véase, las implicancias jurídicas en «Aspectos Jurídicos», Cap. II, «Instituciones surgidas del Tratado de Asunción».

sobre una apertura mutua mayor y de ritmos más rápidos.

La creación del Mercado Común del Sur estaba prevista para el 1° de enero de 1995, pero por decisión N.13/94 del Consejo del Mercado Común se redefinieron los plazos del proceso, estableciéndose que en lo inmediato los esfuerzos se encontrarían dirigidos a alcanzar una Unión Aduanera con el establecimiento de una AEC.

Las estrategias adoptadas por los países para el logro de los objetivos enunciados son clásicas y de carácter ortodoxamente economicista-dentro de la integración convencional de mercados-: no existen lineamientos básicos de una política comunitaria, ni sobre los mecanismos de compensación de costos y beneficios de la integración, como de sus consecuencias, agregándose a ello la ausencia de institucionalidad mixta o comunitaria y la falta de medios de financiamiento propio.

En esta opción, la inversión se convierte en una variable totalmente dependiente del mercado -sin tener en cuenta que las fuerzas del mercado no pueden, por sí solas, producir tasas óptimas de ahorro e inversión allí donde los beneficios son sociales, como en salud y educación, entre otros- y, en consecuencia, no está sujeta a condicionamientos derivados de políticas concertadas a nivel nacional, local y regional.

1.3.2. Justificación teórica del modelo.

Como ya se analizara, *la línea teórica que ha dado sustentabilidad a las experiencias de integración de América Latina, y que tiene una influencia ideológica decisiva en el modelo MERCOSUR, es la teoría ortodoxa o convencional de la integración -utilizando la terminología de Ffrench-Davis⁴⁰-, ya que todas se han adscripto a la integración de mercados de productos, adoptando la modalidad de zonas de libre comercio o uniones aduaneras.*

Sus raíces se encuentran en la teoría clásica del comercio internacional que diera fundamento a la teoría de las Uniones Aduaneras con sus reformulaciones a través de la crítica y que ya se trataran

⁴⁰ FFRENCH DAVIS R. y GRIFFIN K. B., «Comercio internacional y políticas de desarrollo económico», Fondo de Cultura Económica, México, 1966, p. 9.

al analizar los antecedentes inmediatos del MERCOSUR.

Conforme a esta teoría no toda integración -Unión Aduanera- es en principio conveniente. Hay que medir los efectos -creación o desviación de comercio- y en función de ellos -si hay creación-, resulta imprescindible remover los obstáculos. En tanto, la intervención del Estado, que debe ser prescindente, se encuentra limitada a los aranceles. Cualquier otro instrumento de política económica debe ser neutro.

Como bien lo señalara Ffrench-Davis, en las economías como las nuestras -con heterogeneidades- la creación del comercio puede reducir el bienestar y su desviación, aumentarlo⁴¹.

Pero aún dentro de este modelo básico -integración de mercados- existe un verdadero divorcio entre la teoría y la motivación del cambio de estructura de producción y comercio -puesta de manifiesto en el mismo Tratado de Asunción, que persigue el cambio cuantitativo y cualitativo de la oferta de bienes y servicios-.

El comercio sobre la estructura productiva actual puede ser importante, pero lo más significativo resulta el aprovechamiento de las posibilidades de intercambio para modificar las estructuras de producción y comercio, es decir los efectos dinámicos de la integración que, según Salgado, no han sido tratados adecuadamente ni por la teoría convencional ni por las teorías alternativas⁴².

El modelo de integración del MERCOSUR responde a la modalidad de integración mercantil y a los postulados ortodoxos clásicos de la teoría de la integración. El libre mercado fue una creación teórica ideal de la escuela clásica, ya que en el mundo actual, la atomicidad y la transparencia del mercado no existen, sino que por el contrario, los mercados son monopólicos u oligopólicos, en donde reina el proteccionismo en sus más variadas formas y los productos no son homogéneos sino cada vez más diferenciados como exigencia del nuevo modelo de acumulación capitalista. «...El llamado mercado, ideológicamente tan de moda, ha sido suplantado en gran medida por la planificación pública y privada. En efecto, hace ya bastante tiempo que las manos visibles del Estado y la empresa

⁴¹ FFRENCH-Davis R., «Distorsiones del mercado y...», op. cit, p. 47.

⁴² SALGADO Germánico, «Integración latinoamericana y...», p. 163 a 169.

transnacional han reemplazado en gran parte la mítica mano invisible del capitalismo del *laissez-faire*, si es que éste existió alguna vez...»⁴³.

La integración, entonces, no se acota en los mercados, resulta ser multidimensional-económica, política, educativa, cultural, social-, ni tampoco constituye un fin en si mismo, ni es beneficiosa por definición, sino que, como se expresara en el prólogo, es una variable dependiente del desarrollo. De allí resulta la necesidad de definir cuál es la sociedad que queremos para nuestro futuro, en suma, cuál es nuestro estilo de vida.

El desarrollo es un proceso de profunda transformación estructural. No se importa. En consecuencia, la integración como estrategia de desarrollo sólo es funcional en la medida que refleje la real jerarquía de los objetivos sociales.

1.3.3. Estructura económica y social de sus integrantes.

Nuestras unidades nacionales son heterogéneas, presentan diferentes niveles de modernidad y desarrollo y poseen problemas graves de marginación y dualidad social. Desde la perspectiva estructuralista los problemas económicos fundamentales de América Latina son de origen histórico y de índole endógena y estructural.*

A juicio de Rosales⁴⁴, se destacan tres características fundamentales en estas economías:

- *La vigencia de un patrón de inserción comercial* que, dadas las tendencias del comercio internacional, conduce a una especialización empobrecedora.

- *El predominio de un patrón productivo desarticulado*, vulnerable, altamente heterogéneo y concentrador del progreso técnico, incapaz, en consecuencia de absorber productivamente el

⁴³SUNKEL Osvaldo, «Las relaciones centro-periferia y la transnacionalización», en: «El sistema centro-periferia en transformación», Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economía Política, N. 11, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, España, 1982, p. 48.

* Véase "Aspectos Sociales", Cap.I. "Políticas Sociales".

⁴⁴ ROSALES Osvaldo, «Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano», en: Revista de la CEPAL N. 34, Naciones Unidas, Santiago de Chile, abril de 1988, p. 34.

incremento de la fuerza del trabajo.

- *La persistencia de una distribución de ingresos altamente concentrada y excluyente*, que evidencia la incapacidad del sistema económico para reducir de manera perceptible la magnitud de la pobreza.

Según el Informe Mundial sobre Desarrollo⁴⁵ en la Argentina, el 20 % de la población participa del 51,6% de la riqueza que genera el país y en Brasil ese mismo porcentaje de población participa del 67,5%, lo que lo convierte en el país con mayor inequidad en la distribución del ingreso. Si tenemos en cuenta la presión fiscal - recursos tributarios en relación al PBI- en los países miembros*, la misma está compuesta mayoritariamente por impuestos indirectos. La relación en los países desarrollados es inversamente proporcional: la mayor presión tributaria está compuesta por impuestos directos.

Se suma a lo anterior, como problemática, la asimetría existente en las relaciones comerciales de los países miembros y la consiguiente dependencia de los países pequeños -Brasil participa con el 4% de sus exportaciones totales y Argentina con el 16%, frente al 35% de Paraguay y el 40% de Uruguay-.

La base de las relaciones comerciales recíprocas es muy pequeña, tal como se ha puesto de resalto -tanto en volumen** como en su composición-, para lograr un entrelazamiento económico complementario y duradero, de manera tal que, los déficits - coyunturales o relacionados con el tipo de cambio- pueden poner en constante peligro al proceso de integración, tal como ocurre con la reciente devaluación monetaria del 6,16% por parte de Brasil.

La teoría convencional de las Uniones Aduaneras no tiene en cuenta el problema de las heterogeneidades, tanto en el grado de desarrollo industrial y tecnológico, como en la dimensión de los mercados y estructura económica y social. En virtud del criterio de bienestar -asociado a la creación de comercio- pasa por alto la cuestión de la distribución de costos y beneficios, uno de los proble-

⁴⁵ Informe sobre el Desarrollo, Banco Mundial, 1993, p. 302.

* Véase, cuadro «Recursos tributarios con relación al P.B.I.», en «Rol del Estado».

** Las exportaciones intrarregionales se duplicaron en el período 90/94, de 4.100 millones de dólares a 11.400 millones de dólares, mientras que las destinadas a terceros países se caracterizan por su relativa atonía, en «Balance preliminar...», CEPAL, op. cit., p. 28.

mas más graves de las economías latinoamericanas. De este modo, ignora cómo se comporta el sistema económico cuando se libera un mercado plagado de distorsiones endógenas e intrínsecas. Los conflictos que se pueden originar son tan serios que podría verse amenazada la viabilidad de la Unión si no se encuentran mecanismos para compensar los efectos.

Pero si bien, en el MERCOSUR se ha reconocido la importancia de la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes a escala económica, monetaria, industrial, agrícola, servicios, fiscal, de transportes y comunicaciones, aduanera, cambiaria y de capitales, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia, en la práctica se está muy lejos de realizarlo, sobre todo en materia monetaria e industrial -ejemplo de ello, es lo que está ocurriendo con el sector automotriz y la devaluación monetaria por parte de Brasil-*

Al no existir la definición de un perfil tecnológico productivo propio y un diseño de política industrial conjunta, los sectores de la pequeña y mediana empresa no pueden enfrentar el proceso. En la agricultura el problema es similar, la concentración en los sectores de insumos y agroalimenticios se profundiza, mientras que la involución y la dispersión cunden entre los pequeños productores, por la ausencia de ayuda estatal para resistir la competencia.

La falta de políticas conjuntas en esta materia conduce a un agravamiento de las desigualdades regionales, ya que tratándose de una integración de libre mercado, los polos de desarrollo continuarán atrayendo capitales, profundizándose las desigualdades regionales. Sus efectos están a la vista -Norte de Brasil, Noroeste y

*Brasil fijó un cupo para la importación de autos terminados -12750- desde Argentina y, al mismo tiempo baja sus aranceles -del 17% al 2%- para la importación de autopiezas fabricadas fuera del MERCOSUR. Esta actitud genera un perjuicio a las fábricas radicadas en Argentina, con relación a sus costos -importan con un arancel del 18%- en beneficio de los importadores brasileños -autopartistas- debido a que pueden colocar en Argentina sus productos con un arancel 0. Ello encuentra explicación en el abultado déficit comercial que está sufriendo el país vecino y, simultáneamente persigue como propósito reorientar en su beneficio los proyectos de inversión de General Motors, Mazda, Peugeot, Toyota, Chrysler, entre otros que en principio se dirigían hacia Argentina. -Al tiempo de efectuar este trabajo se encuentra en suspenso por 15 días la medida tomada-. También la devaluación monetaria del 6,16% se encuentra motivada por su déficit de la balanza comercial.

Sur de Argentina-. Más que una integración entre países, se convierte en una integración de regiones⁴⁶, cuyo eje se extiende de San Pablo a Buenos Aires.

La prevalencia de los objetivos económicos y la instrumentación comercialista para el logro de los mismos -que caracterizaran a los procesos de integración en Latinoamérica- han dejado de lado aspectos cruciales de nuestras problemáticas, demostrando que los instrumentos escogidos no han sido los apropiados. Ello se ve reflejado en la actitud crítica expresada por el universo encuestado y que se expone en «Opinión respecto al funcionamiento de los organismos regionales de integración».*

1.3.4. Rol del estado en el ámbito económico.

Conforme a lo expresado en el prólogo, el papel del Estado, tanto en el proceso integrador como a nivel nacional, se trató como una dimensión, en consecuencia nos remitimos al Título «El Rol del Estado».

No obstante ello, y a partir del análisis que efectúa Aníbal Pinto de los estilos de desarrollo -considerando que tienen plena vigencia y se caracterizan por su rigor científico**- vinculándolos con los sistemas -capitalista, socialista- y estructuras -desarrolladas, subdesarrolladas-, podríamos diferenciar al *liberalismo de las economías mixtas*, conforme al rol del Estado en el ámbito económico y a su justificación teórica.

Conceptualmente, *¿qué se entiende por estilo y cómo se vincula con el modelo de integración?*

⁴⁶MORON DE MARCADAR B., «El comercio internacional y la propuesta neoconservadora del MERCOSUR», en: Revista Nueva Sociedad, N. 133, año 1994, p. 117.

*Véase, «Aspectos sociales», Cap. I. «Políticas sociales».

**»Cuando muchas tesis políticas y económicas en auge están sustentadas en sofismas y peticiones de principios (como el neoliberalismo), los «estilos de desarrollo» son un ejemplo de rigor técnico. En la metodología matemática utilizada se reproduce en un conjunto de ecuaciones el funcionamiento económico y de ciertas variables sociales en el pasado, y sobre esa base se proyectan políticas alternativas, cuya viabilidad y consecuencias muestra el modelo; todo con total transparencia, haciendo explícito los supuestos y permitiendo el ensayo de cualquier otra alternativa. De tal modo, pueden someterse a «experimentación» y prueba las hipótesis cualitativas». CALCAGNO, Eric. «Evolución y actualidad...». op.citada, p.67

Al analizar los estilos de desarrollo, Aníbal Pinto los define como: «la modalidad concreta dinámica de desarrollo de una sociedad en un momento histórico determinado, dentro del contexto establecido por el sistema y la estructura existente y que corresponde a los intereses y decisiones de las fuerzas sociales predominantes», es una categoría derivada y dependiente de las otras dos -sistemas y estructuras-⁴⁷. Según Calcagno el estilo sería «la opción política, social y económica adoptada dentro de un sistema y estructura»⁴⁸ y en el ámbito económico Pinto lo define como: «la manera en que dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quienes y cómo producir bienes y servicios»⁴⁹.

En el *liberalismo* es la mano invisible del mercado la que asigna los recursos y distribuye sus beneficios. Se basa éste en los principios de la escuela clásica del *laissez-faire* y *laissez passer* -es una concepción ideal que como experiencia histórica, en su forma pura, no se ha dado- a, diferencia de las *economías mixtas* donde el Estado comparte, en mayor o menor medida, con los agentes privados la asignación de recursos o la distribución de los frutos.

Estos dos estilos económicos, en un nivel de abstracción general, se darían tanto en la estructura desarrollada como subdesarrollada, pero el liberalismo sería exclusivo del sistema capitalista, de la misma manera que las economías centralmente planificadas son exclusivas del sistema socialista. Pero aún dentro de este último sistema, se podría diferenciar a aquellas que adoptan mecanismos de mercado.

En la economía real el estilo predominante es el de economía mixta, pero adquiere diferentes matices según que el Estado pueda asumirse como responsable, subsidiario o no, de la distribución, asignación de recursos y la estabilización. Las políticas económicas y sociales como así también las de inserción internacional, responden a los estilos económicos alternativos. Cada uno tiene

⁴⁷ PINTO Aníbal, «Estilos de desarrollo: conceptos, opciones, viabilidad», en: El trimestre económico, Vol. XLV (3), N. 179, México, julio-setiembre de 1978, p. 566 y 67.

⁴⁸ CALCAGNO Alfredo Eric, «Evolución y actualidad de...», p. 55.

⁴⁹ PINTO Aníbal, «Estilos de desarrollo: conceptos, opciones, viabilidad», en: El trimestre económico, Vol. XLV (3), N. 179, México, julio-setiembre de 1978, p. 566 y 67.

su código genético, según expresa Calcagno, -que se manifiesta no sólo en la concepción general, sino también en la inserción externa, en los agentes económicos preponderantes, en el perfil industrial y agropecuario, en las políticas de ingreso y de acumulación de capital⁵⁰, de allí que consideremos a la integración como variable dependiente del desarrollo. De esto se deriva que es funcional al estilo de desarrollo que se elija.

Aún si se adopta al mercado como el instrumento fundamental en la asignación de recursos, el rol del Estado en este proceso sigue siendo importante pues el mercado resulta inoperante para destinar medios a la inversión social.

Los mercados necesitan un marco regulador a fin de garantizar, aún, los principios básicos de la competencia en los que la teoría clásica fundamentaba su postura, es decir: la libertad efectiva de ingreso, el acceso a la información y la prevención de las prácticas monopolistas, para facilitar bajo estas condiciones, la asignación eficiente de los recursos.

Ninguno de estos temas puede ser resuelto de forma aislada. *La integración, como estrategia de desarrollo, abarca una compleja red de problemas que se encuentran íntimamente vinculados y requieren alternativas propias.*

1.4. LOS MODELOS DE INTEGRACION

En base a la relación existente entre estilos de desarrollo, sistemas y estructuras y, entre objetivos perseguidos por el modelo, pensamiento subyacente, igualdad o desigualdad entre sus miembros y rol del Estado, hemos utilizado estas categorías para poder clasificar de una manera simplificada los modelos de integración existentes. El análisis, así efectuado, se focaliza en América Latina y los antecedentes del MERCOSUR, que es el objeto de este trabajo.

⁵⁰ CALCAGNO Alfredo Eric, efectúa un estudio de las interrelaciones que se dan entre las categorías de análisis utilizadas por Pinto, limitándolo a los estilos económico, social y político con el sistema capitalista dentro de la estructura subdesarrollada, en ídem, p. 63.

En esta clasificación hemos tenido en cuenta, por una parte, las categorías generalizables referenciadas y, por la otra, el concepto de modelo, de manera tal que sólo se utilizó a los arquetipos. Todo ello nos permitió lograr una identificación de los modelos, en base a las similitudes y diferencias que hemos venido desarrollando en el transcurso del trabajo.

Este enfoque revaloriza los aspectos cualitativos del desarrollo como así también los de la integración. De este modo, *se reconoce como real la existencia de una pluralidad de estilos de desarrollo y, en consecuencia, de modelos de integración.*

Ante la rigidez del modelo liberal, -imperante en América Latina- que parece ser el único valioso y viable para lograr una salida a la estructura del atraso y posicionarse en el hoy «Primer Mundo», *se contraponen el pluralismo de los estilos de desarrollo.* Ello es resaltado por Calcagno al expresar que, «Dentro del discurso neoliberal predominante, parece que el crecimiento es la consecuencia natural de la aplicación de determinadas políticas macroeconómicas y reformas estructurales (privatizaciones, desregulaciones, etc) que espontáneamente lo generan, dinamizado por la economía internacional. Este esquema sería inevitable -no hay otra alternativa- y, además, deseable; por más que sea socialmente injusto, la prosperidad que genera terminará difundándose a otros estratos de la población. Por el contrario, los «estilos de desarrollo» enseñan, ante todo, que existe una pluralidad de soluciones políticas y económicas posibles, donde los beneficiarios y los perjudicados no son los mismos, y que tienen muy distintas implicancias sociales y culturales; además esos estilos no se desarrollan espontáneamente por que se liberen las fuerzas del mercado...sino que se logran y consolidan a través de políticas públicas y procesos políticos...que incluyen además la posibilidad de cambio de sistema y estructura»⁵¹.

La definición del modelo de integración que implica, a su vez, precisar la sociedad que queremos para nuestro futuro, *debe ser producto de una decisión de base social amplia, su ausencia lo*

⁵²CALCAGNO Eric, «Evolución y actualidad...», op. cit., p. 66.

⁵¹MICHEL Albert, «Capitalismo contra capitalismo». Edit. Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1a. edición, 1992.

APORTES PARA LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

Estructura Sistema	Desarrollada	Subdesarrollada
Capitalista	Liberalismo: Integración en la economía mundial en base a la teoría de los costos absolutos y relativos.	Liberalismo: Igual a la desarrollada
	<p>Liberal: (modelo anglosajón, según Michael Albert). Integración comercialista -de mercados- basada en la teoría ortodoxa de la integración (b)</p> <p>Economía Mixta: Integración entre economías</p> <p>Dirigista: (modelo renano según la denominación del mismo autor) Integración de mercados y políticas (c)</p>	<p>Liberal: Integración comercialista-de mercados-, cuya base ideológica es igual a la desarrollada . . . (d)</p> <p>Economía Mixta: Igual a la desarrollada</p> <p>Dirigista: Integración de mercados y políticas, la misma base ideológica que la desarrollada . . . (e)</p>
Socialista: Modelo de Integración de economías centralmente planificadas (a)		

(a) Consejo de Ayuda Mutua Económica -CAME-. Si bien tiene interés histórico, se lo menciona como experiencia de integración. En América Latina no existe como antecedente.

(b) Ejemplo: NAFTA, se involucra a un país latinoamericano -México-, típico caso de integración hegemónica, entre desiguales.

⊙ Relacionado con las teorías del crecimiento económico y la teoría estructuralista de la integración, como base de sustentación de políticas concretas. Ejemplo: Unión Europea.

(d) Primacía de las fuerzas del mercado; con interrelacionamiento económico competitivo; con funcionalidad institucional intergubernamental; hegemónico; entre desiguales; para adquirir un posicionamiento comercial y orientado hacia afuera de la región; de concentración de beneficios y costos de la integración, no interesa el desarrollo económico y social equilibrado; de exclusión social, con base social restringida; cuyo objetivo es el crecimiento económico y el reforzamiento de intereses sectoriales. ALALC -como modelo mercadista pero dentro de una política de desarrollo industrial-, ALADI, MERCOSUR.

(e) Integración de tipo pluridimensional, es compatible con la planificación, posee interrelacionamiento económico complementario; funcionalidad institucional mixta o comunitaria; solidario; mecanismos de distribución de costos y beneficios, interesa el desarrollo económico y social equilibrado; de inclusión social, con base social amplia; orientado hacia la región, para adquirir un status real en la economía internacional y objetivo el desarrollo equilibrado. Ejemplo: Grupo Andino -en su concepción original y no teniendo en cuenta las transformaciones que ha sufrido hasta la actualidad-.

convierte en un modelo de exclusión social y representativo de los intereses sectoriales. Ello se vio reflejado en la percepción coincidente de los encuestados, quienes sostuvieron que el MERCOSUR fue producto de la decisión de los gobiernos y de los grandes grupos económicos locales y externos y es este sector el beneficiario del proceso*.

Dentro de esta línea argumental se considera que, si bien la integración regional es cada vez más necesaria, por razones políticas y económicas, para que ella sea viable y funcional al objetivo del desarrollo *es necesario adecuar los fines perseguidos con los medios adoptados como instrumento.*

La integración es un fenómeno multidimensional: político, económico, social, educacional, cultural y jurídico. Si bien es prematuro realizar un balance, hay que tener presente que el MERCOSUR debe enfrentar no sólo el desafío del contexto internacional sino también del regional. Tiene que dar respuesta, a los problemas sociales y educacionales, que existen y son acuciantes, y no únicamente a los económicos, como manera de impedir que se acentúe nuestra asimetría internacional, regional e interna.

La percepción de la multidimensionalidad del proceso integrador fue claramente expuesta por los entrevistados argentinos y brasileños en la encuesta realizada, al definir como limitaciones del modelo MERCOSUR los «aspectos sociales».*

De allí que *el modelo debe ser la expresión de los objetivos sociales para que se transforme en un núcleo de inclusión social.*

* Véase «Evaluación de las negociaciones gubernamentales» y «Participación social en el MERCOSUR», en «Opinión de los actores sociales sobre el MERCOSUR y sus alternativas».

EL ROL DEL ESTADO EN EL PROCESO DE INTEGRACION MERCOSUR

María Amelia LOPEZ

SUMARIO: 1. Estado y Mercosur. 2. Se perfila Mercosur. 3. Conclusiones.

1. ESTADO Y MERCOSUR

En las décadas de los 70 y los 80, los cambios que se dan en la coyuntura económica internacional y las crisis de modelos burocrático-militar autoritario en los países integrantes del hoy vigente espacio de integración del MERCOSUR¹, dieron cuenta a los diferentes grupos hegemónicos, de la necesidad de un cambio para una nueva inserción en la economía internacional.

En este período, en el que se pivotea entre estado-autoritario y estado-democrático, vamos a participar, con la llegada al poder de gobiernos legitimados por el voto de las mayorías, de la rearticulación social condicionada por las políticas de los regímenes autoritarios y, además, con la recesión más importante de la economía mundial en estos últimos cincuenta años.

En los cuatro países integrantes del MERCOSUR, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay se advierte un cambio en el nivel de consumo.

En Brasil se produjo por la evolución de la sociedad y de la economía del país. Hubo un proceso de desruralización y metropolización, aparecieron nuevos y más amplios sectores de clase media y trabajadores urbanos, paralelamente, con una importante concentración de riqueza. El fenómeno del desarrollo industrial de proyección multinacional permitió abaratar los costos unitarios de los

¹ O'DONNELL, Guillermo. Modernización y Autoritarismo. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1972 pp. 23 y sgts.

productos y la relación de precios entre bienes industriales y alimentos. El cambio en el consumo fue el resultado del proceso general de modernización económica y social.

En los tres países restantes, el cambio se debió a la implementación de políticas económicas, como el levantamiento de las restricciones a la importación, alentada por una compulsión consumista, que trajo como consecuencia un fuerte endeudamiento, la subvaluación del dólar y la concentración de la riqueza.

Las políticas económicas llevadas a cabo con apertura comercial donde antes había existido proteccionismo, produjeron un cambio entre los tres factores: ahorro, consumo e inversión, intensificando, aún más, la dicotomía entre consumo y producción.

Como resultado, nos encontramos con sociedades desarticuladas en la esfera económica y social que vienen desarrollando políticas de liberalización económica que condicionan, aún más, la capacidad reguladora del Estado. La injerencia del Estado se expresaba en lograr el equilibrio de las cuentas públicas, la disciplina monetaria, el saneamiento fiscal, el descenso de los ritmos inflacionarios, etc.

Hay que agregar, además, que estas realidades nacionales se gestaban dentro del marco de una economía globalizada con la percepción clara de la existencia de áreas bien definidas en ámbito internacional como la Comunidad Europea, Estados Unidos y su área de influencia, Japón y todo su entorno asiático.

2. SE PERFILA MERCOSUR.

En este contexto, nace el proceso de integración del MERCOSUR que vendría a responder a los desafíos internacionales para un mejor reposicionamiento en el logro de una mejor inserción en la economía internacional. Más allá de la buena intencionalidad política de formar este espacio integrado, ¿no deberíamos preguntarnos qué protagonismo pueden tener los estados firmantes del Tratado cuando están consustanciados con la aplicación de políticas de ajuste que excluyen a amplios sectores de la población?, ¿Cuál es el rol que van a adoptar para fijar pautas de desarrollo que incluyen a las mayorías?, ¿Qué políticas podrían implementar en forma conjunta para amortiguar las desigualdades sociales?, ¿Qué articulación entre

el Estado, sociedad y mercado se puede establecer para lograr la mayor equidad posible?.

El Tratado de Asunción, firmado en la ciudad de Asunción el 26 de marzo de 1991, ratificado por la ley 23.981 en Argentina, dice en sus considerandos: «...la integración constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social ...» y más adelante «...de promover el desarrollo científico tecnológico y de modernizar sus economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes...»²

Frente a este discurso, en el momento de debatirse el Tratado, si bien había una clara actitud integracionista, algunos legisladores plantearon la necesidad de regular este proceso de integración preocupados por la probable exclusión de regiones y sectores sociales de nuestro país y por la aceleración de los plazos. Solicitaban diseños y prioridades en la definición de las políticas macroeconómicas porque ya se visualizaba en el modelo, grandes desajustes por la escasa intervención del Estado.³

A modo de ejemplo de los dos planos que se manejaban entre los objetivos del texto del Tratado y la realidad, con respecto a la educación y al diferente impacto que tendría este proceso de integración en las diferentes regiones, es lo que se deduce de la intervención de un legislador que respondía, con cierta ironía, a otro que sostenía las bondades inherentes a este proceso «... el diputado hizo referencia a la posibilidad de que los chicos de nuestro país aprendan a hablar en portugués. También tendríamos que lograr que los alumnos de mi escuela, argentinos, aprendan a hablar el castellano...»⁴

Esta referencia nos muestra la distancia que existe entre el discurso y la realidad, hecho que se afianza más cuando leemos que en el acuerdo firmado por los Ministros de Educación de los cuatro países en julio de 1991 proponía: a) formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración, b) capacitación de los

² Anales de Legislación Nacional, Tomo ADLA, LI-C, pp. 2889 y sgtes.

³ Intervención de los diputados Caputo, Cafiero y Guerrero. Diario de Sesiones de la Nación Argentina, Cámara de Diputados, 14 y 15 de agosto de 1991, págs 2425 y sgtes.

⁴ Diario de Sesiones de la Nación Argentina, Cámara de Diputados, 14 y 15 de agosto de 1991, págs 2435 y sgtes.

recursos humanos para contribuir al desarrollo y c) armonización de los sistemas educativos. Esto, más sucesivas reuniones en el área de educación, finalmente, se tradujo en la aprobación del Plan Trienal para el sector educativo en junio de 1992.⁵

Frente a esta propuesta concreta, naturalmente el primer interrogante a responder es: ¿con qué recursos?

Si analizamos los porcentajes del PBI que habían asignado para educación los países firmantes para los años 1990 y en el caso de Argentina para los años 1991-1993, podemos advertir que ningún plan educativo que apunte a desarrollo se puede llevar a cabo con estos porcentajes.

PORCENTAJE DEL PBI DESTINADO A EDUCACION

	Argentina	Brasil	Uruguay	Paraguay
1990	1,45	4,6	3,1	1,1
1991	12(*)	—	—	—
1992	0,96	—	—	—
1993	1,02	—	—	—

Fuente: Los datos para Argentina de los años 1990, 1992 y 1993 fueron extraídos de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Cultura y Educación, 1993. mimeo. y el año 1991 es elaboración propia en base al presupuesto del mismo año (en este año el indicador es % del presupuesto nacional). Los datos para Brasil y Uruguay fueron extraídos del Informe sobre Desarrollo Humano, PNUD, 1994 y para Paraguay de indicadores para educación de la Revista INTAL N° 193, año 1993.

La Organización de Naciones Unidas para la Educación sugiere que los porcentajes asignados a educación deben oscilar entre 5% o el 6% del PBI, para lograr así, una educación equilibrada y que apunte a la formación integral de la población.⁶

⁵ Firma del acuerdo por los cuatro Ministros de Educación de la propuesta elaborada en la Reunión Preparatoria de la Dimensión Cultural y Educativa de Mercosur realizada en Asunción en julio de 1991.

⁶ UNESCO. Manuel des Statistiques de la education. Imprimerie A. W. Sythoff. Leyde, París 1961. pp. 217

Las dudas que se planteaban en algunos sectores políticos con respecto al modelo elegido, se verifican en la realidad con respecto a la concentración de la riqueza, uno de los elementos claves de la exclusión social.

Al respecto, a cuatro años de la firma del Tratado podemos corroborar los siguientes aspectos. Según un documento del Banco Mundial en Argentina, el 20 % de la población más rica se queda con el 51,6 % de la riqueza que el país genera anualmente y en Brasil, el 67,5 %. En el informe se publican estadísticas de 55 países, sólo en catorce de ellos se verifica que la quinta parte más rica se apropia de una porción más grande que en la Argentina y Brasil figura como el país con mayor desigualdad en la distribución de la riqueza.⁷ En ningún país desarrollado se verifica una distribución similar.

En la base de la política tributaria vemos también una distorsión que contribuye a la inequidad social. La presión tributaria estaba distribuída de esta manera:

RECURSOS TRIBUTARIOS EN RELACION AL PBI

	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY
	%	%	%	%
Imp. Dir.	12	16,6	13,8	10,4
Imp. indir.	37,5	39,3	32,5	43,9

Fuente: Los porcentajes de impuestos sobre PBI, están elaborados en base al Informe de CEPAL, 1991.

La presión fiscal (recursos tributarios en relación al PBI) está compuesta mayoritariamente por impuestos indirectos, la relación con los países desarrollados es inversamente proporcional, los mayores componentes de la recaudación total son impuestos personales sobre la renta, los de seguridad social y sobre las ventas. Los impuestos personales representan el 27 % de los impuestos totales y la seguridad social el 31 %.⁸

⁷ Informe Anual sobre el Desarrollo 1993, Banco Mundial, pág. 302.

⁸ Informe Anual sobre Desarrollo, Banco Mundial, 1988, pag. 82

Hay quienes sostienen que los impuestos no deben ser un instrumento de nivelación social como respuesta a los que sostienen que una estructura tributaria indirecta es regresiva porque grava, proporcionalmente más, a los más pobres que a los ricos. Los primeros adoptan la teoría de la «doble vía», que sostiene que en el diseño impositivo debe primar la facilidad de recaudación y que las desigualdades deben atenuarse mediante el gasto público.

En Argentina cuyo equipo económico adhiere a esta teoría, paradójicamente, el gasto social también es regresivo:

IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL GASTO PUBLICO SOCIAL
En Porcentaje y en pesos de 1991 per capita

	1	2	3	4	5
A+B	22,12 % \$ 778	18,42 % \$ 866	21,70 % \$ 923	19,05 % \$ 963	18,71 % \$ 1118
A	31,80 % \$ 487	17,96 % \$ 369	22,32 % \$ 415	15,93 % \$ 353	11,99 % \$ 398
B	14,70 % \$ 290	18,76 % \$ 497	21,24 % \$ 509	21,45 % \$ 611	23,85 % \$ 513

ACLARACION:

- A+B Total del gasto público
- A sectores sociales (educación, salud, vivienda, cultura, agua, servicios sanitarios, etc).
- B Seguridad social (jubilaciones y obras sociales).

Cada columna representa a las franjas sociales: desde la 1 que agrupa al 20% de personas más pobres hasta la 5 con el 20 % de la población más rica.

La primera fila de cada una de las tres agrupaciones muestra las distribución porcentual de cada tipo de gasto .

La segunda fila muestra el gasto per cápita para cada una de las franjas.

La diferencia se explica porque en los hogares pobres vive más gente que en los ricos.

Fuente: Datos extraídos del Informe Económico del diario Página 12 del 21 de setiembre de 1994, en base al trabajo «The Surfacing of Argentine' Poor: a profile», elaborado por el Departamento de Operaciones de América latina y el Caribe del Banco Mundial, coordinado por Evangeline Javier, que contó con la colaboración de la Secretaría de Programación del Ministerio de Economía.

Se desprende este cuadro que del total de las erogaciones del Estado corresponde \$778 a la franja más pobre, el beneficio para los más ricos es de \$1118.

Otro ejemplo de la ausencia de políticas estatales es lo sucedido a fines de marzo de 1995 cuando observamos que los dos socios más grandes del MERCOSUR toman medidas no consensuadas en el bloque porque «... quieren tener las manos libres para manejar sus políticas de comercio exterior. Domingo Cavallo y su colega Pedro Malan tomaron decisiones de cambiar las reglas de juego en el bloque. A uno lo mueven las urgencias fiscales, al otro, la necesidad de apuntalar la estabilidad...»⁹

Este cambio consistió por parte de Argentina en reimplantar la tasa de estadística y elevar los aranceles de una serie de productos, no como una medida de protección a la producción, sino para saldar las cuentas fiscales. Por su parte, Brasil aumentó los aranceles de automóviles y electrodomésticos (los lleva a 70%, como en la época más proteccionistas). «... En Brasilia lo dijeron claramente: no quieren terminar el año con desequilibrios en la balanza comercial. Pero el Brasil hizo algo más. Le pidió a sus socios del MERCOSUR que le den carta blanca para manejar su política arancelaria...»¹⁰

Estas medidas nos hablan más de políticas nacionales destinadas a solucionar aspectos coyunturales individuales que de políticas concertadas para el desarrollo de la región.

La prioridad de los países miembros no debe considerar el comercio exterior como el elemento fundamental para la inserción en el mercado internacional. Sin una política industrial activa, con un Estado que especifique objetivos que tiendan a una estrategia de competitividad sistémica y el mantenimiento de ventajas comparativas en sectores predeterminados, la mayor apertura va a producir efectos regresivos en la estructura industrial.¹¹

Al no existir un diseño de política industrial conjunta, los sectores de las pequeñas y medianas empresas no pueden resistir el

⁹ Diario Clarín, Sección Economía, 31 de marzo de 1995, pág. 41

¹⁰ Diario Clarín. Idem. Ant.

¹¹ MORON DE MACADAR, B. «El Comercio Internacional y la propuesta neoconservadora del Mercosur» en Revista Nueva sociedad, N° 133. año 1994, pp.117

proceso.

En la agricultura el problema no es menor, la concentración en los sectores de insumos y agroalimenticios se agrava, la regresión y la dispersión de los pequeños productores menos preparados por la falta de asistencia estatal para enfrentar la competencia, tenderá a agravar los problemas sociales de las migraciones y de la crisis de la pequeña producción.¹²

No existiendo una política de reconversión común, difícilmente habrá una política agrícola para el MERCOSUR, lo cual deja esta actividad en una situación desprotegida. Este sector por las características que tiene, no aguanta una apertura brusca. Como ejemplo, para abonar esta tesis, advertimos que en el Tratado de Roma ya se consideraba el tratamiento preferencial en este sector, estableciendo las bases para una política agrícola común.

A nivel político, el MERCOSUR refuerza la opción neoliberal del Estado mínimo. Los países miembros se rehusan a utilizar su capacidad de intervención reguladora en el proceso de integración, permitiendo que la reestructuración productiva sea conducida por la lógica de los mercados.

En los demás sectores tampoco se le otorga un tratamiento conjunto como subregión para atender a los conflictos que van apareciendo en el contexto del MERCOSUR. La Comisión Parlamentaria Conjunta mencionó lo positivo que sería crear un Fondo de Reconversión Común, pero como se trata de un órgano consultivo sin ningún poder ejecutivo, eso no se ha plasmado en los hechos.

Esto último nos lleva también a mencionar otra falencia, resultado de la falta de voluntad política puesta por los cuatro Estados miembros con respecto a la presencia de organismos supranacionales. Sabemos que si el diseño del modelo de integración se entiende como parte integrada a un modelo de desarrollo global de la subregión, la presencia de los mencionados organismos es imprescindible.

¹² Cfr. ALIMONDA, H. « O Mercosul: perspectivas para sociedade e para política », en Indicadores Económicos FEE, vol. 20, N° 1, año 1992.

3. CONCLUSIONES

Analizado el rol que ha desempeñado el Estado en el proceso de integración -incluido dentro de un nuevo estilo de crecimiento o de inserción en la economía internacional- a la luz de los criterios metodológicos explicitados más arriba, se observa una estrecha relación entre el desarrollo del capitalismo, los grupos económicos que hegemonizaron el proceso y el rol que le asignaron al mismo.

En las distintas etapas de crecimiento, el Estado fue un instrumento de intervención social de las élites que dirigían los procesos, aportando las «externalidades» necesarias para que el modelo elegido funcione.¹³

En la primera etapa, que comienza en el último cuarto de siglo XIX, el modelo agroexportador adoptado, dadas las condiciones en las que los países miembros podían integrarse en el mercado mundial de la época -creando un sistema productivo que significaba la confluencia de unidades de producción y un tejido de interrelaciones- necesitó la consolidación de un Estado que garantizara la seguridad de la propiedad privada y las transacciones comerciales.

El Estado ocupó territorio, aplicó políticas migratorias, intervino con medidas fiscales y bancarias, fue el encargado de la instrumentación política para atraer y garantizar las grandes inversiones de capital extranjero que el nuevo sistema productivo necesitaba: puertos, ferrocarriles, etc; y además, al capital extranjero, le aseguraba su inversión con cláusulas de garantía del Estado nacional, establecidas por contrato.

Este modelo de apertura comercial respondía a las necesidades de las economías centrales en tanto eran consumidoras de productos primarios y exportadoras de productos manufacturados.

Agotado este modelo, a partir de 1930, frente a la crisis internacional se adopta el modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Este nuevo orden no se constituye en forma inmediata, sino, que manifiesta desequilibrios y desajustes. Nueva-

¹³ DORFMAN Adolfo, «La Industrialización Argentina en una Sociedad en Cambio. Reflexiones sobre nuestro desarrollo industrial en el dinámico contexto del mundo». En Revista Realidad Económica N° 112, año 1993, Buenos Aires, pp. 69/160.

mente va a ser el Estado el que instrumenta un conjunto de medidas, interviniendo en la política arancelaria, en el manejo del crédito y tipo de cambio, en la creación de juntas reguladoras que controlaban los niveles de producción, en la creación de entidades bancarias y en el diseño de políticas de empleo y distribución del ingreso.

En este modelo, el mercado protegido de los países periféricos servía a los intereses de las filiales de las empresas transnacionales que se instalaron en estos países. Fue también el Estado que garantizó este funcionamiento proteccionista.

En esta tercera etapa, frente a la crisis internacional de los años setenta -y agotado el modelo de sustitución de importaciones-, el Estado es el encargado de reconversión de la estructura productiva para lograr una mejor inserción en la economía internacional.

La etapa actual de competencia oligopólica de las empresas transnacionales en busca de los mercados globales, exige la reducción de las barreras arancelarias en los países de la periferia y el modelo de acumulación reemplaza al mercado interno por el comercio exterior.

Esta reconversión determina, naturalmente, una rearticulación entre los diferentes grupos económicos hegemónicos, el Estado y la sociedad civil. El Estado debe arbitrar entre los diversos intereses de las clases dominantes y la sociedad en su conjunto, de modo tal, que los conflictos emergentes de esta reconversión no amenacen el sistema global.

Como en este modelo, la acumulación depende del excedente del mercado internacional, los ingresos de los sectores asalariados y las clases medias no son considerados parte de ese proceso, sino que son considerados gastos que deben achicarse para ser competitivos; los pequeños y medianos productores que producen para ese mercado, reducen su capacidad de acumulación por la escasez de demanda, lo que obviamente imposibilita su reconversión para adaptarse al nuevo patrón, de modo que no son competitivos y desaparecen.

La reconversión del Estado tiene dos vertientes, por un lado, con la privatización del sector público y la desregulación de los mercados financieros determina un mejor posicionamiento de los grupos económicos relacionados con el mercado internacional y, por otro lado, mantiene un férreo control estatal sobre los salarios que a

pesar de los programas antinflacionarios puestos en práctica no han acompañado a los precios ni a la productividad.

En el actual diseño, el MERCOSUR, es funcional al sistema. Los cuatro países que lo componen han implementado procesos de ajuste y apertura desde el año 1990 hasta la fecha, esos ajustes se han hecho bajo el supuesto ideológico neoliberal del Estado. De modo que, al perder poder de intervención reguladora, el proceso de integración va a depender de la lógica de los mercados.

De lo enunciado hasta aquí, podemos deducir que el rol desempeñado por el Estado de los países periféricos, en las etapas enunciadas, está estrechamente ligado al desarrollo del capitalismo internacional. Fue evolucionando, priorizando la relación de las clases hegemónicas con vistas a su inserción en la economía internacional antes que modelos de desarrollo. Aún en Brasil, donde la esta relación se manifiesta de modo diferente al resto de los países que conforman el MERCOSUR, determinando un modelo de crecimiento más dinámico, la sociedad en su conjunto, no participa de este fenómeno.

Así como la formación de los estados nacionales respondió a las necesidades de los países centrales en la etapa del desarrollo capitalista por la que atravesaban, hoy estos procesos de integración vistos como ampliación de los mercados son funcionales a las economías centrales por el fenómeno de la globalización.

¿Por qué sostenemos que este modelo de Estado es excluyente y no es un instrumento para el desarrollo?. Porque no se cumplen los siguientes presupuestos:

a) La ausencia de políticas conjuntas en los sectores enunciados y la aceleración que se le ha impreso a este proceso de integración conducen al agravamiento de las desigualdades regionales. La condición de libre mercado que tiene este proceso de integración determina, inevitablemente, que los capitales confluyan a los polos de desarrollo acentuando este fenómeno ¹⁴.

¹⁴ MORON de MACADAR. Idem. pp. 64.

Haciendo historia comparada, podemos afirmar, que esta realidad sería la reedición de la destrucción de las economías manufactureras regionales en el período de vigencia de la apertura al comercio internacional en el siglo XIX, como exigencia del modelo agroexportador.

Hoy, la región es el espacio de disputa comercial para los grandes grupos económicos internacionales, la compra de paquetes accionarios por parte de europeos, japoneses y norteamericanos. Parece un nuevo Yalta, en un escenario y tiempo, donde han cambiado los actores y las condiciones, pero, así como aquel encuentro significó el reparto del mundo entre las potencias emergentes de la Segunda Guerra Mundial, hoy, la misma filosofía subyace en la lucha de las potencias hegemónicas para un mejor reposicionamiento en la economía internacional.

b) La complejidad de los programas de ajuste adoptados, que hoy siguen siendo prioritarios en los países miembros, lentifica la coordinación de políticas macroeconómicas y no permite la profundización del proceso de integración. (Ver cuadro de política tributaria y gasto social).

c) El modelo de integración está pensado en términos de inserción en el mercado internacional; en consecuencia la asignación de recursos para políticas sociales son consideradas como un gasto no productivo.

d) El carácter regresivo de los sistemas tributarios de los cuatro países, determina que los grupos medios e inferiores sean los que más pagan y los grupos de mayor riqueza sean los mayores beneficiados de esta política.

e) Desde la firma del Tratado de Asunción, los países miembros no han consensuado una política industrial orientada al MERCOSUR. A este respecto, se necesitarían políticas económicas dirigidas a lograr un importante nivel de ahorro interno, aumentando los ingresos públicos a través de impuestos directos, pero, para esto, indefectiblemente, se deberían armonizar las políticas tributarias, con el objetivo de evitar la diversificación de los programas de inversión.

f) No se ha producido por parte de los Estados ninguna mención al tratamiento en conjunto de la deuda externa de los mismos. Se continúa negociando el pago de la misma en términos individuales.

g) El no tratamiento del tema de la supranacionalidad constituye un elemento más para dudar del grado de profundización que quiere lograrse con este proceso de integración. Si el objetivo es, tal cual lo explicita el Tratado de Asunción, un Mercado Común, los órganos intergubernamentales y el mecanismo de solución de controversias establecido en el Protocolo de Brasilia no son suficientes.

Retornando al planteo inicial y después de analizar el rol del Estado en el proceso de integración de Mercosur, podemos llegar a dos conclusiones: el modelo elegido es excluyente y el Estado como escenario de relación de clase, sigue cumpliendo con el rol que tan claramente describió el padre del liberalismo «...El Gobierno civil, en cuanto a la parte que tiene de protección para la seguridad de la propiedad y dominio, fue establecido en realidad para defender al rico contra el pobre...»¹⁵

Y esto nos lleva a la segunda conclusión donde se sostiene que este modelo se viene gestando desde la década del sesenta en Brasil con la caída del gobierno de Joao Goulart en Brasil y en los setenta, de los gobiernos constitucionales de Argentina y Uruguay. Se pone en evidencia, nuevamente, el papel de clase del Estado. Se necesitaba un instrumento represivo para contener las pujas distributivas y, de ese modo, funcionalizar al Estado para un nuevo proceso de acumulación capitalista.

¹⁵ SMITH, A. «Investigaciones sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones». Editorial Bosch, Barcelona, 1947, Volumen III, Libro V. pp. 29.

III. Aspectos sociales en el MERCOSUR

Lic. María Cecilia ZAPPETTINI

SUMARIO: Introducción; Las políticas sociales: características y diferencias; Mercosur: un nuevo espacio geográfico; Características poblacionales de la región; Pobreza: un problema económico social; ¿Cómo definimos la pobreza?; Calidad de vida. Pobreza y Desarrollo Humano; Algunas consideraciones sobre el Desarrollo Humano; Justicia social Vs. pobreza; El mercado laboral en el MERCOSUR; Salud en el MERCOSUR; Consideraciones finales y recomendaciones.

Introducción:

El análisis de los aspectos sociales es sin duda uno de los ejes vertebrales del proceso de formación del MERCOSUR. Podría decirse que es donde se materializa «la justicia social», «la equidad» y «la armonía» del desarrollo en su conjunto.

Es por tal motivo que se destinó una sección especial donde se pretendió realizar un diagnóstico de los aspectos sociales de la región en cuestión, donde encontraremos el tratamiento de los aspectos sociales más generales enmarcados dentro del ámbito de las políticas sociales promovidas hasta nuestros días. Dentro de este marco es donde se describen las características poblacionales de la región, se realiza un análisis de la calidad de vida, la pobreza, la exclusión social y el desarrollo humano que caracteriza al MERCOSUR. También, dentro del mismo se hace referencia al mercado laboral, contemplando al desempleo y los aspectos más relevantes de la salud. En todas estas temáticas se hará referencia al tratamiento de la problemática, primero en cada uno de los Estado parte, y luego dentro del marco de la conformación de una región integrada.

Las políticas sociales: características y diferencias:

Las últimas décadas de los países latinoamericanos se caracterizaron por una profundización de los problemas sociales. Las

políticas sociales puestas en práctica durante los últimos años no contribuyeron a amortiguar las consecuencias de la aplicación de los modelos de ajuste neoliberales, donde la marginalidad, el analfabetismo, la deserción escolar, la falta de políticas integrales en lo científico y tecnológico, por ejemplo, pareciera no ser un medio para el desarrollo. La realidad nos dice que el Estado debe intervenir para procurar eliminar la pobreza porque el crecimiento económico a través de una economía de mercado, no lo hace por si sola.

A partir de la década de los setenta la temática del desarrollo se presentó como incompatible entre un crecimiento sostenido y la distribución del ingreso. La crisis política, el establecimiento de gobiernos autoritarios (que en el caso de Brasil venia de la década anterior) y las políticas neoliberales puestas en marcha rompieron con los sectores que habían iniciado todo una trayectoria de Estado de Bienestar como en Uruguay y Argentina.

Durante los años setenta, fracasa la alternativa de crecimiento con distribución, originando una separación entre lo económico y lo social. Se privilegia el primer concepto y se empieza a practicar el asistencialismo en términos de políticas sociales.

La política social no estuvo ausente en la época de crisis de los ochenta. El desfinanciamiento del sector público y la deuda externa han determinado una caída abrupta en los recursos reales destinados a las políticas de bienestar los cuales se vieron reflejados en la calidad de vida de los habitantes. Esto trajo como consecuencia el surgimiento de un nuevo sector social de gran vulnerabilidad, que cada vez aumenta y se encuentra carente de protección.

En Brasil y Paraguay las políticas sociales no existieron más allá del asistencialismo, de modo que en la década de los setenta no hubo variantes. En cambio en Uruguay y Argentina, se dejan de lado las políticas de estado benefactor . En el primero se optó por una reforma enfocada a la centralización y reducción del número de organismos de administración y una modificación del sistema de financiamiento mediante la disminución de las contribuciones a los empleadores, que se compensaba con un impuesto indirecto al valor agregado.¹ El mismo tipo de reformas tuvieron lugar en Argentina .

¹ Ver FERNANDEZ BAEZA . «Las políticas sociales en el cono sur». Cuadernos del IL.PES. Santiago de Chile, 1989.

Las principales de ellas se refieren a la eliminación de varias contribuciones de los empleadores sobre los salarios.

Con el retorno al estado democrático desde el discurso se intentó equilibrar una reforma estatal, pero sosteniendo algunos principios del estado benefactor. El poder político emanado del sufragio popular y la desarticulación del tejido social no logran plasmar en la realidad diferentes políticas sociales de las practicadas en la década anterior.

Son los organismos internacionales los que van a determinar la implementación de las políticas asistencialistas en los sectores de crisis emergentes y puntuales de acuerdo a las políticas neoliberales que los mismos determinan para la región.

Es así como se observa que los países han pasado de un Estado de Bienestar Periférico a un Estado Neoliberal.

La política social del MERCOSUR, debiera tener como principal objetivo erradicar la pobreza en la región, como así también velar por un desarrollo social con equidad. Esto implicaría reconstruir los espacios sociales con la participación de todos los sectores sociales.

Como afirmó Pochelú, hoy en día la política social debería ser «... encarada antes que nada como un factor de desarrollo humano y vinculada interdependientemente con la creación de recursos, la expansión del crecimiento, el ahorro interno, y una adecuada inversión tanto industrial, comercial y agrícola, como en el área del bienestar común y de la seguridad social.»²

Esta propuesta se orienta hacia el desarrollo global con una clara postura hacia la «justicia con equidad». Sin embargo, las políticas sociales implementadas hasta la actualidad han dejado como consecuencia el deterioro de la calidad de vida de la población y con ello la exclusión, la discriminación y la segregación de gran parte de la población de la región.

² Ver POCHELÚ, Galo. La política social como estrategia de erradicación de la pobreza, promoción humana e incorporación al desarrollo social. En *Lo social: clave del desarrollo humano*. CLAT. Edit. Flates. 1992. pag 418.

MERCOSUR: un nuevo espacio geográfico (*)

El Mercado Común, cuenta con un ámbito geográfico, y dentro de él se materializa la estructura económica y social. Por lo tanto, en la conformación geográfica del MERCOSUR, debemos tener presente una serie de datos necesarios para encuadrarnos en la realidad.

La región posee una superficie de 118.53 km², aún sin contabilizar el área marítima, y una población, que en 1993, oscilaba en 191.6 millones de habitantes. Estos datos son variables indispensables a tener presente en la planificación del desarrollo económico y social de la región.

Con respecto a esto el primer paso se dio en agosto de 1993 se aprobó por los Estados Partes, el Proyecto de Carta de los Derechos Fundamentales del Mercosur (Texto segunda versión) por unanimidad. El Subgrupo de Trabajo N°1 de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, fue el encargado de discutir la «dimensión social» dentro del Tratado de Asunción.

En el Preámbulo de la Carta se deja explícito que «... la integración involucra aspectos y efectos sociales ineludibles, que demandan la necesidad de afrontar la cuestión de la dimensión social de la integración». ³ Se manifiesta un especial énfasis en la «justicia social» y la «equidad y la armonía del desarrollo conjunto», frases también escritas en el Tratado de Asunción.

Ahora cabe preguntarse si los aspectos y efectos sociales son ineludibles -cuestión que compartimos- por qué no se explicitó en el Tratado madre? Esto nos podría dar pie a pensar que la integración está planteada sólo en términos comerciales y económicos.

Características poblacionales de la región:

Es imprescindible para analizar la dinámica social de los países del MERCOSUR conocer el comportamiento demográfico de

³ Carta Fundamental de los Derechos Fundamentales del Mercosur. Texto tercera versión CGT Sept. 1993.

* Nota: no es objeto de esta investigación hacer un tratamiento del espacio geográfico como elemento de integración. El rol de Estado, si fue analizado en el capítulo anterior.

la población, ya que el crecimiento poblacional actúa como condicionante en áreas determinadas como la seguridad social, el mercado laboral, el acceso a la salud y a la educación. Lo cual se manifestará en la calidad de vida de la población. Por tal motivo se partirá del análisis de las siguientes variables:

Cuadro A: Características demográficas:

Países	Crecimiento de la población (a)		Natalidad (b)		Mortalidad (c)		Mortalidad infantil (d)		Esperanza de vida al nacer (e)	
	70/75	90/95	70/75	90/95	70/75	90/95	70/75	90/95	70/75	90/95
Uruguay	0.1	0.6	21.1	17.1	10.0	10.3	46.3	20.0	68.8	72.4
Argentina	1.7	1.2	23.4	20.3	9.0	8.6	49.0	28.8	67.3	71.1
Brasil	2.4	1.6	33.7	23.3	9.7	7.4	90.5	56.5	59.8	66.3
Paraguay	2.6	2.7	36.6	33.0	7.2	6.4	54.8	47.0	65.6	67.3

Notas: (a) Tasa anual media cada 100 habitantes. (b) Tasas anuales medias cada 1000 habitantes (c) Idem anterior. (d) Tasas anuales medias. Se define como defunciones de niños de 0 a 1 año de edad por cada 1000 niños nacidos vivos. (e) Número medio de años que vivirá en promedio cada recién nacido de una cobertura hipotética sometida durante su vida a una determinada ley de mortalidad.

Fuente: MONTOYA, Silvia. «Asimetrías sociales en el Mercosur. 1994.

Desde el punto de vista cuantitativo, podemos observar las diferencias que se manifiestan entre los países miembros. Ahora cabe preguntarnos, qué medidas tomarán los países miembros para equiparar la calidad de vida entre ellos y que medidas se llevarán a cabo para evitar las desigualdades regionales ya que, en cada uno de ellos encontramos subregiones con mejores condiciones que otras con condiciones de extrema pobreza. Esto crea un doble desafío a los países del MERCOSUR, deberán lograr un desarrollo equitativo como países y como región integrada.

Pobreza: un problema económico-social:

La pobreza es un fenómeno singular que debe situarse en un ámbito más amplio: el contexto social. Afecta al conjunto de las sociedades y es producto de la desigualdad en la distribución de las

riquezas. Pero la desigualdad social no es concebida como un fenómeno natural, sino por el contrario es el fruto de una organización social injusta.

Este problema ocupa a gran cantidad de científicos, investigadores, políticos y funcionarios. Son varios los organismos regionales e internacionales que estudian la problemática y promueven pautas para combatirla. Pero el problema radica en quién debe dar respuestas satisfactorias para erradicarla que es sin duda la intervención del Estado a través de una política social definida. Y he aquí nuestro gran interrogante si se prevee una política común social dentro del MERCOSUR ya que hasta la actualidad los sectores más consolidados son los referidos al comercio.

Creemos que la pobreza en la región tiene sus raíces en las prolongadas crisis económicas que la afectaron y lo siguen haciendo. En este sentido, desde el punto de vista económico, los Estados Parte no escaparon a la profunda crisis de los años 80, o más conocida como la década perdida. La región se sumergió en profundos problemas tales como el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones, el estancamiento económico y el endeudamiento externo, entre otros males. Esta crisis originó consecuencias inmediatas y a largo plazo en distintos órdenes, gestando problemas estructurales y coyunturales en cada uno de los países, que arrastrarían hasta nuestros días. Esta sucesión de hechos, desembocó en un deterioro muy marcado de la calidad de vida de la población, destacando más aún las desigualdades económicas y sociales a nivel regional.

La década del 90 pareciera marcar una nueva expectativa orientada hacia el proceso de integración regional, adaptándose de este modo a las nuevas estrategias imperantes y al proceso de globalización mundial, que ya caracteriza a ésta década.

¿Cómo definimos la pobreza?

Es cierto que la definición de pobreza es relativa, ya que, según organismos nacionales e internacionales, y los propios autores que han intentado definirla muestran variaciones en algunos casos sutiles y en otros antagónicas.

Para nosotros, la pobreza se encuentra asociada con la

dificultad con que cuentan los individuos para satisfacer sus necesidades básicas. Por consiguiente son pobres quienes no logran los medios para poder hacer frente a las necesidades de este tipo.

Pero ésta definición trae aparejado otros cuestionamientos: qué entender por necesidades básicas y cuáles son consideradas como tal. Esto complica su comprensión ya que entran a jugar implícitamente otros conceptos. El no poder satisfacer alguna de las necesidades básicas podría implicar que el ingreso percibido por el total de un grupo familiar es bajo. Pero si estamos de acuerdo con esta óptica sólo tendríamos presente una parte de la realidad y dejaríamos de lado otros aspectos como el de tener acceso a otros servicios públicos. El factor económico es un elemento más aunque importante. No olvidemos que la pobreza ha sido definida como un «fenómeno polifacético».⁴ Su conceptualización, no depende de una sola variable, como tampoco del análisis exclusivo de lo cuantitativo para comprender la totalidad de la problemática.

Ahora bien, si una de las finalidades del MERCOSUR es el desarrollo equitativo de la región en su conjunto, la dinámica social, debería ocupar un papel primordial. Esto sí, lo establece el Tratado de Asunción cuando expresa que el principio fundamental de la integración económica es el de la equidad y la armonía del desarrollo conjunto. Pero esto nos lleva a pensar ¿Qué se entiende por equidad y armonía? ya que los resultados nos demuestran exactamente lo contrario, como lo explicaremos a continuación:

Si observamos los datos proporcionados por el PNUD en el Informe del Desarrollo Humano de 1994, en cuanto al porcentaje de población inmersa en la pobreza absoluta, observamos:

Cuadro B: Población en la pobreza absoluta. (En %, años 1980/1990)

Países	Rural	Urbana
Uruguay	29	10
Argentina	20	15
Brasil	73	38
Paraguay	50	19

Fuente: PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 1994.

⁴ Ver B. KILIKSBERG «Pobreza, un tema impostergable. CLAD. PNUD., Fondo Económico de Cultura. Mexico 1993.

Al comparar estos datos, se puede observar que Uruguay y Argentina poseen los menores índices de pobreza de la región, mientras que en Brasil y Paraguay todavía son elevados. Pero cabe destacar, que en todos los casos es más acuciante la situación en las áreas rurales, que en los centros urbanos, manifestándose diferencias regionales, entre los países del MERCOSUR y entre los mismos internamente.

Ya el uruguayo Garré Copello, en un análisis sobre los efectos del MERCOSUR expresó: «La otra cara del mercado común son los serios problemas que puede presentar. Los beneficios de la integración económica tenderán a distribuirse en forma desigual entre los Estados miembros. La sola constitución de un mercado común no garantiza que sus beneficios sean semejantes y se distribuyan equitativamente para todos los Estados Parte». ⁵ Esta realidad se ve reflejada en los datos empíricos analizados con anterioridad. Esto confirma nuevamente la necesidad de una política social conjunta.

Antes de comenzar a desarrollar cómo se manifiesta la pobreza en el Mercosur, es necesario explicitar algunas conceptualizaciones al respecto.

En cuanto a la definición de necesidad básicas (N.B.) tomamos la establecida por la O.I.T.⁶, por considerarlas la más abarcativa. Por lo tanto, son **necesidades básicas:**

“... ciertos requerimientos mínimos de una familia para consumo particular, alimento, vivienda, y ropas adecuadas, ciertos utensilios domésticos y muebles».

“... servicios esenciales proporcionados por y para la comunidad en su totalidad, tales como: agua potable, saneamiento, transporte público, y servicios médicos y educativos”.

“... la participación de la comunidad en la toma de decisiones sobre los asuntos que la atañen”.

“La satisfacción de un nivel absoluto de necesidades básicas, según ha quedado definido aquí, debiera colocarse dentro de un

⁵ Ver GARRE COPELLO, Belter. El Tratado de Asunción y el Mercado Común del Sur. Los megabloques económicos y América Austral. Edit. Universidad Ltda. Monter. 1991. pag.36.

⁶ Ver Publicación O.I.T. “The Basic Needs Approach to Development». 1991. El análisis empírico de las necesidades básicas es una de las formas de conceptualizar la pobreza, aunque no es la única. Posteriormente se hará referencia a otras formas.

contexto más amplio, a saber: el cumplimiento de los derechos humanos básicos, que no solo son un fin en si mismos, sino que también contribuyen al logro de otros objetivos''.

''En todos los países el empleo forma parte de la estrategia de N.B.''

Con este amplio espectro de visiones, surgen simultaneamente otros problemas para identificar a los pobres. Es muy difícil medir el grado de satisfacción de algunas necesidades, al menos en términos absolutos, ya que las mismas son un producto social, por lo tanto cambian con el tiempo y con las diferentes costumbres de las sociedades. También podríamos evaluar algunos datos estadísticos, pero no incluirían a todas las variables sociales, ya que hay aspectos que son imposibles de cuantificar.

Del Informe sobre Desarrollo Humano (1994), se seleccionaron las siguientes variables: infraestructura, nutrición y tasa de alfabetización, para analizar a la región. (*)

Cuadro C: Infraestructura. (En % de la población total)

Países	Acceso a servicio de saneamiento 1985/1990	Acceso a agua potable 1975/1980	Acceso a agua potable 1985/1990
Uruguay	59	80	84
Argentina	89	66	57
Brasil	78	62	96
Paraguay	58	13	33

Fuente: PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano. 1993.

Se puede observar que en cuanto al acceso a servicios de saneamiento, Argentina cuenta con la mejor infraestructura, registrándose los valores más bajos en Uruguay y Paraguay, donde solo casi el 60 % de la población, tiene acceso a los mismos. En cuanto al acceso al agua potable, si bien se han tomado dos quinquenios como referencia, se evidencia un gran crecimiento en países como Brasil y Paraguay. Uruguay también crece aunque no, en forma tan evidente.

* Nota: Se tomaron dichas variables por considerarlas básicas dentro de una buena calidad de vida y además por poder acceder a la información. Otras variables como salud y empleo también son elementales pero son analizadas con posterioridad.

Argentina presenta un decrecimiento importante, ya que para el período 1975/80, el 62 % tenía acceso a dicho servicio, y en 1985/90, se reduce al 57%. Es importante resaltar que hay un gran porcentaje de la población en Argentina que no accede al agua potable y es más crónico en Paraguay donde solo el 33% accede al servicio.

Cuadro D: Nutrición

Países	Disponibilidad en calorías (a)		Disponibilidad en proteínas (b)	
	1969/71	1988/90	1969/71	1988/90
Uruguay	2966	2668	90.8	82.4
Argentina	3268	3068	103.6	99.2
Brasil	2504	2730	61.5	61.4
Paraguay	2667	2684	71.9	68.2

Notas: (a) Calorías diarias por habitante, promedios trienales. (b) Granos diarios de proteínas por habitante, promedios trienales.

Fuente: Montoya, Silvia. Asimetrías sociales en el Mercosur. 1994. En base a Banco Mundial 1993, PNUD 1993, FAO 1992.

Estos muestran que, tanto en calorías como en proteínas ha descendido el consumo en Argentina y Uruguay. En Brasil y en Paraguay, por el contrario, se mantuvieron prácticamente constantes, o elevaron su disponibilidad en calorías, como en el caso concreto de Brasil.

Pero cabe destacar que es imposible afirmar que el consumo de calorías y proteínas es inadecuado, bajo o insuficiente, ya que depende de la alimentación típica y de las costumbres de los países como así también de la edad y sexo de las personas.

En el contexto de la educación, analizaremos sólo la tasa de alfabetización.

Cuadro E: Tasa de alfabetización. (En % de edades de 15 a 19 años para 1990)

Países	Tasa de alfabetización
Uruguay	99
Argentina	97
Brasil	92
Paraguay	96

Fuente: PNUD Informe sobre Desarrollo Humano. 1994.

Aquí es Brasil, quien se encuentra en una situación inferior a la del resto de los países, reflejando una baja tasa de alfabetización con respecto a los mismos. Uruguay principalmente, y Argentina y Paraguay, tienen una elevada tasa de alfabetización, aún comparada con países considerados desarrollados.

A través del análisis empírico podemos afirmar que el desarrollo social no es equitativo ni similar en los países del MERCOSUR.

Pero éste, no es el único modo de evaluar quienes están sumergidos en la pobreza. Desde el punto de vista empírico hay dos métodos aceptados para identificar a los pobres. El enfoque de las N.B. (si son satisfechas o insatisfechas), del cual ya hicimos referencia y el de la Línea de la Pobreza (L.P.).

El cálculo de L.P. se realiza estimando el costo de la canasta familiar identificando a los alimentos, como el indicador básico (proteínas-energía). Según Naciones Unidas, la LP es el nivel de ingreso por debajo del cual no es posible, desde el punto de vista económico, garantizar una dieta minimamente adecuada en términos nutricionales, así como requerimientos no alimenticios esenciales.

Podríamos observar la Línea de Pobreza y Línea de Indigencia para los países del MERCOSUR:

Cuadro F: Línea de pobreza y línea de indigencia . Presupuestos mensuales por persona en monedas nacionales y dólares (a precios de 1988-segundo semestre).

Países/Región (a)	Línea en Pobreza	moneda nacional Indigencia	Línea en Pobreza	dólares Indigencia
Argentina Gran Buenos Aires	761.4	380.7	63.1	31.5
Argentina Resto área urbana	723.3	361.7	59.9	30.0
Argentina Área rural	499.7	285.5	41.4	23.6
Brasil Área Metropolitana	22958.2	11479.1	57.0	28.5
Brasil Resto área urbana	20181.9	10091.0	50.1	25.0
Brasil Área rural	s/d	s/d	s/d	s/d

Países/Región (a)	Línea en Pobreza	moneda nacional Indigencia	Línea en Pobreza	dólares Indigencia
Uruguay Montevideo	20674.1	10337.0	51.5	25.8
Uruguay Resto área urbana	19640.4	9820.2	49.0	24.5
Uruguay Area rural	13567.4	7752.8	33.8	19.3

Nota: (a) Paraguay no presenta datos.

Fuente: Feres, J.C. y León, A. Magnitud de la situación de la pobreza. Revista CEPAL N°41. agosto 1990.

Observando los datos se evidencia una mayor magnitud de la pobreza en las zonas rurales, y en general en todos los países, mostrando un gran contraste con los centros urbanos. También cabe destacar que, el resto del área urbana mantiene básicamente las mismas características de los centros. Demostrando así una vez más las desigualdades y disparidades entre las áreas urbanas y rurales. Ahora bien, si esta problemática es tan evidente, tan obvia ¿cuál es la causa por la cual no se combate en forma apropiada?, ¿qué actores deben ser los responsables de la toma de decisiones? y ¿quiénes ejercen poder para no revertir la situación? Las respuestas no son tan obvias ni evidentes.

Calidad de Vida, Pobreza y Desarrollo Humano

Ya desde la década de los 40 los investigadores buscaron algunas herramientas que fueran compatibles en todas las naciones para poder medir cierto grado de satisfacción en las necesidades de una población. Muchos fueron los esfuerzos de esa época para intentar medir el "nivel de vida, el bienestar social, o el bienestar humano", entre tantos otros conceptos que surgían. Todos coincidieron en un punto, la medición partía de variables económicas que históricamente marcaron las diferencias, las desigualdades económico sociales. El P.B.I. fue la variable por excelencia, y más aún si se establecía la relación per cápita. Pero éste, por obtenerse a partir de un promedio no refleja la real distribución, por lo tanto no se evidencian las desigualdades económicas que existen en un determinado país, a nivel

regional.

Otra consideración a tener en cuenta es preguntarnos hasta qué punto un indicador económico como dato cuantitativo puede reflejar la calidad de vida de una población que es una característica cualitativa.

Según las variables sociales analizadas podríamos afirmar que dentro de la región, Argentina y Uruguay se destacan con respecto a Brasil y Paraguay, en cuanto a las condiciones de vida. Además el PNUD lo ha demostrado a través del posicionamiento del IDH (Índice de Desarrollo Humano). En especial estos últimos países evidencian, que las desigualdades sociales son considerables y las condiciones de pobreza aumentan en especial en las zonas suburbanas, quienes poseen las menores posibilidades de acceso a cubrir las necesidades básicas de la población, originando que un determinado sector social no alcance a lograr una calidad de vida digna mínima.

Las condiciones de pobreza e indigencia tendieron a acentuarse al finalizar la década de los 80, como se evidencia en el siguiente cuadro:

Cuadro G: Hogares en situación de pobreza : (Porcentaje de hogares bajo la línea de la pobreza)

Región	Argentina		Brasil		Uruguay	
	1980	1986	1979	1987	1981	1986
Area Metropolitana	5	9	21 (a)	24 (a)	6	9
Resto área urbana	9	15	34	37	13	19
Total área urbana	7	12	30	34	9	14
Total país	9	13	39	40	11	15

Cuadro H: Hogares en situación de indigencia: (Porcentaje de hogares bajo la línea de indigencia).

Región	Argentina		Brasil		Uruguay	
	1980	1986	1979	1987	1981	1986
Area Metropolitana	1	3	6 (a)	8 (a)	1	2
Resto área urbana	2	4	12	16	3	4
Total área urbana	2	3	10	13	2	3
Total país	2	4	17	18	3	3

Nota: (a) Promedio ponderado de las estimaciones correspondientes a las áreas metropolitanas de Río de Janeiro y San Pablo.

Fuente: Ferrer, J.C. y León, A. Magnitud de la situación de la pobreza. Revista CEPAL N41 agosto 1990 (pag 150)

Por la necesidad de obtener una medición socioeconómica que no estuviera basada solamente en el PBI, sino por el contrario poder reflejar una visión más abarcativa, las Naciones Unidas a través de distintos estudios creó el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Es por este motivo que el IDH representa un índice promedio de privación que se obtiene de la conjunción de tres componentes: longevidad (esperanza de vida), nivel de conocimiento (logros educativos) y nivel de vida (ingresos), por ser considerados los más relevantes y a su vez factibles de registrarse en todos los países.

El IDH como lo explicita el Informe del PNUD en 1993 intenta medir el piso mínimo de la capacidad de las personas para lograr un nivel de vida decente.

En el ámbito del MERCOSUR la posición que ocupan dichos países teniendo en cuenta el IDH sería:

Cuadro I: Índice de Desarrollo Humano

Países	I. D. H.		Posición en ranking	
	1970	1993	1991	1993
Uruguay	0.799	0.881	32	30
Argentina	0.784	0.832	43	46
Brasil	0.569	0.730	60	70
Paraguay	0.607	0.641	73	90

Fuente: PNUD Informe sobre Desarrollo Humano. 1994.

Se puede desprender que Brasil ha aumentado, acentuadamente su I.D.H, como también ha hecho Argentina y Uruguay. Solo Paraguay, se mantuvo casi constante para el período comprendido entre 1970 y 1993.

Pero si analizamos el posicionamiento, o sea el número de orden, el ranking que ocupa cada país, notamos una gran diferencia. Solamente Uruguay, ha ascendido en ubicación, del puesto 32 que ocupaba en 1991 al puesto 30 que ocupa en 1993. Argentina descendió del puesto 43 al 46, Brasil lo hizo de una forma más acentuada, bajó del lugar 60 al 70, y Paraguay, descendió diecisiete puestos en orden de mérito, del puesto 73 al 90, para el mismo período. Esto refleja que la calidad de vida de la población ha disminuido en la región y en algunos países en forma abrupta (Brasil y Paraguay).

Cabe destacar que en términos globales el posicionamiento de Uruguay y Argentina es superior al de Brasil y Paraguay. Los primeros son considerados países con un alto valor de IDH, mientras que los segundos están dentro de los países de mediano valor; siempre tomando como referencia los países periféricos.

Algunas consideraciones sobre el Desarrollo Humano

Como ya expresamos el aumento del PBI por los países es considerado tal vez como una meta importante a conseguir. Es lógico desde el punto de vista del crecimiento económico, pero no siempre se traduce en el desarrollo social equitativo para el conjunto de la sociedad. Es aquí donde el Estado debe asumir la defensa del "interés público" procurando mediar entre los intereses de los sectores poderosos y los menos influyentes de una sociedad.

Según A. Barbeito y R. Lo Vuolo⁷ - con los cuales coincidimos - un proceso político orientado hacia el desarrollo humano, debe tender hacia el equilibrio entre las presiones de los distintos grupos sociales. Por tal motivo surgen estrategias orientadoras tales como:

- a) promover políticas y acciones que respondan mejor a las necesidades de las personas,
- b) llegar a acuerdos entre distintos grupos de interés donde se refleje una mayor equidad.
- c) proteger a los grupos más vulnerables
- d) plantear la transición por etapas.

El problema radica en que dichos propósitos no son más que expresiones de deseo y utopías en la realidad actual. En tal sentido el PNUD a través del Informe del Desarrollo Humano, sugiere que los países reasignen los recursos públicos hacia fines sociales, aumentando el nivel del gasto público con mayor énfasis a los gastos sociales. Al hacer tal recomendación también sugirió, que sean algunos sectores, como los gastos militares, los servicios financieros de la deuda, las empresas públicas deficitarias, entre otras quienes sean el blanco de ajuste.

Reforzar la verdadera función del Estado en relación a la

⁷ Ver BARBEITO, A., R. LO VUOLO, Informe sobre desarrollo humano en la Argentina. 1993

consolidación del desarrollo humano es estimular la creación de empleos productivos que satisfagan las necesidades de la sociedad en su totalidad.

Veamos el comportamiento del gasto público en dos de los considerados pilares del G.P.S.:

Cuadro J: Gasto público en salud. (% del PNB)

Países	1960	1986	1990
Uruguay	2.6	2.7	2.6
Argentina	1.3	1.6	1.3
Brasil	0.6	1.3	0.6
Paraguay	0.5	0.4	0.5

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano. PNUD 1990/94.

Cuadro K: Gasto público en educación: (% del PNB)

Países	1960	1986	1990
Uruguay	3.7	6.6	3.1
Argentina	2.1	3.3	s/d
Brasil	1.9	3.4	4.6
Paraguay	1.3	1.4	s/d

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano. PNUD 1990/94.

En cuanto a la inversión de los Estados en salud y educación, observamos :

La inversión en salud se mantiene constante en todos los países de la región desde 1960 hasta la actualidad, produciéndose pequeñas variaciones. Es importante destacar que la inversión en esta área alcanza valores bajos en comparación a la que se realiza en los países desarrollados donde los valores llegan a duplicarse aún en el caso de Uruguay que es quien mantiene la más alta inversión, 2.6% del PNB.

En educación los datos reflejan realidades distintas. Uruguay entre el período 1960 - 1986 creció del 3.7% al 6.6%, pero en 1990 redujo su inversión aún a cifras inferiores a 1960, ya que la inversión fue de 3.1%. Argentina y Paraguay, mantuvieron una tendencia creciente entre 1960 y 1986, registrándose los valores 2.1% a 3.3% para Argentina y 1.3% a 1.4 para Paraguay. En ambos casos

no se obtuvieron datos en 1990. Brasil ha manifestado un incremento constante durante los períodos dados aumentando desde 1960 con el 1.9% del PNB a 4.6% en 1990. Es el país de la región que más ha invertido en educación. Esto se contradice si tenemos en cuenta el índice de alfabetización. El problema radica en la cantidad de población que posee el país, por lo tanto aún no sería lo deseable para alcanzar el mínimo esperado.

El G.P.S. en educación es un dato que refleja la orientación del país con respecto al desarrollo social del mismo «...Hoy en día, el mundo se desarrolla hacia las ventajas competitivas basándose en la «industria del conocimiento», es por esto que el gasto social en este sector es imprescindible. La inversión en la educación es la clave para un mejor desarrollo social.

Sin embargo, si analizamos la variable deuda externa* debemos considerar que en América Latina y el Caribe creció casi 30.000 millones de dólares en 1994. Esto representa un aumento de 5.8%, tasa algo más baja que la de 1993, pero aún llamativa.⁸

Esto se debió principalmente a las emisiones de bonos de Argentina, Brasil y México durante el período de enero a septiembre que representaron el 85% del total.

Desde la conformación del MERCOSUR, los países sufrieron variaciones en cuanto a la deuda externa.

Se podría observar que Argentina, Brasil y Uruguay han manifestado un aumento de la deuda. Brasil es quién presenta los valores más acusantes, aumentando de 127.7 millones de dólares en 1991 a 138.0 millones de dólares en 1994. Paraguay es el único que presentó una reducción aunque mínima, en 1991 la deuda ascendía a 1.8 millones de dólares y en 1994, decreció a 1.7 millones de dólares. Pero el problema más grave sobre la cuestión radica en que desde la conformación del MERCOSUR no hubo una política conjunta para negociar el tratamiento de la misma.

Ante este análisis, es obvio pensar que las sugerencias anteriormente explicitadas en los principales enunciados del Informe de

⁸ Ver. CEPAL. «Balance preliminar de la economía de A.L. y el Caribe.1993/94.NU.

* Nota: No es objeto de esta investigación analizar la deuda externa, solo consideramos importante nombrarla como referencia.

Desarrollo Humano no fueron puestos en práctica en la región . La deuda sigue aumentando.

Continuando con la problemática tenemos como un referente importante la Cumbre realizada en Washington, en febrero de 1993 sobre, Pobreza y Reforma Social en A.L., convocada por el BID, y PNUD, surgieron una serie de propuestas para combatir la pobreza, y resaltar el rol del Estado. Entre ellas figuraban:

a) Que el desarrollo humano debe ser la meta final del desarrollo. El objetivo central de la sociedad debe ser mejorar la calidad de vida. Si se busca el crecimiento y la competitividad la finalidad que sea la gente.

b) Que la política económica debe estar integrada, unificada con la política social.

c) Que el gasto social debe ser reforzado en A.L. Se debe poner en práctica una política social agresiva que contemple las necesidades de los sectores más desfavorecidos.-

d) Que la distribución del ingreso en los distintos sectores sociales debe ser más equitativo.

Al respecto, Del Búfalo expresó: «... es necesario parar la concentración del ingreso y del poder económico y político revirtiendo las actuales tendencias».⁹

e) Que todos los actores deben cumplir su rol para poder llevar adelante una nueva política social. El Estado, es un actor obligado en el campo social.

Pero la realidad escapa a estas propuestas ya que en general se observa una tendencia a introducir profundas reformas en el campo de las políticas sociales. Es así como se originaron cambios institucionales, como por ejemplo la descentralización de los servicios sociales, se tiende a aumentar la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos públicos, privilegiando los programas focalizados .

Dentro de los países del MERCOSUR, se pusieron en marcha los siguientes :

En Argentina: Fondo Argentino de Inversión Social.(FAIS).
Programa Federal de Solidaridad.

⁹ Ver KILIKSBERG Bernardo. Ob. cit. pag 37/38.

En Brasil: Fondo para la Inversión Social (FINSOCIAL).
Programa da Fome.

En Uruguay: Fondo de Inversión Social de Emergencia.
(FISE).

Todos ellos surgieron a partir de 1992 en adelante, o sea dentro del proyecto económico-social actual.. Están financiados principalmente por el BID y el BM. Si bien aún no se evidencian mejoras notables, es necesario esperar los resultados.¹⁰

Justicia social Vs pobreza:

En la actualidad, los problemas básicos de la política internacional, como lo eran la estrategia militar o las concepciones de seguridad, fueron dejando de tener repercusión. Esto sucede puesto que hay otros intereses creados como los relacionados con el ámbito económico, social o los medioambientales. Pero esto se desenvuelve en otro contexto histórico. Estamos presenciando transformaciones a un nivel macro que, años atrás no lo hubieramos imaginado, como la internacionalización no solo de los mercados, sino de la producción y de la mano de obra.

En este contexto es que se desarrolló la Cumbre sobre el Desarrollo Social, en Copenhague, en marzo de 1995, en la cual participaron más de cien representantes de los distintos Estados, como así también se destacó la participación de las ONGs. Las problemáticas tratadas se centralizaron en tres aspectos : la pobreza, el desempleo y la desintegración social.

El Secretario General de la ONU Butros Ghali, al inaugurar la Conferencia, solicitó la elaboración de «un nuevo contrato social a escala mundial» y apeló a la responsabilidad social colectiva para erradicar la pobreza. Pero según las conclusiones de la Cumbre, la única causa de dichos problemas pareciera ser la crisis social, cultural y sobre todo ética que atraviesan los países. Y aquí cabe preguntarse los cambios en la economía mundial ¿no tuvieron incidencia sobre los fenómenos sociales?.

¹⁰ Ver CEPAL. Panorama Social de América Latina NU.pag 115.

Los modelos de desarrollo para cada uno de los países deberían reconocer que el crecimiento económico es solo un medio, y que el objetivo final son las personas, su bienestar.

La Cumbre manifestó su deseo y preocupación por erradicar la miseria, reducir la pobreza, procurar que cada ser humano acceda a la posibilidad de trabajar y ser remunerado dignamente y propiciar la integración social de tal modo que no existan niveles de marginalidad. Esto surge a partir del panorama preocupante que se describe a nivel mundial:

a) Una de cada cinco personas vive por debajo del umbral de la pobreza.

b) Una de cada diez personas no logra un empleo digno.

c) La deuda de los países en desarrollo es abrumadora.¹¹

Los objetivos propuestos apuntaron al desarrollo de la sociedad en su conjunto. Cabe destacar que el concepto de desarrollo no significa una simple expansión de la capacidad productiva reflejado sólo en el bienestar material, implica a variables sociales, culturales, ambientales y políticas, que apuntan a la calidad de vida digna en el conjunto de toda la sociedad. El problema radica en llevar a cabo políticas sociales que sean lo suficientemente eficaces. Tal vez, como lo expresó Zumbado, deberán ser tres los campos prioritarios: ampliar y diversificar los empleos, expandir y modernizar los servicios sociales, y educar a la población y formar recursos humanos.¹²

Finalmente es necesario concluir que la Cumbre sirvió para redefinir la agenda de prioridades de la cooperación internacional y proponer nuevos compromisos para abordar temas que de ellas se desprendan, dentro del marco legal de la Naciones Unidas. Cabe esperar, que además de solidarizarse desde el punto de vista declamativo se proceda a los hechos.

El mercado laboral en el MERCOSUR

El problema del empleo no afecta solo a esta región, sino

¹¹ Revista Punto de Encuentro. N4 . Publicación del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación 1995.

¹² Ver ZUMBADO, Fernando. Superación de la pobreza. Esfuerzo sostenido. Diario El Día. México. 13/9/93.

que se manifiesta a nivel mundial. La crisis en el mercado laboral afecta, a la pérdida de dinamismo en la creación del empleo, a la calidad de los empleos que tiende a deteriorarse, y a los salarios percibidos que se reducen paulatinamente.¹³ Estas cuestiones son fáciles de identificar, pero es muy difícil encontrar soluciones si no se toman medidas severas. Ante esta situación se generan en el mercado laboral más acentuadamente en los países subdesarrollados, dos tipos de empleos: los «formales» y los «informales», generando diferencias en las prestaciones sociales prioritariamente.

Si analizamos la fuerza de trabajo existente dentro del MERCOSUR, observamos que Argentina cuenta con el menor porcentaje de producción de fuerza de trabajo, con el 38% sobre la población total dentro de la región, mientras que el resto de los países oscilan en valores entre 43% y 45% de la población total.

Cuadro L : Fuerza de trabajo : (% de la población total 1990/92)

Países	Uruguay	Argentina	Brasil	Paraguay
Fuerza de trabajo	45	38	44	43

Fuente: PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano. 1994.

Pero si analizamos la fuerza de trabajo según los sectores económicos, podemos observar:

Cuadro M: Pocentaje de la fuerza de trabajo por sectores:

Países	Agricultura		Industria		Servicios	
	1965	1990/92	1965	1990/92	1965	1990/92
Uruguay	20	5	29	22	51	73
Argentina	18	13	34	34	48	53
Brasil	49	25	20	25	31	47
Paraguay	54	48	20	21	26	31

Fuente: PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano.1994.

¹³ Ver PREALC. Ajuste y deuda social. Un enfoque estructural. 1987.

El sector primario en todos los países mostró un gran declive dentro de los períodos presentados produciéndose el mayor exponente en Uruguay y Brasil, y manteniéndose en un nivel reducido en Argentina. En Paraguay, el comportamiento es estable. Este proceso responde al patrón de crecimiento económico de cada país. Las áreas rurales fueron despoblándose expulsando población a las áreas urbanas. En algunos casos las ciudades brindaron las oportunidades para que la nueva población accediera a fuentes de trabajo. Casi en su totalidad esa mano de obra fue absorbida por el sector terciario o de los servicios aumentando en forma considerable en los cuatro países, aunque en Uruguay y Brasil se manifiesta de un modo inigualable. Para el primer caso aumenta de 51% en 1965 a el 73% en el período 1990/92, y en el segundo de 31% a 47% en los mismos períodos.

Las crisis económicas que han debido enfrentar estos países durante las últimas décadas produjeron grandes cambios en el comportamiento del mercado laboral, más aún si tenemos en cuenta que la oferta de mano de obra aumenta mientras que la generación de empleos no acompaña esa demanda. Por tal motivo el sector informal fue quien cubrió estas demandas. El mayor problema de este sector es la creciente desprotección a nivel legal y dentro del sistema de seguridad social.

Observemos los datos sobre el desempleo abierto urbano:

Cuadro N: Desempleo urbano. (Tasas anuales medias).

Países	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Uruguay	10.7	9.3	9.1	8.6	9.3	8.9	9.0	8.4	9.0
Argentina	5.6	5.9	6.3	7.6	7.5	6.5	7.0	9.6	11.2
Brasil	3.6	3.7	3.8	3.3	4.3	4.8	5.8	5.3	5.5
Paraguay	6.1	5.5	4.7	6.1	6.6	5.1	5.3	5.1	5.1

Fuente: CEPAL Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe. 1994.

Los índices de desempleo abierto urbano tienden a aumentar en todos los países de la región, siendo más acusante en la Argentina que en el resto de los países de la región. Analizando estos datos por países, vemos:

La Argentina mantuvo desde 1986 hasta 1994, un aumento del desempleo en forma constante. Dentro del MERCOSUR, es quien

presenta los más elevados índices. Durante los años comprendidos entre 1986 a 1992, la tasa oscilaba entre 5,6% y 7,0%, aumentando año tras año excepto en 1991 que fue el único momento donde se registró una baja del 7,5% a 6,5%. Los mayores saltos se produjeron en 1993, que llegó a 9,6% y en 1994 llegó a 11,2%, siendo el tercer país con mayor tasa de desocupación en América Latina, después de Nicaragua (23,5% en 1994) y Panamá (12%, en 1994)- considerando los datos oficiales hasta el momento-Según los datos del INDEC para 1995 el índice de desempleo llegaría al 18.6%, convirtiéndose así en el segundo país latinoamericano con el desempleo más elevado.

Uruguay es el segundo país de la región que presenta elevados índices de desempleo, aunque desde 1986 hasta 1994, se ha mantenido constante. Su menor índice se registró el año 1993, con un valor del 8,4%, mientras que su mayor valor se observó en 1986. En la actualidad según datos preliminares de la C.E.P.A.L., la tasa llega al 9,0% del desempleo urbano.

Brasil es quien sigue en forma decreciente la mayor tasa de desempleo. También ha ido registrado aumentos desde 1986 hasta la actualidad, que se encuentra en el orden del 5,5% para el año 1994.

Paraguay es el que registra el menor índice de desempleo de los países del MERCOSUR. En la actualidad presenta un índice de 5,1%, aunque retrospectivamente los índices no eran constantes. Su mayor índice se registró en 1990 siendo del 6,6%.

Según la CEPAL la fuerza de trabajo ocupada en estratos de baja productividad e ingresos sigue representando una fracción muy elevada del empleo en la región, a pesar de que en algunos países se redujo en el período 1990/92. No obstante la pobreza urbana está actualmente más asociada a bajos salarios que a los insuficientes ingresos que caracterizan a esos estratos.¹⁴

En cuanto a los seguros de desempleo en los países del MERCOSUR nacieron a partir de leyes que regulan su prestación. En todos los casos, este seguro tiende a brindar una prestación monetaria durante el lapso en el cual la persona se encuentra sin trabajo (en Argentina se cumple solo en casos particulares). De todos modos, una crítica a dicha implementación es que solo abarca a un número

¹⁴ Ver CEPAL «Panorama... NU 1994 pag 25.

reducido de población, como así también que durante el lapso en que se percibe dicho subsidio no se accede a planes de formación profesional como sucede en otros países.

Ante la necesidad de legalizar el sector laboral, es indefectible, armonizar el seguro de desempleo para la región. El principal motor para armonizar las políticas laborales radica en que el art. 1 del Tratado de Asunción expresa la conformación de un Mercado Común, el cual implica «... la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países...» La libre circulación de trabajadores significa la eliminación de todo tipo de restricciones al movimiento de los mismos con igualdad de trato en los países miembros. (La excepción se otorga por razones de seguridad social, salud y orden público). Es indudable que tal problemática será muy controvertida por los sectores a quienes involucra.

Los aspectos a coordinar no solo son objeto en el ámbito del Mercosur, sino de la OIT: la no discriminación al acceso de empleo, las condiciones de trabajo, la igualdad de trato en cuanto a formación profesional, remuneraciones, afiliación a sindicatos y a la seguridad social.¹⁵

En lo referente a seguridad social, Uruguay, Paraguay y Brasil, estaban de acuerdo en un proyecto cuya característica era el de ser multilateral, faltando solo la aprobación de Argentina. Este entre otras cosas, propone que los trabajadores de un país, al trabajar en un tercero no pierda su tiempo de trabajo y/o aportes a los efectos de la jubilación.

Salud en el MERCOSUR:¹⁶

Podríamos afirmar que la salud en A.L. depende de la acción del Estado a través de la seguridad social, y como lo expresa Ernesto Miranda «...tanto el desempleo como la reducción de los salarios reales mermaron los fondos de la seguridad social, debilitando

¹⁵ Ver. ARAGAO, Jose Maria. La armonización de la política macroeconómica en el Mercosur. BID. INTAL 1993.

¹⁶ Para la realización de la siguiente temática se contó con la colaboración del Prof. Juan Contreras. Desde ya nuestro más sincero agradecimiento.

su capacidad de acción respecto de quienes se encuentran bajo su protección».¹⁷

En términos generales, el 42% de la población en A.L. no tiene acceso regular a servicios básicos de salud, y «...aunque los países gasten una proporción creciente del PBI en la atención de la salud, una parte considerable de ese gasto se pierde debido al reducido impacto de los servicios sobre la situación de salud o a la ineficiencia en la prestación los mismos».¹⁸

El sistema de salud es un componente esencial dentro de la seguridad social, ya que el derecho a los servicios de salud es un derecho universal para todo ciudadano. He aquí la importante misión que debe cumplir el Estado, invertir en salud, ya que una parte de la población -generalmente la de menores recursos- es quien accede a los mismos. El resto de la población puede acceder a un sistema de salud privado.

Dentro del sistema de seguridad social, en el sector salud, encontramos que coexisten el sector público, el privado y el sector de seguridad social, tanto en Argentina, Uruguay y Paraguay. Brasil posee el sector privado y el SUS. Sistema Unico de Salud.

Si analizamos las características de los sistemas de salud de los cuatro países observamos:

¹⁷ Ver MIRANDA, Ernesto. Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en A.L. Serie Políticas Sociales. O.N.U. 1994 pag.7.

¹⁸ Ver. GUERRA de MACEDO, Catlyle. Salud en el desarrollo: nuevas alternativas para la integración regional en América. Rev. de Integración L.A. INTAL N164 1991. pag 1.

Cuadro P: Características generales de los sistemas de salud:

Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
	Sistema altamente integrado, centralizado en su organización y descentralizado en su gestión	Sistema teóricamente integrado y con definida asignación de funciones entre los distintos subsectores.	Sistema institucionalmente fragmentado y estratificado
No hay articulac. e/los dist. sect. y es habitual la superposición de funciones.	Existe una total articul. e/los dist. niveles y entre el sector estrictam. público y el sector privado contratado por el sector público. El sector estrictam. privado es considerado sólo un sistema "supletorio" del Sistema Único de Salud (SUS).	En la práctica existe un alto grado de desorganización y superposición de funciones entre el Ministerio de Salud y el Instituto de Previsión Social (IPS)	No hay articulación entre los distintos sectores.
Existen import. difer. geográf. internas en cob. y calidad de prestaciones.	Existen importantes diferencias geográficas internas en cobertura y calidad de prestaciones con un 22% de la pobl. sin acceso a ningún tipo de atención en salud.	Existen importantes diferencias geográficas en la cobertura con un 30% de la población sin acceso efectivo a servicios de salud.	Existen importantes diferencias geográficas internas en cobertura y calidad de prestaciones particularmente entre Montevideo y el resto del país.
Existe sobreoferta de población médica y escasa pobl. de enfermeras y auxiliares de enfermería.	Existe un gran desequilibrio geográfico en la distribución de recursos físicos y humanos.	Los recursos físicos y humanos son escasos y mal distrib. y a pesar de existir en algunos casos infraestruct. de avanz. es notoria la ausencia de personal formado.	Existe sobreoferta de población médica y escasa población de enfermeras y auxiliares de enfermería.

Fuente: MONTOYA, Silvia. Asimetrías sociales en el Mercosur. 1993. En base a IEERAL y a ISALUD(1992) y Mesa Lago (1989).

Donde se desprende una heterogeneidad en la caracterización, tanto a nivel de organización, funcionamiento y financiamiento. Brasil es quien se destaca por poseer un sistema integrado con una articulación entre los niveles del sector público y privado aunque cabe destacar que un 22% de la población no accede a ningún servicio de salud. Argentina y Uruguay presentan como característica común que el seguro social cubre a la mayoría de la población, caso que se registra a la inversa en Paraguay, donde solo cubre el 15%.

La Carta de Derechos Fundamentales del MERCOSUR que en su artículo 13 expresa el Derecho a la Salud.¹⁹ Este prescribe: «Toda persona tiene derecho a la salud física y mental. Los Estados Partes garantizan este derecho asumiendo su rol intransferible e indelegable en la conducción y planificación de un sistema integrado de promoción y atención de la salud, estimulando y resguardando la autonomía y desarrollo de los regímenes de prestaciones de salud en la seguridad social, mutuales y otros sistemas autogestionarios y solidarios, alentando la producción y distribución de medicamentos como bien social no sujetos a las leyes del mercado, impulsando la atención primaria y preventiva de salud a toda la población y desarrollando programas especiales de atención de salud a los sectores de más alto riesgo por sus niveles de pobreza y marginalidad social».²⁰

El proyecto de referencia no fue aprobado por Brasil, no por los contenidos sino por los organismos de control, que proponía Argentina. Eran vistos como una intromisión en su país, donde priorizaban la competencia del Ministerio de Trabajo y su justicia laboral.

Como hemos visto, la poca producción sobre el tema salud por los organismos del MERCOSUR, nos permite observar la carencia de consensos y/o propuestas macro y/o sectoriales.

Según la CEPAL, la discusión prioritaria se debería centrar en las formas de reorganizar el sector, en las responsabilidades del sector público y privado, como así también en la descentralización y la mayor eficiencia de los servicios de salud. Ha criticado la mala cobertura y la calidad de los servicios de salud, así como la concentración de los beneficios del gasto y la inversión pública en las categorías no pobres de la población.²¹ Este último punto es importante puesto que generalmente la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza no están normalmente protegidas por el seguro social (excepto en países como Costa Rica y Chile), y solo tienen acceso legal a la salud pública y a la asistencia, pero estos servicios son insuficientes.²²

¹⁹ Carta de los Derechos Fundamentales del Mercosur. CGT. 2da. Versión. Abril N. 49/93.RRII

²⁰ Ver Idem.

²¹ Ver CEPAL «Panorama ... NU 1994 pag 119.

²² Ver CEPAL. Magnitud de la pobreza en AL en los años 80. Santiago de Chile. ONU Mayo 1990.

Ante la descripción anterior, la equidad en los servicios de salud dentro del MERCOSUR pareciera ser un objetivo bastante difícil de conseguir a corto plazo.

Consideraciones Finales y recomendaciones:

La nueva formación territorial posibilitará la unión de fuerzas que hasta el momento se encontraban dispersas. El desafío radica en llegar -por parte de los Estados- a establecer una política social común donde el real beneficio esté centrado en la equidad y la justicia social. Se debería buscar una política social activa y destinada a corregir las asimetrías sociales existentes. Pero a su vez plantear esa política social desde un punto de vista integrador, no dando respuestas sectoriales cuando las distintas problemáticas estallan. Una buena política social debería resolver los problemas coyunturales pero tender a un cambio estructural en el mediano y largo plazo.

Hemos convenido que el proceso de integración implica un concepto de solidaridad y que en base a ella se encuentra la idea de destino común. Por ende, el MERCOSUR debería plantear un plan real de desarrollo social en vez de acentuar el modelo actual tendiente a la expansión del comercio. El crecimiento económico debería lograr el desarrollo armónico y equilibrado de los países miembros y de este modo estar al servicio de aumentar en nivel de la calidad de vida del conjunto de la población y no en beneficio de pocos pero poderosos agentes económicos.

Hemos visto como la sociedad ha padecido la implementación de políticas sociales injustas, que lo único que obtuvieron como resultado fue el deterioro de la calidad de vida y la exclusión social de algunos sectores. Si esta política continúa aunque más no sea en uno de los países integrantes, repercutirá en el conjunto de los Estados parte. Pero para revertir la situación es necesario revisar el modelo de integración puesto en práctica, ya que éste debería plantear el modelo de sociedad que se pretende construir en conjunto. Lo deseable es que el modelo apunte a un desarrollo integral de la región, que atienda a todos los sectores, económico, político, y social. Pero lamentablemente se observa un enfoque de integración que tiene como objetivo inmediato el aspecto económico, y específicamente, lo

comercial. De este modo es difícil suponer que las asimetrías y heterogeneidades de los países y regiones puedan contrarrestarse. Peor aún, la ausencia de políticas sociales comunes agravará las desigualdades regionales.

Hasta el momento no se visualizan avances en materia de integración en los aspectos sociales. Son los Estados Parte quien deberían impulsar la creación de políticas sociales comunes. Para ello sería necesario crear el esquema de una política social activa cuyo propósito sea desdibujar las asimetrías sociales instaladas en la región producto del funcionamiento económico. En tal sentido es recomendable la creación de entidades supranacionales especializadas para reglamentar y crear las políticas sociales comunes, ya que hasta el momento no se le ha asignado el interés que debiera tener, de modo tal que puedan plantearse objetivos comunes, al menos muy generales a largo plazo en una primera etapa y procurando especializarlos en períodos posteriores, con el propósito de construir un espacio social común.

ASPECTOS ECONOMICOS

EL NUEVO PARADIGMA TECNOLÓGICO-PRODUCTIVO. SU REPERCUSION EN LA ECONOMIA DE LOS PAISES MIEMBROS DEL MERCOSUR

Rita Marcela GAJATE

SUMARIO: 1. El nuevo perfil tecnológico-productivo. 1.1. El mecanismo de la toma de decisión. 1.1.1 La elección tecnológica. 1.1.2. Fases en el proceso de modernización técnica. 1.1.3. Innovación. 1.2. Mayor y menor grado de dependencia tecnológica. 2. Modelos o perfiles tecnológico-productivos. 2.1. Clasificación y nueva tipología. 2.2. Incidencia en las políticas macroeconómicas. 3. La innovación tecnológica y el MERCOSUR. 3.1. Los actores. 3.2. Los avances en el marco del Sub-grupo 7. 3.2.1. Acuerdo sobre aspectos de la propiedad intelectual. 4. Conclusiones.

1. El nuevo perfil tecnológico productivo

El nuevo paradigma tecnológico fundado en el complejo electrónico-informático y las biociencias, al decir de Aldo Ferrer, «ejerce una profunda influencia sobre el proceso de desarrollo y el orden mundial»¹. Su impacto es globalizador y desestructurante. En el Norte y en el Sur produce efectos sobre las funciones de producción y demanda agregada, modificando el proceso de crecimiento económico.

Las consecuencias de ésta innovación tecnológica se ven reflejadas en la producción, la que se diversifica, alterando el ciclo del producto, reduciendo la dimensión de las escalas eficientes, restringiendo la participación de las materias primas y de la mano de obra en los costos finales del producto e introduciendo modificaciones en la teoría clásica de las ventajas comparativas las que se ven reemplazadas por las competitivas y dinámicas.

¹ FERRER Aldo, «Nuevos paradigmas tecnológicos y desarrollo sostenible: perspectiva latinoamericana»; en: «IV Reunión del Grupo de Análisis sobre Integración del Cono Sur», ALADI, Montevideo, 19 y 20 de agosto de 1993, p.1.

Ello nos lleva a plantearnos la problemática que generan las consecuencias que apareja la falta de definición de un perfil tecnológico-productivo por parte de los países del MERCOSUR y, al mismo tiempo, si la adopción indiscriminada de las nuevas tecnologías favorece su desarrollo integral y equitativo o refuerza la dualidad existente con los países desarrollados.

No obstante, y a modo de enmarque conceptual, se debe situar la evolución económica de la región en el contexto de la economía mundial, analizando las modalidades de inserción, ya que -tal como lo sostiene Theotonio dos Santos²- es imposible comprender la lógica local o nacional fuera de dicho contexto.

La orientación de la producción hacia el mercado internacional y el cambio en la forma de inserción en la división internacional del trabajo, parecen ser los aspectos más característicos del cambio estructural para los países latinoamericanos, aunque esto no implica variar el rol pasivo en el proceso de acumulación a escala mundial³. Aparecen nuevos factores clave en el modelo tecnológico productivo. Para algunos autores dicho factor es la microelectrónica⁴, en tanto que para otros se centra en las telecomunicaciones⁵.

Fajnzylber sostiene que un sistema industrial competitivo internacionalmente, en un contexto social en el que se ha logrado un mínimo de equidad, puede tender a favorecer a la misma, a la vez que la incorporación del progreso técnico se traducirá en una elevación de la productividad y en un mayor bienestar para el conjunto de la sociedad. Sin embargo, en los países latinoamericanos tiene distinta significación. Estas realizaciones no se lograrán cuando la competitividad sea alcanzada a expensas de la caída de los salarios y donde, además, los recursos generados se desplazan hacia el consumo o hacia el exterior para hacer frente a los pagos de su deuda externa,

² DOS SANTOS Theotonio, «Economía mundial, integración regional e desenvolvimiento sustentavel. As novas tendencias da economia mundial e a integração latino-americana». 2da. edição, Ed. Vozes, Petrópolis, Brasil, 1994, p.77.

³ ROFMAN Alejandro y otros. "Estrategias frente al desafío del Mercosur". En Realidad Económica Nro.114-115. IADE, Bs.As. mayo 1993.

⁴ PEREZ Carlota, «Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto»; en: AA.VV., «El sistema internacional y América Latina. La Tercera Revolución Industrial. Impactos internacionales del actual viraje tecnológico». Edición preparada por OMINAMI Carlos. RIAL, Anuario 1986. GEL, Buenos Aires, p.50.

⁵ ROFMAN Alejandro y otros, op.cit.,

en lugar de encauzarse hacia la incorporación del progreso técnico por vía de la inversión. En este caso, la competitividad es espúrea y de corta vida⁶.

En el MERCOSUR, aparentemente, prevalece el objetivo de la apertura para vender más⁷. Para Chudnovsky, no obstante, el MERCOSUR puede adquirir importancia determinante para replantear el proceso de reconversión industrial hacia nuevas actividades con mayor valor agregado, de forma de aumentar la competitividad, impulsando economías de escala y especialización⁸.

La generación de efectos dinámicos de la integración requiere la aplicación de políticas de promoción y equidad para fortalecer el esquema y evitar que los resultados sean asimétricos. Ello se encuentra ausente en el MERCOSUR, debido a la elección de una estrategia global de desarrollo que debilita el proceso de industrialización⁹.

La industrialización latinoamericana presenta características propias¹⁰. La primera de ellas proviene de su inserción internacional por la vía de las materias primas¹¹. De modo general puede afirmarse que el saldo comercial positivo de las exportaciones de los países de América Latina proviene de la agricultura, energía y minería. Brasil, a partir del año 1982, se presenta como la única excepción, pues obtuvo un superavit manufacturero originado en la contracción de su mercado interno, el dinamismo de la importación de Estados Unidos (posterior a 1984) y el esfuerzo de inversión posterior a 1970¹².

Ante la compleja realidad caracterizada precedentemente, se ha querido encontrar en el sistema internacional de patentes o de protección de los derechos de propiedad industrial, un seguro para la leal transferencia de tecnología. Desde la perspectiva de los países sub-

⁶ FAJNZYLBER Fernando. Industrialización en América Latina: de la "Caja negra" al "casillero vacío". Cuadernos de la CEPAL, Nro. 60. Santiago de Chile.

⁷ ROFMAN Alejandro y otros, ob.cit.,

⁸ CHUDNOVSKY Daniel, «Las posibilidades del Mercosur»; en: «Nuestra América» Nro.3, Memorial de América Latina, San Pablo, Brasil, 1992 p.78.

⁹ PORTA Fernando, «Los bienes de capital y el Mercosur»; en: Realidad Económica Nro.122, IADE, Buenos Aires, 16 Feb-31 Mar.1994, p.43.

¹⁰ KATZ, Jorge. «Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente». Fondo de Cultura Económica. México. 1976.Pg.11

¹¹ KATZ, Jorge. Op. cit. en 1.Pg.11

¹² FAJNZYLBER, Fernando. Op. cit. Pg.15

desarrollados la problemática se reduce a considerar la conveniencia -desde el punto de vista económico- de la concesión de patentes sobre inventos ya registrados o utilizados antes en otros países, por lo que su política se convierte en conseguir los mejores precios para ese tipo de patentes.¹³

La nueva óptica sobre la problemática -generada en los años 90- invita a comprender la innovación tecnológica desde un *estilo creativo*¹⁴ que se orienta a satisfacer las necesidades humanas a partir de una nueva organización de la sociedad y la producción, en un plano de igualdad, solidaridad y de motivaciones de carácter no material. Se privilegia la originalidad y no la imitación.

La perspectiva dependentista se ve superada por la pregunta ¿Cuáles son los condicionamientos que impiden satisfacer las necesidades de supervivencia presentes y futuras? El reto contemporáneo es a la *creatividad y la imaginación*¹⁵

Se trata entonces de profundizar el análisis acerca de los nuevos perfiles o modelos productivos para comprender los cambios operados en las últimas décadas y las perspectivas para el presente, especialmente para los países miembros MERCOSUR a fin de vislumbrar las posibilidades de generación de tecnologías intra-región y de incorporación discriminada de una tecnología que colabore a integrar un espacio para el desarrollo.

1.1. El mecanismo de la toma de decisión

Partiendo de la concepción que sostiene que la tecnología es el conjunto de conocimientos, habilidades y procedimientos para la fabricación, el uso y la ejecución de cosas útiles¹⁶ y que implica un método de actividad en la naturaleza de lo que se produce y la forma en que se produce, en estrecha relación con las técnicas de administración y comercialización; consideramos que el perfil tecnológico-

¹³ PENROSE, Edith. «El sistema mundial de patentes». Siglo XXI. México. 1974

¹⁴ YERO, Lourdes. «Los estudios del futuro en América Latina». En Nueva Sociedad Nro. 137. Septiembre de 1993. Pgs. 416-42

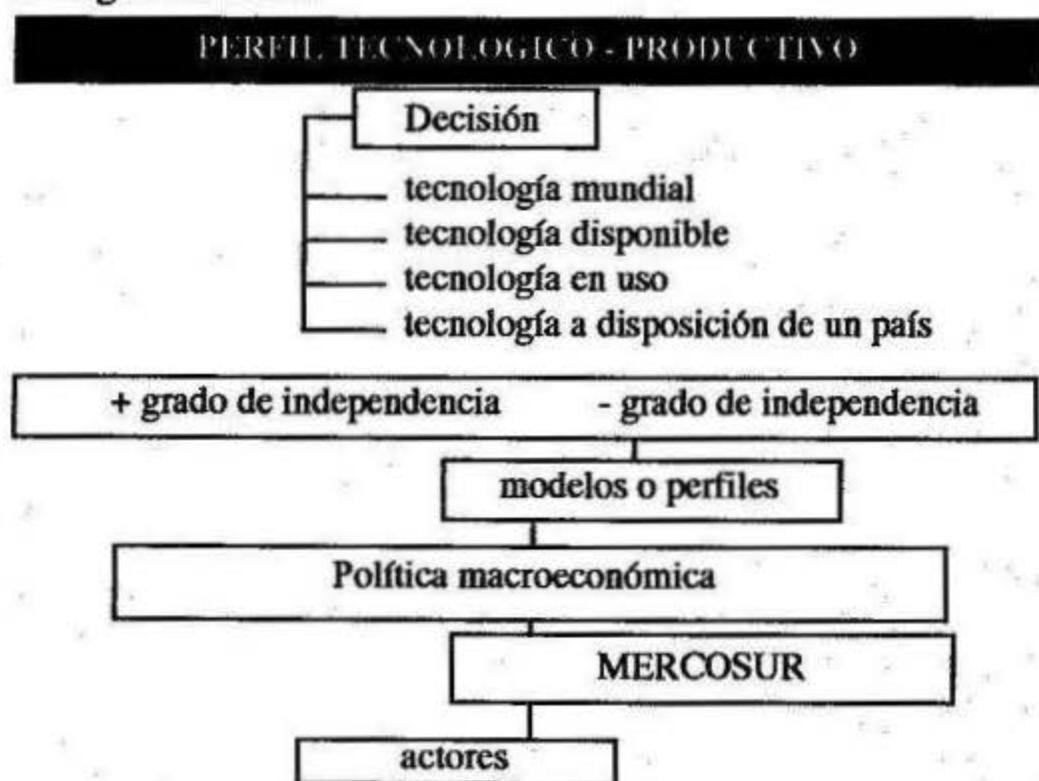
¹⁵ SAGASTI, F. «National strategic planning in a fractured Global Order». Development. Vol 3 Nro. 4, pgs. 11-15, citado por YERO, Lourdes en op. cit. en 23

¹⁶ STEWART, Frances. «Tecnología y subdesarrollo». Citando a Merrill (1968). Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1982, pg. 15

productivo implica una determinada decisión tecnológica.

A fin de determinar cómo se forma dicha decisión se desagregaron las variables básicas de esta temática centrándonos en el mecanismo de toma de decisiones para definir niveles de comercialización de tecnología: mundial, disponible, en uso, a disposición de un país. La modalidad en la decisión por alguna de ellas ha determinado grados de independencia y dependencia en la creación de tecnología.

El mecanismo en la toma de decisiones puede ser esquematizado del siguiente modo:



Dicha decisión supone el conocimiento de la tecnología mundial, de la tecnología disponible, de la tecnología a disposición de un país y de la tecnología en uso*.

Una determinada tecnología sólo es introducida a un país si se la considera viable respecto del uso de recursos en el país donde se la

* La *tecnología mundial* se define como el total de técnicas; la *tecnología disponible* como el sub-conjunto de tecnologías conocidas; la *tecnología a disposición de un país* como el conjunto de técnicas que conoce -o que puede llegar a conocer un país sin mayor dificultad- o que puede adquirir y *tecnología en uso* es el sub-conjunto de técnicas que se han adquirido ya. STEWART, Frances. Op. cit.

introduce. De la presente aseveración se desprende su íntima relación con la cantidad, calidad y precio del producto que de ella resulta. Una nueva técnica por ende debe aportar beneficios superiores a los corrientes.

La innovación técnica y el cambio económico están interrelacionados, así uno alimenta al otro de modo que se dificulta la determinación de cuál es la causa y cuál el efecto.

Benjamín Coriat, observa y afirma que: «todo está cambiando: las tecnologías, el modelo de organización del trabajo, la estructura de las firmas y la estrategia de construcción de las ventajas relativas»¹⁷.

El mismo autor asevera que existen tres condicionantes estructurales que se encuentran en el origen de las mutaciones descritas:

- el agotamiento de la trayectoria fordista clásica de obtención de incrementos de productividad.

- el cambio de los contenidos de la competitividad.

- el nuevo soporte de incrementos de productividad.

Los condicionantes derivados de la *primera circunstancia* - centrados en la hiperdivisión del trabajo y la mecanización- revelan el paulatino abandono de la producción estandarizada y la imposibilidad de lograr incrementos de productividad de este modo. La parcelización del trabajo llega a límites que derivan en el rechazo social al tiempo que concentra «tiempos muertos» que generan a su vez despilfarros múltiples.

En relación al *segundo supuesto* de agotamiento del modelo se observa que los nuevos contenidos de la idea de competitividad incluyen los conceptos de calidad y diferenciación. Dichos elementos permiten una entrega veloz de los productos y la adaptación a círculos particulares de consumidores. Se trata, en palabras de Coriat de «competencia oligopólica con diferenciación.»¹⁸

El *nuevo soporte* al que se hace referencia es el llamado «modelo 3 por 3», cuyas nuevas herramientas se desarrollan en tres niveles o ejes:

- un eje de tecnología propiamente dicha.

¹⁷ CORIAT, Benjamín. «Los desafíos de la competitividad», en Realidad Económica Nro.125. IADE. julio-agosto 1994, pg.62

¹⁸ Conf. op. cit. en 23.

- un eje de modelos de organización de trabajo.
- un eje de estructura de firmas.

Nos centraremos ahora en el eje de tecnología propiamente dicha.

1.1.1. La elección tecnológica

La orientación hacia el uso de determinadas tecnologías implica una decisión acerca del desarrollo de esa línea tecnológica o su adquisición mediante el comercio intencional.

Una u otra modalidad implican claridad en el punto de partida y claridad en relación a las posibilidades existentes. Por tanto se hace indispensable el conocimiento del estado tecnológico a nivel universal.

Precisando el concepto del mencionado «punto de partida» cabe definir a la *tecnología* como conjunto o serie de técnicas. Cada técnica se asocia a un vector de características consistente en los insumos requeridos, en cantidad y calidad, la naturaleza del producto, la escala de la producción, la productividad de diversos factores, la organización a la que se adapta mejor, etc.

Conforme la tipología definida por Frances Stewart¹⁹, deberán meritarse los elementos a considerar para la toma de decisiones.

En definitiva y -como primera conclusión- la tecnología efectivamente usada está limitada primero por la naturaleza de la tecnología mundial, luego por la disponibilidad de técnicas para ese país y por último por la elección hecha entre las técnicas disponibles.

El proceso de selección de técnicas consiste en la selección de una matriz de las técnicas conocidas -eficientes y disponibles-, cuya naturaleza se determinó por la historia del desarrollo tecnológico de ese país o por el auge de esa técnica en otro lugar del mundo.

Se puede observar como fenómeno de nuestros días, el progresivo descarte de técnicas que se consideran *obsoletas*, esto es que se produce una comparación entre las nuevas técnicas y las ya usadas produciéndose una *elección* en favor de las nuevas.

Los múltiples enlaces técnicos -de producción y consumo-, significan que, en gran parte, el paquete tecnológico debe aceptarse (o rechazarse) como un todo. La selección parcial resulta imposible. Así

¹⁹ STEWART, Frances. Op. cit.

pues, un cambio de técnica en una parte del sistema requiere algunos cambios en el diseño del producto (y por lo tanto en la técnica de los procesos y productos relacionados*.

En numerosas economías la naturaleza de la demanda es tal que las firmas deben mantenerse al corriente con los desarrollos recientes de los productos para conservar la participación en el mercado. La competencia oligopólica asume en gran medida la forma de una «competencia de productos», apoyada por la publicidad y otros modos de promoción. Tal competencia suele ser más fuerte que la de precios.

Los mecanismos de selección parecen justificar el uso de la tecnología de los países avanzados, haciéndolo ver como *más rentable* en términos privados y a menudo también en términos sociales. Tal fenómeno tiene dos consecuencias:

- Significa que existe escaso incentivo para buscar tecnología alternativa o para investigar la modificación de la tecnología de los países avanzados;

- Concentra la atención de quienes están satisfechos con la consecuencia de la elección tecnológica en el cambio de los mecanismos de selección, antes que en la búsqueda de tecnologías alternativas.

De todos modos, la dinámica latinoamericana se mantiene con características constantes respecto del tema que nos ocupa.

Por tanto estimamos como conveniente precisar las fases que se producen en la modernización técnica.

1.1.2. Fases en el proceso de modernización técnica

- La primera fase ha sido llamada *fase de la adquisición o incorporación de la nueva tecnología* al medio doméstico.

Se refiere a la etapa y a los diversos mecanismos contractuales, asociados a la aparición en el marco económico local de un producto o proceso productivo, previamente inexistente.

Una enorme proporción de los productos o procesos productivos «nuevos» constituye más o menos réplica de diseños tecnológicos

* Se ofrece un ejemplo significativo al respecto: «en el caso de los bienes de consumo durables, por ejemplo, el cambio de cámaras fotográficas super-8 ha requerido un cambio paralelo de películas y proyectores». STEWART, Frances. Op. cit. pg. 82

relativamente semejantes empleados con anterioridad en el exterior. Los mismos llegan al ámbito del país con las siguientes características:

- con cierto rezago temporal y
- por lo general como parte de algún género de negociación y /o acuerdo contractual entre firmas locales y empresas licenciatarias del exterior, o como parte de un «paquete» global de inversión extranjera directa.

Los términos finales del acuerdo contractual con ajustes económicos externos -nivel de regalías y demás cláusulas colaterales del contrato de compra-venta de tecnología- dependerán del «poder relativo» de las partes contratantes. En este contexto, un fenómeno producido con frecuencia es el de la inversión extranjera directa, que se plantea en el caso de que una firma local (subsidiaria) incorpore tecnología de su casa matriz (extranjera) obviando las normas internacionales al respecto.

- La segunda fase tecnológica, la *asimilación y aprendizaje*, nos lleva a un terreno cualitativamente diferente. El rasgo económico central de esta etapa está dado por la aparición -en el marco del país receptor-, de diversas formas de aprendizaje asociadas tanto a la adaptación del producto y/o el proceso de fabricación respecto de las condiciones propias del medio receptor. Así también se produce la gradual adecuación de este último a los requerimientos y exigencias de los productos y/o procesos incorporados.

La existencia de dicho flujo de actividad inventiva doméstica abre una extensa gama de interrogantes vinculados con su magnitud global, su distribución interindustrial, la apropiación de beneficios derivados del mismo, etc.²⁰

1.1.3. Innovación

El rasgo central que caracteriza la etapa de asimilación y aprendizaje es la adaptación del producto y/o proceso productivo al medio receptor y su mejora gradual a través del tiempo, así como también la adecuación del medio receptor a las condiciones de operación y funcionamiento del producto y/o procesos incorporados.

²⁰ KATS, Jorge. Op. cit. *Passim*.

La innovación es propia y característica de este proceso.

Ha sido definida por *Schumpeter* como: «todo cambio de una función de producción que es de primer y no de segundo orden de magnitud, o de un orden mayor»²¹

Desagregando tal concepto subrayamos la idea de que innovación significa «nuevo» conocimiento aplicado a la producción. Debe así mismo representar un cambio de primer orden de magnitud respecto de la práctica pre-establecida.

Tal conceptualización se ha considerado excesiva en tanto existen «cambios tecnológicos menores» cuya gravitación e importancia merecen ser considerados sin minimizar su avance. En el proceso de aplicación las mejoras y reivindicaciones productivas son destacables. Por tal razón debería trabajarse en la alternativa de generación de una tecnología autónoma.

Creemos, sin embargo, que el condicionante se encuentra en los decisores del proceso que determinan cómo han de asignarse los recursos creativos en la sociedad.

Se ha sostenido que la disponibilidad para la inversión, en términos de la intensidad de mano de obra, dependerá también del desarrollo de la industria. Las industrias más antiguas tenderán a mostrar un amplio conjunto de técnicas en mayor medida que las industrias de desarrollo reciente. En las primeras las técnicas más viejas pueden presentar todavía, alternativas eficientes respecto de las técnicas más recientes. Tal circunstancia dependerá del grado de aumento de la productividad asociado a las técnicas más recientes.

No existe una presunción general en el sentido que las técnicas antiguas se hayan vuelto técnicamente inferiores, aunque es probable que algunas lo hayan hecho, mientras que las supervivientes tenderán a ser muy eficaces. Tampoco puede enunciarse que todas las técnicas antiguas sigan siendo eficientes. Por tanto parece probable que los resultados varíen de un tipo de producción a otro.

1.2. Mayor y menor grado de dependencia tecnológica

Si la decisión de adoptar un perfil tecnológico productivo se realiza tomando en cuenta sólo el nivel de *tecnología mundial* o

²¹ SCHUMPETER, J. «Business Cycles». Mac Graw-hill, Nueva York. 1939, vol. 1, pg.94; citado por Kats, Jorge. Op. cit., pg. 52

tecnología disponible probablemente se sostenga que la fuente principal de la tecnología de un país proviene del exterior.

El descripto podría ser el caso de los países latinoamericanos* para los que su fuente principal de tecnología proviene del exterior y en concreto de los países más avanzados.

El mayor o menor grado de esa dependencia está determinado por la mayor o menor frecuencia con que se recurra a la tecnología extranjera y en relación a su mayor o menor concentración en relación a esa fuente.

Todas las sociedades operan con una tecnología, -ya sea implícita o explícita-. Tal tecnología se transmite de forma más o menos formal. Puede ser de modo oral o por imitación. También puede comercializarse, como lo ha definido -en opinión de Stewart- Vaitos, quien introdujo por primera vez la expresión «comercialización de la tecnología».

Cuando la tecnología pasa a formar parte del sistema de propiedad, puede comprarse o venderse como cualquier otro bien susceptible de apreciación económica. Dicho procedimiento tuvo un amplio desarrollo junto al incremento rápido del cambio tecnológico en los países que se industrializaron durante los siglos XIX y XX.

Sunkel, demuestra en un estudio realizado que existe una estrecha relación entre los sistemas industriales de los países avanzados y el sector formal de los países del tercer mundo, con la consiguiente marginación del sector informal²²

Las importaciones de tecnología extranjera inhiben el desarrollo de la tecnología local²³. Consecuentemente la cesación de las importaciones de tecnología podría tener un inesperado efecto estimulante sobre la capacidad local.

El mayor o menor grado de dependencia tecnológica deriva inicialmente, del tipo de desequilibrio existente entre la capacidad tecnológica y la capacidad real de producir tecnología.

* La TEORIA DE LA DEPENDENCIA así lo ha sostenido. Pueden consultarse sus autores: Furtado, Frank, Sunkel, Dos Santos, Szentes, Amin, Griffin -entre otros-

²² SUNKEL, Osvaldo. 1973. Referenciado por Stewart, Frances en op. cit. , pg.147

²³ COOPER y SERCOVICH. « Transfer of technology, Technological dependence: its nature, consequences and policy implications UNCTAD. Diciembre de 1975. Transcripto por Stewart, Frances en op. cit. pg. 151

Se han clasificado los determinantes de este mayor o menor grado de dependencia del siguiente modo²⁴:

1-Desequilibrio entre los flujos de tecnología local e importada.

2-Política inadecuada en materia de propiedad industrial

3- Deficiencias en la estructura de las actividades científicas y tecnológicas.

4-Efectos perjudiciales derivados de la importación indiscriminada de tecnología extranjera.

En relación a lo señalado en 4, es dable destacar que al comprar un proceso o derecho a fabricar un producto determinado, implícitamente se toman decisiones sobre la compra de otros productos y servicios asociados. La adquisición de una tecnología determinada trae consigo, muchas veces, la obligación de comprar materias primas y productos intermedios para su producción. Es estos casos, los «costos implícitos» frecuentemente exceden el costo directo pagado por la licencia, y las fuentes en que pueden adquirirse tales insumos se limitan a través de cláusulas contractuales.

La problemática presentada configura un desafío para el MERCOSUR en la medida que -como mercado integrado- podría favorecer el flujo de transferencia de tecnología intra-zona. En dicho caso la decisión podría orientarse -como punto de partida- en la elección del desarrollo de tecnologías en base a las tecnologías «en uso» o «a disposición».

Los resultados de la encuesta realizada en el marco de la presente investigación arrojan valiosas ponderaciones acerca de la posibilidad de que el MERCOSUR contribuya al mejor aprovechamiento tecnológico-productivo.

Al consultar a los sectores sobre las **principales ventajas** del MERCOSUR, en especial sobre la que indica el **mejor el aprovechamiento** científico-tecnológico, se presentó la posibilidad al encuestado de ubicar de primero a quinto lugar las variables: promover el crecimiento económico, ampliar los mercados, incrementar el comercio y fomentar las exportaciones, competir en mejores condi-

²⁴ SAGASTI, Francisco y GUERRERO, Mauricio. «El desarrollo científico y tecnológico de América Latina». BID-INTAL. 1974. Pgs. 34-52

ciones con otros bloques, promover el desarrollo social, mejorar el aprovechamiento científico-tecnológico, consolidar la democracia, aumentar el intercambio educativo-cultural y mejorar la inserción en la economía internacional.

Los resultados revelan que entre los argentinos, ninguno de los sectores consultados visualiza como ventaja el mejorar el aprovechamiento científico-tecnológico. Recién la ubican en segundo lugar los especialistas, sindicalistas y estudiantes sin superar el 15 % de cada sector. En tercer lugar los periodistas con el 16,7 %, en cuarto lugar los sindicalistas con un 20 % y lo notable es comprobar que los empresarios, en un 41 % del sector la encuadran en quinto lugar. La mayor ponderación negativa (sexto lugar) la personalizan los funcionarios y sindicalistas con alrededor del 40 % de ambos sectores.

Los brasileños presentan un mejor nivel de ponderación. En segundo lugar la ubican los periodistas en un 100 % del sector, en un tercer lugar los funcionarios -con un 20 %-, en cuarto los sindicalistas -con un 28,6%-, en quinto los estudiantes con un 22%, en sexto los funcionarios con un 40 % y en séptimo lugar los empresarios en un 33%.

Puede corroborarse en los cuadros demostrativos de los resultados de la encuesta que el orden final de prioridad asignada a la presente ventaja fue del sexto lugar en ambos países, por lo que concluimos que en la valoración de los sectores consultados no se visualiza como ventaja del MERCOSUR el mejoramiento en el área de estudio.

2. Modelos o perfiles tecnológicos productivos

2.1. Clasificación y nueva tipología

La década de los '90 presenta mutaciones organizacionales en el mundo del trabajo, tecnologías nuevas, originales estructuras de firmas, nuevas estrategias en la construcción de ventajas relativas; -entre los numerosos cambios experimentados-.

Se han definido algunos elementos determinantes de semejante cambio generalizado:

- El agotamiento de la trayectoria fordista clásica que obtenía incrementos en la productividad en base a la «super-división del trabajo».

- El cambio de los contenidos de la competitividad.
- El nuevo soporte de incrementos de la productividad : modelo

3 x 3.²⁵

El concepto de *eficiencia* inspiraba el sistema. También la hiperdivisión del trabajo y la mecanización. Sin embargo, hoy los incrementos de la productividad no se producen por la aplicación de estos mecanismos²⁶.

Nos encontramos ante una revolución tecnológica capaz de de cambiar el origen de los incrementos. Al decir de Coriat tales progresiones se producen dos y tres veces por siglo.

Se experimentan los cambios de contenido de la idea de competitividad que acentúa -como nunca- la calidad y la diferenciación. El fordismo se basaba en una competencia monopólica. Hay la competencia puede definirse como *oligopólica con diferenciación*.

El *modelo 3x3* se desarrolla sobre tres ejes:

- tecnología propiamente dicha,
- modelos de organización del trabajo
- estructura de firmas

Esta trilogía puede explicar la caída de los «grandes» del fordismo: General Motors e IBM, pues crea una ruptura en la posición de las firmas. Los recién llegados tienen menos rutinas negativas y son capaces de estructurarse de la manera descripta. El liderazgo lo tienen ahora: Fujitsu, NEC, Hitachi, Toshiba, Samsung y algunos taiwaneses.

La primera variación sobre este tema la ofrece la *escuela sueca o escuela socio-técnica* de organización del trabajo en la que se concibe el trabajo no individualmente sino en pequeños grupos. El pequeño grupo ya es un sistema y las relaciones entre los grupos constituyen un sistema complejo. Los equipos polivalentes permiten incrementos de productividad porque se verifica en ellos la cooperación informal y permiten así enfrentar la variedad y la diferenciación. Se trata de equipos capaces de montar productos opcionales.

Un segundo aporte lo produce la *informática* que se aplica a los procesos de producción. El gran adelanto es la alimentación de piezas por carros guiados electrónicamente. Se requiere un programa especializado para cada tipo de proceso productivo.

²⁵ CORIAT, Benjamín. Op. cit, pg.63

²⁶ ALBERT, Michel. Op. cit. Pgs. 152 y 153

La *escuela japonesa* y su modelo *chido-ka* aportan una organización concebida sobre la base de grupos multifuncionales que administran la calidad de los puestos de trabajo. Se produce de este modo la reintegración de la función de calidad en la propia fabricación lo que apunta a eliminar los controles de calidad. La idea es hacer las cosas bien desde el primer intento.

Otro nuevo principio es el de *justo a tiempo*. Se trata de producir sin existencias aunque esta definición ha sido resistida porque en realidad las empresas japonesas producen con existencias, mínimas, pero las tienen. Se trata de producir programando la producción a partir de lo vendido; no producir para vender, sino vender y luego producir. Esta modalidad presupone una organización muy compleja.

El modelo japonés -en opinión de Coriat- no ahorra costos porque la base de su eficacia está en la organización, la información, la comunicación, la logística de implantación de máquinas, etc. Por tanto sus costos incluyen mejores salarios al personal capacitado, mejor formación e información.

En relación a la estructura de las firmas la evolución se observa en el paso de las firmas "gigantes", completamente integradas -como la Ford- a firmas que buscan *ventajas recíprocas* respecto a sus proveedores y sub-contratistas.

Se trata de lograr mayores grados de descentralización. Por ejemplo desde fines de los años '60, las grandes empresas japonesas fabrican el 25 % de su valor agregados internamente y el 75 % está descentralizado. Dicha descentralización también las vuelve frágiles. Por tanto la tendencia en este aspecto es mejorar la calidad de la relación con los proveedores y contratistas.

Conclusiones

Por todo lo descrito anteriormente cabe «desacralizar» el término *paradigma* pues si bien algunos autores consideran que «los paradigmas científico-tecnológicos fundados en el complejo electrónico-informático y las bio-ciencias ejercen una profunda influencia en el proceso de desarrollo y el orden mundial»²⁷ creemos que es más apropiado referir a *modelos* pues nos parece que alude correctamente

²⁷ FERRER, Aldo. Op. cit

al dinamismo de los cambios recientes.

Estas nuevas modalidades transforman las organizaciones empresariales y las relaciones con sus trabajadores, cuadros gerenciales y empresarios.

Aún más que en el pasado, los requisitos endógenos condicionan de manera decisiva el avance de la ciencia y la tecnología. Los planos comprometidos son la estabilidad económica y de las instituciones políticas, la lucidez de las decisiones públicas para rectificar las imperfecciones de los mercados, la amplitud en la defensa de intereses propios en el mundo globalizado con extraordinarias concentraciones de poder en las grandes corporaciones transnacionales, el sistema financiero, etc.

La ampliación de los mercados, las inversiones conjuntas y la promoción del campo científico-tecnológico podrían ser las bases para el desarrollo de una política de promoción humana.

EL marco del MERCOSUR se presenta como propicio para la concertación de políticas negociadoras comunes como por ejemplo los regímenes de propiedad intelectual.

Las políticas tecnológicas se encuentran en un nuevo marco de impulso entre los agentes privados y públicos. Esta dimensión regional puede ejercer una influencia constructiva en la ampliación de los factores endógenos al desarrollo, sobre todo en las nuevas áreas de los modelos tecnológicos.²⁸

2.2. Incidencia en las políticas macroeconómicas

En época de globalización, al decir de Coriat «épocas de dependencias recíprocas», es seguro que se producen pérdidas de soberanía parciales. La globalización sin embargo no significa fin de la acción del estado : implica un cambio en los puntos de aplicación y de sus ámbitos.

Se necesitan un cierto número de condiciones macroeconómicas y estructurales mínimas para hacer posible la política industrial con desarrollo tecnológico. La demanda individual de los industriales públicos o privados respecto de la macroeconomía se centra respecto de los siguientes puntos:

²⁸ CORIAT, Benjamin. O. cit. Pg. 81

Dichas condiciones macroeconómicas implican *claridad en las reglas fiscales y equilibrio en el presupuesto*.

En relación a los *aranceles externos*, la política agrícola europea da cuentas de la importancia de establecer cierto grado de protección a fin de posibilitar con éxito la aplicación tecnológica a los productos centrales de las economías.

También la *tasa de cambio y la tasa de interés* deben adecuarse. Se trata de mantener el equilibrio del comercio exterior.

Es parte de la política en cuestión el definir el rol que le compete al estado, quien sin duda debe intervenir en las asignaciones que realiza el mercado. Se trata de lograr el equilibrio entre el mejoramiento del entorno para las firmas y la modificación de las asignaciones del mercado.

La pregunta clave es ¿cómo un país que tiene un nivel de desarrollo lejano al de los países adelantados, puede participar en la competitividad con calidad?

En opinión de Coriat puede hacerlo aclimatando técnicas y productos en capas de demanda interior que permitan también la exportación para las capas de demanda interna del país que le sigue. Se puede lograr una línea de desarrollo de competitividad-calidad que se extienda cada vez más en cantidad porque no se basa sólo sobre el mercado interior sino también el exterior, con la condición de haber aclimatado localmente el producto, un producto que sea representativo de otras demandas externas.

Aquí radica la importancia de la integración regional. El MERCOSUR puede constituir una excelente oportunidad de realización de estas políticas, pues el mercado ampliado posibilitará el mejoramiento en calidad y necesariamente implicará la aplicación y adecuación de tecnologías diferentes.

3. La innovación tecnológica y el MERCOSUR

3.1. Los actores

Con el avance en las negociaciones del MERCOSUR la pregunta que nos cuestiona es ¿cuál ha sido el impacto en la economía de sus países miembros? ¿cuáles son las reales posibilidades en este "mercado ampliado"? Asimismo el planteo existe acerca de ¿cuál es

el perfil tecnoproductivo que puede generarse?²⁹

Se distinguen como protagonistas tres tipos de empresas³⁰, Analizaremos sus reacciones. Asimismo distinguimos el impacto en las Pymes (que constituiría materia de un estudio aparte):

- Un *primer grupo* se encuentra relacionado con la conformación productiva volcada hacia la exportación y basada en recursos naturales (Molinos, las aceiteras, las textiles, por ejemplo). Operan indistintamente a nivel local o internacional de acuerdo con sus posibilidades.

En este sector no se observan mayores problemas en relación al tamaño y operatividad de las plantas por lo que hace presumir un esfuerzo tecnológico significativo. Se pronostica buena inserción en el MERCOSUR.

- Un *segundo grupo* de empresas conformado esencialmente por las metal-mecánicas. Aquí se observa un desequilibrio entre magnitud de capacidad instalada y mercado, asimismo la tecnología utilizada lleva algunos años de atraso y necesita adaptación.

Se generó entorno una producción que en buena parte daba respuestas a la requisitoria local pero que no podía insertarse a niveles internacionales. Su modo de organización es el «fordista». este es el mundo de la maquinaria agrícola, de la «máquina herramienta». Buena parte del sector automotriz que no ha incorporado un nuevo modelo de producción pertenece a este grupo que conforma el segundo perfil tecnoproductivo que se presenta con serias dificultades frente al MERCOSUR.

- El *tercer grupo* presenta características bien diferenciadas. Se trata de una treintena de plantas de insumos industriales de uso difundido. Se trata de empresas como Aluar, Acuindar, Siderca, los polos petroquímicos, Papel Tucumán, Puerto Piray, Papel Prensa, etc.

A diferencia de la metalmecánica, estos emprendimientos se basaron en plantas técnicamente cercanas a la frontera internacional con tecnologías standarizadas, equipamientos de primera calidad, etc. Luego de algunos años de maduración estas empresas enfrentaron la

²⁹ BISANG, Roberto. «El proceso de integración desde la perspectiva de las organizaciones industriales», en Evaluación de las acciones de integración económica. Fundación Raúl Presbisch y Fundación Friedrich Ebert. Buenos Aires. Segundo semestre 1993. Pgs. 62 a 68

³⁰ Idem.

recesión local a través de la exportación. Basadas en la producción de commodities, favorecidas por el tipo de cambio y los precios exteriores lideraron el dinamismo exportador desde mediados de los '80.

Antes de verificar su inserción en el MERCOSUR cabe preguntarse ¿cómo han ido reaccionando cada uno de estos tres tipos de empresas?

Acerca del primer grupo de empresas las dificultades no se presentaron en su tamaño de planta y se integraron rápidamente vía incremento de las exportaciones. Se produjo una especie de desvío de comercio y un «boom» de integración en el MERCOSUR. Se produjo una especie de apropiación de mercado, en mucho menor medida en aspectos tecnológicos³¹.

El descripto es el típico caso en donde se producen vuelcos de excedentes en este tipo de mercados, con sustrato de cambio de propiedad en algunos casos de empresas multinacionales.

Otro fenómeno observable en el sector es su heterogeneidad. Cada empresa tenía más de cincuenta tipos de productos y producía pequeños baches de cada uno de ellos, ahora se encuentra con la ampliación de la demanda local porque aún confía en el mercado interno y -a su vez- con la competencia externa con lo cual no puede manejar los precios y producir de todo.

El nuevo desafío para el sector es articularse en el MERCOSUR en relación a la especialización referida. Hay regímenes particulares en el tema automotriz, especialización de productos, ensamblaje y menor integración local. Este es un tipo de visión.

Otro tipo de salida para este sub-conjunto de empresas es la *regla de un tercio*. De los cincuenta productos la empresa decide especializarse en algunos y los voy a fabricar en su totalidad; otro tercio se seguirá produciendo, pero no en el sentido tradicional sino que se importarán insumos para su armado. Así se combinan un tercio de producción propia integrada, otro tercio de producción propia pero con insumos importados (donde se produce un intercambio con los vecinos del MERCOSUR) y finalmente respecto del otro tercio se importarán productos terminados.

³¹ Idem.

Conclusión: el propio productor usa la cadena de comercialización con el argumento de la integración con socios del MERCOSUR. Podría meritarse tal conducta como carente de racionalidad económica. Una mixtura de este tipo en una economía abierta sólo produce una posible reducción de costos pero no permite variar la composición de las exportaciones ni la oferta de producción.

Con los fenómenos descritos anteriormente se verifica que el modelo tecnológico-productivo de nuestros días está llamado a configurarse como *flexible* para poder resistir los cambios dinámicos que se producen.

En el sub-mundo del MERCOSUR el desafío se produce en la llamada «reconversión interna». Los planes productivos y organizacionales adolecen de una gran incertidumbre. Los condicionamientos macroeconómicos no atemperan tal sensación.

En relación al grupo de empresas de insumos industriales, particularmente la siderúrgica, las productoras de aluminio, en menor medida la petroquímica, y en menor medida aún las papeleras; se observa que entraron a negociar la integración de forma simultánea con los gobiernos.

De este modo, los dos grupos más importantes argentinos dentro de la industria siderúrgica han sellado acuerdos con los dos o tres grupos más grandes del Brasil. El sector de aluminio ya ha llegado a un grado de acuerdos con algunas empresas de complementación que abarca desde aspectos comerciales a ciertos atisbos productivos.

De lo dicho se desprenden cambios en el direccionamiento e intensidad del intercambio en base a una misma capacidad instalada. En mucha menor medida se observan algunos procesos de inversión. Pero sin duda la mayor asignatura pendiente se encuentra en la inexistencia de intención de inversiones conjuntas para exportar a terceros países, o para el desarrollo local de tecnología; proyectos de inversión de peso capaces de modificar las características de determinados sectores mediante especializaciones.

3.2. Los avances en el marco del sub-grupo 7

El sub-grupo de trabajo Nro. 7 «*Política industrial y Tecnológica*» se crea junto al resto de los sub-grupos de trabajo en el Anexo

V del Tratado de Asunción.*

El Tratado expresa que el Grupo Mercado Común, a los efectos de la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales constituirá diez grupos de trabajo a los 30 días de su instalación.

El sub-grupo Nro. 7 fue creado en este contexto, de allí que pueda inferirse que ya en los inicios del Mercosur la política industrial y tecnológica fue merituada como área en la que debe realizarse una *coordinación de políticas macroeconómicas*.

Se ha avanzado en la definición de los alcances y objetivos de los Acuerdos Sectoriales. Esta tarea fue encomendada por Grupo Mercado Común en forma conjunta a los SGT 3,7 y 8. Los representantes de estos Subgrupos elaboraron un proyecto Marco de Acuerdo Sectorial que, con posteriores modificaciones y ampliaciones, fue aprobado como Resolución del Consejo de Ministros del Mercosur, en Brasilia el 17-12-91.

Los sectores considerados más sensibles frente al proceso de integración, -siderúrgico, automotriz, electrónico, petroquímico, textil, papel y celulosa y agroindustria-, tuvieron un tratamiento prioritario y particular en las negociaciones.³²

Como múltiples fueron las funciones asignadas a este sub-grupo, operativamente se estructuró en diversas áreas de trabajo, entre ellas: Comisión de Propiedad Intelectual. (GMC. Res. Nro. 25/92), Comité de seguimiento de Acuerdos sectoriales (SGT Nro.7 Rec. Nro. 2/92), Sector automotriz, Sector agroindustrial, Sector de la Industria Química, Petroquímica, Agroquímica, Especialidades químicas, Esencias, Productos Aromáticos, Sector Siderurgia- Sector calidad y Productividad de componentes en plásticos para la construcción civil, Sector Generación, Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y de Equipos Industriales

También fue creada en este marco la Comisión Conjunta con el SGT Nro. 8 y 9 sobre alternativas para una política regional con relación al complejo azúcar-alcohol (GMC/RES Nro.21/92)³³

* TRATADO DE ASUNCION. 26-3-1991 T.O. Ley 23.981. B.O.N. 14-8-91

³² WORCEL, Gloria. «El MERCOSUR en el período de transición. Funcionamiento institucional, participación empresarial e impacto sobre el comercio». CEPAL. Documento de trabajo Nro. 44. Mayo 1992. Pg. 19

³³ RUIZ DIAZ LAMBRANO, Roberto. «El Mercosur, marco jurídico-institucional, análisis y perspectivas de sus normas derivadas.» Universidad Nacional de Asunción. Editorial Intercontinental. Asunción-Paraguay. 1992. Pgs.110-111

Finalmente la discusión sobre los posibles acuerdos sectoriales desplazó de la escena el tratamiento de los temas tecnológicos y de medio ambiente. Argentina presentó en diciembre de 1991 a consideración de las demás delegaciones un temario para cada una de las áreas cuyo tratamiento se incorporó en 1992.

El cronograma de Las Leñas constituyó un conjunto de obligaciones interconectadas cuyo resultado se encontró condicionado a las propias negociaciones inter-gubernamentales. El Cronograma original fue objeto de revisión en la reunión del Consejo Mercado Común (decisión 1/93). Se agregaron algunos temas y se produjo un corrimiento de fechas.³⁴ Fue incluida la problemática de la propiedad intelectual junto con los temas de promoción y reconversión industrial y política tecnológica.

La propuesta del SGT 7 -definida en la octava reunión de la Comisión de Propiedad Intelectual* - *para 1995* consistió en:

1- Aprobar puntos mínimos comunes de armonización, consensuados, referentes a :

- propiedad industrial
- derechos de autor y conexos.

2- Discutir los mecanismos de integración de órganos de la región responsables de la administración de:

- propiedad intelectual
- derechos de autor y conexos

*Esta integración se refiere a:

- intercambio de informaciones
- toma de decisión prioritaria en cuanto a cuestiones originadas

en el MERCOSUR.

-instalación de procedimientos y sistemas más rápidos de comunicación y decisión entre los órganos de propiedad intelectual de la región.

3- Realizar estudios sobre formas de concebir las prácticas desleales de comercio de bienes, servicios e ideas protegidos por las legislaciones sobre propiedad intelectual.

³⁴TAVARE VERA- LINCOLN BIZZOZERO. «La construcción del MERCOSUR: Diagnóstico y evaluación de o acordado». BID-INTAL. Buenos Aires. 1993. Pg.34

*MERCOSUR /SGT - 7/ COMISIÓN DE PROPIEDAD INTELECTUAL. "Anexo al Acta de la Octava Reunión".

4- Discutir mecanismos de resolución de conflictos para personas físicas en cuestiones relativas a propiedad intelectual en el ámbito del Mercosur.

5- Operacionalizar las propuestas de resolución de conflictos contenidas en el Protocolo de Brasilia.

6- Proponer y consensuar las normas mínimas regionales referentes a :

-cultivos

-topografía de circuitos integrados.

Luego de la Cumbre de Ouro Preto y de la definición de la nueva estructura institucional del MERCOSUR, las expectativas al respecto son numerosas atento a que buena parte de la tarea proyectada ha quedado pendiente. En la Declaración final los presidentes de los estados destacaron al respecto: «Que el proceso de integración trasciende los aspectos económicos: educación, cultura, *ciencia y tecnología*, justicia, medio ambiente, infraestructura física y comunicaciones; son temáticas a considerar en el marco de la integración iniciada.³⁵

3.2.1. Acuerdo sobre aspectos de la propiedad intelectual

En el marco de las actividades desarrolladas se ha firmado el *Acuerdo sobre Aspectos de la Propiedad Intelectual* aprobado como propuesta II en Brasilia, el 19-9-94 por el Consejo Mercado Común³⁶. El tema adquiere relevancia, pues finalizada en Marruecos la última ronda del GATT y aprobados los acuerdos TRIP'S -a los cuales han adherido los cuatro países miembros del MERCOSUR-; la problemática se centra en la internación de dichos acuerdos en las legislaciones positivas, las conveniencias y desventajas que dicha operación implica para los países sub-desarrollados y la armonización de políticas frente a las innovaciones que se plantean.

Se reconoce la necesidad de promover la protección efectiva y adecuada de los derechos de Propiedad Industrial y garantizar que el

³⁵ INTEGRACION LATINOAMERICANA. Secc. documentación. INTAL. Dic. 1994. Pg. 65 y ss

³⁶ MERCOSUR /SGT - 7) COMISIÓN DE PROPIEDAD INTELECTUAL. "Propuesta II - Disposiciones Legales en materia de Invenciones y Diseños Industriales de Armonización Prioritaria". Brasilia, 19 de septiembre de 1994.

ejercicio de tales derechos no represente por sí sólo, barreras al comercio legítimo. Asimismo se reconoce la necesidad de establecer reglas y principios mínimos que sirvan de orientación para cada Estado.

Las normas que se dicten deberán estar en concordancia con la Convención de la Unión de París para la Protección de la Propiedad Industrial firmada en Estocolmo en 1967 y el Acuerdo sobre Aspectos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPs), firmado en diciembre de 1993 como parte del último acuerdo mundial en el marco del GATT.

El Acuerdo se organizó en siete capítulos y presenta definiciones gravitantes en el concepto de **marcas, diseño industrial, registración, protección, derechos conferidos, etc.**

Numerosas críticas ha recibido dicho acuerdo. Entre las observaciones más importantes se destacan que se refieren a que el proyecto no ha receptado adecuadamente las disposiciones en materia de caducidad o revocación de patentes, ni las disposiciones sobre licencias obligatorias y excepciones a los derechos conferidos todos ellos a la luz de los principios y objetivos del Acuerdo TRIPs. Asimismo, el hecho de que no se contemplaran plazos transitorios para adecuar los regímenes de patentes no sólo en el marco del Mercosur sino en el contexto del Acuerdo TRIP'S.

En la Argentina se encuentra bajo tratamiento del Congreso Nacional un proyecto de ley sobre patentes. El 26 de abril de 1995 el Presidente de la Nación Argentina dictó el decreto 621/95 que publicado en el Boletín Oficial el 2 de mayo del presente año sobre *Patentes* que reglamenta lo dispuesto por los Tratados Internacionales aprobados por las leyes 24.425 y 17.011. Dicho decreto recepta el *Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual* establecido en el marco de la última ronda del GATT. Los llamados TRIP'S son la fuente directa de la pieza normativa de mención además del Convenio de París para la protección de la Propiedad Industrial.

El decreto referenciado *no tomó como fuente* el acuerdo arribado en el ámbito del MERCOSUR y elaborado por el Sub-grupo 7 de trabajo. Entendemos que esta actitud compromete seriamente las negociaciones entre los países del MERCOSUR, pues la promulgación del decreto ofrecía una oportunidad propicia para incorporar la

normativa elaborada en el marco de la Integración Regional. Vemos en el episodio descrito la opción por incorporar los TRIP'S y relegar el tratamiento de un proyecto local que se diferencie, en buena medida, de aquél que no considera las particularidades de la región y del estado local de su desarrollo científico-tecnológico.

El debate parlamentario aún continúa. A su vez las expectativas se centran en la actitud que podrían tomar los restantes países miembros del MERCOSUR. La evolución de la problemática planteada revelará la tendencia para el futuro tratamiento de la protección a la producción científico-tecnológica.

4. Conclusiones

Inferimos al cabo del análisis presentado, que la participación en el mercado internacional se vincula estrechamente con la capacidad de los países de agregar valor intelectual a su dotación natural de recursos. Los países no podrían aspirar a una sólida posición en los mercados mundiales si no incorporasen el avance tecnológico a sus productos. El hecho de contar con recursos naturales no impide introducirse en la transformación y modernización del sector agrícola junto al resto de los sectores y potenciar -a su vez- el sector industrial con la creciente participación y competitividad en los mercados internacionales.

No se ha verificado ausencia de capacidad innovativa en los países del MERCOSUR. Sus reivindicaciones y mejoras en los productos y tecnologías importadas es destacable, por lo que sería fundamental promover modalidades de incentivos para desarrollar una tecnología autónoma y local.

El condicionante se encuentra en los decisores, quienes no prioritan políticas en las líneas referidas.

Sería menester iniciar un control a la importación de tecnologías de modo que no se produzca indiscriminadamente y permita el surgimiento y comercialización de las propias. El mencionado avance científico-tecnológico puede posibilitar la diversificación de la oferta y de la producción.

De lo analizado precedentemente se desprende la gran importancia que reviste una adecuada legislación referente a los derechos de propiedad intelectual para el comercio internacional y el desarrollo de

los países, tal como lo demuestran los innumerables tratados y convenciones internacionales suscriptos al respecto.

Resulta claro que una legislación uniforme a nivel internacional sólo contribuiría a ampliar aún más la brecha entre los países desarrollados y los subdesarrollados, ya que los primeros poseen un alto desarrollo tecnológico, ocasionando la dependencia de los segundos e impidiendo, al mismo tiempo, su progreso técnico.

En definitiva, la legislación internacional debería atender a estas diferencias y tender a proteger las nuevas y emergentes tecnologías del Tercer Mundo, lo cual no ha ocurrido en la reciente Ronda Uruguay del G.A.T.T..

Un sistema subregional de patentamiento, el cual se realizaría en un registro comunitario que sería suficiente para hacer valer el derecho en todos los países miembros del proceso integrativo, con un sólo acto administrativo; podría constituir un importante paso en para la estimulación, protección y facilitamiento del intercambio de la tecnología regional.

A nivel del MERCOSUR se observa que la cuestión recién ha empezado a estudiarse, aunque hay que destacar los pasos dados y ya descriptos.

Nuestros países no se podrán abstraer de lo acordado en el marco del G.A.T.T. (Acuerdo TRIPs). Sin embargo es imperioso, a fin de lograr una menor dependencia en la materia del mundo desarrollado, procurar -dentro de sus límites- la mayor restricción posible a ellos y una urgente y profusa inversión, fundamentalmente en lo hace al desenvolvimiento tecnológico.

ASPECTOS JURÍDICOS

EL ROL DEL DERECHO EN UN PROCESO DE INTEGRACIÓN

Rita Marcela GAJATE

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Marco teórico. 3. El tratado de origen. 3.1 Derecho Originario. 3.2. Derecho Derivado. 4. El Derecho de la Integración y el MERCOSUR 4.1 El Tratado de Asunción. 4.1.1. Graduabilidad, Flexibilidad, y Equilibrio. 4.1.2. El problema constitucional. 4.2. El período de transición 4.2.1. El Tratado de Asunción ¿Es un tratado marco? 4.2.2. El Protocolo de Ouro Preto. ¿Diseño definitivo? 5. Conclusiones.

1. Introducción

La óptica de estudio que la Ciencia Jurídica ofrece a la desagregación del fenómeno de la Integración Regional es particularmente rica, pues como disciplina dinámica, intenta explicar las nuevas realidades entendiendo que el derecho -a través de la norma jurídica- cumple una doble función: descriptiva e integrativa, pues regula el comportamiento exteriorizado de los hombres que viven en sociedades imponiendo a éstos deberes y facultades.

El perfil jurídico, en relación al proceso identificado, adquiere relevancia. Debe acompañar e instrumentar los objetivos definidos en la integración, asegurar su puesta en marcha y propender al afianzamiento de los compromisos asumidos.

El núcleo problemático que se abordó en este estudio radicó en clarificar la naturaleza del derecho creado en el MERCOSUR y qué consecuencias se derivan de ella en relación al proceso de integración, todo ello a partir de la definición del rol del derecho en un proceso de integración regional. Tal tarea implicó redimensionar su significación instrumental y su grado de incidencia sobre la estructura jurídico-institucional.

A estos fines, se intentó determinar la naturaleza jurídica del derecho creado en el MERCOSUR y se analizó si las constituciones de sus estados miembros posibilitan el surgimiento de este tipo de

derecho.

El Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto fueron la base normativa del objeto de estudio.

2. Marco teórico

Las investigaciones y trabajos relevados como antecedentes del presente, profundizan puntuales aspectos de la dimensión jurídica del MERCOSUR. Observamos que, en tales obras, se encuentra ausente el cuestionamiento acerca del rol del Derecho en un proceso de integración con particular relación al MERCOSUR; por lo que distinguimos nuestro trabajo de aquellos que referenciaremos.

Las raíces del análisis teórico del Derecho en un proceso de integración se encuentran en los juristas europeos que sistematizaron el Derecho Comunitario, lo caracterizaron como autónomo y lo dotaron de estructura científica. Partimos, entonces, de aquellos estudios acerca de la conceptualización del Derecho Comunitario y de la Integración.

Si bien el Derecho Comunitario puede distinguirse como una nueva disciplina jurídica, en opinión de Nicola Catalano existen en ella vínculos e interferencias con el Derecho Internacional tradicional; de allí -entonces- que algunos autores pretendan su inclusión en la mencionada rama del Derecho.

Se distinguen dos enfoques:

- la doctrina internacionalista y
- la doctrina comunitarista.

- Para la primera posición, el Derecho Comunitario se encuentra incluido en el Derecho Internacional pues la temática planteada, las normas que lo rigen, sus instituciones y su origen -el tratado marco- pertenecen a su objeto de estudio pues su contenido está incorporado a tratados suscritos entre estados soberanos. Se trata de un derecho entre estados. Tales afirmaciones pertenecen a autores de la escuela italiana: Mónaco, Sereni y Stendardi y de la escuela francesa: Reuter, Colliard y Pinto -entre otros-.

-La segunda corriente reconoce la existencia de algunas relaciones del Derecho Comunitario con el Derecho Internacional pero advierte importantes diferencias. Como rasgo distintivo surge la noción de supranacionalidad que opera en una efectiva atribución de

competencias en favor de instituciones creadas. Desde el punto de vista de su contenido, el Derecho Comunitario es derecho interno común en los estados miembros pues goza de aplicabilidad directa respecto de los ciudadanos de los países miembros. Así lo han expresado Catalano, Pescatore, Kapteyn y Van Themart -entre otros-.

La polaridad de concepciones se mantiene en nuestros días, sin embargo se observa que el Derecho Comunitario ha ganado solidez y autonomía científica contando con objeto y método propio de análisis.

La experiencia de la Comunidad Europea comprueba a lo largo de su historia de consolidación del proceso de integración, que su Derecho Comunitario ha posibilitado la concreción de los propósitos fundacionales y la viabilidad los compromisos asumidos.

Las expresadas razones fundamentan nuestro punto teórico de base.

Nicola Catalano fue uno de los primeros juristas en considerar al Derecho Comunitario como una disciplina independiente. Para este reconocido autor, su autonomía científica puede ser comprobada, no tanto en razón del elemento técnico de la materia sino, más bien, atendiendo a la amplitud y organicidad del conjunto de sus normas, a la existencia de principios propios que la gobiernan y a los métodos de examen empleados

Para Pierre Pescatore es clara la necesidad de abandonar las categorías tradicionales del Derecho Internacional -público y privado- para dar cabida a una nueva realidad: el Derecho de la Integración. Entiende que se trata de un verdadero «reacomodamiento» de la soberanía, de una redistribución de funciones dentro de un marco que excede a los estados miembros¹

El Derecho Comunitario o de la Integración (terminología de uso indistinto para los mencionados autores), como orden jurídico autónomo, penetra en los órdenes jurídicos nacionales, ocasionando profundas modificaciones en sus estructuras. La supranacionalidad es el núcleo de este derecho y a su vez el rasgo que lo diferencia del derecho internacional común. Se procura articular así una organización que pueda llevar a destino un proceso de integración sin trabas,

¹ PESCATORE, Pierre. Citado en «Derecho de la Integración en América Latina». INTAL. 1983, pg.8

formalismos y solemnidades propias del derecho internacional ordinario.

El proceso de integración requiere un ordenamiento jurídico propio y supranacional, en el sentido de que los entes de la respectiva organización son dotados por los Estados que lo crean, mediante cesión que éstos les hacen al formarlo, de competencias de ejercicio autónomo, tanto de naturaleza normativa, como administrativa y jurisdiccional, con capacidad para producir regulaciones y resoluciones que sustituyen las de los Estados en la respectiva materia y que gozan de valor uniforme y de iguales efectos en todos los países integrados. Lo dicho constituye la dimensión exacta de la innovación que produjo la integración en el mundo jurídico.²

Las precedentes aseveraciones constituyen las principales líneas teóricas de las que partimos en la presente investigación, ya que han posibilitado el origen del «nuevo derecho» y han sido fuente de posteriores elaboraciones teóricas.

3.El tratado de origen

En el «caso europeo» la finalidad en los tratados de la C.E.C.A y en los Tratados de Roma se manifestó evidente y explícitamente federalista. Se ha sostenido³ que el tratado de abril de 1951 y el de marzo de 1957 fueron proyectados y concebidos como etapas de un ideal: los Estados Unidos de Europa.

El propósito manifiesto, por tanto, fue transferir gradualmente a los organismos comunes las competencias propias de los Estados miembros. Dicho propósito explica la adopción del término *supranacional* adoptado para indicar la absorción de soberanías nacionales en una soberanía común.

Se admite, sin embargo, el origen *convencional* de los tratados sin por ello ignorar que el carácter del instrumento internacional puede existir de la mano de un propósito gradual y sistemático en la fundación de una comunidad.

Los tres tratados fundacionales de las Comunidades Europeas:

² SACHICA, Luis Carlos. «Integración económica y derecho comunitario». en «Derecho de la Integración económica regional». INTAL-BID, Depalma. 1989, pg.65

³ CATALANO, Nicola, "Manual de Derecho de las Comunidades Europeas". INTAL, pgs. 718 y 719

el Tratado de París*, la Carta Fundacional del Carbón y del Acero y los dos Tratados de Roma** y de la Comunidad de la Energía Atómica (Euratom); fueron acompañados de múltiples protocolos adicionales y anexos***. Asimismo numerosos han sido los tratados modificatorios y ampliatorios.****

En función de la descrita profusión normativa, los autores han clasificado y caracterizado, conforme su alcance y propósitos, -en dos categorías-, la naturaleza jurídica de las mencionadas piezas fundacionales.

3.1.Derecho Originario

En el caso de las Comunidades Europeas, se encuentra conformado por el Tratado de la CEE, los acuerdos modificatorios, las actas de las adhesiones de los nuevos miembros y sus respectivos anexos.

El tipo de Derecho que describimos se ubica en la cúspide de la pirámide jurídica del ordenamiento comunitario, y se lo considera, en consecuencia, como *fuerza de validez de todo el ordenamiento*.

El Tribunal de Justicia ha puesto de manifiesto esta «jerarquía» en numerosas oportunidades, especificando que tal aseveración constituye el fundamento, el marco y los límites del poder normativo de las instituciones.⁴

Se ha denominado también a este derecho como *norma fundamental o constitutiva o derecho primario*⁵ cuyas funciones fundamentales serían:

- Crear órganos
- Establecer competencias.
- Formular el ordenamiento de aplicación
- Señalar objetivos

* Firmado el 18 de agosto de 1951

** Firmados el 25 de marzo de 1957. El texto de los tres tratados puede consultarse en MUÑOZ MACHADO, "Código de Derecho Comunitario Europeo", Civitas, Madrid, 1978, Cap. 1.

*** Por ejemplo: el Protocolo de Bruselas de 1957 sobre privilegios e inmunidades y sobre el Tribunal de Justicia.

**** Protocolo de Bruselas de 1965, los tratados presupuestarios de Luxemburgo de 1970, el tratado de Bruselas de 1975, el Acta Unica Europea (Luxemburgo y La Haya de 1986 y finalmente el Tratado de la Unión Europea (Maastrich de 1992)

⁴ Caso Viola 26-78, Rec.1978, pg.1771.

⁵ MELLADO, Noemí y URRIZA, Manuel en «Integración, Derecho Comunitario y MERCOSUR». En «Nuevo Mundo». Año XVII, Nro.1-2. Ene-jun 94, pg.129

- Diseñar el sistema de producción de normas y procedimientos de ejecución del programa.

3.2 Derecho Derivado

Este derecho se posiciona en un grado inmediatamente inferior al derecho originario. Lo constituye la normativa que emana de los órganos comunitarios destinada a instrumentar y procurar los objetivos establecidos en el Tratado.

El poder legislativo o «reglamentario» pertenece a las instituciones comunitarias, en los casos y dentro de los límites que determina el tratado.

Se ha destacado la importancia de este tipo de normativa en el hecho de que el tratado es el marco de referencia donde los objetivos y las políticas a desarrollar se trazan globalmente, dejando a las instituciones comunitarias la tarea de implementarlos en la práctica. El «poder dictar normas» es la herramienta principal con la que cuentan aquellas.⁶ En el caso europeo este derecho se conforma con los reglamentos, las directivas y las decisiones y las recomendaciones y los dictámenes.*

En cuanto a su *formulación* goza de los caracteres de autonomía e incondicionalidad que dotan al acto legislativo de la necesaria libertad para avanzar en la marcha del proceso integrativo. El tratado marco representa siempre el límite. Así la conformidad sustancial o formal a sus estipulaciones operará como control de validez.

En relación a su *vigencia* cabe especificar que se caracteriza como uniforme, directa y obligatoria para países y habitantes sin que requieran su incorporación .

4. El Derecho de la Integración y el MERCOSUR

Consideramos que la experiencia europea no debe transmutarse intacta al caso latinoamericano. De aquella es altamente enriquecedor el estudio sistemático y científico de un proceso original y sostenido.

La sencilla comparación entre el proceso europeo y nuestro

⁶ TEMPESTA, Guillermo. "Una vertiente del Derecho Transnacional" en Revista del Colegio de Abogados del Departamento Judicial de la Plata, Nº 53, pg. 203.

* Tratado de la Comunidad Económica Europea, art. 189.

MERCOSUR demuestra los límites de la incipiente iniciativa y -concretamente- en relación a la implementación de un sistema supranacional de integración. Tales límites devienen de varios campos.

Así, -entre otras- se advierte que aunque las constituciones de los países miembros contemplan la posibilidad de la Integración⁷ no se ha avanzado más allá de una relación propia del derecho Internacional público.

El Tratado de Asunción no identifica las fuentes de derecho y por lo tanto, no es posible extraer conclusiones categóricas sobre la aplicación directa y la primacía de las decisiones del Consejo Mercado Común o las resoluciones del Grupo Mercado Común sobre el derecho interno. En los hechos se estaría generando un derecho comunitario derivado, pero cuya aplicabilidad inmediata en los países miembros no estaría asegurada⁸

En sentido estricto es corriente asimilar el derecho de la integración a los ordenamientos jurídicos comunitarios pero en América Latina se ha advertido que los modelos extra-regionales deben ser considerados con prudencia, en tanto constituyen fuente de inspiración para nuestros juristas⁹. «El Derecho de la Integración Europea es el instrumento jurídico de un proceso de integración concreto, desarrollado entre pueblos con características económicas y políticas especiales»¹⁰.

Tomaremos las categorías analíticas emanadas del «caso europeo» para someter al MERCOSUR a un análisis cuyo fin será la determinación de la naturaleza del derecho creado por este nuevo esquema de integración.

Si bien el Derecho de la Integración no se agota en los tratados fundacionales porque las necesidades impuestas por el desarrollo económico tienden a convertirlo en un ordenamiento abierto de permanente interacción entre los sistemas jurídicos nacionales y

⁷ AGUINIS, Ana María. «Empresas e inversiones en el MERCOSUR». Ed. Abeledo-Perrot, Argentina. Pgs.16 y 17

⁸ Idem.

⁹ INTAL. en el Prólogo al «Manual de derecho de las Comunidades Europeas» de Nicola Catalano, pg. XIII, op. cit.

¹⁰ CONESA, Eduardo y ORIA, Jorge; en Prólogo de «El Derecho de la Integración Latinoamericana». INTAL. Bs.As.-Argentina. 1983

regionales. Tomaremos el Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto como bases documentales para nuestro estudio.

4.1.El Tratado de Asunción

4.1.1.Graduabilidad, flexibilidad y equilibrio.

El tratado de Asunción define un particular modo de integración entre sus cuatro países firmantes consistente en la creación de un Mercado Común al 31 de diciembre de 1994. Compromete un singular e indubitado grado de integración: el *Mercado Común**

Cinco pilares básicos sustentan dicho emprendimiento:

- La libre circulación de bienes, servicios y factores de la producción;
- El arancel externo común;
- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales;
- La armonización de las legislaciones en las áreas pertinentes;
- La reciprocidad de derechos y obligaciones**

El programa presentado en el Tratado Fundacional del MERCOSUR ha basado su ejecución en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio. Los tres conceptos informan, dan sentido y contenido a todo el proceso de creación y conformación del MERCOSUR, y deben ser aplicados en cada etapa y en cada negociación relativa a los derechos y deberes de las partes.¹¹

-En relación al primer principio *-gradualidad-* cabe precisar que se trata de concretar el mercado común por etapas sucesivas y de intensidad creciente.

- El principio de *flexibilidad* invita a reconocer situaciones especiales, permitiendo el retiro circunstancial y excepcional de ventajas otorgadas cuando sostener cierta medida implica afectar el anterior principio. Importa reconocer que muchas veces el ritmo que se imprimirá podrá ser variable, e incluso en algunas circunstancias admitir cierto retroceso, cuando circunstancias excepcionales así lo requieran.

* TRATADO DE ASUNCION. 26-3-1991. T.O. Ley 23.981 B.O.N. 14-8-91. Conf. art. 1º «Los estados Partes deciden constituir un Mercado Común que deberá estar conformado al 31 de diciembre de 1994...»

11 TRATADO DE ASUNCION. Conf. arts. 1 y 2.

11 GROSS ESPIEL, Héctor. «El Tratado de Asunción: una aproximación a su problemática jurídica». Revista de la Facultad de Derecho de Montevideo». Julio-diciembre de 1991, N°1, pg. 21

- El *equilibrio* determina la base sobre la cual el desarrollo del proceso intenta ser armónico. De esta manera las modalidades adoptadas no deberán reflejar perjuicio para una parte y beneficio para otra. El principio significa compartir y distribuir tanto el costo social y económico como los beneficios de la integración.

Los mencionados principios fundantes del Tratado de Asunción tienen su origen en los acuerdos Argentino-Brasileños -antecedentes inmediatos del MERCOSUR- y han sido transferidos «ipsis litteris» al tratado en análisis.

Dichos conceptos se repiten en el texto del tratado. Cualquiera de estos principios tendrá eficacia directa cuando produzcan consecuencias. De lo contrario serán componentes del *contexto* del tratado y servirán para su interpretación.

Luego del precedente análisis pueden establecerse tres conclusiones:

- El establecimiento del MERCOSUR se dará por etapas sucesivas, en escala creciente de intensidad.

- Las disposiciones, los planos, los plazos y todo lo que en más se desee respecto del MERCOSUR no tendrá carácter rígido, será maleable.

- Los intereses en juego, así como las ventajas resultantes, deberán ser proporcionalmente equivalentes para todos los países.

Pero la conclusión relevante sobre el particular consiste en comprender que bajo la influencia de los principios analizados el Tratado de Asunción no tiene el carácter de «*definitivo*»; pues puede ser superado, complementado, actualizado y deberá aceptar tantas modificaciones o normas complementarias como requerimientos se produzcan.

El Acta de Buenos Aires definía (en 1986) como principio de elaboración y ejecución del programa la *graduabilidad* en base a períodos anuales de definición, negociación, ejecución y que el programa sería *flexible* en la forma de ajustar su alcance, su ritmo y sus objetivos. También sería *equilibrado* en el sentido de que no se debía introducir una especialización de economías en sectores específicos y que -asimismo- debía propender a una integración intra-sectorial que buscara un equilibrio cuantitativo, cualitativo y progresivo en el intercambio de sectores.

El proyecto citado se proponía como principio el de *simetría*.

El Tratado de Asunción mantiene la tradición del texto de referencia, mas no con los alcances de los acuerdos bilaterales.

Los principios se encuentran explicitados en el preámbulo, lo que determina una especial valoración jurídica. Dicha fuerza jurídica será relativa, pues en caso de conflicto, no prevalecerán sobre otras disposiciones del tratado o de actos de él derivados .

Se los ha calificado como *programáticos* ya que no afectan los actos de ejecución¹². En sentido concordante creemos que los principios analizados debieron enunciarse en el cuerpo del tratado para gozar así de la característica de *operativos* y ser guía de interpretación en conflictos y controversias.

Se caracterizan por ser normas desprovistas de eficacia directa y contener los elementos delineadores del *modelo de integración* que se pretende instituir.

Se han incluido así los mecanismos básicos del MERCOSUR atinentes a sus objetivos, comprendiéndose aquí obligaciones implícitamente asumidas por las partes contratantes, como consecuencia de un *deber de lealtad* para con los demás.

4.1.2 El problema constitucional.

La integración de los Estados en una comunidad supraestatal no suscita mayor problema, por lo menos en los aspectos fundamentales, cuando la Constitución de los estados miembros autoriza o prevé la integración de los estados. Asimismo, tampoco suscita problemas si la prohíbe¹³ Sin embargo el silencio de la Constitución plantea algunos interrogantes sobre la posibilidad de una integración de este tipo.

El problema a dilucidar en este apartado consiste en comprender si los estados firmantes del Tratado de Asunción pueden delegar competencias en organismos supraestatales, sin violentar sus órdenes constitucionales.

El obstáculo conceptual lo constituye la llamada delegación o

¹² ESTRELLA FARIA, José Angelo . "Integración Regional". Ministerio de Relaciones Exteriores, Subsecretaría General de Asuntos de Integración, económicos y de comercio exterior. Núcleo de asesoramiento técnico. Brasilia. 1993, pg. VII

¹³ BIDART CAMPOS, Germán. J. «La posible integración de Argentina en una comunidad supraestatal, a la luz de nuestra Constitución». Argentina. E.D., T. 38. Pgs. 1019-1023

transferencia de competencias estatales a favor de los órganos de la comunidad supranacional. Esta idea significa que el Estado renuncia a ejercer su competencia y además se obliga a reconocer su ejercicio por parte de los órganos supraestatales con la particularidad de que una vez agotada la intervención del Estado en la celebración del Tratado, las decisiones de la comunidad por él organizada, se adoptarán en cada caso sin la participación del órgano del poder del Estado miembro.

Las constituciones de los países del MERCOSUR

Podemos agrupar las Constituciones de los países latinoamericanos conforme su origen histórico y así afirmar que las que datan del S.XIX no podían prever el fenómeno de la integración regional, de nacimiento posterior y contemporáneo. En este primer grupo de cuerpos fundamentales encontramos a la Constitución Argentina.

Otro grupo de países latinoamericanos sancionaron sus constituciones con posterioridad a los tratados de la ALALC y aún de la ALADI, sin embargo no incorporaron en ellas disposiciones viabilizadoras del fenómeno. Entre ellas: las de Bolivia y Chile.

Singular caso lo constituyen las constituciones que hacen una referencia general al proceso de integración. Justamente son los países firmantes del tratado de Asunción quienes se encuentran en esta categoría.

Para analizar las implicancias constitucionales de la Integración, es necesaria la comparación de las constituciones de los países miembros del MERCOSUR. Se transcriben, a continuación, los artículos que contienen normas relacionadas al tema y que ofrecen una posibilidad de estudio comparativo .

**CONSTITUCION DE LA
REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY**

1967

Art.6, parte 2da: La República procurará la integración social y económica de los Estados latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común, de sus productos y materias primas.

**CONSTITUCIÓN DE LA
REPÚBLICA DEL
PARAGUAY**

1992

Art 145: La república del Paraguay en condiciones de igualdad con otros Estados, admite el orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos Humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural.

**CONSTITUCIÓN DE LA
REPÚBLICA FEDERATIVA
DEL BRASIL**

1988

Art.4: La República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, aprobando la formación de una Comunidad Latinoamericana de Naciones.

**CONSTITUCIÓN DE LA
NACIÓN ARGENTINA**

1994

Art.75 inc.24: Corresponde al Congreso: Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los Derechos Humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.

La Constitución de la República Oriental del Uruguay, que cuenta con la norma de más años de enunciación, hace una referencia *general* al objetivo integrativo centrándolo en dos áreas: social y económica. El contenido de la Integración deberá ser la defensa común de productos y materias primas.

La Constitución de la República federativa del Brasil también alude en modo *general* a la integración propendiéndola en las áreas: política, social y cultural. Avanza sobre su par Uruguay en el sentido que aprobaría una «Comunidad Latinoamericana de Naciones», pero no define su alcance y objetivos, provocando la duda acerca de si toleraría un sistema de mayor grado integrativo.

La Constitución Paraguaya expresamente admite *un orden jurídico supranacional* que garantice la vigencia de los Derechos Humanos, la paz, la justicia, la cooperación y el desarrollo en lo político, económico, social y cultural con base en la igualdad de estados.

La Constitución que presenta mayor grado de avance en la materia es la Argentina, luego de la reforma de 1994. Así el art. 75 que determina las Facultades del Congreso, en su inc. 24 establece la posibilidad de aprobar los tratados que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales -rasgo común con la brasileña- en condiciones de reciprocidad e igualdad -como la uruguaya-. Avanza condicionándolos al respeto del orden democrático y los derechos humanos.

El rasgo destacable de esta última constitución, se expresa en el párrafo *in fine* del inciso de referencia cuando otorga a dichos tratados la jerarquía superior a las leyes.

Merece -la problemática en cuestión- una referencia a los antecedentes de los nuevos artículos en la Constitución Argentina, ya que provocaron sucesivas evoluciones de la conceptualización respecto de la validez y jerarquía de los tratados internacionales referidos a la integración.

El art. 27 de la manda constitucional argentina (que no sufrió reformas) establece que «El Gobierno Federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en la Constitución»¹⁴

La interpretación doctrinaria al respecto sostenía la *primacía o prevalencia* de la Constitución Nacional sobre los Tratados, lo que significaba un obstáculo para la viabilidad de un proceso integrador.¹⁵

Se afirmaba que los tratados bilaterales clásicos de amistad, comercio y alianza militar junto a los relativos a la integración económica y humanitaria debían ajustarse a los principios constitucionales y someterse al control de constitucionalidad determinado por la misma Carta Fundamental.

¹⁴ Constitución de la Nación Argentina. Art. 27 T.O., B.O.N. 23-8-94

¹⁵ BADENI, Gregorio. «La Constitución por encima de los tratados», en Diario Clarín, 11-7-94, Secc. Opinión, pgs. 14 y 15

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, a través de su jurisprudencia, avanzó sobre la distinción analizada.*

Posteriormente la Corte Suprema de Justicia estableció la «irrevisibilidad por la Justicia Local de las decisiones de los tribunales -en el caso de naturaleza arbitral y con competencia para resolver litigios entre sujetos ajenos a los signatarios- creados por tratados internacionales.»¹⁶

La Reforma Constitucional de 1994 recepta la mencionada doctrina y aún da un paso más. Establece que «Los tratados y concordatos tiene jerarquía superior a las leyes».^{**} Tal reforma consagra la *Jerarquía Constitucional* de los Tratados.

El control de constitucionalidad establecido se encuentra en el Art. 75 inc.24 -2do. y 3er. párrafo- en los que se establece que «la aprobación de estos tratados (de integración) con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del Tratado y solo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo. La denuncia de los tratados referidos a este inciso, exigirá la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara».^{***} Con la descripta reforma se ha adoptado una solución semejante a la instrumentada en la Constitución de Alemania.

4.2. El período de transición

4.2.1. El Tratado de Asunción ¿Es un tratado marco?

El Tratado de Asunción podría definirse como un acuerdo

* Doctrina de los casos: «Ekmekdjian, Miguel c/ Sofovich, Gerardo y otros» (fallo del 7-7-92) y «Fibrica Constructora S.C.A. c/ Comisión Técnica Mixta de Salto Grande» (fallo del 7-7-93)

¹⁶ BARRA, Rodolfo. «Hacia un derecho de la integración». en Diario Clarín del 28-10-93, Secc. Opinión, pg.21

^{**} CONSTITUCION DE LA NACION ARGENTINA. Art.75 inc. 22 in fine -Facultades del Congreso-. T.O. 1994. B.O.N. 23-8-94

^{***} CONSTITUCION DE LA NACION ARGENTINA. Art. 75 inc.24. T.O. 1994. B.O.N. 23-8-94

marco. Establece normas que regirán en la transición al Mercado Común.

No es el tratado del Mercado Común sino el tratado acerca de cómo desarrollar la transición con dicho objetivo. Así lo afirma Sanguinetti¹⁷ cuando lo caracteriza como instrumental, pues crea la infraestructura jurídica que adquiere vida propia con el fin de constituir un mercado común que sí tendrá una estructura jurídica permanente.

Sin embargo, en opinión del autor, el Tratado de Asunción no crea un derecho comunitario. Establece un *estado de cooperación permanente e institucionalizado*. Es un tratado de tránsito. No crea una comunidad de Estados.

Si se compara a la experiencia de la Comunidad Económica Europea, se concluye que nunca fue transitoria ni instrumental. En su nacimiento tuvo un marco institucional definitivo.

El Tratado de Maastrich no preveía la supremacía del Derecho Comunitario sobre el interno. Sin embargo, ésta debió ser la voluntad de los Estados pues posteriormente la Corte en dos sentencias así lo estableció: -Costa c/Enel del 15-7-66 y -Simmenthal del 9-3-88.

Si se afirma que el Tratado de Asunción establece una cooperación institucionalizada, cabe -entonces- aclarar el significado de tal concepto. Por *cooperación* se define el procedimiento clásico del Derecho Internacional que intenta organizar el trabajo en común de los diferentes Estados preservando estructuras nacionales existentes.¹⁸ En cambio *integración* implica la transferencia de competencias de los Estados hacia una estructura concebida conjuntamente en la cual las decisiones que se adoptan en dichos ámbitos son tomadas por instituciones de nueva creación.

La modalidad de funcionamiento del Tratado de Asunción deja lugar a confusión. Si se reconoce la necesidad de supranacionalidad se reconoce la intención de crear un espacio integrado en el que rija un derecho comunitario como autónomo.

Las instituciones creadas fueron:

¹⁷ SANGUINETTI, Julio Luis «Mercosur: las alternativas del diseño institucional definitivo». En Revista de Integración Latinoamericana Nro. 201, INTAL, Julio de 1994, pg.4.

¹⁸ SANGUINETTI, Julio Luis. Op. cit., pg. 6

-El Consejo Mercado Común: que tiene la decisión política. Formado por los Ministros de Relaciones Exteriores, los Ministros de Economía y Finanzas y los Presidentes de los Estados miembros.

- El Grupo Mercado Común: de corte ejecutivo. Formado por los representantes del Ministerio de Economía, representantes de los Bancos Centrales y los Sub-grupos (11).

Existen otras instituciones en el MERCOSUR:

-de naturaleza derivada y operativa: la secretaría permanente administrativa,

-de naturaleza intrínseca y constitutiva: mecanismo de solución de controversias.

La principal crítica que se ha efectuado en la estructura jurídica del MERCOSUR es la ausencia de organismos supranacionales. Asimismo se ha dicho que carece del *principio de subsidiariedad*, básico en el caso europeo establecido en el Tratado de Maastrich en su art. 3 B.

Tal principio sostiene que la Comunidad sólo puede intervenir en los sectores para los que dispone de una competencia exclusiva, en la medida en que los objetivos de acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y por consiguiente se puedan lograr mejor debido a la dimensión o efecto de la acción contemplada a nivel comunitario.¹⁹

De manera entonces, que corresponde realizar ahora, el análisis del valor jurídico de los actos surgidos de las instituciones creadas por el MERCOSUR a fin de determinar su naturaleza y la del derecho derivado del Tratado de Asunción.

El Tratado de Asunción no ha reglamentado de modo explícito y detallado criterios básicos tales como:²⁰

- la aplicación directa de las regulaciones surgidas del Consejo y Grupo del Mercado Común,

-el grado de automaticidad vinculante asignada a ella,

-la eventual primacía sobre el derecho interno de los Estados partes.

La legalidad de los actos de los órganos del MERCOSUR proviene de la delegación de competencias de los Estados parte en

¹⁹ SANGUINETTI, Julio. Op. cit., pg.6

²⁰ SANGUINETTI, Julio. Op. cit., pg.8

función de los objetivos que indica el Tratado.

Arribando a las primeras conclusiones acerca del valor jurídico de los actos emanados de la estructura del MERCOSUR entendemos:

-Que existe la obligación de los Estados partes de *internar* el derecho dimanado de los órganos del Tratado de Asunción. Por tanto las decisiones del Consejo del Mercado Común y las resoluciones del Grupo Mercado Común *no constituyen derecho comunitario* ya que aún dicha «internación» no se produce de modo automático y requiere posteriores trámites parlamentarios.

-El Tratado de Asunción puede considerarse un *Tratado Marco*, pero su alcance es limitado -el período de transición- y revela características de tratado multilateral .

En cuanto al valor jurídico de la normativa cabe precisar:

-Las *decisiones* del Consejo del Mercado Común deben asegurar la conducción política de los objetivos del Tratado, por tanto tienen un *nivel jerárquico superior y un grado de generalidad mayor*.

-Las *resoluciones* demuestran el poder de iniciativa del Grupo Mercado Común.

Por tal razón las primeras cuentan con competencias muy amplias de tratamiento: toda innovación en el orden jurídico del MERCOSUR, la toma de decisiones vinculada con el cumplimiento de los objetivos y plazos para la constitución del mercado común y todo lo que considere de importancia el grupo del mercado común. Las segundas tienen una importancia práctica insoslayable. Las únicas *resoluciones* que tienen efecto vinculante en los Estados parte se remiten a los reglamentos, a la implementación de medidas y a la aprobación de reglas técnicas por lo que nos podríamos ubicar en el campo del *derecho administrativo*²¹

En relación al *alcance* de las normas dictadas por los órganos del MERCOSUR, luego de analizados algunos casos testigos puede concluirse que las resoluciones del Grupo Mercado Común implican la adopción de los que podrían llamarse *normas internas*²² que incluyen cláusulas por las que se solicita a los Estados miembros que tomen medidas o designen los organismos encargados de poner en

²¹ SANGUINETTI, Julio. Op. cit. pg.10

²² LAVOPA, Jorge H. «Organización institucional y derecho comunitario en el MERCOSUR». En El Derecho, Argentina, T.148, pg 899

práctica lo resuelto.

Así, por ejemplo, en la Resolución 5/92 relativa a la armonización de normas técnicas, se recomienda a los organismos competentes de los Estados parte la adopción de determinadas medidas. La resolución 8/92, que aprueba un reglamento Unico de Tránsito y Seguridad Vial, solicita a los gobiernos que instruyan a sus representantes ante la A.L.A.D.I. a fin de que suscriban un protocolo adicional con el objeto de incorporar dicho reglamento al A.C.E. N° 18.

Sin embargo se debe destacar que hay resoluciones que por su evidente carácter reglamentario -hacen al funcionamiento interno de la estructura orgánica del MERCOSUR, son de carácter *operativo* como por ejemplo la resolución 7/92 que crea una Comisión para el tema de Seguros, dentro del Sub-grupo 4. Pero dicha operatividad -por ser precisamente de carácter interno- no demuestra un avance significativo en la creación de derecho de la integración.

Evidentemente el organismo de mayor producción normativa ha sido el Grupo Mercado Común, aunque no ha sido investido por el tratado como órgano legisferante.

Sin embargo no compartimos la opinión que considera que este derecho surgido es *Derecho Comunitario embrionario*²³, pues estimamos que tales producciones carecen de los atributos que configuran al Derecho Comunitario.

El Tratado de Asunción es un tratado marco con el alcance concreto de regular el período de transición hacia un Mercado Común. Entendemos que el futuro sistema institucional (definitivo) deberá incorporar el concreto *efecto* de las normas emanadas de los órganos decisorios y su valor jurídico.

4.2.2. El Protocolo de Ouro Preto ¿Diseño definitivo?

Se afirmado aquí que el Tratado de Asunción es un tratado para la construcción de un Mercado Común -no la constitución de un mercado común-²⁴. Por tanto dicho tratado revela las aspiraciones respecto de los objetivos en él enunciados.

²³ Idem

²⁴ TAVARE VERA - LINCOLN BIZZOZERO. «La construcción del MERCOSUR: Diagnóstico y evaluación de lo acordado». BID - INTAL. 1993, pg. 3

El hecho de que dicho tratado tenga un objetivo general cuyo cumplimiento depende de los futuros actos jurídicos vinculados con los instrumentos que se acuerden, le otorga un carácter provisorio en los aspectos instrumentales que no cuestiona los principios fundamentales sobre el derecho de los tratados.²⁵

La *duración indefinida* prevista en el art.19 del Tratado de Asunción nos cuestiona acerca de la jerarquía, carácter y alcances de los posteriores protocolos dictados en su consecuencia.

En el descripto proceso cabe preguntarse acerca del lugar y alcances de los *Protocolos Adicionales*.

El Protocolo de Ouro Preto ha determinado que las fuentes de derecho del MERCOSUR son:

- El Tratado de Asunción y los Protocolos aprobados (se les ha clasificado como *constitutivas*).

- Los actos de los órganos por ellos creados.

- Los principios generales del Derecho -fuentes *accesorias*-.

- El protocolo de Brasilia para la solución de controversias, si bien no fue aprobado en el nacimiento el MERCOSUR, constituye parte integrante del Tratado de Asunción²⁶. Los laudos arbitrales emanados en el marco del procedimiento establecido en dicho protocolo, también pueden considerarse fuentes de derecho (se les clasificó como fuente accesoria, interpretativa o complementaria en el marco de aplicación del Protocolo.²⁷

Los Protocolos deben ser ratificados por los Estados parte, aún cuando exista decisión del Consejo del mercado Común. Dicha decisión reviste un carácter político vinculado con los objetivos del proceso. De esta característica gozan:

- El Protocolo de Brasilia para la solución de controversias y

- El Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa.

Se estableció que los protocolos deben ser objeto de *decisiones* del Consejo Mercado Común, luego de ser elevados como una *resolución* del Grupo Mercado Común elaborada en el mismo Grupo

²⁵ TAVARE VERA - LINCOLN BIZZOZERO. Op. cit, pg.11

²⁶ TRATADO DE ASUNCION. 26-3-91. T.O. Ley 23.981. Anexo III. PROTOCOLO DE BRASILIA. 17-12-1991, Art. 35

²⁷ PROTOCOLO DE BRASILIA. 17-12-91, Art. 21

o bien como propuesta de Protocolo de una reunión de Ministros. En cualquiera de los casos previstos, la decisión del Consejo Mercado Común habilita la instancia relacionada con la ratificación del protocolo por los Estados Partes.

Por ejemplo, en el caso de los dos protocolos señalados *supra* * fueron aprobados en distintas instancias: Grupo Mercado Común y Ministros de Justicia, que luego pasaron a consideración del Consejo. Posteriormente fueron elevados a los respectivos Gobiernos para que inicien los trámites correspondientes a su ratificación.

El Protocolo de Ouro Preto.

Firmado el 17 de diciembre de 1994, el Protocolo confirma la intención de los países del MERCOSUR de continuar la marcha hacia un Mercado Común.

Consta de un *Preámbulo* en el que se afirma que esta pieza normativa se dicta en cumplimiento del art.18 del Tratado de Asunción, en conciencia de la importancia de los avances alcanzados en la puesta en funcionamiento de una unión aduanera al mercado común.

Se reconoce, -a su vez- la necesidad de adaptar la estructura institucional del MERCOSUR atento a la dinámica de todo proceso integrativo.

El Protocolo se ha estructurado en 12 capítulos, 52 artículos y 1 anexo: «Procedimiento general para reclamaciones ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR.»

El Capítulo I organiza la nueva estructura del MERCOSUR. Sus órganos son:

- Consejo del Mercado Común (CMC).
- Grupo Mercado Común (GMC).
- Comisión de Comercio del Mercosur (CCM)
- Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)
- Foro Consultivo Económico-Social (FCES).
- Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM)

Se aclara finalmente que se podrán crear órganos auxiliares.

* DECISIONES 1/91 y 5/92

Algunas consideraciones

La firma del Protocolo de referencia confirma la voluntad de los estados de continuar y profundizar el proceso iniciado con el Tratado de Asunción. El proceso a esta altura y -definido en las palabras de los Presidentes de los países miembros- es *irreversible*.

Se observa cierta contradicción entre lo afirmado como un principio en el tratado de 1991 y lo concluido en diciembre de 1994. No pueden negarse los avances logrados, pero es necesario destacar que no han sido en la línea de la constitución de un Mercado Común.

Desde el punto de vista jurídico, la firma del Protocolo de Ouro Preto ofrece novedades de importancia:

- Crea la nueva estructura institucional del MERCOSUR.
- Define su personalidad jurídica.
- Confirma el sistema de toma de decisiones
- Establece un sistema común de aplicación de sus normas
- Enuncia las fuentes jurídicas del MERCOSUR
- Reafirma el sistema de solución de controversias del protocolo de Brasilia.

-Establece un procedimiento de reclamaciones ante la Comisión de Comercio.

En relación a la estructura orgánica cabe precisar que si bien se han confirmado los dos órganos centrales de la estructura del Tratado de Asunción: Consejo Mercado Común y Grupo Mercado Común; también se ha confirmado su carácter *intergubernamental* y no se han producido avances en materia de delegación de competencias.

Se determinan con mayor cuidado las facultades de los órganos, pero no se les dota de autonomía como para avanzar en el proceso sin la expresa voluntad de los estados parte a través de la opinión de los funcionarios designados por los gobiernos «de turno».

La Comisión Parlamentaria Conjunta constituye un avance en materia de armonización de legislaciones, pero no puede compararse al Parlamento Europeo, pues toda su labor queda condicionada al proceso de internación de la legislación emanada.

Otro avance destacable es la creación de un presupuesto para la Secretaría Administrativa, lo que posibilitará la permanencia del organismo y un funcionamiento adecuado, conforme también las nuevas funciones otorgadas.

La definición de la *personalidad jurídica* del MERCOSUR, había sido reclamada por los analistas y constituye un avance en tanto se determina como de Derecho Internacional. Dicho atributo otorga la posibilidad de contratar, adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles, comparecer en juicio, conservar fondos y hacer transferencias. También celebrar acuerdos de sede.

Es confuso el lugar que el MERCOSUR tendrá a nivel internacional, pues la definición de tal personería podría ofrecer la posibilidad de ser considerado como un organismo sujeto al Derecho Internacional Público. El cuestionamiento central en el tema radica en determinar ¿quién detenta en el MERCOSUR dicha personería?

No se ve con claridad el modo en que pueda «comparecer en juicio», pues en esta materia no se ha avanzado demasiado. Las posibilidades lógicas son: ser actor o demandado. El cuestionamiento se plantea acerca de ante qué tribunal y en qué casos. ¿Podrá comparecer a causa de cuestiones sólo relacionadas con su personería internacional? Si dicha facultad es mayor ¿Qué competencias se delegan para ser defendidas en juicio?, ¿En favor de quién?. Concretamente, dentro de la estructura orgánica del MERCOSUR ¿quién asume dicha representatividad?

Creemos que en relación a este particular es necesaria una mayor explicitación acerca de las facultades que comprende la personería internacional y una expresa delegación de competencias por parte de los estados en organismos que tomen entre sus facultades esta delegación.

La *toma de decisiones* en el MERCOSUR seguirá siendo por **consenso**. Esta modalidad confirma el típico modo de decidir de los organismos intergubernamentales, aunque cabe precisar que la C.E.C.A. también utilizó esta modalidad en la toma de decisiones. En este particular no se avanza a modos más flexibles de decisión: mayorías, mayorías calificadas, etc. Por otra parte, el hecho de que cuatro sean los integrantes del Mercosur complica numéricamente cualquier otro sistema. Asimismo los países han reconocido las diferencias de ritmo en los países pequeños y se evidencia la necesidad

* Compraventa de muebles e inmuebles y transferencias (Conf. art. 35 del Protocolo de Ouro Preto)

de repetir un sistema igualitario de decisiones. El consenso ofrece - según los suscriptores del nuevo tratado-, la mayor seguridad.

El *sistema común de aplicación de normas* detalla un mecanismo común para la entrada en vigor, pero no ofrece ningún atisbo de aplicación directa o de tipo supranacional. La ventaja de contar con un sistema de este tipo radica en el momento unificado de entrada en vigor, pero tal modalidad no avanza más allá.

Las *fuentes jurídicas del MERCOSUR* son enunciadas sin sorpresas al respecto. El Tratado de Asunción constituye «la fuente» por antonomasia. El inciso 1 del artículo 41 del Protocolo de Ouro Preto determina que también son fuentes los protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios. De este modo el mismo Protocolo en análisis pasa a ser considerado fuente de derecho. La normativa interna de la estructura del MERCOSUR: las decisiones del CMC, las Resoluciones del GMC y las Directivas de la CCM, también son categorizadas como fuente.

Creemos que el propósito de este artículo es crear un sistema jurídico y determinan una pirámide jerárquica normativa. Nos parece correcta la intención. Sin embargo advertimos que si no se dota a las normas emanadas del MERCOSUR de inmediata operatividad, aplicación directa en los Estados, poder regulativo en relación a los particulares, y prelación o primacía frente a los derechos internos; el sistema no avanzará en la medida de lo esperado.

Nos parece oportuna la reafirmación del sistema de solución de controversias organizado en el Protocolo de Brasilia y la ampliación de su competencia a los conflictos que puedan suscitarse en relación a los acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción así como a las Decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, que serán sometidas a los procedimientos de solución de controversias ya explicitado.

Todavía no se dota al sistema de un poder judicial que actúe con independencia de los Estados. El Tribunal Arbitral sigue dependiendo de la voluntad de los Estados partes en su conformación, permanencia y valor de sus laudos.

El *procedimiento de reclamaciones ante la comisión de Comercio* merece mención pues conforma una suerte de «procedimiento

administrativo previo» al sometimiento de la cuestión ante el Tribunal Arbitral. Nos parece original y valioso a fin de evitar conflictos de mayor entidad y posibilitar una revisión en la sede especializada sobre materia específica.

Finalmente concluimos en que el diseño jurídico definido en el Protocolo de Ouro Preto no podrá ser el *definitivo* si se mantiene el propósito de alcanzar un Mercado Común. Reconocemos los avances presentados, pero afirmamos que en la medida que no se dote al sistema de *supranacionalidad* no conformará una estructura permanente y autónoma de la voluntad de los estados.

5. Conclusiones

Los procesos de integración se producen gracias a un doble juego de fuerzas:

- los objetivos y propósitos enunciados y perseguidos.
- las concreciones a través de instrumentos efectivamente escogidos para llevar a cabo los objetivos.

En la medida que en el paso del tiempo, las voluntades e intenciones permanecen firmes se mantendrá la búsqueda de instrumentos jurídicos aptos.

Asimismo se produce un doble condicionamiento, pues si los instrumentos escogidos no fueron eficaces el proceso no avanzará hacia las metas prefijadas.

Creemos que en el caso del MERCOSUR los instrumentos escogidos a través del Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto no han sido los más eficaces para la concreción de un Mercado Común, -sí para la creación de otra modalidad cuyas características no se definen-. Ambos tratados no presentan carácter de definitivos. Tal circunstancia motiva numerosos interrogantes acerca de cuál será -en definitiva- la estructura jurídica finalmente adoptada.

Si se pretende un Mercado Común deberán adoptarse mecanismos de Integración. La creación de órganos supranacionales con goce de autonomía en sus decisiones y la dotación de primacía y operatividad automática al derecho de ellos surgido, es condición indispensable para su configuración.

Los obstáculos observados en la determinación de la naturaleza del MERCOSUR se centran en la contradicción existente entre los

objetivos enunciados en el Tratado: «*la constitución de un Mercado Común*» y los alcances logrados.

Si bien el carácter dinámico de la integración determina la dificultad en el análisis, ya que la realidad no se presenta estática ni claramente diseñada, los elementos teóricos con que se instrumentan los objetivos propuestos debieran ser lo suficientemente claros como para determinar las alternativas del proceso de integración. Por otra parte dicha contradicción condiciona la posibilidad de definir la *naturaleza jurídica del MERCOSUR*.

-La ausencia de *supranacionalidad* es al respecto la característica determinante de la naturaleza jurídica y del tipo de integración pretendida.

En el marco de la presente investigación, *la encuesta realizada a sectores dirigentes y representativos ligados al MERCOSUR* (argentinos y brasileños) aporta valiosos resultados en relación a la actitud frente a la supranacionalidad.

Observamos que en el caso argentino el 84,1% de los encuestados se manifestó positivamente en relación a la **creación de instituciones comunitarias integrativas con autoridad propia**. Cabe destacar que quienes prestaron mayor conformidad fueron los especialistas -con un 92,3 %- , luego los sindicalistas -con un 91,7 %- , en tercer lugar los estudiantes con un 84,6 %, en cuarto lugar los empresarios con un 83,3 % y recién en quinto lugar los funcionarios con un 76,9 % seguidos de los periodistas con un 66,7 %.

En el caso brasileño el sector de los funcionarios prestó el 100% de conformidad, seguido por los especialistas (90,9%), los empresarios (89,9%), los sindicalistas (87%) y los periodistas y estudiantes (66,7%).

Entre los argentinos la negativa ante la creación de instituciones comunitarias supranacionales alcanzó el 11 %, siendo los periodistas con un 33 % los que se encuentran en primer lugar y los funcionarios en segundo lugar (23,1 %). Por lo que se concluye que éste último sector argentino es el más escéptico frente a la idea. En Brasil la negativa fue menor -7%- y los sectores que más se opusieron fueron los sindicalistas (14,3 %) y los estudiantes (11,1 %).

Ante la posibilidad de mantener órganos interestaduales o crear órganos comunitarios en el MERCOSUR, el universo consul-

tado se manifestó del siguiente modo:

Un 63,8% de los encuestados argentinos se inclinó hacia la creación de órganos comunitarios en el MERCOSUR siendo los especialistas quienes prestaron mayor conformidad (76,9 %) y sorprendentemente los funcionarios y estudiantes con un 69,2 % en segundo lugar.

Entre los encuestados brasileños la respuesta afirmativa alcanzó un 56,8 %. Lo notable en comparación con la pregunta anterior, es que Brasil había demostrado mayor adhesión hacia la supranacionalidad que Argentina y al consultársele la posibilidad concreta de la creación de órganos comunitarios la cifra total demuestra menor respuesta positiva frente a Argentina.

Mayor contradicción aún se evidencia en el caso de los funcionarios brasileños quienes en un 80 % se manifestaron privilegiando órganos interestaduais cuando en la anterior pregunta en un 100 % adherían a la idea de la supranacionalidad.

Por tanto nuestra conclusión al respecto es que el MERCOSUR es un convenio de cooperación instrumentado en un tratado que intenta funcionar como «marco», con un esquema orgánico carente de supranacionalidad, *en vías* y -con la reserva expresa- de convertirse en un Mercado Común.

En cuanto a la **imagen de la organización institucional** del MERCOSUR, la encuesta referenciada nos muestra:

Un mayor porcentaje de encuestados argentinos 64,7%, en relación a los brasileños -36,8%- se manifestaron por la negativa a suprimir alguna institución del MERCOSUR. Los funcionarios argentinos con un 76,9 % obtuvieron el primer lugar. Los funcionarios brasileños con un 80% fueron el segundo sector (luego de los especialistas -81%-). El 31,8% de los encuestados brasileños suprimiría alguna institución en tanto en el caso argentino sólo el 14 % ya que en un elevado porcentaje -45,4%- manifiestan desear suprimir todas..

Los que suprimirían algunas instituciones se inclinaron, en el caso argentino, por el Consejo Mercado Común (18,2%), la Comisión Parlamentaria (18,2 %) y el Foro Consultivo Económico Social (9,1%). Los encuestados brasileños, con mayor propensión a suprimir instituciones, se orientaron en un 28,6% por la Comisión Parlamentaria y por el Foro Consultivo Económico y Social y finalmente

por la Comisión de Comercio en un 14,3%. Este mismo porcentaje se verificó entre aquellos que se inclinaron por suprimir todas las instituciones. De lo que se concluye que si bien en Argentina existe menor tendencia a suprimir instituciones, es mayor el porcentaje de encuestados -entre quienes desean suprimir- que lo haría con todas.

Comparando los resultados de ambos países las instituciones que debieran suprimirse serían: la Comisión Parlamentaria y el Foro Consultivo Económico y Social.

Lo notable en el caso argentino es que el 20,6% de encuestados no saben o no contestan siendo los estudiantes (38,5%) y los empresarios (33,3%) quienes presentan los mayores porcentajes. En Brasil sólo el 6,8% de los encuestados se encuentran en esta situación.

Finalmente, y consultados acerca de los tipos de organismos a crear se manifestó:

Entre los argentinos un 60,95 de los encuestados crearía nuevos organismos. El 40,9% de los brasileños también lo haría. Se destaca el 31,8% que no lo haría y un elevado porcentaje -27,3%- que no sabe o no contesta.

Entre quienes crearían órganos, los argentinos se inclinaron en un 71,4% por los de tipo supranacional. Entre los brasileños un 77,8% también crearía órganos de este tipo.

Del universo antes especificado, en Argentina, un 43% crearía jurisdiccionales, un 23% parlamentarios y un 13,3% ejecutivos. En Brasil la preferencia se acentúa con un 64% para los de tipo jurisdiccional, 21,4% parlamentarios y 7,1% ejecutivos; resultado que confirma la conclusión expresada en la pregunta 15 en relación a los órganos a suprimir.

En el caso de los argentinos, los sectores de funcionarios y empresarios requieren órganos jurisdiccionales guardando silencio en relación a los parlamentario y ejecutivos. En el caso brasileño el 100% de los empresarios requieren órganos de tipo jurisdiccional.

Como *conclusión final*, los resultados en relación a que la **idea** de que la **supranacionalidad** resigna autonomía decisional, se dijo:

Relacionando los resultados de la presente variable con los de la pregunta 12 -" Actitud frente a la supranacionalidad" en cuanto el escepticismo frente a ella, en ocasiones se han basado en la disminución de la autonomía de los países al delegar competencias en órganos

comunitarios.

Cabe recordar que los argentinos en un 84,1% y los brasileños en un 100% se manifestaron en adhesión a la idea de la supranacionalidad. Dicho resultado mantiene coherencia con el de la variable en análisis puesto que la desventaja "resigna autonomía decisional" para los argentinos, se posiciona en el cuarto lugar luego del "desarrollo desigual de los países", "provoca el cierre de empresas" y aumenta el desempleo". Sólo el 28,6% de los funcionarios y un 16,7% -sólo el 7,5% del total- de los periodistas la colocaron en primer lugar.

En el caso de Brasil es mayor el porcentaje de quienes la colocan en primer lugar -13,3%-, siendo los especialistas en un 50% y los estudiantes en un 20% quienes así la posicionan. También ocupa el cuarto lugar entre las desventajas del MERCOSUR para el Brasil.

Armonización de la legislación comercial y societaria: Análisis del caso PYME

Noemí Luján OLIVERA

SUMARIO: Introducción. Los empresarios. Caracterización de la conformación del empresariado nacional en los países del Mercosur. La pequeña y mediana empresa (PYME). La PYME en la legislación. ¿Pequeña y mediana empresa o Pequeña y mediana planta?. Los contratos. Categorización según los sujetos que intervienen y sus intereses económicos. Estructura jurídica de las empresas. El empresario ante el MERCOSUR. De empresas, empresarios, estrategias y contratos. Armonización legislativa en materia contractual. Políticas públicas para el sector PYME. Conclusiones.

Introducción

Descripción del problema

Si las meras diferencias legislativas no requieren modificaciones en tanto ello no sea un obstáculo para la formación del Mercado Común¹, el tema de la armonización de legislaciones puede ser abordado de dos maneras:

-como ejercicio técnico tendiente a evitar contradicciones que produzcan asimetrías jurídicas entre los derechos internos de los países en proceso de integración, al modo kelseniano, o

-analizando exhaustivamente el contexto en el que esa normativa resulta aplicable, a fin de evaluar las distintas alternativas, y tomar las mejores decisiones, para que la armonización tenga un carácter **funcional**² tendiente al logro de los objetivos del Mercado Común.

En particular, el derecho comercial sólo puede ser valorado a la luz de su ejercicio en manos de los operadores, que son los empresarios. Aparece, así, una **primera cuestión**, cual es que es menester considerar, primordialmente, la dimensión económica del destinatario de las normas en estudio. No obstante, en el articulado de creación del MERCOSUR y en la conformación de los Grupos de Trabajo no hay

¹ CARBONNIER, Jean, "Flexible Droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur". Librerie General de Droit et Jurisprudence, 6^e édition, Paris, 1988. citado por AGUINIS, Ana María M. de, "Empresas e inversiones en el MERCOSUR". Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1993, pág. 13.

² AGUINIS, Ana María M. de. Op. cit., pág. 14.

ninguna referencia a las modalidades, necesariamente diferenciadas, de inserción de las empresas locales según tamaño o nivel de presencia en el mercado³.

Las alternativas que la realidad empresarial del MERCOSUR ofrece para esta tarea son:

- sector de la micro empresa;
- sector de la pequeña y mediana empresa;
- sector de la gran empresa nacional;
- sector de la gran empresa transnacional.

Si, como se ha planteado más arriba, la armonización es percibida como instrumento para el logro de los objetivos del Mercado Común, resulta menester analizar qué aspectos de la legislación a armonizar -en este caso comercial y societaria- pueden llegar a utilizar los diversos sectores de operadores que se han distinguido.

Las grandes empresas nacionales y transnacionales por su poderío económico tienen, por lo menos, dos ventajas por sobre los co-contratantes:

- La primera, la posibilidad de predisponer las cláusulas del contrato, opera frente a contrapartes más débiles.
- La segunda, la potencialidad de contar con equipos de asesores de diversas especialidades al momento de negociar el contrato, opera frente a cualquier contraparte.

Por estas razones, estas empresas sólo necesitan de una ley que permita la libertad contractual. Y este principio rige en los cuatro países del MERCOSUR.

La micro empresa por sus propias características difícilmente se pueda encontrar en posición de insertarse en el comercio internacional.

El sector que resta es el de la pequeña y mediana empresa.

Si se tiene en cuenta que:

- estas empresas representan el 43 % del total del empleo en el Mercosur y cerca del 20 % de la producción industrial en conjunto,
- las PYMES son reconocidas, expresamente, como un elemento muy importante en el desarrollo económico y social del

³ROFMAN, Alejandro, "Estrategias alternativas frente al desafío del Mercosur". En "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.

Mercosur⁴.

resulta, entonces que el sector aparece como **objeto** apto para esta investigación.

El problema que se abordó en esta parte es, entonces, cómo armonizar las legislaciones comercial y societaria de los países del Mercosur en los aspectos que interesan a las PYMES de modo tal que la armonización sirva a los propósitos de fomentarlas como elemento de desarrollo económico y social.

Los empresarios

Si el presente estudio se realiza -como se expresara- focalizando la atención en el operador, corresponde comenzar la exposición, entonces, caracterizando al **empresario** y analizando la conformación del **empresariado PYME en el MERCOSUR**.

Los empresarios PYME

Si bien se puede afirmar que **los empresarios** son sujetos que actúan en forma racional en pos de ciertos fines comunes como el logro del éxito de la empresa o la maximización de las ganancias, tales comportamientos son influenciados, a su vez, por el marco macroeconómico en el que inscriben su gestión, por el contexto sociopolítico y cultural y por las características personales vinculadas a su capacidad para asumir los riesgos y para prever diversos escenarios posibles cuando se trata de delinear las estrategias económicas de la firma. Esa situación se **refuerza en el caso de los empresarios de PYMES**, donde existe una conducción más personalizada.

Stanworth y Curran⁵ formularon una clasificación de empresarios PYME, según la cual se puede distinguir entre:

1- "**artesanos**": en el caso de los que son productores pequeños que no ambicionan más que cierta independencia, sin cuestionarse una ampliación de sus ingresos.

2- "**empresarios clásicos**": generalmente propietarios medianos involucrados con el aspecto productivo que buscan incrementar los ingresos pero sin un conocimiento amplio sobre una diversidad de

⁴ MERCOSUR\GMC\Resolución N° 90/93. Política de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas del MERCOSUR.

⁵ Citados por: QUINTAR, Aída. "La incidencia de las características de los empresarios en el desarrollo de las PYMES: el caso de la metalmecánica en el Gran Buenos Aires". Buenos Aires, Documento de Trabajo N° 23. Programa PRIDRE. CFI-CEPAL, junio de 1991.

aspectos que hacen a una nueva performance de la firma.

3- "sujetos con identidad empresarial".

Caracterización de la conformación del empresariado nacional en los países del MERCOSUR

La etapa de conformación del empresariado nacional en los cuatro países se desarrolló en tiempos y de formas diversas, y en el marco de políticas nacionales distintas, lo que condujo a que los sectores empresariales de cada uno tengan distintas características, que ahora condicionan su actitud frente al proceso de integración del MERCOSUR.

"Nuestros países -se ha dicho⁶- han vivido económicamente para adentro, aferrados a la idea de sustitución de importaciones para equilibrar la balanza comercial".

La pequeña y mediana empresa (PYME)

La PYME en la economía

Conceptualización

Coincido con Alberti⁷ en que una correcta definición de PYME debería considerar la distribución de frecuencias de algunos atributos **cuantitativos** (número de empleados, valor agregado, participación en el mercado, etc.) y **cualitativos** (grado de acumulación de funciones decisorias en manos del empresario-propietario, la autonomía estratégica con respecto a la gran empresa, la no pertenencia a grupos económicos, etc.).

Si no es posible formular una definición única a partir de los atributos, parece indicado, entonces, tratar de caracterizar a la PYME desde su organización.

En general, dentro del universo de las PYMES, encontramos tres tipos principales, dos de los cuales parecen ser claros exponentes del cambio económico y tecnológico en que se halla inmerso el mundo actual.

Por un lado, **la PYME flexible, innovadora, que invierte y**

⁶ ALTERINI, Atilio A. Op. cit., pág.735.

⁷ ALBERTI, Giorgio; DONATO, Vicente; CASTIGLIONI, Franco Maria y MUNINI, Paolo. Op. cit., pág.15.

asume riesgos, se trata de la empresa en la que todos parecen pensar -entre ellos el Poder Ejecutivo al redactar los fundamentos del Proyecto de Ley de PYMES⁸- cuando se habla de las potencialidades del sector -la PYME schumpeteriana de Dossi-.

En segundo lugar, encontramos a la **PYME subcontratista**, consecuencia de las estrategias de las grandes empresas, dependiente de ellas y sin demasiada calidad en el producto. Este tipo de PYME es parte del cambio pero no tiene las potencialidades del segmento anterior.

Por último, encontramos a la **PYME informal o "dual"**. Esta empresa no sólo no es consecuencia del cambio económico y tecnológico sino que se explica por problemas estructurales del desarrollo, tanto de los países centrales como periféricos. Las supuestas potencialidades aquí no existen, su permanencia en el mercado se basa en la recepción de subsidios, la evasión fiscal, el trabajo negro o familiar⁹.

Organización interna de la empresa

La indagación sobre el origen de este núcleo de empresas denominadas PYME, conduce al hallazgo de dos formas de surgimiento de las mismas¹⁰.

- Por un lado aquéllas que se **originan como empresas propiamente dichas**, es decir en las que se puede distinguir correctamente una organización y una estructura, donde existe una gestión empresarial (propietario de la firma), y el trabajo remunerado. Éstas, en su mayoría, son capital-intensivas y se desarrollaron dentro del sector formal de la economía.

- El segundo gran grupo de PYMES es el que engloba **todos los**

⁸ARGENTINA. Exp. P:E: N°86, entrado a la Cámara de Diputados de la Nación el 19 de enero de 1995, fs.1.

⁹CENTRO DE ESTUDIOS BONAERENSE. "Las PYMES: definiciones sus problemas. Los instrumentos e instituciones de apoyo y las perspectivas. Cuestiones teóricas y prácticas del espacio definido como de las PYMES". INFORME DE COYUNTURA. Año III, N°22, mayo de 1993.

¹⁰ Conf. CENTRO DE ESTUDIOS BONAERENSE. "Las PYMES: Definiciones, sus problemas, los instrumentos e instituciones de apoyo y las perspectivas. El corte interno al espacio PYME". INFORME DE COYUNTURA, Año III N°23, junio de 1993, pág.84/85 y CENTRO DE ESTUDIOS BONAERENSE. "Las PyMES y su inserción en el mercado de capitales". INFORME DE COYUNTURA, Año IV N°37, septiembre de 1994, pág.53.

nacimientos familiares, hecho que determina muchos aspectos del sistema de gestión de la empresa.

La PYME en la legislación

Veamos ahora cuál es la realidad, en materia de definiciones y clasificaciones provenientes de la ley, en los países del Mercosur y en el Mercosur.

Argentina

La Resolución 401/89¹¹, implementó una metodología general y uniforme para caracterizar la condición de pequeña y mediana empresa, a los fines de la ejecución de políticas específicas para el sector.

Los atributos cuantificables, receptados por la norma aprobada, son:

- **personal ocupado;**
- **valor de ventas** totales anuales a precios constantes, excluidos impuestos y
- **valor de los activos** productivos revaluados y netos de amortizaciones.

Se estableció una forma de cálculo en la que ninguno de los atributos elegidos se constituyó en determinante por sí solo de la condición de pertenencia al sector.

La Resolución 208/93¹², modificó los criterios de sectores económicos y los topes máximos para cada atributo de la definición de PYMES.

Los límites fijados, 300 personas y u\$s18 millones de ventas anuales, para el sector industrial, han sido calificados por Dorfman¹⁹ como "*claramente excesivos*".

Brasil

En Brasil sólo existe una definición nacional para la micro empresa.

¹¹ ARGENTINA. Res. 401/89 (M. Ec. y O. y S.P.) Industria. Pequeña y mediana empresa. Metodología a efectos de su caracterización para la ejecución de políticas específicas (23/11/89).

¹² ARGENTINA. Res. 208/93 (M. Ec. y O. y S.P.) Industria. Pequeña y mediana empresa. Modificación de la Res.401/89 (24/2/93).

¹⁹ DORFMAN, Adolfo. Op. cit., pág.143.

En materia de pequeña y mediana empresa no existe una definición única.

Los distintos clasificadores toman, en cada caso, los indicadores que les resultan más adecuados a sus fines. Se utilizan, así:

- **Criterios cuantitativos:** personal ocupado; valor de las ventas; ingreso neto operativo; ingreso bruto anual; valor del activo, y

- **Criterios cualitativos:** Resulta por demás interesante la referencia efectuada por esos autores a la valoración, con efecto excluyente del sector, de elementos cualitativos en la categorización efectuada por el Banco de Brasil y el BNDES. "*Adicionalmente, independientemente del tamaño, si la empresa en cuestión es controlada o integra un conglomerado, tendrá tratamiento equivalente al de las grandes empresas*"¹⁴.

Uruguay

En Uruguay la norma de la que proviene la clasificación es el decreto 54/92, reglamentario de la ley 16.201, el cual establece que, a los fines de la categorización y clasificación se utilizan los indicadores de:

- *personal empleado;*
- *ventas netas realizadas en períodos anuales y*
- *activos destinados a la actividad de la empresa.*

De lo expuesto resulta que, para ser incluidas en uno de esos segmentos, y poder, así, acceder a las implementaciones concretas de las "*líneas de acción*" a las que alude el artículo 2 del decreto, **las empresas están obligadas a cumplir en forma simultánea con los tres límites impuestos.**

Es destacable que, si bien de los incisos A y B del artículo 3 de la ley 16.201, resulta que se reconoce la existencia de factores **cualitativos** en la conformación del sector, al momento de efectuar la definición, el decreto 54/92, sólo tiene en cuenta factores **cuantitativos**.

Paraguay

En el caso de Paraguay, está en preparación un anteproyecto de Ley de Pymes, en el que se toma como fuente primaria la reciente ley argentina, lo que induce a pensar que se seguirán los mismos lineamientos.

¹⁴ GATTO, Francisco y FERRARO, Carlo. Op. cit., pág.21.

MERCOSUR

A propuesta de la delegación argentina, durante 1992, las negociaciones de la Comisión PYME, del Subgrupo de Trabajo N°7, de Política Industrial, del Grupo Mercado Común del Mercosur, se desarrollaron en torno a la modificación y adaptación de la caracterización argentina -por entonces Res.401/89- al contexto subregional. Las delegaciones de Brasil y Uruguay señalaron la dificultad de medición de los activos²². La posición de Uruguay es llamativa ya que esta variable figura como requisito para la caracterización de las PYMES a nivel nacional.

La definición adoptada en la Resolución 90/93 toma, en consecuencia solamente el personal ocupado y las ventas anuales netas, excluido el IVA, como parámetros para la clasificación de las empresas y para la determinación de su coeficiente de tamaño.

¿ Pequeña y Mediana Empresa o Pequeña y Mediana Planta?

Resulta menester, a esta altura, diferenciar conceptualmente la "pequeña y mediana empresa" de la "pequeña y mediana planta".

Para los economistas keynesianos y las tendencias y partidos políticos socialdemócratas o socialcristianos, la distinción entre pequeña y mediana empresa y pequeña y mediana planta es vital. La existencia de plantas pequeñas propiedad de grandes conglomerados económicos no modifica las variables que esta visión pondera.

La visión de raíz schumpeteriana considera el nuevo rol que se le asigna a las PYMES como una consecuencia del nuevo esquema de organización de producción. De lo planteado surge claramente que a esta visión no le preocupa la distinción entre planta y empresa más allá del interés por entender el proceso de descentralización de las grandes plantas fordistas.

Ambos enfoques coexisten hoy, y ello explica por qué todos hablan de PYME, pero con distinto significado.

Nótese, a título de ejemplo, el caso del Proyecto de Ley de PYMES, que en sus fundamentos exuda keynesianismo. No obstante, al no tomarse en cuenta elementos cualitativos en la definición, nada impide que una gran empresa se reorganice, vía escisión, dando lugar a varias "pequeñas o medianas empresas", que tendrán las dimensiones que la ley y su decreto reglamentario establecen para las PYME,

²² GATTO, Francisco y FERRARO, Carlo. Op. cit., pág.26.

aún cuando su organización empresarial sea propia de la gran empresa.

Lo mismo se advierte en el documento "Política de Apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas del MERCOSUR", del cual emana la definición de PYME en el MERCOSUR. En él se halla una referencia explícita al disfavor con que se mira la **pequeña y mediana planta**, cuando, al final del capítulo I, "*sugiere la inclusión de determinadas variables cualitativas para definir a las PYMES.*"

No obstante, el modelo de definición adoptado **recepta**, siguiendo la tendencia de Argentina y Uruguay, **exclusivamente variables cuantitativas** -personal ocupado y valor de facturación bruta anual-, que pueden ser cumplidos tanto por pequeñas y medianas empresas como por pequeñas y medianas plantas. Ésta es la norma positiva.

Los contratos

De lo que se trata aquí es de abordar la contratación comercial, y aún dentro de ese marco, los contratos celebrados entre empresas, excluyendo intencionalmente los contratos celebrados por las empresas con los consumidores, porque excede los límites del presente.

La tarea se realiza pensando en el individuo -el empresario- y a partir de él, descubrir cómo se forma la vida social, y desde allí, cómo se forma el contrato.

Los contratos de empresa

En materia contractual, el contrato mercantil es hoy un **acto de empresa**¹⁶ caracterizado por los negocios que tienden a relacionar a las empresas para el logro de sus objetivos. De la diversidad de contratos resultantes de esta realidad negocial en permanente desarrollo, se deriva una multiplicidad de clasificaciones efectuadas desde ópticas disímiles por los autores. La clasificación propuesta por Efraín Hugo Richard¹⁷ aparece como la más adecuada, por comprender un

¹⁶ZAVALA RODRÍGUEZ, Carlos Juan. "Derecho de la empresa". N°99. Depalma, Buenos Aires, 1971, pág.137.

¹⁷RICHARD, Efraín Hugo. Op. cit., pág.197 y sig. y "Negocios de participación, asociaciones y sociedades. La sociedad anónima simplificada". T° 9. Reformas al Código Civil. Alterini, Atilio Aníbal y López Cabana, Roberto M. directores. Abeledo Perrot, Buenos Aires, noviembre de 1993, pág.53 y sig.

espectro notablemente amplio de las alternativas contractuales que se presentan a la empresa.

Dentro del género **Contratos de colaboración**, distingue Richard la especie de los contratos **sin finalidad común** (mandato, agencia, concesión, franchising), de la de aquéllos **con finalidad común**, entre éstos la subespecie de los contratos **sin organización** (negocio en participación), y la de los **con organización** (contratos plurilaterales), entre éstos los **no personificantes** (contratos de colaboración empresaria -UTE y ACE de la ley 19550, por ejemplo-) y los **personificantes** (asociativos) y aún entre éstos, las **asociaciones** y las **sociedades**, que se distinguen por el carácter económico (sociedades) o no (asociaciones) del fin.

Categorización según los sujetos que intervienen y sus intereses económicos

La desigual fuerza económica de los contratantes, como queda dicho, conduce a la celebración de contratos de diferentes modalidades, según cual sea la posición de uno de los contratantes -dominante, subordinada o igualitaria- respecto del otro.

Siguiendo este criterio, Farina¹⁸ distingue distintas alternativas, entre las cuales interesa a este trabajo el análisis de los supuestos **a; b y d.**

a) Entre los **contratos celebrados entre empresas que se hallan en situación recíprocamente igualitaria para negociar**, pueden distinguirse diversos supuestos:

1) **Contratos que, por definición, sólo se pueden celebrar entre empresas.** (Ej.: unión transitoria de empresas (UTE); agrupaciones de colaboración (ACE); consorcios de exportación; joint ventures; underwriting)

2) **Contratos entre empresas cuya posición igualitaria o subordinada entre sí depende de las circunstancias en cada caso.** (Ej.: transferencia de tecnología; franchising; management; leasing; concesión; agencia; seguros)

b) La categoría **contratos de negocios** ha sido tomada, aclara Farina, de Pailluseau. Este autor¹⁹ los caracteriza como contratos ce-

¹⁸ FARINA, Juan M.. Op. cit., pág. 26.

¹⁹ PAILLUSSEAU, Jean. "Los contratos de negocios". Traducción de la conferencia del autor publicada en «La Semaine Juridique» del 18-2-87, realizada por el Dr. Juan

lebrados entre empresas, enfatizando que se trata de contratos de organización y, por tanto, de duración.

d) Los **contratos de comercio internacional**, por regla general, encuadran en los supuestos a y b, pero su particularidad radica en que los celebran partes con domicilio en países distintos, lo cual, entre otras cosas, acarrea problemas de jurisdicción y legislación aplicables.

Análisis del fundamento de las categorías y valoración de las consecuencias

El análisis de las distintas categorías expuestas por Farina muestra que, en rigor, la diferencia entre las categorías a y b no radica en la diferente posición de los contratantes entre sí -dominante, subordinado o igualitario respecto al otro-, sino en la actitud de cada uno de los contratantes frente a su actividad empresarial primero, y sólo en segundo término con relación al cocontratante.

En el caso de los **contratos de negocios** no se está frente a una categoría de contrato desde el punto de vista jurídico. Lo que subyace en este concepto es un modo de ser del contratante, que impregna su obra con sus propias características empresariales.

Otro elemento que surge de esta categorización es que, analizada a la luz de la clasificación adoptada para los contratos de colaboración, resulta una llamativa concordancia:

- los contratos que, por definición, sólo se pueden celebrar entre empresas (a 1) **son contratos de colaboración, con finalidad común, con organización** (excepto el underwriting);
- los contratos entre empresas cuya posición igualitaria o subordinada entre sí depende de las circunstancias de cada caso (a 2) **son contratos de colaboración sin finalidad común.**

De todo ésto resulta que, para llegar a la celebración de contratos con finalidad común, con organización (plurilaterales), es menester hallarse ante empresas con posiciones equivalentes frente a la negociación y al contrato -no debe haber una relación de fortaleza-debilidad económica tal que imposibilite la negociación-. En caso contrario, teniendo en cuenta las características de los contratos

Luis Miquel. En "Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones", Año 21 N°121 a 126, Depalma, Bs. As., 1988.

plurilaterales, no se lograría la adecuada satisfacción de las necesidades de los contratantes a la que se aludió más arriba.

Cuando no hay finalidad común, por el contrario, las alternativas se abren en un amplio abanico, tanto en términos de posición de los contratantes entre sí, como en términos de negociación o imposición de los términos del contrato.

Es en estos contratos donde los factores no jurídicos deben ser tenidos muy en cuenta al momento de efectuar su análisis desde el derecho. En no pocos casos, la negociación -cuando la haya- y el contrato serán conducidos y concluidos por el propio empresario.

Estructura jurídica de las empresas

Resulta necesario exponer las diversas alternativas que las legislaciones nacionales de los países del MERCOSUR ofrecen para adoptar como forma jurídica de la empresa, y que son utilizadas por los empresarios con cierta frecuencia.

Esa forma jurídica se refiere tanto al sujeto titular de la empresa, como a la forma contractual, personificante o no, que se utilice para reunir las voluntades que organizan el emprendimiento.

Enunciación de las alternativas nacionales y binacional

El relevamiento y cotejo de las legislaciones ya ha sido efectuado, en lo que interesa, por Ana María M. de Aguinis²⁰, por lo que aquí no se lo expone.

De él resulta que no hay diferencias sustanciales en las formas societarias que conducen a la explotación de empresas autónomas, planteándose, por el contrario, distinciones notables cuando de explotaciones conjuntas, que adoptan la forma de contratos asociativos²¹, se trata.

La diferencia más marcada es el carácter personificante o no del contrato asociativo que da origen al agrupamiento. Esta no es una cuestión menor, ya que, según sea el contrato de colaboración -personificante o no-, será distinto el régimen de imputabilidad de la responsabilidad resultante del contrato celebrado con terceros, o del daño causado.

²⁰ AGUINIS, Ana M. M. de. Op. cit., págs. 21/22.

²¹ Se sigue aquí la designación receptada por Aguinis, por su difusión, a pesar de su discordancia con la clasificación adoptada.

Contratos asociativos

Va de suyo que el empresario PYME que comienza a planificar su inserción en el mercado ampliado que ofrece el Mercosur, lo hace en las condiciones y con las limitaciones que se exponen en este trabajo. Por esas razones, el régimen de los contratos asociativos no es totalmente compatible con las actitudes y expectativas de estos empresarios, más allá de las intenciones -de beneficiar a las empresas- sentidas y expresadas por los legisladores.

Zaldívar³² lamenta la lenta recepción que han tenido las agrupaciones de colaboración y las uniones transitorias de empresas a pesar de las bondades reconocidas al sistema por la doctrina.

¡Qué es ésto, sino el reconocimiento explícito de la validez de lo afirmado en los primeros párrafos de este trabajo! La tarea legisferante no puede ser un ejercicio técnico desarrollado por los mejores especialistas. El legislador debe primero "ver" y "oir" a la sociedad para la cual proyecta, si no su labor, por perfecta que sea, estará condenada a la ineficacia.

No parece haber sustanciales diferencias con Uruguay, a la luz del panorama descrito más arriba y de las opiniones vertidas por destacados juristas orientales, salvo por el carácter personificante del contrato constitutivo del G.I.E.

El empresario ante el MERCOSUR

Actitud del empresariado

No puede escapar al menos avisado que las **características del operador**, en tanto sujeto y en tanto actividad, condicionan, y, aún, determinan, su actitud frente a las alternativas de inserción -o no- en el MERCOSUR.

¿Qué clase de agente económico son los empresarios del MERCOSUR? En principio, teniendo en cuenta la estrategia de desarrollo seguida, como se señaló más arriba, en los países de la región, el empresariado tiene un marcado perfil mercado-internista, que le hará visualizar antes el "riesgo" que la "oportunidad".

³² ZALDIVAR, Enrique, MANOVIL, Rafael M. y RAGAZZI, Guillermo E. Op. cit., pág.49.

Un estudio de Kantis, Moori-Koenig y Yoguel²³ relaciona la flexibilidad empresarial con el desarrollo de estrategias de inserción externa exitosas, teniendo también en cuenta las diferencias de tamaño intra-sector PYME, y concluye en la existencia de diferentes condiciones de supervivencia como resultado de la dispar capacidad de las firmas para levantar restricciones originadas en la crisis del mercado interno.

La toma de decisiones

Frente al Mercosur -que para el empresario constituye en estado motivante de ambigüedad²⁴, el empresario deberá decidir entre:

- permanecer en el mercado interno o incorporarse al mercado ampliado;

- si opta por incorporarse, debe optar entre hacerlo:

I.- AISLADAMENTE

1.- estableciendo su empresa también en otro de los países miembros, o

2.- en actividades de importación /exportación, independientes entre sí y que se agotan en sí mismas, según el modelo clásico o

3.- estableciendo relaciones contractuales con cierto grado de permanencia con empresarios de otro país o

II.- ASOCIADO

1.- con otros empresarios de su mismo país o

2.- con empresarios de otro estado miembro del Mercosur, para realizar alguna de las actividades enunciadas en I.-

en cuyo caso deberá decidir si la asociación será:

a.- incidental o permanente, o

b.- contractual o societaria.

Como se ve, el catálogo enunciado -meramente demostrativo- de las decisiones necesarias, es muy amplio, pero, pese a lo que se pudiera creer, los diversos relevamientos efectuados muestran una tendencia consistente.

²³ KANTIS, Hugo; MOORI-KOENIG, Virginia y YOGUEL, Gabriel. Op. cit..

²⁴ WHITE, D.J. "Teoría de la decisión". Versión española de José Luis García Molina. Alianza Editorial, España, 1979, pág.13.

Las decisiones serán en cada caso atribución de la conducción de la empresa, lo que nos lleva, nuevamente a analizar las características del **empresario**.

Algunos economistas remarcan que en aquellas empresas que son manejadas por sus dueños (tal el caso de la mayoría de la Pymes) la dinámica de crecimiento está determinada en menor medida por los factores externos que por los internos (las actitudes y la capacitación de los empresarios)²⁵.

De empresas, empresarios, estrategias y contratos

Si se considera que esa identificación existe, **de las características de la empresa y del empresario se podrá inferir la naturaleza de las decisiones que se adopten en materia contractual.**

Los empresarios

Ésto nos lleva, a revisar la clasificación de los empresarios PYME, por cuanto, según sea su carácter, el empresario tomará distintas decisiones en materia contractual.

El **"artesano"**, cuya forma más habitual de insertarse en el mercado es la subcontratación.

El **"empresario clásico"**, concentrado en la función de producción, dependerá, más o menos, de los intermediarios para vender sus productos.

Éstos son, en general, "buenos fabricantes", que carecen sin embargo de una visión más "empresarial" de los negocios²⁶.

De lo hasta aquí expuesto resulta que, en el MERCOSUR, la mayoría de los empresarios PYME pertenece a esta categoría, lo que conduce a las consecuencias que se exponen más adelante.

El **"sujeto con identidad empresarial"**, por su parte, organizará la empresa a tono con las tendencias actuales, cuales son: la creación e innovación en todos los ámbitos; la complejidad creciente de las estructuras y de las operaciones; la inestabilidad de las relaciones y la precariedad de las situaciones; la intelectualización muy fuerte del management de la empresa y de sus operaciones y, por fin, la búsqueda de la flexibilidad necesaria para las adaptaciones.

²⁵QUINTAR, Afda, op. cit., pág.7.

²⁶KANTIS, Hugo; MOORI-KOENIG, Virginia y YOGUEL, Gabriel. "Las empresas...". Op. cit., pág 37.

Son éstos, los empresarios que celebran contratos tendientes a la cooperación permanente o esporádica entre empresas industriales o comerciales.

El problema es **¿cuántos de estos empresarios hay en el MERCOSUR?**

La respuesta parece ser **“no muchos, lamentablemente”**.

Por lo menos para Argentina, numerosos estudios sobre el empresariado industrial, han señalado como factor limitativo del desarrollo industrial nacional la carencia de un espíritu empresarial «schumpeteriano», innovador y dispuesto al riesgo.

Pareciera, en principio, que el caso de Brasil es distinto. Tendemos a creer que el comportamiento del empresariado de ese país está más de acuerdo con el del **“sujeto con identidad empresarial”**, no obstante, una investigación del SEBRAE sobre 1000 PYMES de Brasil²⁷ detectó, recientemente, grandes semejanzas con la situación argentina.

Las estrategias empresariales

Analizando exclusivamente las estrategias para fortalecer su competitividad, de cada una de las empresas que pertenecen a los grupos de competitividad con contactos en el Mercosur, expuestos en el diagnóstico de Kantis, Moori-Koenig y Yoguel²⁸ en relación con la caracterización del contrato involucrado en la negociación resulta que, la **empresa n°16** aparece como un caso atípico, del cual sería interesante conocer antigüedad de la firma, estructura jurídica, edad de los socios y su nivel educacional, por cuanto las decisiones que se han tomado en busca del aumento de la competitividad corresponden estrictamente a las que “los libros” recomiendan como decisión del **“sujeto con identidad empresarial”**, sobre los cuales se anticipó la convicción en la exigüidad de su número.

Otra conclusión ostensible es que es posible diferenciar las estrategias “hacia adentro”, de las estrategias “hacia afuera”, esto es,

²⁷ PEREDA, Francisco y PEREDA, Mariana. “Las Pymes del MERCOSUR y su interconexión”. En “XM Comercio Exterior. International Magazine”. Año 2 N° 11, Setiembre 1994, Bs. As.

²⁸KANTIS, Hugo; MOORI-KOENIG, Virginia y YOGUEL, Gabriel. op. cit., pág 18 y sig.

aquéllas que involucran la participación de terceros contratantes. Éstas son las que interesan a los fines de esta investigación.

Los contratos celebrados

Resulta oportuno, explicitar la metodología con la que se analizan los datos ofrecidos en el trabajo en estudio. La interpretación se realiza traduciendo a términos contractuales descripciones de situaciones efectuadas en términos económicos y por economistas, por lo cual es posible que, si se tuviera a la vista el contrato celebrado, la calificación debiera ser revisada.

De ese análisis resulta que, de las estrategias contractuales diseñadas por las empresas para fortalecer su competitividad frente a la apertura y el MERCOSUR, corresponde a:

- contratos de cambio: 9
- contratos de colaboración: 7 (concretados 5)
- contratos de colaboración sin finalidad común: 3
- contratos de colaboración con finalidad común: 4
- sin organización: 0
- con organización: 4
- no personificantes: 2 concretados y posiblemente 2 más
- personificantes: posiblemente 2

La consecuencia de ésto, en materia contractual, es que los negocios se circunscriben a los que se realizan mediante **contratos de cambio**, pocas veces de **colaboración sin finalidad común**, y casi nunca de **colaboración empresarial con organización**, aunque se discurrea -casi diría "se fantasea"- sobre su celebración.

Los resultados del análisis efectuado sobre las estrategias empresariales detectadas por Kantis, Moori-Koenig y Yoguel, han sido confrontados con los datos obtenidos mediante la encuesta realizada en esta investigación.

Esos resultados muestran que, consultados empresarios PYME argentinos y brasileños por las modalidades contractuales **usadas con más frecuencia** en el MERCOSUR, contestan mayoritariamente **compraventa, distribución y joint venture**.

Consultados sobre los que ellos utilizan en su contratación en el MERCOSUR, los empresarios argentinos contestan: **compraventa (54,5%), joint venture (27,2%) y distribución (18,2%)**. En tanto, el

único empresario brasileño encuestado que contrata en el Mercosur, lo hace mediante **joint venture**.

Limitando, en consecuencia, el análisis a los empresarios argentinos, resulta que las respuestas sobre hechos no confirman las de opinión. De este modo se valida lo expresado sobre que "se discursa" sobre la celebración de contratos propios del empresario innovador, pero que, al momento de contratar, se eligen contratos que no exigen evaluación de otro riesgo que el de que cada parte pueda cumplir con su prestación en el momento pactado.

Otro hecho notable que resulta de la comparación de estos dos relevamientos, es que los resultados se corresponden casi exactamente:

- La mayoría de los contratos celebrados son **contratos de cambio** (compraventa);

- En segundo lugar aparecen los **contratos de colaboración con finalidad común, con organización** (joint venture);

- En tercer término aparecen los **contratos de colaboración sin finalidad común** (distribución).

Otra evidencia que resulta del análisis de las estrategias empresariales relevadas por Kantis²⁹ es que, entre quienes tienen estrategias asociativas (contratos de colaboración, con finalidad común, con organización) -4-, la mayoría -3- se orienta a buscar el "partner" fuera del país.

La causa de esta actitud se ubica en la resistencia "natural" a compartir ideas, proyectos y negocios con quienes son sus competidores en el mercado interno.

Armonización legislativa en materia contractual

Del artículo 1º del Tratado de Asunción resulta el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes.

Diagnóstico de la situación y propuestas formuladas desde el MERCOSUR

El documento sobre "Cooperación Interempresarial" presenta-

*KANTIS, Hugo; MOORI-KOENIG, Virginia y YOGUEL, Gabriel. op. cit., pág 18 y sig

do por Uruguay en la VIII reunión de la Comisión de Políticas para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, celebrada en Asunción en los días 14 y 15 de junio de 1994³⁰, partiendo de un diagnóstico de escaso desarrollo de la cooperación entre empresas en el Mercosur -tanto dentro como entre los países-, atribuye a los empresarios identificar como causa de este fenómeno los siguientes factores:

- *capacitación empresarial desnivelada e insuficiente;*
- *desconocimiento de las posibilidades de cooperación;*
- *marco legal inadecuado o muy complejo.*

Para superar estas limitaciones, ese documento propone:

- *capacitación del empresario en técnicas de gestión y dirección de empresas (que lo habilite a definir el perfil del socio y la modalidad del acuerdo);*
- *producción y difusión de información respecto de las posibilidades de cooperación en sus diferentes modalidades;*
- *revisión y armonización entre los países del marco legal.*

Sin embargo, en el marco de esa misma reunión, se efectuó la Reunión conjunta de las Comisiones de Diagnósticos de Competitividad/Promoción y Reconversión Industrial, que elaboró la Propuesta de Documento Final sobre Reestructuración Industrial³¹.

En ella se describe el doble aspecto de la reestructuración industrial:

- la reestructuración defensiva -para empresas o sectores en dificultades-, y
- la reestructuración activa -para mejorar una posición sin dificultades-.

Como inferencia realizada a partir de la valoración de la situación europea, se aconseja -en lo que interesa a este trabajo-: **2. Marco Jurídico adecuado fundamentalmente a la solución de controversias como a la fusión, nuevas formas societarias, Estatuto de Empresas Regionales³².**

³⁰MERCOSUR/SGT N°7: Comisión de Políticas para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas/Acta N°3/94. Anexo V: "Aporte a la cooperación interempresarial". Propuesta de Dinapyme, Uruguay

³¹«Propuesta de Documento Final para elevar al GMC sobre Reestructuración Industrial», considerada en la Reunión Conjunta de las Comisiones de Diagnósticos de Competitividad/Promoción y Reconversión Industrial celebrada en los días 13 y 15 de junio de 1994.

³²Idem. "2.1. Adecuación de la experiencia europea al Mercosur".

La lectura de estos documentos muestra la existencia de una doble visión de las políticas jurídicas necesarias para afrontar la problemática del sector PYME.

En tanto unos, partiendo del empresario, advierten la inadecuación y complejidad del marco legal frente a las características del empresario PYME de la región y proponen su revisión y armonización, otros, mirando las decisiones europeas, formuladas de cara a su realidad, proponen soluciones que sólo se adecuan a las posibilidades del sector que está en condiciones de efectuar una reestructuración activa.

La opinión de los actores sociales directamente vinculados

Resulta adecuado iniciar el análisis de este tema con la valoración de la opinión de los actores sociales intervinientes en el proceso. Ella se realiza a través de los resultados, referidos a la cuestión, obtenidos en la encuesta realizada en este proyecto.

El resultado destacable es que en conjunto, entre los encuestados hay una significativa predisposición a efectuar la armonización de la legislación comercial y societaria.

Hay otro elemento más que debe ser tomado en cuenta. **Los actores involucrados en la materia contractual, reclaman la existencia de un plexo normativo sustancial y procesal, no sólo común, sino también aplicado por los mismos órganos en toda la región.**

Si, como se ha expresado, "*en materia de negocios internacionales la contratación es la expresión jurídica del comercio que tiene lugar con motivo del proceso de integración*"³³, pareciera indicado comenzar por armonizar las normas sustanciales en materia contractual. No ha sido ése, no obstante, el sentido de la primera decisión adoptada en materia de armonización de la legislación contractual.

La armonización realizada

En declarado cumplimiento del compromiso de armonizar las

³³ MERCOSUR\CMC\DEC N° 1/94. Protocolo de Buenos Aires sobre jurisdicción internacional en materia contractual (5/8/94). Fundamentos.

legislaciones, y *"reafirmando la voluntad de los Estados Partes de acordar soluciones jurídicas comunes para el fortalecimiento del proceso de integración"*, el 5 de agosto de 1994 se aprobó el "Protocolo de Buenos Aires sobre Jurisdicción Internacional en Materia Contractual"³⁴.

Los considerandos de ese Protocolo exponen claramente la concepción sobre el proceso de integración que tienen los artífices de su estructura normativa.

La cuestión debe, en consecuencia, interpretarse a la luz de las necesidades de los distintos actores.

Al pensar en la armonización legislativa en materia contractual, no todos piensan en lo mismo:

- los que contratan piensan en la ejecución del contrato;
- los que quisieran contratar, piensan en la celebración del contrato.

Aquí aparece, entonces, el meollo de la cuestión:

- mientras la **ejecución** del contrato involucra **normas de procedimiento**;

- a la **celebración** del contrato se llega a través del cumplimiento de **normas sustanciales**.

De lo expuesto hasta ahora resulta que el sector PYME no tiene una participación sustancial en materia de negocios concretados en el Mercosur debido a que, por su conformación y características, requiere de "seguridades" que la diferencia legislativa entre los países no le ofrece. No es en este sector, entonces, en el que se piensa al momento de fundamentar el Protocolo³⁵. Quienes lo redactaron parten del presupuesto de la **existencia** de contratos celebrados.

Si se analiza el Protocolo en términos de su aplicación a contratos celebrados, resulta que, sin lugar a dudas, sus normas se ajustan estrictamente a los contratos de negocios, cuyas características principales se expusieron más arriba.

La cuestión es entonces dilucidar quiénes celebran estos contratos en el Mercosur. Lo hasta aquí expresado muestra que, los que contratan son, mayoritariamente, **"sujetos con identidad empresarial"** -sector escasamente integrado por empresarios PYME-. Es para

³⁴MERCOSUR\GMC\DEC N° 1/94. idem.

³⁵MERCOSUR\GMC\DEC N° 1/94. idem.

ellos, entonces, que se realiza la armonización legislativa.

La armonización pendiente

Es menester tener presente, al plantearse el problema de la armonización legislativa, en primer lugar, las limitaciones que -en el relevamiento efectuado por DINAPYME- los empresarios PYME uruguayos, advierten como **trabas para las relaciones inter-empresarias**. Son los empresarios, como se advierte, quienes alertan sobre la disfuncionalidad del sistema jurídico vigente en la región, para la consecución de los objetivos planteados.

Si los empresarios muestran una tendencia a celebrar contratos de cambio, como la compraventa, o contratos vinculados a los sistemas de distribución, sin comprometerse a vinculaciones más permanentes o integrales, hasta estar seguros de la adecuación del otro contratante a sus características o necesidades, lo adecuado, entonces, sería iniciar la armonización por aquellos contratos.

Políticas públicas para el sector PYME

Necesidad de su adopción

Si no es función de la ley definir y todas las legislaciones definen, es necesario indagar las causas que llevan al legislador a establecer límites al tamaño de las empresas, a fin de determinar su inclusión o exclusión en el universo PYME.

Según una hipótesis de trabajo, que cuenta de 40 a 50 años -defendida por los Gobiernos y sus asesores- las pequeñas empresas tienen que afrontar problemas específicos cuando quieren establecerse, continuar o ampliar sus actividades y es preciso adoptar algunas medidas para superar esas dificultades³⁶.

Al analizar el fenómeno en nuestros países, es menester tener presente que en la «nueva integración» existe, al menos teóricamente, una voluntad oficial de limitar la acción del Estado al diseño de políticas integracionistas cuya ejecución sería delegada en los empresarios. No obstante, pese a esta nueva perspectiva, los diversos

³⁶MORLEY, J. (Jefe de división «Política de empleo y del mercado de trabajo» de la CEE). «La comunidad Europea y las pequeñas y medianas empresas». En «¿Crean trabajo las PYMES?», dirigido por Xavier GREFFE, título original «Les P.M.E. créent-elles des emplois?», 1984, Editions Economica, Paris; 1987, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, España, traducción María E. MELJIDE, pág. 291.

autores coinciden en que los gobiernos continúan siendo los protagonistas³⁷. Y en el caso en estudio -las PYMES- son los propios gobiernos los que reconocen su necesario protagonismo, a través de la formulación de políticas y la elaboración de proyectos que estructuran "*medidas de apoyo al sector con miras a su inserción en el nuevo paradigma*" -sea ésto interpretado en los términos y con el alcance del análisis efectuado más arriba-.

Provieniendo de un sistema nacional altamente protegido, las conductas de los agentes económicos han sido moldeadas por el mismo. Por ello, la expansión internacional implica un cambio de actitudes y comportamientos, lo cual podría generar actitudes defensivas, que harían necesaria una acción de gobierno que induzca los comportamientos deseados.

Políticas públicas en el MERCOSUR

Los Estados-partes en el Mercosur, y sus actores sociales, han demostrado tener distintas concepciones tanto en cuanto a la necesidad de elaborar conjuntamente políticas públicas para las PYMES, como en cuanto a las políticas que consideran adecuadas.

Es menester analizar y distinguir las políticas expuestas como necesarias por los representantes provenientes del sector empresarial. En tanto la UIA focaliza su propuesta en la difusión de oportunidades de negocios y estrategias de **subcontratación**, el SEBRAE propone políticas planificadas tendientes a la "modernización" del perfil empresarial, orientándolo hacia la colaboración interempresarial, el desarrollo tecnológico y una gestión acorde con la del "**sujeto con identidad empresarial**".

De lo expuesto se puede concluir que en tanto la UIA piensa en la "**pequeña y mediana planta**", posición que coincide con la tendencia legislativa que se manifiesta en Argentina³⁸, el SEBRAE ve la "**pequeña y mediana empresa**".

³⁷ Cfr. CAMACHO OMISTE, Edgar. "Factores políticos de la integración latinoamericana". Estado y Sociedad, 2(3):83-88, La Paz, octubre 1986, p.84. VAITSOS, Constantino. "Crisis en la cooperación económica regional". México, ILET, 1978, p.13. En GONGORA, Mayra y BENITEZ, Jorge. Op. cit., pág.13.

³⁸ ARGENTINA, leyes 24.467 y 23.576 Texto según ley 23.962; Dec.1087/93 y Res.401/89 y sus modificatorias

Conclusiones

De lo hasta aquí expuesto resulta que, al analizar las alternativas de inserción del sector PYME de los países del MERCOSUR, en el mercado ampliado, aparecen, claramente diferenciados, dos planos en los cuales se deben tomar decisiones.

- El primero, vinculado a la necesidad de políticas públicas orientadas al sector.

- El segundo, relacionado con las políticas jurídicas de derecho privado, que aparecen como necesarias, tanto frente a los términos del Tratado de Asunción, como a las Decisiones, Resoluciones y Documentos, referidos al sector, aprobados.

Hay aún, un tercer nivel de participaciones posibles, y necesarias, que es el de las organizaciones gremiales de los empresarios -cámaras-, las que tienen a su cargo la articulación de los dos planos aludidos.

La cuestión de las políticas públicas para el sector PYME, ha sido abordada aquí con el exclusivo propósito de ilustrar las afirmaciones producidas desde el análisis jurídico, económico u organizacional. La materia -tanto por su trascendencia social, como económica, en los cuatro países- merece ser el objeto de una nueva investigación.

En materia de políticas jurídicas, el inicio de la tarea de armonización de la legislación comercial y societaria desde la etapa de la ejecución del contrato³⁹ muestra que sólo se tienen en cuenta los intereses de quienes ya se han insertado concretamente en el modelo de integración, sin receptar los intereses de quienes, amparados por una legislación adecuada, podrían ser los motores del "*desarrollo económico con justicia social*" invocado en el Preámbulo.

¿No sería más eficaz, para esos fines, plantearse la armonización de la legislación comercial desde la perspectiva de que sea ella instrumental a la incorporación, al proceso económico de integración, de amplios sectores de la sociedad, en lugar de armonizar primero los institutos más novedosos y menos contradictorios, de los cuales las grandes empresas -casi en exclusividad- se sirven, sin necesidad de armonización?

* MERCOSUR\GMC\DEC N° 1/94. Protocolo de Buenos Aires sobre jurisdicción internacional en materia contractual

Lo hasta aquí expuesto demuestra que las estrategias que las PYMES pueden llegar a desplegar, a fin de instalarse en el marco productivo o comercial del MERCOSUR, están fuertemente condicionadas por la actitud de los empresarios.

Se ha acreditado, también, que las características de los empresarios no sólo influyen en la estructura jurídica y la organización interna de la empresa, sino también, y sustancialmente, en las decisiones que adoptan en materia contractual. Ello, en virtud de que sus opciones se ven restringidas al catálogo de figuras contractuales que se adaptan a su actitud frente al riesgo y la negociación.

En materia de estructura jurídica de la empresa, es del caso preguntarse si frente a la realidad empresarial del Mercosur, en particular la realidad de las PYME, resulta más adecuado proponer, - como se ha hecho- la creación de nuevas formas societarias o armonizar las que existen, facilitando el cumplimiento de sus requisitos esenciales.

Resulta imperioso tener presente aquí las enseñanzas de Messineo⁴⁰: *"Las figuras jurídicas nacen no de la fantasía de los juristas o de la inventiva de los legisladores, sino de la necesidad práctica que plantea a los interesados el tráfico negocial"*.

Ante a la voluntad declarada por los empresarios PYME, de insertarse en el MERCOSUR mediante la realización de joint ventures, y teniendo en cuenta: las diferencias sustanciales de los regímenes establecidos en cada país para la forma de los negocios de esta índole, resulta imperioso lograr la armonización de los sistemas jurídicos en esa materia, receptando en cada uno de ellos, una forma contractual y una forma personificante, con regulaciones homogéneas, a fin de posibilitar la asunción del régimen de imputación de responsabilidad que mejor se adapte a cada circunstancia. De este modo, independientemente del lugar de celebración del contrato, estarán a disposición de los contratantes alternativas de organización equivalentes, hasta tanto se supere la cuestión, estableciendo un régimen único.

Con ésto se podrán eludir, también, las limitaciones estructurales de las empresas y los empresarios PYME en materia de capacitación para la negociación, que entorpecen la celebración de "contratos de negocios".

Se debe advertir, también que, si el joint venture es planteado como hipótesis de la vinculación internacional, será necesario pro-

⁴⁰Citado por ZAVALA RODRÍGUEZ, Carlos Juan. Op. cit., Prólogo, pág.X.

veer, para las PYMES, de un régimen que, a la par de dar seguridad jurídica a los contratantes y a terceros, sea acompañado de un sistema de políticas públicas de fomento y asesoramiento, sin las cuales, todo esfuerzo legislativo sería meramente declarativo por los condicionamientos que, se ha expresado, soporta el empresariado PYME del MERCOSUR.

No debe perderse de vista, no obstante, que la "voluntad declarada" de hacer negocios mediante joint ventures, es éso, sólo declaración, ya que la validación empírica de esos dichos no se logra. Se debe, entonces, atender a los negocios que realmente se celebran.

Como consecuencia de la determinación de las tendencias mostradas en materia contractual por los empresarios PYME, resulta que, una buena alternativa sería, entonces, a tono con la desregulación que se viene fomentando en todos los ámbitos, comenzar por **armonizar la legislación comercial en materia de contratos de colaboración, sin finalidad común** -los comúnmente llamados **contratos de empresa**-, **promoviendo un sistema de libertad contractual, con un pesado régimen de responsabilidad.**

Frente a esta realidad del empresariado PYME en el MERCOSUR, si las PYMES han sido reconocidas, expresamente, como un elemento muy importante en el desarrollo económico y social del MERCOSUR⁴¹, ¿por qué, más allá de las decisiones en materia económica, no se dan pasos ciertos tendientes a **armonizar la legislación comercial que regula la actividad contractual que las PYMES realizan?**

No parece haber disposición en ese sentido en ninguno de los países, sin perjuicio de las diferencias de detalle. ¿A qué se debe ésto?

La respuesta parece ser que no hay disposición a receptar las nuevas tendencias en materia jurídica, si con ellas se receptan figuras con matices tutelares, desvinculadas de la libertad y la lógica de los mercados.

⁴¹MERCOSUR\GMC\Resolución N° 90/93. Política de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas del MERCOSUR.

ARMONIZACION DE LA LEGISLACIÓN LABORAL EN EL MERCOSUR.

Sergio Federico PASSARETTI

SUMARIO: 1. Introducción general. Planteo del problema; 2. Desarrollo teórico. Hipótesis de trabajo; 3. Un balance de lo actuado en el espacio socio-laboral del Mercosur; 4. Conclusiones.

1. Introducción general. Planteo del problema

En la perspectiva de la integración que el MERCOSUR propone, observamos que las dimensiones nacionales de los mercados de trabajo deberán ser considerados como un nuevo espacio socio-económico, como una nueva dimensión, en la medida que se alcancen los objetivos expuestos en el Tratado.

De ser así, surgiría la necesidad de armonizar aspectos fundamentales de los sistemas de relaciones laborales y de la seguridad social, con el propósito de avanzar en la concreción de un mercado de trabajo subregional integrado.

Utilizamos la expresión armonizar, dado que es el propio Tratado de Asunción, en su artículo 1º, del capítulo I, el que hace alusión al "*compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración*".

Lo que se pretende (dado que ni siquiera el propio Tratado lo contempla) no es uniformar las legislaciones de los cuatro países -situación, de hecho, impracticable- sino procurar una armonización que permita disminuir las asimetrías sociales más agudas que impliquen dificultades para el logro de los objetivos planteados.

A los fines del tratamiento de esta temática, debemos distinguir dos niveles de acción, que es necesario complementar, para un más adecuado desarrollo.

Por un lado, el nivel teórico, que a partir de la llamada teoría de la integración económica, define al Mercado Común -además de la liberación arancelaria y el establecimiento de un arancel externo común- con libre movilidad de factores (entre ellos los trabajadores) y armonización de legislaciones.

Por el otro, consideramos -para un correcto abordaje- lo actuado durante el llamado "**período de transición**" hacia el Mercado Común del Sur ("*Los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común, que deberá estar conformado al 31 de diciembre de 1994* ") y los avances alcanzados en el seno específico del Subgrupo de Trabajo N° 11 (Empleo, Relaciones Laborales y Seguridad Social).

Considerando la importancia estratégica que revisten **el incremento del comercio y la especialización productiva** para mejorar la inserción internacional de la región en el contexto global de la economía y, por lo tanto, la relevancia que adquiere **el mercado laboral** en la determinación de la competitividad, la regulación jurídica del mismo mediante la armonización de las legislaciones laboral y de la seguridad social, se convierte en el objeto de estudio.

En este marco se nos plantea como problema a tratar cuáles pueden ser las **consecuencias socio-laborales que acarreará para el trabajador local y migrante, una armonización legislativa cuyos parámetros pueden oscilar, en forma ascendente o descendente, respecto del nivel protectorio que se decida adoptar.**

Del problema expuesto, se desprenden una serie de interrogantes que contribuyeron al abordaje del tema a investigar: cuál es el nivel mínimo a adoptar como medida para una armonización legislativa entre los cuatro países miembros? ; cuáles son las consecuencias que se esperan obtener de tal proceso? ; cuáles pueden ser las consecuencias no deseadas? ; la armonización por sí sola, es suficiente para mejorar las condiciones institucionales del mercado laboral?.

Estos interrogantes constituyen la guía del presente trabajo.

2.Desarrollo teórico. Hipótesis de trabajo.

2.1. Líneas teóricas abordadas.

En el tema específico a desarrollar en esta parte, podemos referenciar dos grandes líneas de pensamiento:

- una de ellas, es la que privilegia las relaciones individuales de trabajo, la flexibilización laboral y la disminución de las cargas sociales; la desregulación, en fin una concepción cercana a los conceptos neo-liberales imperantes en la región; y
- otra, que privilegia el derecho colectivo, que no es proclive a la flexibilización laboral, que defiende las conquistas sociales de los trabajadores, en fin, que estima al trabajo como un **derecho humano esencial**.

Esta última línea de pensamiento, es la que contribuye al desenvolvimiento de nuestro trabajo.

2.2. Hipótesis metodológicas.

Para un conveniente desarrollo metodológico, hemos esbozados las siguientes hipótesis, que procuraremos demostrar en el curso del presente trabajo.

1. La modificación del marco institucional que rodea a los "mercados de trabajo", para la consecución de los objetivos perseguidos por el modelo de integración del MERCOSUR-liberalización del comercio y aumento de la competitividad-podría desmejorar las condiciones laborales y de vida de los trabajadores.

2. La tendencia a acentuar los mecanismos de mercado, importando un abandono del Estado como sujeto regulador de las relaciones laborales, posibilita la instrumentación de mecanismos como la flexibilización y la desregulación.

Si bien planteamos el tema laboral y social, mediante el abordaje de sus asimetrías legislativas, éste se vincula con la problemática económica en virtud que -prima facie- la estrategia central del MERCOSUR "basada en la pura competitividad de la actividad privada, sin regímenes de protección estatal" y considerando que "una de las implicancias del MERCOSUR es la coordinación de las políticas macroeconómicas (artículo 1) y la política de abatimiento de protección arancelaria frente a los terceros países ("un arancel externo común que incentive la competitividad externa de los Estados Parte...", artículo 5 inciso c.) se traduce en el ámbito laboral en el impulso hacia la flexibilización"¹.

¹ PLA RODRIGUEZ, Américo; "Posible incidencia del Mercosur sobre la problemática laboral"; en: Revista de la Facultad de Derecho, Nº 1, Montevideo, Uruguay, julio-setiembre de

El presente artículo está basada en el trabajo de investigación **"MERCOSUR: Estrategias y alternativas de integración"**^{**}, en el cuál se analiza, fundamentalmente, el modelo de integración escogido.

Por ello, más allá de una visión de los diferentes sistemas legales de los países miembros del MERCOSUR, lo que se pretende esbozar en este artículo, es una síntesis de los resultados alcanzados en la mencionada investigación, dónde **institutos como la flexibilización laboral, la libre circulación de trabajadores, la migración laboral y la consagración de derechos o principios fundamentales en una Carta Social, son elementos de estudio esenciales.**

3. Un balance de lo actuado en el espacio socio-laboral del Mercosur.

3.1. El rol del Subgrupo de Trabajo N° 11.

El Mercado Común debió haber entrado en vigencia el 1º de enero de 1995; por ello, puntualizamos la problemática de lo actuado durante el **"período de transición"**, que abarcó hasta el 31 de diciembre de 1994, y que incluye lo resuelto en la reunión celebrada en Ouro Preto, Brasil, el 17 de diciembre de dicho año, donde quedó configurada la **"Unión Aduanera Imperfecta"**, a partir del primer día hábil del año en curso.

La libre circulación de los trabajadores constituye uno de los postulados explícitamente consagrados en el Tratado de Asunción.

Los principios rectores que guían la constitución del MERCOSUR son, entre otros:

1) crear condiciones de integración con vistas a acelerar los **procesos de desarrollo económico con justicia social;**

1991, páginas 97/113.-

^{**} **"MERCOSUR: Estrategias y alternativas de integración"**, proyecto de investigación desarrollado por el Instituto de Integración Latinoamericana, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad Nacional de La Plata, durante 1994/1995, con un equipo de investigadores de carácter multidisciplinario, dirigido por la Directora del I.I.L., Dra. Noemí Mellado, y en la que el autor del presente artículo abordó, dentro de la Dimensión Jurídica de la Integración, la temática de **"la armonización de las legislaciones laboral y de la seguridad social"**, configurando la presente, una síntesis del desarrollo y las conclusiones ha que se arribaron.-

- 2) favorecer mecanismos para lograr una **forma progresiva de integración en América Latina**; y
- 3) **promover el desarrollo científico y tecnológico** a fin de modernizar sus economías ampliando así la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles, **mejorando las condiciones de vida de sus habitantes.**

La exclusividad de la temática económica en los Subgrupos de Trabajo fue rápidamente corregida, como 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 involucraron tanto al propio sector público, como a los interlocutores sociales (las organizaciones de empleadores y de trabajadores).

Así fue como nació el Subgrupo de Trabajo N° 11 (Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social), cuya primera reunión se celebró en la ciudad de Montevideo, Uruguay, el 27 de marzo de 1992.-

Se planteó una agenda en materia socio-laboral hasta finales de 1994, de la cual, **en un balance global, se puede sostener que gran parte de los objetivos quedó sin alcanzar o se caracterizaron por su insuficiencia.**

Las orientaciones que predominaron en la conducción de los trabajos de las Comisiones del Subgrupo N° 11, fueron transformando las problemáticas sociales abordadas en cuestiones de naturaleza técnica, muy distantes de los problemas que afectan fundamentalmente a los trabajadores.

La reducción de los contenidos sociales reales de la discusión y su transformación en problemas técnicos, llevó a que los análisis de los temas tratados priorizaran cuestiones que interesan, principalmente, a la óptica comercial y de la competitividad empresarial, como por ejemplo, los costos laborales y la circulación de la mano de obra.

Se fueron disociando las decisiones que se desarrollaban en los

espacios institucionales, de los problemas y conflictos sociales producidos por la dinámica real del MERCOSUR en otros espacios.

Al producirse una ampliación en la distancia entre las cuestiones sociales y las políticas reales, el curso de los trabajos no contempló en sus análisis comparativos los proyectos de reformulación de las legislaciones laborales y de la seguridad social, que actualmente se presentan en los espacios nacionales.

De la misma manera, quedaron fuera de las pautas de discusión los problemas de reestructuración y de empleo que se vienen implementando por las empresas, como parte de su estrategia de competitividad frente al mercado regional e internacional.

3.2. Flexibilización laboral, desregulación y precarización de las condiciones de empleo. Algunas consideraciones conceptuales.

“El proceso de globalización de la economía mundial, así como la creciente inserción de las economías latinoamericanas en los mercados internacionales, hacen que el vínculo entre crecimiento y competitividad sea más estrecho que nunca”².

“Dado que la creación de empleo es función del nivel y de la estructura de crecimiento, desde el punto de vista laboral, las principales opciones para encarar el desafío de incrementar la competitividad son reducir los costos de mano de obra o elevar su productividad”³.

Por atractiva que pueda parecer para algunos países la inserción internacional sustentada en una mano de obra barata, dicho tipo de especialización no resulta adecuado a las características y a las necesidades de los países de nuestra región.

En primer término, porque dichos países emergieron de la década de los '80 (la década perdida) con salarios reales muy deprimidos y con una mayor incidencia de la pobreza.

En segundo término, porque actualmente la fuerza de trabajo se concentra, principalmente, en las ciudades y la protección laboral ha alcanzado un cierto grado de desarrollo.

Estos factores condicionan, en cierto modo, la creación de

² C.E.P.A.L.; “La Cumbre Social: una visión desde América Latina y el Caribe”, C.E.G.A.N., Santiago de Chile, 1º al 4 de marzo de 1994, párrafo 82, página 21, Chile, 1994.-

³ C.E.P.A.L.; op. cit., en (2).-

empleo e, incluso, la calidad de las ocupaciones generadas por la actividad económica.

Una respuesta adecuada a esta demanda consistiría en la creación de empleos con mayor productividad, con posibilidades de desarrollo profesional y, lógicamente, acompañados de algunas medidas protectorias.

3.2.1. La flexibilización en América Latina.

-El tema de la flexibilización de los mercados laborales ha adquirido creciente presencia, en América Latina en general, a partir de la crisis económica de los años '80.

En dicho período, la flexibilización operó, en la práctica, como un mecanismo defensivo que, en el marco de las duras condiciones recesivas, otorgó mayor capacidad de maniobra a los empleadores en las negociaciones relacionadas con la contratación, la estabilidad laboral y las remuneraciones de la fuerza de trabajo.

Este proceso de flexibilización se caracterizó, como bien lo señala Ricardo Lagos⁴, por un elevado crecimiento del empleo en el sector informal, por un auge de los mecanismos de subcontratación en las grandes empresas, por el descenso en la tasa de crecimiento del empleo en el sector público y, en especial, por el grave deterioro del salario mínimo legal y de los salarios reales.

El interés de América Latina por el tema de la flexibilización laboral, se acentuó recientemente, como consecuencia de los *"tres rasgos más característicos del estilo de desarrollo predominante: la apertura, la privatización y la desregulación"*⁵.

La apertura económica pone en el tapete el tema de las ventajas comparativas visualizadas a nivel mundial, además de las dos formas básicas de alcanzarlas, mediante salarios bajos o elevada productividad.

La crisis de los '80, impulsó la tendencia hacia la primera de las

⁴ LAGOS, Ricardo; "Qué se entiende por flexibilización del mercado de trabajo", en: Revista de la CEPAL, N° 54, Chile, diciembre de 1994.-

⁵ DI FILIPPO, Armando; "Flexibilización de los mercados laborales, integración regional y costos comparativos" (Versión preliminar); trabajo presentado a la reunión 'DIMENSION SOCIAL DE LA INTEGRACION', organizada por el C.E.F.I.R., con el auspicio de C.E.P.A.L. y B.I.D., páginas 2/3, Santiago de Chile, 24 al 29 de abril de 1995.-

formas señaladas.

En los '90, el acento parece estar colocándose sobre la asimilación del progreso técnico incrementador de la productividad.

La primera de las opciones dio lugar a lo que Di Filippo ⁶ denomina "*flexibilización defensiva o no sustentable*", mientras que la segunda aspiraría a una "*flexibilización productiva o sustentable*".

La **privatización** implica la pérdida de peso económico por parte del sector público y, correlativamente, un incremento protagónico de parte del sector privado en la asignación de recursos. Además, genera modificaciones del mercado de trabajo y de la normativa previsional y de la seguridad social.

Por último, la **desregulación**, entendida por algunos autores como sinónimo de flexibilización, consiste en "*la supresión de normas estatales o colectivas que han de conducir al juego de mercado y la restitución al empresario de su libertad de contratación, de fijar libremente las condiciones del desarrollo de la relación laboral y su extinción*" ⁷.

Si -contrario sensu- regulación es la vigencia legal de determinadas normas, en la década de los '80, coincidiendo con Lagos ⁸, América latina experimentó una **flexibilidad "de facto"**.

Compartimos el criterio sustentado por Ermida Uriarte ⁹, quien sostiene que la legislación laboral latinoamericana ha experimentado algunos cambios parcialmente inducidos por los requerimientos de las políticas económicas del denominado "**ajuste estructural**".

La tan mentada **flexibilización** de la legislación laboral ha tenido - y de hecho tiene- profundas resistencias en esta parte del subcontinente, operando su consagración legislativa en años muy recientes en los ordenamientos positivos, salvo el caso específico de Chile.

Con cierto grado de certeza podemos señalar el caso chileno, como la primera experiencia de sacrificio de la legislación laboral en

⁶ DI FILIPPO, Armando; op.cit., en (5).-

⁷ DI FILIPPO, Armando; op.cit., en (5).-

⁸ LAGOS, Ricardo; op.cit., en (4).-

⁹ ERMIDA URIARTE, Oscar; "Ajuste y legislación laboral en América Latina", en: "Trabajo y Seguridad Social", N° 6, páginas 473/491, junio de 1993, Buenos Aires.-

el altar del neoliberalismo económico, producido en el contexto del cruento golpe militar de setiembre de 1973.

3.2.2. Normativa laboral, competitividad y ajuste estructural.

- Sin duda alguna, existen numerosos temas que se vinculan con la problemática socio-laboral en épocas como las actuales, caracterizadas por los grandes cambios en la economía, el comercio, la producción y los servicios a escala mundial.

Las nuevas tecnologías, la organización del proceso productivo, la globalización de los mercados - y entre ellos, el de trabajo-, el incremento de la competitividad y el desempleo plantean desafíos, tanto a nivel nacional como subregional, a la normativa laboral.

Como bien advierte Von Potobsky¹⁰ *"el fenómeno normativo entendido como legislación estatal y regla convencional colectiva, constituye sólo uno de los elementos en la compleja trama de la producción, el comercio y sus implicaciones a nivel nacional e internacional"*.

Pese a que muchos autores y sectores de opinión le atribuyen un modesto lugar en la estructura socioeconómica, la atención que ha merecido la regulación laboral, tanto en los países centrales como en los periféricos pone de manifiesto que representa un elemento gravitante ante el fenómeno de la globalización.

Relacionado con el tema de la vinculación entre la reforma de la legislación laboral y su incidencia sobre el funcionamiento del mercado de trabajo, en la decisión a adoptar por parte de un empresario nacional o extranjero, de efectuar una inversión o de radicar su empresa en determinado país, podemos esbozar como pensamiento **que resulta sumamente difícil poder efectuar una medición seria y objetiva de los efectos económicos de una legislación, dado la gran relatividad de los efectos estimuladores o desestimuladores de la legislación laboral, sobre la inversión o el empleo, a lo que podríamos sumar el antecedente de la ineficiencia de anteriores**

¹⁰ VON POTOBSKY, Gerald; "La normativa laboral frente a la reestructuración, el desarrollo y la globalización de la economía", página 1, editado por la Secretaría de Relaciones Internacionales de la C.G.T., Buenos Aires, abril de 1995.-

leyes de promoción de empleo tanto en nuestro país como en otros países vecinos.

Considerando la importancia estratégica que revisten el incremento del comercio y la especialización productiva para mejorar la inserción internacional de la región en el contexto global de la economía, y por lo tanto, la relevancia que adquiere el mercado laboral en la determinación de la competitividad, la regulación jurídica del mismo alcanza una importancia superlativa, tal cual lo planteábamos en el punto 1.

Existe una tendencia, generada por la apertura de las economías, a incrementar la competitividad internacional, lo que se traduce en nuestra materia, en una creciente presión hacia la flexibilización laboral.

En el marco del acuerdo de integración que nos ocupa, el tema de la flexibilización es importante -señala Di Filippo- *"no sólo para definir reglas de juego más o menos comunes, evitando manejos del tipo "dumping social", sino también para abordar conjunta y cooperativamente los desafíos de la competencia en el plano mundial"* ¹¹

El paradigma de los nuevos países industrializados del sudeste asiático ha ejercido una fuerte seducción sobre los partícipes de la corriente de pensamiento neoliberal, al afirmar que la industrialización promovida por una economía de exportación, ha tenido éxito porque la represión laboral permitió mantener bajos los salarios y otras condiciones de empleo, tomando más competitivas las exportaciones trabajo-intensivas.

Adriana Marshall ¹², en un trabajo analiza las legislaciones de varios países de América Latina, pudiendo detectar que una legislación poco exigente en materia de despidos, no fomenta el crecimiento de la productividad del trabajo (casos de Brasil y Chile), ni por el contrario, una reglamentación un tanto más rigurosa ha impedido el aumento del rendimiento productivo por medio de reducciones de empleo (casos de Argentina y México).

¹¹ DI FILIPPO, Armando; op. Cit., en (5).-

¹² MARSHALL, Adriana; "Consecuencias económicas de los regímenes de protección de los trabajadores de América latina", R.I.T., 1994/1.-

Hace mención la referida autora a que las escasas inversiones, los bajos costos laborales, la racionalización de empleo y la apertura de la economía, entre otros factores, *“revisten una importancia mucho mayor que la legislación laboral en la determinación de las tendencias de la productividad”*¹³.

Por último, formula Marshall una contundente afirmación al manifestar que *“el presente estudio confirma el principio que inspira las actuales propuestas políticas en algunos países latinoamericanos -a saber, que basta con flexibilizar los despidos y los contratos de trabajo para mejorar los resultados económicos- se basa en una concepción muy equivocada”*¹⁴.

No estimamos correcta la tesis que sustenta que el derecho laboral es principal responsable de los fracasos de la Economía; más aun, la inversión y el empleo están condicionados por una serie de factores mucho más influyentes y decisivos que la legislación y los costos laborales -de por sí bajos en América Latina, en general- coincidiendo con la opinión de Ermida Uriarte¹⁵ y Marshall¹⁶.

El proceso de flexibilización, implica, que el mercado de trabajo se debe liberar al máximo de las presiones reguladoras y, en particular, de la intervención de las organizaciones de trabajadores.

La fijación de los salarios y de las prestaciones pasa a ser el resultado del equilibrio entre la oferta y la demanda de los factores productivos; siendo la mano de obra considerada, en ese juego del mercado, como una mercancía dependiente de las fluctuaciones del mismo.

Aunque se pueda aceptar la necesidad de una relativa flexibilización en el mercado de trabajo, basada en la posibilidad de alcanzar una más adecuada adaptación al componente tecnológico -que tanta importancia adquirió con la llamada “tercera revolución industrial”- correlativamente implicaría, la pérdida

¹³ MARSHALL, Adriana; op.cit., en (12).-

¹⁴ MARSHALL, Adriana; op.cit., en (12).-

¹⁵ ERMIDA URIARTE, Oscar; op.cit., en (9).-

¹⁶ MARSHALL, Adriana; op.cit., en (12).-

de muchos de los logros alcanzados por la clase trabajadores a lo largo de siglos de luchas reivindicativas, centrados en lo atinente a la contratación colectiva y la legislación laboral.

3.3. Libre circulación y migración laboral.

Uno de los términos básicos establecidos en el Tratado de Asunción es la *"libre circulación de bienes, servicios y factores productivos (v.gr. trabajadores) entre los países..."*.

Esta idea permite inferir que en un determinado momento (que debió haber sido el 1º de enero de 1995) y conforme los plazos fijados a partir del Protocolo de Ouro Preto, los trabajadores de los cuatro países integrantes del MERCOSUR, podrían disponer de las mismas oportunidades y condiciones de trabajo en cualquiera de esos países, o, al menos, facilidades recíprocas, de consuno con las legislaciones específicas.

- Sin duda que *"el fenómeno de las migraciones laborales se hará más complejo y se diversificarán las formas que asuma la movilidad de mano de obra a medida que avance el proceso de integración del Mercosur"*.

El modo en que se aborde esta movilidad de la mano de obra, las orientaciones y propuestas que se instrumenten para su tratamiento, evidenciará la naturaleza u objetivo que se pretenda alcanzar.

Si se lo trata exclusivamente, como una consecuencia del proceso de integración en marcha, su visión abarca una concepción limitada.

Por el contrario, y siguiendo a Pérez Vichich, consideramos que *"en un proceso de integración, la única óptica deseable y viable es considerar la movilidad de personas en el mercado laboral como un componente estructural y constitutivo de esa nueva manera de organizar las economías; como un factor de integración en sí mismo, lo que implica modificar concepciones, incorporar nuevas realidades, reconocerlas y encuadrarlas a partir de principios que prioricen la no discriminación, la igualdad de trato y oportunidades y la solidaridad"*¹⁷.

¹⁷ PEREZ VICHICH, Nora; "Las cuestiones previas y los puntos de partida", (Documento de base), Anexo, en libro de ponencias del Seminario "Las migraciones laborales en el MERCOSUR", organizado por la O.I.M. y el C.A.R.L., 1 y 2 de setiembre de 1993; Fundación K. Adenauer, Buenos Aires, 1994.-

Hasta el presente, la circulación de la mano de obra entre los países de la subregión, se desarrolla dentro de los parámetros políticos y normativos nacionales.

“La inmigración de países limítrofes de baja calificación ha sido siempre considerada como flujos complementarios de la mano de obra nativa”, bien sostiene Marmora¹⁸, quien agrega que en general se la considera como un importante aporte para poder superar las necesidades de mano de obra no calificada.

Influyen sobre ella la situación interna del mercado de trabajo, la oferta y la demanda de mano de obra con mayor o menor grado de calificación, y las disposiciones administrativas que tienden a regular el incremento o restricción de los flujos migratorios, de conformidad con las necesidades nacionales.

De tal forma *“los flujos migratorios aumentan notoriamente en situaciones de crecimiento y caen en años de depresión económica”*¹⁹

Podemos afirmar, siguiendo a Sánchez²⁰ que la *“inserción de mano de obra migrante proveniente de países limítrofes en determinados segmentos del mercado de trabajo”* se produce dado que la *“mano de obra nativa es renuente a insertarse”*.

Para culminar, coincidimos con Montoya²¹ en que *“en las últimas décadas los movimientos de migrantes entre los países limítrofes se han producido respondiendo a las necesidades coyunturales de mano de obra”* razón por la cual sus características se vinculan con *“las condiciones en el lugar de expulsión y en el lugar de atracción”*.

Nuestro país, por dos circunstancias que lo caracterizaron históricamente, a saber, la **escasez relativa de mano de obra no calificada y mejores condiciones de vida**, fue receptor de mano de obra -fundamentalmente- de países limítrofes.

¹⁸ MARMORA, Lelio; “La migración en los procesos regionales y subregionales de integración en América Latina”, trabajo presentado en el Seminario regional Latinoamericano, La Paz, Bolivia, 22 al 25 de octubre de 1990.-

¹⁹ MONTOYA, Silvia; “Asimetrías sociales en el MERCOSUR”, I.E.E.R.A.L.- Fundación Mediterránea, editado por Fundación K. Adenauer, Córdoba, noviembre de 1993.-

²⁰ SANCHEZ, Carlos; “Determinantes económicos de la migración de países limítrofes: Chilenos y paraguayos en el mercado de trabajo de Argentina”, C.E.M.A., Buenos Aires, 1979.-

²¹ MONTOYA, Silvia; op.cit., en (19).-

- La legislación nacional sobre migraciones que regía al momento de la suscripción del Tratado de Asunción -la ley 22.439 (B.O. 27/3/81) y su decreto reglamentario N° 1434/87- sufrió algunas modificaciones con el dictado de los decretos números: 591/93, que autorizó a la Policía Federal Argentina a establecer un control de salida e ingreso de personas; 2504/93, que prorrogó el plazo para acogerse a los beneficios de la radicación definitiva hasta el 31 de enero de 1994, y el 271/93, relativo al control de la situación legal de los inmigrantes, teniendo como corolario la reforma introducida por la ley 24.393 (B.O. 1/12/94) la cual introduce modificaciones parciales al texto de la ley 22.439, poniendo énfasis en las modificaciones de tipo pecuniario contra quienes infrinjan la normativa legal, contratando extranjeros ilegales o indocumentados.

Lo expuesto evidencia, a modo ejemplificativo, la tendencia que se observó en el desenvolvimiento del llamado **"período de transición"** hacia el MERCOSUR, consistente en **no profundizar el esquema, no consensuar propuestas progresivas, sino ir introduciendo, al interior de las respectivas legislaciones nacionales, las modificaciones necesarias para tornar las estructuras normativo-institucionales que rodean a los mercados de trabajo, funcionales al modelo de integración planteado.**

- Podemos manifestar que todas las legislaciones nacionales de los países integrantes del Mercosur recogen, en mayor o menor medida, el **"principio de igualdad"** entre nativos y extranjeros, entre trabajador local y migrante, disponiendo para todos el disfrute de iguales derechos y obligaciones.

No podemos soslayar que la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) ha planteado el trato igualitario y la igualdad de oportunidades entre nacionales y extranjeros a través de varios Convenios y Recomendaciones, adoptados a lo largo de sus setenta y cinco años de existencia.

Entre ellos debemos mencionar los Convenios Nros. : 19/25 (sobre igualdad de trato); 48/35 (sobre conservación de derechos de pensión de los migrantes); 97/49 (sobre los trabajadores migrantes); 111/58 (sobre la discriminación, empleo y ocupación); 118/62 (sobre igualdad de trato en materia de seguridad social); 143/75 (sobre trabajadores migrantes) y 157/82 (sobre conservación de derechos en

materia de seguridad social).

De los Convenios explicitados, sólo el N° 111/58 está ratificado por los cuatro países del MERCOSUR; de los restantes, Brasil y Uruguay son quienes mayor cantidad de ratificaciones han consagrado.

Las Cartas Magnas nacionales no discriminan en general y, mayoritariamente, las legislaciones e institutos laborales tienden a regirse por disposiciones que consagran la igualdad en la relación laboral.

Pero dicha igualdad declarada - o declamada- no siempre fue eficaz para suprimir la discriminación, el prejuicio hacia el inmigrante, por su sola condición de tal.

Tampoco, y compartimos los conceptos de Pérez Vichich, *"ha sido capaz de proteger contra el incumplimiento legal, que deja varios, alguno o todos los aspectos de la vida socio-laboral del inmigrante al descubierto y sin garantías a sus derechos"* ²².

Siendo evidente el acuerdo entre diversos sectores sociales, respecto a lo conveniente o positivo que puede resultar integrar un bloque regional o subregional, cede en parte, ante la problemática conflictiva que implica la libre movilidad de los trabajadores del MERCOSUR.

Las diferencias salariales medidas en dólares, entre los países miembros de la subregión, los niveles de desempleo creciente y el abuso registrado en la contratación de mano de obra extranjera legal e ilegal, coadyuvaron a generar la visión conflictiva del tema, circunstancia corroborada por los Cuadros N° 1 y 2, que se anexan.

**CUADRO N° 1 : Remuneraciones
(en U\$S)**

PAIS	Salario mínimo	Salario medio
Argentina	200,0	533,7
Brasil	79,4	416,8
Paraguay	185,0	251,1
Uruguay	79,0	540,6

²² PEREZ VICHICH, Nora; op. Cit., en (17).-

INSTITUTO DE INTEGRACION LATINOAMERICANA

Notas: a/Marzo de 1993; b/Junio de 1991; c/Setiembre de 1993; d/Mayo de 1993; e/Junio de 1993.-

FUENTE: MONTOYA, Silvia; "Asimetrías sociales en el MERCOSUR"; I.E.F.R.A.L.-Fundación Mediterránea, Editado por Fundación K. Adenauer, noviembre de 1993, Córdoba, Argentina.-

CUADRO N° 2 : Desempleo en los países del MERCOSUR

Período	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
1989	7,6	3,3	6,7	8,6
1990	7,4	4,3	7,5	9,3
1991	6,5	4,8	9,4	9,1
1992	7,0	4,8	9,8	9,0
1993	9,6	5,4	9,5	8,4
1994	11,5	4,5	sf/	10,4

FUENTE: Centro de Estudios Bonaerenses (C.E.B.) en base a datos de CEPAL e INDEC, en: INFORME DE COYUNTURA, Año V, N° 44/45, Mayo/Junio de 1995, La Plata.-

No obstante, el problema no es exclusivo del MERCOSUR, sino que integra un fenómeno mundialmente reconocido, cual es la "vulnerabilidad que la condición de inmigrante trabajador trae aparejada en el terreno socio-laboral, concomitantemente con la ventaja que procuran extraer de ellos ciertos empleadores"²³.

Lo que la realidad demuestra es que, el trabajador extranjero, puede ser un migrante legal, pero su marginalidad se consume en la esfera laboral, particularmente en las condiciones de trabajo.

Esto conlleva a que se califique de "dumping social" esta situación, desde una perspectiva empresarial y de "competencia desleal", desde el punto de vista del trabajador nacional.

Procurar transformar la igualdad declamativa, o consagrada como principio, en hechos que se verifiquen en la práctica habitual y que redunden en una mejor inserción social y laboral del trabajador migrante, facilitará la profundización del marco institucional del MERCOSUR.

²³ PEREZ VICHICH, Nora; op. cit., en (17).-

3.4. La Carta de los derechos fundamentales de los trabajadores del MERCOSUR.

Dentro del Subgrupo de Trabajo N° 11, se destacó la Comisión N° 8, cuyo *"objetivo más importante es el de proponer una Carta de Derechos Fundamentales de los trabajadores del MERCOSUR"*.

Una activa y esencial participación le cupo al movimiento obrero organizado, mediante sus centrales sindicales, como integrantes -a su vez- de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (C.C.S.C.S.), al elaborar a mediados de 1993 el proyecto de Carta.

La Carta se fundamenta en los términos del mismo Tratado, cuando afirma 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"*.

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"*.

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"*.

El texto de la Carta genera el compromiso de los Estados Partes a:

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"* (artículo 1).

2. "Desarrollar políticas integrales que tiendan a una *ARMONIZACION* 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" (artículo 5).
3. Consagrar el "derecho a la libre circulación" de todos los trabajadores en el "territorio comprendido en el ámbito del Tratado" (artículo 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" (artículo 7 inciso 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 mejora de sus condiciones de vida" (artículo 1, primer párrafo).

3.4.1. Las modificaciones de los plazos del MERCOSUR.

-A partir de las decisiones adoptadas en la Cumbre de Buenos Aires, de los países integrantes del MERCOSUR, en el mes de agosto de 1994, se produjo una modificación de la política laboral y social de los gobiernos en relación a la integración, con especial referencia a la Carta de los derechos fundamentales.

Tal vez la postura más explícita fue la del gobierno argentino quien, en su informe al Subgrupo de Trabajo N° 11 (S.G.T. 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 1° de enero de 1995".

Por ende, "la idea de contar con una Carta de Derechos Fundamentales que acompañara 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”*.

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 de los países miembros a obligarse a respetar la observancia de sus respectivas legislaciones nacionales y el efectivo cumplimiento de las mismas.

Por su parte el gobierno brasileño, en la misma oportunidad, sostuvo una posición favorable a la elaboración de una Carta que no establezca sanciones económicas, en razón de un eventual incumplimiento de las leyes laborales locales, porque no se justificaría la superposición de una instancia internacional para cuidar el mismo asunto que ya es tratado por los órganos especializados de la justicia del trabajo en el plano interno.

3.4.2. La necesidad de una cláusula social.

-Las diversas formas de integración económica regional y la globalización, han reactualizado el antiguo problema de la competitividad entre países sustentada en la desigualdad de los costos laborales.

Proyectándose a un plano mundial, en el origen de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.), estuvo la idea de que la regulación internacional del trabajo podría evitar que los gobiernos se abstuvieran de mejorar las condiciones sociales en sus países, por el temor a descolocarse en la competencia comercial si adoptaran, en forma unilateral, medidas con tal propósito.

Por ende, las normas de la O.I.T., debían operar como regulaciones mínimas, a escala mundial, para obviar esa dificultad.

La experiencia internacional demuestra que en el plano de la integración económica regional *“las cláusulas o mecanismos sociales en relación con la competencia comercial se introdujeron a través de fórmulas de armonización de la legislación laboral o de zócalos de derechos mínimos”* (caso de la Comunidad Europea) o en forma más

reciente, *"de procedimientos internacionales para asegurar la aplicación efectiva de normas nacionales en determinadas materias específicas"* (caso del Acuerdo de Cooperación Laboral, paralelo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte -NAFTA, en su versión inglesa-) ²⁴.

El tema de la cláusula social como integrante de un tratado o instituciones comerciales internacionales, caso G.A.T.T. (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) u O.M.C. (Organización Mundial de Comercio) que lo reemplaza, viene siendo analizado y discutido por la doctrina desde hace muchos años.

La competitividad no puede construirse sobre la base de la violación de los derechos de los trabajadores.

Sosteníamos más arriba, que las normas de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) desempeñan o, mejor aun, deberían desempeñar un rol decisivo. Por ello, va ganado creciente aceptación la idea de otorgar jerarquía a normas internacionales en la materia, con el objetivo de identificar a aquellos cuyo incumplimiento o violación podría aparejar una sanción.

Por lo general, *"se trata de las denominadas normas básicas del Trabajo, que de hecho son el reflejo de los derechos humanos en el campo laboral"* ²⁵.

Como adelantáramos anteriormente, y siguiendo lo planteado por la Comisión Económica para América latina (C.E.P.A.L.), *"las normas fundamentales se refieren a la prohibición del trabajo forzado, del trabajo de menores, de la discriminación y de las restricciones a la libertad de asociación y de negociación. Existe general consenso en el sentido de que el comercio no puede expandirse sobre la base de la utilización de menores, y de que no es lícito mantener los costos laborales bajos mediante la prohibición o persecución de los sindicatos, entre otros criterios"* ²⁶.

Dichas normas básicas pueden constituir un importante elemento en la estructura normativa de un acuerdo comercial y también procurar introducirlo mediante Cartas Sociales o de derechos Funda-

²⁴ VON POTOBSKY, Geraldo; op.cit., en (10).-

²⁵ VON POTOBSKY, Geraldo; op.cit., en (10).-

²⁶ C.E.P.A.L.; op.cit., en (2).-

mentales, como los casos de la Comunidad Europea y del MERCOSUR, o del memorando Complementario al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (N.A.F.T.A., en su versión inglesa).

Cuando concluyó la Ronda Uruguay, bajo los auspicios del G.A.T.T. (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) y que diera nacimiento a la Organización Mundial de Comercio (O.M.C.), diferentes sectores estimaron que la trascendental cuestión de la **cláusula social**, había quedado injustamente relegada.

Las organizaciones sindicales internacionales están presionando en tal sentido y tratarán -y de hecho lo hacen- de que sus afiliados en los países subdesarrollados, como el caso de los miembros del MERCOSUR, hagan lo mismo con sus respectivos gobiernos.

El objetivo consiste en introducir una cláusula de carácter social en el marco de la Organización Mundial de Comercio (O.M.C.), que se efectivizaría al denunciarse su transgresión, con la posibilidad de aplicación de sanciones comerciales.

Al respecto, y con motivo de la 81ª Reunión de la Conferencia Internacional del trabajo, que marcó el 75º aniversario de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.), celebrada entre los días 7 al 24 de junio de 1994, en Ginebra (Suiza), el Señor Director general Michel Hansenne expresaba *"cómo compaginar de una manera adecuada la libertad de comercio, la libertad sindical y la libertad de los trabajadores para mejorar sus condiciones de empleo y de trabajo"* ²⁷.

Reafirmando el papel fundamental de las normas internacionales del Trabajo, sentenció que *"la O.I.T. y sus principios de base, hoy más que nunca, han de servir de garantía frente a la competencia desenfrenada, la exclusión social y la pobreza"* ²⁸.

Ello equivaldría a un concepto de nivel normal o mínimo de protección social, cuyo incumplimiento sería equivalente a una subvención no autorizada por las reglas del ex G.A.T.T. (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio).

Por ello, a modo de conclusión, entendemos que la incorporación de reglas con una vertiente social al derecho positivo del comercio internacional en general, y de una Carta Social, en el

²⁷ TRABAJO, Revista de la O.I.T., Nº 9, setiembre/octubre de 1994, Ginebra, Suiza.-

²⁸ TRABAJO, op.cit., en (27).-

esquema del MERCOSUR en particular, supone -siguiendo a Von Potobsky- "un amplio consenso que, sin duda, requerirá mucho tiempo" ²⁹.

4. Conclusiones.

Observando el desenvolvimiento que le cupo a la normativa laboral en los últimos años, en Latinoamérica en general y, en los países del MERCOSUR en particular, se constata un avance evidente de formas flexibles de contratación, con el correlato de la simplificación del despido laboral (tanto en términos formales como económicos), la disminución de las cargas sociales, en cabeza del empleador, siendo reemplazadas por contribuciones a cargo del propio trabajador o, subsidiariamente por el Estado, en abierta contradicción con los postulados neoliberales en práctica en la región.

Centrándonos en el tema específico del MERCOSUR, se advierte que no se progresa en la armonización de las legislaciones laboral y de la seguridad social, en un sentido protectorio, de conformidad con lo reiteradamente señalado por la mayor parte de la doctrina y los acuerdos propuestos en el seno del Subgrupo de Trabajo N° 11 (S.G.T. N° 11), de nivelar "**hacia arriba**", sino por el contrario, **el ajuste y el desmantelamiento del derecho laboral se está llevando a cabo al interior de los esquemas normativos de cada país en forma individual, con la aparente intención de disminuir la base o piso mínimo que puede servir de acuerdo armonizador en un futuro próximo.**

Se corroboraría nuestra **primera hipótesis**, cuando planteábamos que la modificación del marco institucional que rodea los **mercados de trabajo**, para la consagración de las finalidades planteadas por el modelo de integración del MERCOSUR -liberalización del comercio y aumento de la competitividad- iba a generar un **desmejoramiento de las condiciones laborales y de vida de los trabajadores, dado que mediante la implementación de mecanismos de flexibilidad, se van disminuyendo las conquistas obreras y empeorando las expectativas salariales y laborales, en un marco**

²⁹ VON POTOBSKY, Geraldo; op.cit., en (10).-

de elevado aumento del desempleo y el subempleo, y de los niveles de pobreza y marginalidad.

La implementación de modelos neoliberales apoyados en mecanismos de mercado, importan una **retracción por parte del Estado de su rol como sujeto regulador de las relaciones laborales, lo cual junto a los procesos de ajuste estructural, privatización y apertura económica, consagran el advenimiento de la desregulación y la flexibilización.**

El modelo de integración escogido por el MERCOSUR, que es **funcional a las políticas neoliberales llevadas adelante por los países miembros**, necesita de mecanismos flexibles de contratación, de disminución de salarios y cargas sociales -como componentes del costo de producción- y de un marco institucional acorde que responda a la premisa según la cuál, las leyes protectorias y las rigideces del derecho laboral, son un freno para la inversión y el aumento de la competitividad de nuestros productos a nivel mundial.

Como corolario podemos afirmar que, **el MERCOSUR, tal cual está planteado, sin armonización de las legislaciones laboral y de la seguridad social, sin reglas claras respecto de las migraciones de la mano de obra, sin sistemas previsionales integrados y -por encima de todo- sin voluntad política de avanzar en la concreción de un mercado común, no ofrece expectativas y esperanzas ciertas a los millones de personas que componen su población económicamente activa (P.E.A.).**

OPINION DE LOS SECTORES SOCIALES SOBRE EL MERCOSUR Y SUS ALTERNATIVAS

1. PRIORIDAD DE LA POLITICA EXTERIOR DEL PAIS

PREGUNTA 1- Cree que la política exterior del país debe priorizar la relación con algunos países o grupos de países?.

PREGUNTA 2- Con cuáles? (mencione dos -2- en orden de prioridad).

ARGENTINA

PRIORIDAD	PAISES	Nº	%
1º	BRASIL	28	22.6
2º	PAISES DEL TERCER MUNDO	19	15.3
3º	CHILE	17	13.7
4º	UNION EUROPEA	17	13.7
5º	EEUU	10	8.1
6º	LATINOAMERICA	6	4.8
7º	OTROS	27	21.8

Responden 62 entrevistados, (los que contestaron SI en la Pregunta 1)

BRASIL

PRIORIDAD	PAISES	Nº	%
1º	ARGENTINA	13	15.5
2º	LATINOAMERICA	10	11.9
3º	UNION EUROPEA	10	11.9
4º	MERCOSUR	9	10.7
5º	URUGUAY	7	8.3
6º	OTROS	6	7.1

Responden 42 entrevistados, (los que contestaron SI en la Pregunta 1)

Con relación a la política exterior en Argentina un 89.8% considera que se debe priorizar la relación con países o grupos de países. Valores similares se aprecian en el caso de Brasil con un 95,5%. Los que apoyan esta postura priorizan a los países individualmente y tanto en Argentina como en Brasil se privilegiaron mutuamente.

Se advierte un mayor espíritu latinoamericanista por parte de

los brasileños al priorizar la relación con los países latinoamericanos (11.9%) -en segundo lugar- y básicamente con el MERCOSUR (10.7%), este dato es corroborado al analizar los resultados de las preguntas 3 y 5, las cuales enfatizan la afinidad mencionada.

Resulta importante señalar que los encuestados argentinos seleccionan en un segundo lugar a los países del tercer mundo (15,3%) y específicamente relegan al MERCOSUR a las últimas posiciones con un 4,0%.

Esta actitud frente a los países del tercer mundo denota una disociación entre el sentir popular y las decisiones tomadas en el más alto nivel gubernamental.

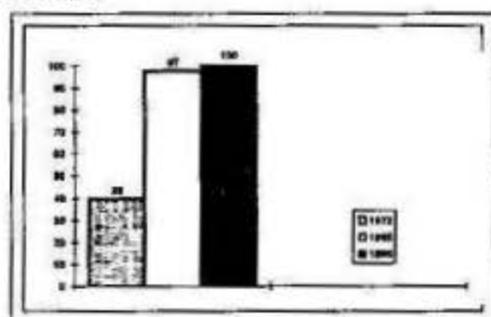
Con relación al 4,0% que prioriza al MERCOSUR, se pueden realizar dos interpretaciones:

- que por considerar la pertenencia al MERCOSUR como un hecho inexorable, no se lo incluya entre las relaciones internacionales a privilegiar o;
- que se privilegie a Brasil por sobre los otros socios.

2. ACTITUD HACIA LA INTEGRACION Y HACIA EL MERCOSUR

PREGUNTA 3- Cree importante promover modalidades de integración con Latinoamérica?

En los dos países la integración latinoamericana es un objetivo muy ambicionado. Teniendo en cuenta que el 100% del universo encuestado así lo definió, resulta llamativa la evolución que ha experimentado la inclinación por la integración de América Latina al comparar las encuestas efectuadas, por Catterberg en 1972, que arrojó un resultado de 39% de conformidad, con la efectuada por este mismo Instituto en el año 85, cuyo acuerdo fue de un 97%. Esta comparación nos permite afirmar que la idea de la integración de América Latina ya no admite discusión.



PREGUNTA 4- *La inserción del país en el MERCOSUR resulta ser, muy positiva, positiva, muy negativa, negativa, ni positiva ni negativa?*

Con relación a la inserción de los países en el MERCOSUR, en particular, también se muestra una gran aceptación. No obstante ello, se aprecia un mayor entusiasmo por parte de Brasil ya que alcanza un 95.5% de los sectores consultados, a diferencia de Argentina con un 89.8% entre "muy positivo" y "positivo".

Teniendo en cuenta que entre el 90 y 95% de los encuestados demostró aceptación por el MERCOSUR, a efectos de profundizar el análisis de esta elección, se trató de determinar:

a- nivel de adhesión a la integración del MERCOSUR¹

b- intensidad del espíritu integracionista²

VARIABLE A: «NIVEL DE ADHESION A LA INTEGRACION MERCOSUR»

En función del grado de aceptación al MERCOSUR manifestado en la pregunta 4, se la combinó con la pregunta 20 y la 8 seleccionándose (conforme a la definición de la variable) las áreas económica y comercial.

De la primer variable se deduce que el nivel de adhesión es medio en un 50%.

En el análisis sectorial de Argentina, se advierte que los sindicalistas en un 100% y los especialistas en un 66,7% son los que mayor incidencia tuvieron en la configuración del valor medio. En tanto que en Brasil, los sindicalistas contribuyeron con un 80% y los empresarios con un 71,4%.

Cabe destacar que en el nivel de adhesión alto, en Argentina, los que tuvieron una influencia decisiva han sido los funcionarios -72,7%-; por su parte en Brasil los especialistas -62,5%- fueron quienes tuvieron mayor incidencia en el mismo nivel de análisis.

En cuanto al nivel bajo, en el caso argentino, no llegó a superar el 2% y en ese porcentaje únicamente mostraron influencia los periodistas que representaron el 25% del sector. Con respecto a Brasil en el mismo nivel el porcentaje fue del 8,6%, siendo los funcionarios

¹ Por "nivel de adhesión a la Integración MERCOSUR" se entiende el grado de correspondencia entre el modelo MERCOSUR y las áreas prioritarias para este proceso, cuyos valores son: alto, medio y bajo.

² Por "intensidad del espíritu integracionista" se entiende el grado de acuerdo con las políticas que definen el proceso de integración-MERCOSUR, cuyos valores son: alto, medio y bajo

los que influyeron más en dicho resultado.

VARIABLE B: «INTENSIDAD DEL ESPIRITU INTEGRACIONISTA»

Conforme al grado de aceptación manifestado en la Pregunta 4 se la combinó con la Pregunta 22 en lo referente a política comercial. Respecto a la segunda variable, alcanza valores similares en el nivel alto, tanto en Argentina como en Brasil.

En cuanto al nivel medio, los valores son más pronunciados en Argentina -38,7%- que en Brasil -30%-, lo cual se traduce en un mayor porcentaje para el nivel bajo, de un 22,5% dentro de la totalidad de los encuestados.

En el análisis sectorial se advierte que los empresarios han sido los que tuvieron mayor incidencia en la definición del nivel alto (Argentina, 83,3% y Brasil 66,7%). Por su parte los estudiantes han sido quienes mayor influencia tuvieron en el nivel bajo en Brasil, con un 50%.

Como conclusión se desprende que en el caso de Argentina los especialistas y los empresarios tienen un mayor espíritu integracionista que adhesión al MERCOSUR, contrariamente a los funcionarios, que demostraron mayor adhesión que espíritu.

En Brasil ocurre que los especialistas tienen mayor adhesión que espíritu, en cambio los empresarios y sindicalistas muestran un sentido inverso a lo anterior.

3. POSIBILIDAD DE AMPLIACION DEL MERCOSUR A OTROS PAISES

PREGUNTA 5- El proceso de integración del MERCOSUR debería ampliarse a: el resto de los países latinoamericanos, a EE.UU., o Unión Europea?

Tanto en Argentina como en Brasil los encuestados se pronunciaron a favor de hacer extensivo el MERCOSUR a los países latinoamericanos. La posición brasileña fue más contundente al respecto, con un 86,4 % frente al 72,5 % de Argentina.

PREGUNTA 6

- Considera Ud. sólo la inclusión de EE.UU. o a través del Nafta?

Aquellos que consideraron la posibilidad de extender el MERCOSUR a países no latinoamericanos, se pronunciaron concre-

tamente a favor de EE.UU. Optaron tanto en Argentina como en Brasil por la extensión al NAFTA, en detrimento de la opción por la incorporación de EE.UU. en forma individual. Ello pondría de manifiesto la importancia que se le adjudica como bloque económico.

4. VIABILIDAD DEL MERCOSUR

PREGUNTA N° 7- *En función de los recursos disponibles y la capacidad productiva instalada, qué grado de viabilidad le asigna Ud. al MERCOSUR?*

En ambos países se le otorga un grado de viabilidad alta al MERCOSUR. Desagregado sectorialmente, podemos comprobar que en el caso argentino los sindicalistas y funcionarios son los que le adjudicaron un mayor porcentaje 58,3% y 53,8 %, respectivamente, y en Brasil ese mayor porcentaje fue por parte de los periodistas 66,7% y estudiantes 55,6%, pero se destaca la circunstancia de que los funcionarios en un 80% le adjudican una viabilidad muy alta.

5. MODALIDADES DE INTEGRACION

PREGUNTA 8

- En qué orden de prioridad ubicaría Ud. las siguientes modalidades de integración?

El análisis de las prioridades de modalidades de integración seleccionadas por los encuestados, nos demuestra, a través de una jerarquización deducida de las repuestas válidas, una escala que se construye por la cantidad de menciones para cada posición en orden decreciente, excluyéndola de las posiciones de los demás tipos.

En este orden se han ubicado prioritariamente las preferencias, de manera decreciente, en la forma que se exhibe en el punto 16 "Prioridad de la integración por áreas".

Del total del universo en análisis se desprende que, en general, las categorías seleccionadas son similares en ambos países, pero es evidente que los aspectos sociales, que tradicionalmente ocuparan un lugar marginal en los procesos de integración latinoamericanos, en la actualidad resultan ser relevantes. En Brasil, la modalidad social ocupa un segundo orden de prioridad, mientras que en nuestro país dicha ubicación corresponde a la comercial.

6. CONOCIMIENTO DE LOS ORGANISMOS DE INTEGRACION REGIONAL

PREGUNTA 9- Podría mencionar organismos de integración vigentes en América Latina?

De los encuestados un 79.7% -en Argentina- se encontraban en condiciones de mencionar organismos de integración regional; mientras que en el caso de Brasil la cifra descendía al 75%.

PREGUNTA 10- Proceda a mencionar algunos de ellos. (Indique HASTA 3)

Entre los organismos mencionados, en ambos países, con mayor frecuencia de respuestas válidas, se destacan: ALALC-ALADI -Argentina 28,5% y Brasil 30.6%- , MERCOSUR -Argentina 16,7 y Brasil 22.2%- y PACTO ANDINO -Argentina 18,7% y Brasil 20.8%- Se ha mencionado a la ALALC y ALADI indistintamente. Las hemos aceptado como respuestas válidas, ya que consideramos que de manera corriente así se los identifica. Del mismo modo se aceptó la mención de tratados bilaterales como el CAUCE, PEC y PICAB y acuerdos de cooperación, como PACTO AMAZONICO y GRUPO DE LOS TRES.

Teniendo en cuenta que el entrevistado tenía la posibilidad de indicar hasta tres organismos, el número de respuestas no coincide con el número de encuestados.

A través de las respuestas y el cruzamiento de las preguntas 9 y 10 se ha determinado el "Nivel de Conocimiento de los Organismos Regionales de Integración"³, estableciendo los niveles "suficiente", "insuficiente" y "nulo".

VARIABLE C: «NIVEL DE CONOCIMIENTO DE LOS ORGANISMOS REGIONALES DE INTEGRACION»

En el nivel suficiente se ubicaron aquellas respuestas que identificaron correctamente organismos de integración en América Latina. Cuyos resultados son: Argentina 53,4% y Brasil 64,3%.

Cuando los entrevistados mencionaban alguna respuesta incorrecta, su nivel se lo consideró insuficiente y en este orden se ubicaron en Argentina 27% y en Brasil 19%.

³ Se entiende por "nivel de conocimiento de los organismos regionales de integración" el grado de información respecto a la existencia de estos órganos, cuyos valores son: suficiente, insuficiente, nulo.

Si ninguna de las respuestas mencionadas era correcta se le adjudicó un nivel nulo reflejando el siguiente resultado Argentina 20,6% y Brasil 16,7%.

Si bien el universo encuestado refleja un nivel de conocimiento suficiente, es de resaltar que en el caso argentino la sumatoria de nulos e insuficientes arrojan un resultado general importante de un 47%. Desagregando sectorialmente, podemos comprobar que, en Argentina se destacan por su nivel suficiente en primer lugar, los especialistas con un 83,3% y en un segundo, los funcionarios con un 81,8%.

Los que alcanzan los niveles más bajos -nulos e insuficientes- son los empresarios con un 80%, los periodistas con un 66,7% y los sindicalistas con un 58,3%. Lo paradójico de estos resultados es, que los empresarios que podrían ser los beneficiarios de los efectos de una integración de índole comercialista, son los que mayor grado de desconocimiento demuestran. Ello encontraría su explicación -si se advierte- en las características que han adquirido como emergentes de un proceso de sustitución de importaciones -los encuestados son empresarios PYMES- cuya supervivencia dependía del mercado interno y no del comercio exterior, de allí la falta de incentivo que pudiere originar un proceso de integrador de tal naturaleza.

Con relación a Brasil, contrariamente, los que realmente se destacan en un nivel suficiente con un porcentaje del 100% son los sindicalistas, seguidos por los especialistas con un 81,8%.

En cuanto a los niveles inferiores -nulos e insuficientes- tuvieron una gravitación decisiva los periodistas con un 100% y los funcionarios con un 60%. Aquí cabe destacar que si bien los encuestados brasileños demuestran un superior nivel de conocimiento, en general los periodistas, encargados de formar e informar a la opinión pública, son los que denotan un grado de desconocimiento mayor.

7. OPINION RESPECTO AL FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANISMOS DE INTEGRACION

PREGUNTA 11- De los organismos mencionados puede dar su opinión respecto a su funcionamiento?

Dentro de los organismos de integración regional mencionados por los encuestados (en la Pregunta 10), el MERCOSUR se visualiza como el único organismo que funciona satisfactoriamente, en ambos países. Es de destacar que, si bien el juicio acerca de su funcionamiento es satisfactorio, en el caso argentino, únicamente 14 (aproximada-

mente el 25%) de un total de 55 encuestados (79.7% ver pregunta 9), que se encontraban en condiciones de mencionar organismos de integración, son los que definen el nivel citado en un 58,4% - sumatoria de satisfactorios 41,7 y muy satisfactorios 16,7-.

En Brasil la situación es similar 7 (aproximadamente el 21%) de un total de 33 encuestados (75% en condiciones de responder) definen el juicio satisfactorio con un 43,7%. Sin embargo, un 37,5% (6 encuestados), poseen un nivel de indefinición.

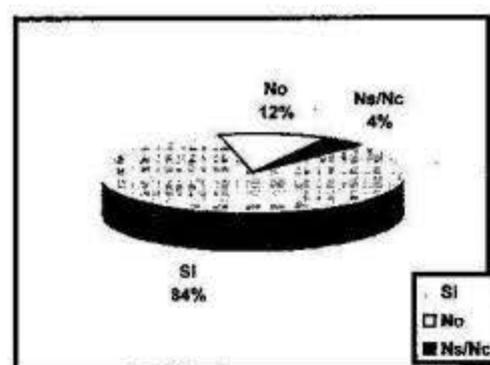
De acuerdo con la opinión de los entrevistados argentinos, el MCCA también presenta aceptación. Respecto a ALALC - ALADI, PACTO ANDINO, CARICOM y CAUCE, los resultados denotan un juicio crítico de su funcionamiento, traducido en una valoración insuficiente.

En Brasil la actitud crítica se manifiesta con relación al PACTO ANDINO y CARICOM, en el nivel de insuficiente, y con relación ALALC-ALADI, MCCA en el indefinido.

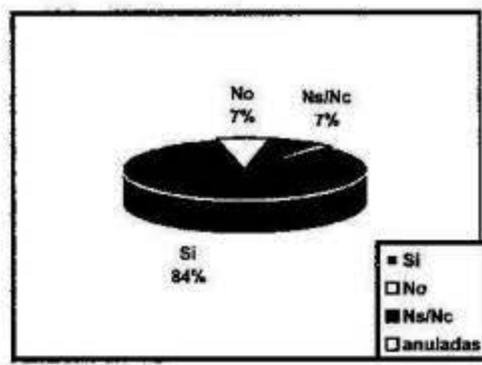
8. ACTITUD FRENTE A LA SUPRANACIONALIDAD

PREGUNTA 12- *Está de acuerdo con la creación de Instituciones comunitarias integrativas con autoridad propia?*

ARGENTINA



BRASIL



Del universo encuestado resultó una amplia predisposición a establecer instituciones comunitarias integrativas con autoridad propia,

que alcanza el 84,1% en Argentina y Brasil.

Si comparativamente se analizan los resultados con la encuesta realizada en 1985, se observa una evolución en la tendencia a la aceptación. Si bien había entonces una predisposición positiva a establecer instituciones supranacionales -52%- , la actitud negativa representaba el 42% de los encuestados a diferencia de la situación actual en que los porcentajes son Argentina 11,6 y Brasil 6.8%. Ello denotaría una superación de los preconceptos sobre la cesión de la soberanía formal.

La primera encuesta se desarrolló en un contexto de resurgimiento de las democracias en América Latina, dónde las hipótesis de conflicto de los gobiernos militares, se encontraban aún latentes, ello explicaría la actitud negativa de entonces.

El análisis sectorial demuestra, en el caso argentino, que la mayor conformidad para la creación de organismos comunitarios se manifestó por parte de los especialistas -92.3%- y en los últimos lugares los funcionarios -76.9% de acuerdo-. En cambio para el caso brasileño, el sector de funcionarios prestó el 100% de aceptación.

9. POSIBILIDAD DE MANTENER ORGANOS INTERESTADUALES O DE CREAR ORGANOS COMUNITARIOS

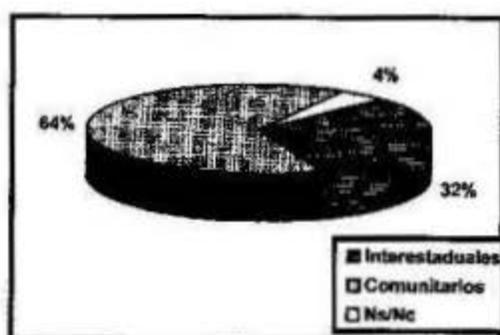
PREGUNTA 13- *El MERCOSUR debería tender a:*

- *Regirse, por órganos interestaduales, cuyas decisiones son tomadas por consenso.*

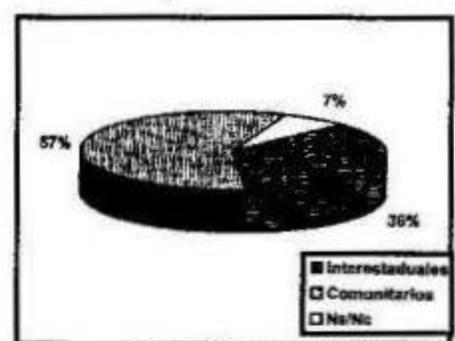
- *Establecer órganos comunitarios, con un funcionamiento por mayoría.*

- *NS/NC*

ARGENTINA



BRASIL



La actitud demostrada sobre la supranacionalidad se vio corroborada en las respuestas a la pregunta 13, ya que mayoritariamente tanto en Argentina -63,8%- como en Brasil -56,8%- se pronunciaron por la creación de instituciones comunitarias. Lo notable, en comparación con la pregunta anterior, es que Brasil, que había demostrado mayor nivel de conformidad con la supranacionalidad que Argentina -ya que la disconformidad fue menor-, al consultársele sobre la posibilidad concreta de la creación de órganos comunitarios, expresa en la cifra total, menor respuesta positiva que Argentina.

Efectuando una interpretación sectorial advertimos que en Argentina los especialistas -76,9%- seguidos por los funcionarios y estudiantes -69,2% cada uno- son los que mayor nivel de incidencia tuvieron en la conformación del porcentaje anterior. En Brasil, en tanto, los especialistas, con un 72,7% y los sindicalistas, con 71,4% fueron los que consolidaron la posición.

La tendencia de opinión, sobre el mantenimiento de órganos interestaduales en la funcionalidad institucional del MERCOSUR, ha estado liderada por los sindicalistas y empresarios en Argentina, -41,7% cada uno- y por los funcionarios -80%- en Brasil. Ello denota una mayor contradicción de este sector con la anterior pregunta, ya que en un 100% adherían a la idea de la supranacionalidad. Al mismo tiempo, esto pone en evidencia la diferencia de criterio entre los funcionarios de ambos países en la toma de decisiones para la conformación jurídico-institucional del esquema de integración, temática abordada en "Aspectos Jurídicos".

10. OPINION RESPECTO DE LA ORGANIZACION INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR

PREGUNTA 14- *Respecto a la actual organización institucional del MERCOSUR, sería conveniente suprimir alguna institución?*

Respecto a la opinión sobre la conveniencia de suprimir alguna institución del organigrama del MERCOSUR, en ambos países mayoritariamente respondieron por la negativa, Argentina 64,7% y Brasil 47,7%.

Sectorialmente en Argentina, tuvieron mayor gravitación en este resultado los funcionarios -76,9%- y los especialistas -69,2%-. Si bien este último sector mayoritariamente, se inclinó por la posición negativa, esto no necesariamente denota una contradicción con su disposición, en la pregunta 13, a crear órganos supranacionales. La

actitud negativa puede encontrar su explicación en la limitación del modelo -comercialista- y el grado actual de integración que permite un normal funcionamiento a través de órganos interestaduales.

Respecto a Brasil los periodistas -100%-, los especialistas -81,8%- y los funcionarios -80%- marcan la tendencia negativa. Respecto a los funcionarios, cabe efectuar una doble interpretación. Por un lado, reafirmación de la posición adoptada en la pregunta 13, respecto a la preferencia de mantener órganos interestaduales y por el otro, incoherencia respecto a la pregunta 12, lo que pondría en evidencia el carácter retórico de la respuesta a esa pregunta.

PREGUNTA 15- De las siguientes instituciones cuál suprimiría?

Los entrevistados que expresaron su actitud sobre la posibilidad de suprimir alguna institución; en el caso Argentino -14.7%-, se pronunciaron mayoritariamente por "Todas" -45.4%-, en cambio del 31.8% de los encuestados brasileños que opinaron en ese sentido, sólo el 14.3% suprimiría "Todas", los demás suprimirían algún órgano.

ARGENTINA

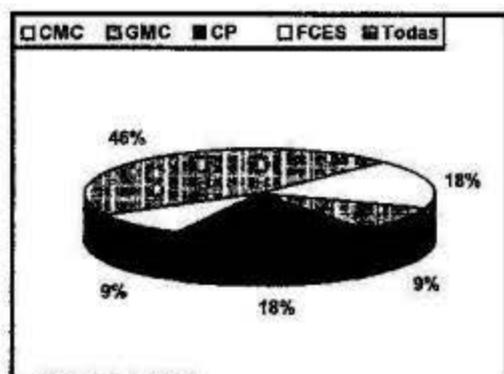
Responden 11 entrevistados, los que contestaron SI en la Pregunta 14

El 14.7% de la Pregunta 14 corresponden al 100% de la Pregunta 15

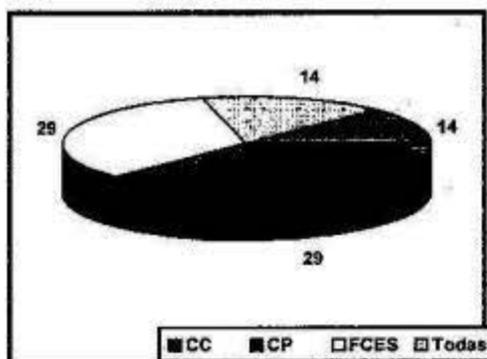
BRASIL

Responden 14 entrevistados, los que contestaron SI en la Pregunta 14

El 31.8% de la Pregunta 14 corresponde al 100% de la Pregunta 15



CMC: Consejo Mercado Común; GMC: Grupo Mercado Común; CP: Comisión Parlamentaria; FCES: Foro Consultivo Económico Social



CC: Comisión de Comercio; CP: Comisión Parlamentaria; FCES: Foro Consultivo Económico Social

Los sectores argentinos, con menor propensión a suprimir instituciones, se orientaron por el Consejo Mercado Común y la Comisión Parlamentaria -18,2% cada una-.

En Brasil, los porcentajes se repartieron mayoritariamente entre las alternativas de suprimir la Comisión Parlamentaria y el Foro consultivo económico - social -28,6% cada uno-.

Comparando los resultados de ambos países, las instituciones que se considera debieran suprimirse son: la Comisión Parlamentaria y el Foro Consultivo Económico y Social. Este resultado cobra trascendencia si se lo analiza a la luz del carácter de esos órganos. Los dos son consultivos, y carecen, por tanto de ejecutividad.

11. TIPO DE ORGANOS A CREAR

PREGUNTA 16- *Crearía Ud. nuevos órganos?*

Ante la alternativa de crear nuevas instituciones, en ambos países, los encuestados, mayoritariamente, se inclinaron por la creación, Argentina -60,9%- y Brasil -40,9%-, en este último caso es de destacar que, el 31,8% no lo haría y un elevado porcentaje -27,3%- no sabe o no contesta.

PREGUNTA 17- *Cuál crearía?*

Los que se expidieron por la creación de nuevos órganos, en Argentina, eligieron supranacionales -71,4%-, de estos el 43,3% optaron por jurisdiccionales. En Brasil se inclinaron por cada opción en un 77,8% y 64,3% respectivamente.

En orden decreciente, en Argentina, un 23,3% crearía instituciones parlamentarias y en Brasil la situación es similar, con un 21,4%, resultados éstos que confirman la conclusión expresada en la pregunta 15, en relación a los órganos a suprimir. Ello pone en evidencia que la creación de instituciones supranacionales jurisdiccionales, por sí solas, resultan limitativas para dar solución a los conflictos de índole comunitaria, esto es, si no existe en forma paralela un derecho propio del proceso de integración e independiente de los Estados partes.

En el caso argentino, los sectores de funcionarios y empresarios requieren órganos jurisdiccionales, guardando silencio en relación a los parlamentarios y ejecutivos. En el caso brasileño el 100% de los empresarios requieren órganos de tipo jurisdiccional. Los empresarios demuestran, así, la necesidad de contar con un marco jurídico

estable e independiente de los nacionales, que pueda garantizar su accionar futuro. Esta inquietud se ha visto justificada empíricamente ante la actitud unilateral de Brasil, de imponer cupos a la importación de automóviles procedentes de Argentina.

Del cruzamiento de la pregunta 13 con las 14, 15, 16 y 17 se ha determinado:

a- Nivel de conocimiento de la organización institucional del MERCOSUR.

b- Imagen de la organización institucional.

12. VARIABLE D. «NIVEL DE CONOCIMIENTO DE LA ORGANIZACION INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR»⁴.

A los efectos de su evaluación se tuvieron en cuenta diferentes niveles de conocimiento: «suficiente», «insuficiente» y «nulo».

«Suficiente», entendiéndose por tal las respuestas que guardan una coherencia lógica entre su grado de acuerdo o desacuerdo con las instituciones interestadales o supranacionales y los organismos a suprimir o crear. La falta de coherencia relativa determinaba el nivel «insuficiente» y el «nulo» cuando en las preguntas 13, 14, 15, 16, 17 respondía con un no sabe o no contesta.

Para Argentina, el nivel promedio de conocimiento es «suficiente» -58,3%-.

Desagregando por sector, el mayor conocimiento se registra en los especialistas -84,6%-, siguiendo en orden decreciente periodistas -83,3%- y los empresarios -58,3%-.

El resultado arrojado por los especialistas era el esperado ya que es concordante con el de la variable C. No ocurre lo mismo con los otros dos sectores. En los periodistas, se justifica la no concordancia, en su dedicación permanente a los temas de actualidad -en forma preponderante- y el MERCOSUR es tema de hoy. Por parte de los empresarios se conjugan dos factores condicionantes, uno, la nueva situación originada en la apertura externa y otro, la limitación del mercado interno. Ante esta situación la integración-comercialista, aparece como una alternativa cierta, ello explica el conocimiento actual de la organización institucional.

En cuanto al nivel de conocimiento «insuficiente» y «nulo», prima el desconocimiento por parte de los sindicalistas -58,3%-,

⁴ Se entiende por "nivel de conocimiento de la organización institucional del MERCOSUR" por el grado de información respecto de la existencia de esas instituciones

funcionarios y estudiantes -53,9% respectivamente-. Respecto a los funcionarios además de demostrar incoherencia con los resultados de la variable C, su respuesta es inesperada ya que, teniendo en cuenta su vinculación con la organización institucional del MERCOSUR, su grado de conocimiento tendría que ser mayor y sin embargo son igualados por los estudiantes cuya participación es nula.

Respecto a Brasil, como se podrá apreciar, el nivel promedio de desconocimiento es de un 54,6% -sumatoria de «insuficientes» y «nulos»-. Los sindicalistas con un 85,7% y los empresarios -77,7%- son los que mayor gravitación tienen en este resultado. Estos dos sectores si bien desconocen la organización institucional actual del MERCOSUR, en la variable C denotaron un conocimiento suficiente de los modelos de integración en América Latina .

El mayor grado de conocimiento se registra en los especialistas -81,8%- y funcionarios -80%-. En este último caso denotan un conocimiento mayor por el organigrama institucional actual que, de otras experiencias de integración latinoamericana. Este resultado pone al descubierto un serio problema, el riesgo que representa la falta de conocimiento de los modelos de integración anteriores ya que puede llevar a repetir los mismos errores del pasado.

13. IMAGEN DE LA ORGANIZACION INSTITUCIONAL.

VARIABLE E: «IMAGEN DE LA ORGANIZACION INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR»⁵

Aquellos que tuvieron un nivel de conocimiento «suficiente» o «insuficiente» -78,3%, Argentina y 72,7%, Brasil- en la variable D son los únicos que determinan la imagen de la organización institucional.

Tal como se pusiera de resalto en la variable anterior por el cruzamiento de la pregunta 13 con otras consideradas claves se determinó también, la imagen de la organización institucional del MERCOSUR. La evaluación puede ser: positiva, indefinida y negativa.

Para la evaluación «positiva» se tuvo en cuenta si el entrevistado deseaba mantener el tipo de organización institucional - interestadual-, en caso afirmativo, podía optar por suprimir órganos

⁵ Se entiende por "Imagen de la organización institucional del MERCOSUR" a la evaluación del accionar de sus instituciones

actuales que no hicieran a la organización básica -foro consultivo económico-social y Comisión parlamentaria-. A su vez podía o no crear nuevos órganos, en caso de crearlos debían ser interestaduales ya que así se había manifestado en la pregunta 13.

La evaluación «indefinida» se determinó en función de la opción del encuestado por la creación de órganos supranacionales o interestaduales y la supresión o no de las instituciones centrales. En función de ello podía crear -o no- de manera contraria a la elección puesta de manifiesto en la pregunta 13.

La «negativa» se conformaba por aquellos encuestados que se definieron por los órganos interestaduales y, a su vez, suprimían los órganos fundamentales de la estructura actual y creaban o no otros órganos de la misma naturaleza. También aquellos que guardaban una coherencia lógica con su decisión inicial de crear órganos comunitarios suprimiendo los básicos, o no, y creando de igual índole -comunitarios-

Para Argentina, la imagen total es negativa -51,8%- incidiendo en este valor, críticamente, los especialistas con un 83,3% y los periodistas 80%.

Por su parte, los funcionarios (responsables de la organización institucional) también su imagen tiende a ser negativa ya que entre indefinidos y negativos alcanzan casi el 73% a pesar de su alto nivel de adhesión al MERCOSUR -83,3%-.

En Brasil la imagen es indefinida 37,5% con una tendencia negativa dado que este nivel representa el 34,4%.

Resalta la imagen positiva -100%- de los funcionarios teniendo presente que conocen la organización institucional.

Es de destacar que los empresarios tienen una actitud crítica, definida en un 80 % de negativos. Podría encontrarse su explicación en la falta de conocimiento de la funcionalidad institucional.

14. PRINCIPALES VENTAJAS PARA EL PAIS EN EL MERCOSUR.

Pregunta 18: *Cuáles cree que son las principales ventajas para el país en el proceso de integración del MERCOSUR' (indique un orden de prioridad)*

Las ventajas se establecieron a través de la cantidad de menciones en cada posición, en orden decreciente y excluyente de cualquier otra.

ARGENTINA

Orden de prioridad	Ventajas	Nº	%
1º	Promover el Crecimiento Económico	27	39.1
2º	Incrementar el Comercio y Fomentar las Exportaciones	16	23.2
3º	Ampliar los Mercados	17	24.6
4º	Competir en mejores condiciones con otros bloques	11	15.9
5º	Mejorar el aprovechamiento científico-tecnológico	12	17.4
6º	Promover el Desarrollo Social	14	20.3
7º	Aumentar el intercambio educativo-cultural	12	17.4
8º	Consolidar la Democracia	9	13.0
9º	Mejorar la inserción en la economía internacional	6	8.7

BRASIL

Orden de prioridad;	Ventajas	Nº	%
1º	Promover el crecimiento económico	12	27.3
2º	Ampliar los mercados	8	18.2
3º	Incrementar el comercio	7	15.9
4º	Competir en mejores condiciones con otros bloques	5	12.5
5º	Mejorar la inserción en la economía internacional	8	18.1
6º	Mejorar el aprovechamiento científico-tecnológico	6	13.6
7º	Aumentar el intercambio educativo-cultural	7	15.9
8º	Promover el desarrollo social	6	13.6
9º	Consolidar la democracia	14	38.9

Para ambos países los resultados son semejantes hasta el cuarto lugar y las principales ventajas son de índole económica-comercialista, relegando, de este modo, en los últimos lugares los aspectos sociales y educativo-culturales.

La exploración de las otras temáticas corrobora esa imagen principalmente económica de la relevancia del MERCOSUR. Es así que consideraciones de índole política, como la idea de que la integración es fundamental para «consolidar la democracia», no es compartida con entusiasmo por los entrevistados, ya que en ambos países se la ubicó en los últimos lugares.

Tanto la visión argentina como la brasileña muestra una tendencia clara a ubicar como principal ventaja «el crecimiento

económico» con un 39.1% y 27.3%, respectivamente.

A nivel económico-comercial, la idea básica subyacente en el MERCOSUR no parece ser defensiva, dirigida a la creación de espacios económicos protegidos, como ocurriera en los procesos anteriores. La integración adquiere, en cambio, una participación activa en las políticas económicas orientadas a la apertura de los mercados y a las iniciativas empresariales a fin de lograr un mejor posicionamiento en las corrientes de comercio e inversiones mundiales. Nótese que los empresarios fueron los que tuvieron una clara definición en este aspecto (ver cuadros sectoriales pregunta 18) con un 83,3% de menciones en Argentina y un 33,3% en Brasil en la «promoción del crecimiento económico».

Posiciones similares se revelan con relación a, «incrementar el comercio y fomentar las exportaciones» con un 33,3% -Argentina-. En el caso de Brasil, si se suman las posiciones del primero y segundo lugar arroja igual resultado.

Respecto a «ampliar los mercados» en Argentina 33,3% de los empresarios le asignó un tercer lugar y en Brasil con un 22,2%, el mismo sector, le adjudica un segundo lugar, si bien son los funcionarios los que tienen mayor incidencia en esta ubicación -40%-.

Tanto en Argentina como en Brasil no ven al MERCOSUR en términos negativos ya que no existe respuesta con relación a que no brindará ninguna ventaja.

Los resultados globales expresan las virtudes comerciales del modelo y al mismo tiempo ponen en evidencia su incapacidad para brindar ventajas sociales, de ahí que estos aspectos resulten relegados.

15. DESVENTAJAS

PREGUNTA 19- *Cuáles cree que son las principales desventajas? (Indique un orden de prioridad)*

ARGENTINA

Orden de Prioridad	Desventajas	Nº	%
1	EL DESARROLLO DESIGUAL DE LOS PAISES	31	57.4
2	PROVOCA EL CIERRE DE EMPRESAS	17	43.6
3	AUMENTA EL DESEMPLEO	14	34.1
4	RESIGNA AUTONOMIA DECISIONAL	23	57.5
5	OTRAS*	9	13.0

* El 13.0% corresponde al porcentaje de encuestados que optaron por OTRAS

Dentro de OTRAS, cinco (5) respuestas, el 55.6%, correspondieron a DESIGUALDADES, dos (2), el 22.2%, a RAZONES POLITICAS y dos (2), el 22.2%, a RAZONES ECONOMICAS

BRASIL

Orden de Prioridad	Desventajas	Nº	%
1	EL DESARROLLO DESIGUAL DE LOS PAISES	16	80.0
2	PROVOCA EL CIERRE DE EMPRESAS	4	28.6
3	AUMENTA EL DESEMPLEO	5	45.4
4	RESIGNA AUTONOMIA DECISIONAL	8	53.3
5	OTRAS*	3	6.8

* Los entrevistados que optaron por OTRAS, representan el 6.8% del total de entrevistados

Dentro de OTRAS, 2 (dos) entrevistados optaron por DESIGUALDADES; el 66.7% y 1 (uno) entrevistado optó por RAZONES ECONOMICAS, el 16.7% del total.

La principal desventaja, para el total de respuestas válidas, es «el desarrollo desigual de los países», en Argentina el 57,4% así lo expreso de la misma manera en Brasil el 80%.

En forma clara se evidencia que los entrevistados perciben a esta desventaja como un obstáculo importante para la consolidación del proceso. En ello debe predominar la percepción que se tiene del fracaso de la ALALC y ALADI, como experiencia comercialista que desconoció, no sólo las diferencias estructurales de los países, sino también, cualquier otra ventaja que puedan producir los procesos de integración.

Lo llamativo de estas respuestas es que, Brasil, económicamente más poderoso, percibe esta desventaja en forma más rotunda que la

opinión argentina. Habría una incomprensión, por parte de éstos últimos respecto a que, un modelo de integración de esta índole -comercialista- lleva a la concentración de beneficios en los principales polos de desarrollo, en perjuicio de las economías menores. La ALALC es un ejemplo contundente.

Tanto en la percepción argentina como en la brasileña se encuentra presente el drama de la desocupación, puesto de manifiesto en los resultados, ya que los argentinos ubican como tercera desventaja el «aumento del desempleo» y en Brasil la ubican en un segundo lugar. Subyacente en esta postura se encuentra el temor a la libre circulación de la mano de obra, que lleva implícito un grado más profundo de integración -mercado común-, conforme a la expresión del Tratado de Asunción. Es de destacar que los resultados reflejan la real magnitud del problema, más allá de los datos ahora divulgados, ya que la encuesta se realizó durante los meses de abril y mayo.

Sin embargo, la economía de menor desarrollo relativo -entre las relevadas- percibe como amenaza, el cierre de empresas, por la libre competencia originada en la abolición de los obstáculos al comercio en el espacio económico del MERCOSUR, a punto tal que, le asignan una segunda posición. Aquí se encuentra presente, nuevamente, el diferente grado de desarrollo de los países.

En Brasil una robusta minoría -36,4%-, expresó que el MERCOSUR no tiene «ninguna» desventaja. Hay que tener en cuenta que en este caso, la respuesta era única e inhabilitaba para otras menciones.

En el Brasil, un 53,3% de las respuestas válidas, considera, en un cuarto lugar, como desventaja a «resigna autonomía decisional». Cabe relacionar estos resultados con los de la pregunta 13, sobre la posibilidad de crear órganos comunitarios. Esta relación denotaría que, el escepticismo puesto de manifiesto, frente a la alternativa concreta de crear órganos supranacionales, estaría basado, como en las experiencias anteriores, en la disminución de «la autonomía decisional» de los países, al delegar competencias en órganos comunitarios.

Tanto en Argentina -9 respuestas- como en Brasil - 3 respuestas-, mencionaron «otras» desventajas. Dentro de ellas se inclinaron, mayoritariamente, por razones que hacen a las desigualdades entre los

países y a nivel nacional - 5 Argentina y 2 Brasil-, por ejemplo «perjuicios de determinados sectores en beneficio de otros», «diferencias poblacionales de los países», corroborando de esta manera la tendencia general.

16. PRIORIDAD DE LA INTEGRACION POR AREAS

PREGUNTA 20- *Está Ud. muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con promover la integración en el MERCOSUR en las siguientes áreas?*

Si comparamos los resultados de ambos países sobre las áreas a integrar en el MERCOSUR, podemos advertir coincidencias en cuanto a los órdenes de preferencias. Su expresión se encuentra en las tres primeras prioridades, «económica-productiva», «comercial» y «cultural». Entre el segundo y el cuarto lugar juega, como alternativa, la «educativa» y la «jurídica». Por su parte, la «laboral», la «política», y la «monetaria» son las últimas en posicionarse.

Es necesario destacar que el orden de preferencias que se logra en el cuadro siguiente, resulta de la acumulación de preferencias en cada subvariable -acuerdo, muy de acuerdo, desacuerdo, muy en desacuerdo y no sabe-no contesta-.

ARGENTINA

MODALIDADES DE INTEGRACION	AREAS DE INTEGRACION
ECONOMICA	ECONOMICA-PRODUCTIVA
COMERCIAL	JURIDICA-NORMATIVA
SOCIAL	COMERCIAL
	CULTURAL
EDUCATIVO-CULTURAL	EDUCATIVO
POLITICA	LABORAL
FRONTERIZA	POLITICO
	MONETARIO

BRASIL

MODALIDADES DE INTEGRACION	AREAS DE INTEGRACION
ECONOMICA	COMERCIAL
SOCIAL	ECONOMICO-PRODUCTIVA
	CULTURAL
	EDUCATIVO
COMERCIAL	JURIDICO-NORMATIVO
EDUCATIVA-CULTURAL	LABORAL
POLITICA	MONETARIO
FRONTERIZA	POLITICO

Comparando los resultados obtenidos hasta ahora con los que emanan de la pregunta 8, sobre modalidades de integración, advertimos también, que en los primeros lugares la preferencia se inclinó por la integración «económica», «comercial» y «educativa-cultural», de este modo se puede establecer que existen concordancias suficientes para efectuar una analogía entre las categorías evaluadas.

Es evidente que los aspectos sociales de la integración tienen una real importancia; de allí, que aparezca gravitando la integración educativa-cultural como elemento motorizante y, a su vez, aglutinante socialmente, de un mayor grado de autonomía para la decisión de sus objetivos de desarrollo.

Las áreas monetarias, políticas y laborales resultan ser las más conflictivas para su integración, conforme lo exponen los encuestados. En materia laboral, nuevamente, recobra presencia el flagelo de la desocupación.

A nivel monetario, están incidiendo en estas respuestas las diferentes políticas monetarias, cambiarias y de estabilización adoptadas por el presidente Menem y por Cardozo, tanto en carácter de ministro como de presidente.

A nivel político no se alcanza a comprender todavía -como tampoco se lo hizo, oportunamente, en materia de deuda externa-, la importancia de políticas comunes para adquirir un verdadero status real en el concierto internacional y poder negociar desde una posición de bloque.

17. INCIDENCIA DEL MERCOSUR

PREGUNTA 21-*Cree Ud. que el avance del proceso de integración en el MERCOSUR favorece o perjudica las siguientes situaciones?*

ARGENTINA

Orden de prioridad		Nº	%
1º	EL DESARROLLO ECONOMICO	59	85.5
2º	LA MAYOR AMPLITUD DEL MERCADO NACIONAL	57	82.6
3º	LA RADICACION DE INVERSIONES EXTRANJERAS	56	81.1
4º	LA ESTABILIDAD DEMOCRATICA	51	73.9
5º	LA COOPERACION CULTURAL	48	69.5
6º	EL DESARROLLO EDUCATIVO DE LA SUBREGION	43	62.3
7º	LA PROTECCION DE LOS MERCADOS	29	42.0
	LA NIVELACION DE LAS DESIGUALDADES DE DESARROLLO ECONOMICO	29	42.0
8º	EL AUMENTO DE LA OCUPACION	25	36.2
9º	LA DISMINUCION DE LA MARGINALIDAD SOCIAL	16	23.2
10º	EL AUMENTO DEL SALARIO REAL	15	21.7

BRASIL

Orden de prioridad		Nº	%
1º	EL DESARROLLO ECONOMICO	42	95.4
2º	LA MAYOR AMPLITUD DEL MERCADO NACIONAL	38	86.4
3º	LA COOPERACION CULTURAL	35	79.5
4º	EL AUMENTO DE LA OCUPACION	27	61.4
5º	LA NIVELACION DE LAS DESIGUALDADES DE DESARROLLO ECONOMICO	22	50.0
6º	LA RADICACION DE INVERSIONES EXTRANJERAS	21	47.7
7º	EL DESARROLLO EDUCATIVO DE LA SUBREGION	20	45.4
8º	LA ESTABILIDAD DEMOCRATICA	19	43.2
9º	LA PROTECCION DE LOS MERCADOS	18	40.9
10	LA DISMINUCION DE LA MARGINALIDAD SOCIAL	19	36.4
11º	EL AUMENTO DEL SALARIO REAL	20	27.3

La metodología para establecer el orden de preferencia es similar a la pregunta anterior.

Es dable destacar que todos los sectores priorizan al «desarrollo económico» y la «mayor amplitud del mercado nacional» como las situaciones más favorecidas por el modelo MERCOSUR. Los

resultados son similares a los de la pregunta 18 sobre «ventajas para el país en el MERCOSUR», donde se expresan las virtudes económicas-comercialistas del modelo.

A pesar de que la respuesta mayoritaria corresponde a -ni favorece ni perjudica- en un 43.5%, la mayor crítica al MERCOSUR por parte de los argentinos se centra en que «perjudica» el «aumento del salario real» -con un 27,5%- . En este resultado tuvieron incidencia decisiva los sindicalistas con un 41,7%, seguidos de los especialistas. Están presentes en esta actitud, las diferencias salariales entre los dos países, en consecuencia, los obreros argentinos temen a una flexibilización hacia abajo. En cambio para los brasileños el modelo ni favorece-ni perjudica esta situación -45,4%; y el segundo lugar corresponde a -favorece- con un 27.3%.

Al mismo tiempo se destaca el alto porcentaje de «perjudica» al «aumento de la ocupación» -24,6%, contra un 36,2% de favorece. Esta respuesta se presenta de manera concordante con los resultados hasta ahora expuestos en desventajas del MERCOSUR». Contrariamente, en Brasil se percibe mayoritariamente que «favorece» -61,4% al «aumento de la ocupación», debido a que se percibe al mercado ampliado como incentivo a sus mayores exportaciones y, en consecuencia a su producción.

El modelo, en la percepción de los entrevistados argentinos, no incide sobre el problema de «la marginalidad social», ya que en forma mayoritaria, un 52,2% así lo expresa. En Brasil el resultado global es similar -43,2%- . Sectorialmente las opiniones se dividen, a excepción de los especialistas y estudiantes que mayoritariamente definen la posición. Esta definición arroja claridad sobre una de las limitaciones del modelo. Con respecto a «la disminución de la marginalidad social», se advierte que tanto los funcionarios de Brasil -80.0%, como los de Argentina -46.1%- muestran una valoración distinta de los demás sectores, por cuanto, inciden fuertemente en la respuesta -favorece- en cada país. Globalmente considerada la pregunta el -ni favorece ni perjudica- obtiene en Argentina el 52.2/ y el 42.2% en Brasil.

En el caso Argentino, es evidente que prepondera la concepción sobre el espacio económico como nervio motor del aumento del comercio y de las inversiones extranjeras. Por ello se le otorgó una

tercera posición -81,1%-, a diferencia de Brasil que ocupa el sexto lugar con un 47,7%.

Con relación a la «nivelación de las desigualdades de desarrollo económico relativo entre los países» parece tanto en Argentina -42,0%- como en Brasil -50%-, que el MERCOSUR favorecería el logro de mayores niveles de equilibrio entre los países. Aparentemente, hay una contradicción con la postura tomada en la pregunta 19, en la que se mencionara mayoritariamente, en ambos, como principal «desventaja» el «desarrollo desigual de los países». Sin embargo, no existe tal contradicción para los argentinos, que tienen un alto grado de valoración en «ni favorece-ni perjudica» -34.8%- y un 15.4% en «perjudica». Los brasileños demostrarían esa contradicción si no se valora los «no sabe-no contesta».

Tanto el desarrollo educativo de la región, como la cooperación cultural aparecen, en ambos países, como situaciones favorecidas por el proceso de integración.

18. ALCANCES DE LA INTEGRACION

PREGUNTA 22- Para cada una de las posibilidades que le mencionaré, indique su grado de conformidad, señalando si está muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo.

LIBERACION DE ARANCELES ENTRE LOS PAISES MIEMBROS

Si bien en todo proceso de integración económica, lo mínimo e indispensable, para la conformación de un espacio común, es la eliminación de aranceles y trabas al comercio; a pesar del grado de acuerdo generalizado 82,6% -en Argentina- y 70,4% -en Brasil- en la liberalización de aranceles, resulta sorprendente que los argentinos en un 13% se encuentra en contra y un 4,3% no sabe o no contesta.

En Brasil casi un 30% no sabe o no contesta, ello demostraría su lógica si se tiene en cuenta que su nivel de desconocimiento por la integración -variable C- es importante, sumando a ello que desconocen al MERCOSUR -variables D y J-.

CREACION DE POLOS INDUSTRIALES ESPECIALIZADOS

Respecto a «la creación de polos industriales especializados con la restricción de establecer esas mismas industrias entre los países miembros», la mayoría de los sectores entrevistados lo percibió como política positiva, el grado de conformidad así lo demuestra -62,3% en Argentina y 56,8% en Brasil-

Los funcionarios brasileños demostraron su «desacuerdo» con un 80-%. Esta actitud demostraría coincidencias con la crítica que se le efectúa a los polos como factores dinámicos de desarrollo, dentro de la teoría de la integración. Este pensamiento se basa, a su vez, en la insuficiencia dinámica como factor de transformación estructural, debido a que puede profundizar los desequilibrios regionales si no responden a una verdadera política activa de planificación industrial. En el pensamiento argentino no existe esta actitud crítica ya que todos aprueban esta alternativa en casi un 70%.

ESTABLECIMIENTO DE LA LIBRE CIRCULACION DE LA MANO DE OBRA

De manera general se expresa la «conformidad» por «establecer la libre circulación de la mano de obra» -84,1% Brasil y 55,1% Argentina-.

A pesar de su amplia mayoría en Argentina los sectores reticentes son los de la producción, sindicalistas 66,7% y empresarios 58,3 muestran su disconformidad. Nuevamente en esta expresión se encuentra presente el flagelo de la desocupación que en Argentina ha alcanzado la cifra récord de 18,6% y las perspectivas tienden a que se agudice la situación. A su vez esta problemática trae aparejado el problema de la falta de cobertura social, que coloca al desocupado en una situación de marginalidad social y al mismo tiempo en un estado de total desamparo.

La opinión de los funcionarios está dividida 46,1% de «acuerdos» y «desacuerdos». Esta posición resulta incomprensible dentro del contexto del MERCOSUR, ya que el objetivo explícito del Tratado es la creación de un Mercado Común, que supone, además de la libre circulación de bienes la libre circulación de los servicios de los factores productivos.

ARMONIZACION DE LA LEGISLACION DE SEGURIDAD SOCIAL

El grado de conformidad en este aspecto es claramente alto en la totalidad del universo encuestado -94,2% Argentina y 90,9% Brasil-.

Respetando esta tendencia realmente significativa, los funcionarios argentinos son los que muestran el menor grado de aceptación, pero ello es concordante con su actitud sobre establecer la libre circulación de la mano de obra.

A los fines de lograr un mayor grado de profundización y apreciar el nivel de coherencia entre las respuestas, se combinó esta pregunta con la 20 y de este modo se estableció la variable G «Predisposición a realizar la armonización de legislaciones laboral y de seguridad social. Los niveles seleccionados se establecieron en «alto», «medio», «bajo» y «nulo».

La predisposición, en ambos países es «alta» con un 81,8% en Brasil y -92,7%- en Argentina.

En Argentina, se destaca la menor predisposición de los funcionarios -69,2%-, en un contexto de predisposición alta. Los sectores involucrados en la producción, se acumulan en un 100% entre los niveles altos y medios.

En Brasil, como es habitual, los funcionarios se contraponen a los argentinos, con un 100% de predisposición alta. Empresarios y especialistas si bien demuestran igual tendencia, tienen una relevancia relativa el nivel de predisposición nulo.

ESTABLECIMIENTO DE PROGRAMAS COMUNES DE EDUCACION

La opinión generalizada de los sectores se manifiesta masivamente a favor de la creación de programas comunes de educación - 87% Argentina y 84,1% Brasil-.

A diferencia de los funcionarios brasileños, entre los argentinos el promedio general de aceptación se encuentra por debajo -61,5%-. Esta actitud diferente entre el sector de ambos países quizá explique el porqué de los magros resultados en este sentido. No basta con dinamizar las variable económicas si no se comprende que un verdadero proceso de desarrollo va acompañado de políticas educativas y

culturales que lo complementen con el fin de facilitar la transformación estructural del atraso y dependencia.

CREACION DE UNA MONEDA COMUN

Esta alternativa también cuenta con una mayoría de aceptaciones -59,4% Argentina y 52,3% Brasil-.

Desagregado sectorialmente los periodistas argentinos son los que muestran su disconformidad -50%- y en Brasil la opinión se encuentra de manera similar distribuida entre aceptaciones, desacuerdos y «no sabe-no contesta» -33,3%- . La actitud sectorial podría tener dos interpretaciones, una falta de conocimiento del tema y otra, que en el tratamiento de los temas de actualidad se encuentre presente las diferencias existentes entre las políticas de estabilización adoptadas a nivel nacional.

Igual estado de situación se presenta con relación a los funcionarios argentinos que expresan su opinión dividida entre acuerdos 38,5% y desacuerdos 38,5%, a diferencia de los brasileños que su nivel de «acuerdo» es del 60%. Es evidente que el problema inflacionario, las políticas de estabilización monetaria y tipo de cambio influyen en la posición sectorial.

CREACION DE UN FONDO COMUN PARA EL DESARROLLO REGIONAL

El grado de «acuerdo» se encuentra por encima del 80% en los dos países.

Los empresarios de ambos países son los que demuestran menor grado de acuerdo -66,7% Brasil y 66,6% Argentina- dentro del promedio total.

Mientras los funcionarios brasileños demuestran en un 100% su conformidad, los argentinos están por debajo del promedio con un 46,1%. Esta posición es concordante con la adoptada en la pregunta 19 sobre «desventajas» en la cual no advertían de la misma manera que los restantes sectores, como obstáculo a la integración del MERCOSUR las desigualdades de desarrollo de los países miembros.

Los costos y beneficios que trae como consecuencia cualquier proceso de integración deben ser compensados con mecanismos apropiados a fin de evitar que se acentúen las asimetrías entre países

y regiones, la ALALC ya lo demostró. Este Fondo Común, prospectivamente, podría ser una de las alternativas de solución, sin embargo, en los entrevistados subyace el pensamiento que los mecanismos del mercado equilibran todo, acorde a la política nacional.

ESTABLECIMIENTO DE UN PARLAMENTO

La actitud expresada tanto por los argentinos -72,5%- como por los brasileños -79,5%- es la esperada, conforme a los resultados obtenidos en la pregunta 17 que, por amplia mayoría se habían definido por la creación de instituciones parlamentarias, de modo que el comentario vertido, oportunamente, se hace extensivo a la presente.

ESTABLECIMIENTO DE UN TRIBUNAL JURISDICCIONAL CON COMPETENCIAS PROPIAS

El explícito grado de conformidad demostrado para el «establecimiento de un Tribunal Jurisdiccional con competencias propias» - 86,4% Brasil y 84% Argentina- confirma los resultados obtenidos en la pregunta 17 sobre la naturaleza y tipo de institución a crear, por lo que nos remitimos a lo expresado con anterioridad.

NEGOCIACION CONJUNTA DE LOS DESEQUILIBRIOS MONETARIOS

Para ambos países el grado de «acuerdo» puesto de manifiesto para «negociar en forma conjunta los desequilibrios monetarios» se encuentra por encima del 80%.

Aquí se expresa, una vez más, las diferencias entre los funcionarios brasileños -100%- y argentinos -69.3%- sobre la conformidad en este aspecto. El resultado arrojado en esta respuesta es coincidente con la posición tomada sobre la creación de una moneda común, pero a su vez, ello implicaría cierto grado de disconformidad sobre la armonización de políticas monetarias previstas en el propio Tratado de Asunción.

Se ignora de esta forma que una negociación conjunta podría llevar a los países a sobrellevar sus crisis temporales de balanza de pago y evitar situaciones como las que se vio enfrentada Argentina con Brasil debido a su déficit de balanza comercial.

ESTABLECIMIENTO DE UNA POLITICA TRIBUTARIA COMUN

En esta materia se repite el grado de conformismo generalizado entre los sectores de los dos países -86,4% Brasil y 81,1% Argentina-

En el empresariado brasileño no existe el mismo grado de optimismo que en el argentino con relación a la temática -66,7% y 75% respectivamente-, si bien estos últimos se encuentran por debajo del promedio general de aceptación, posiblemente su explicación se encontraría en las diferencias nacionales en materia tributaria. En Brasil los exportadores han sido beneficiados por una serie de medidas, entre ellas la reducción del impuesto a las ventas de productos exportados y ello podría generar temor ante una eventual política común que pudiera afectar su posición ventajosa.

ARMONIZACION DE LAS POLITICAS EXTERIORES DE LOS PAISES

La armonización de las políticas exteriores de los miembros del MERCOSUR parece ser una meta que cuenta con una aprobación de por encima del 87%, sin embargo el Tratado de Asunción reduce la armonización de políticas exteriores con relación a terceros, a las de tipo comercial y respecto a foros comerciales-económicos.

Los más reticentes en esta materia fueron los empresarios brasileños que conformaron su opinión con un 77,8% ya que el resto 22,2% «no sabe o no contesta».

ARMONIZACION DE LA LEGISLACION COMERCIAL-SOCIETARIA

El grado de acuerdo en el universo encuestado se encuentra por encima del 90%.

Los empresarios muestran mayoritariamente su aceptación - 88,9% Brasil y 100% Argentina- ello evidencia la necesidad sectorial de contar con un marco jurídico similar como garantía y seguridad en los negocios.

Teniendo en cuenta las respuestas de esta pregunta con las de la pregunta 20, se trato de profundizar sobre la real predisposición de los encuestados para armonizar en esta materia y de ello se conformó la variable H. "Predisposición a realizar la armonización de legisla-

ESTABLECIMIENTO DE UNA POLITICA TRIBUTARIA COMUN

En esta materia se repite el grado de conformismo generalizado entre los sectores de los dos países -86,4% Brasil y 81,1% Argentina-

En el empresariado brasileño no existe el mismo grado de optimismo que en el argentino con relación a la temática -66,7% y 75% respectivamente-, si bien estos últimos se encuentran por debajo del promedio general de aceptación, posiblemente su explicación se encontraría en las diferencias nacionales en materia tributaria. En Brasil los exportadores han sido beneficiados por una serie de medidas, entre ellas la reducción del impuesto a las ventas de productos exportados y ello podría generar temor ante una eventual política común que pudiera afectar su posición ventajosa.

ARMONIZACION DE LAS POLITICAS EXTERIORES DE LOS PAISES

La armonización de las políticas exteriores de los miembros del MERCOSUR parece ser una meta que cuenta con una aprobación de por encima del 87%, sin embargo el Tratado de Asunción reduce la armonización de políticas exteriores con relación a terceros, a las de tipo comercial y respecto a foros comerciales-económicos.

Los más reticentes en esta materia fueron los empresarios brasileños que conformaron su opinión con un 77,8% ya que el resto 22,2% «no sabe o no contesta».

ARMONIZACION DE LA LEGISLACION COMERCIAL-SOCIETARIA

El grado de acuerdo en el universo encuestado se encuentra por encima del 90%.

Los empresarios muestran mayoritariamente su aceptación -88,9% Brasil y 100% Argentina- ello evidencia la necesidad sectorial de contar con un marco jurídico similar como garantía y seguridad en los negocios.

Teniendo en cuenta las respuestas de esta pregunta con las de la pregunta 20, se trato de profundizar sobre la real predisposición de los encuestados para armonizar en esta materia y de ello se conformó la variable H. "Predisposición a realizar la armonización de legisla-

ción comercial y societaria”

De cruce de esas preguntas se establecieron los siguientes niveles: «alto», «medio», «bajo» y «nulo».

Sectorialmente en Argentina predomina la predisposición «alta» -91,3%-. Los funcionarios muestran el más bajo índice positivo -76,9%-, pero se destaca en este sector la predisposición «nula» -23,1%-. Los empresarios muestran 100% de predisposición «alta». Distinto es el caso de Brasil, donde, prevaleciendo la predisposición «alta» -81,8%, su índice es menor que en Argentina, y la relación entre empresarios -77,8%- y funcionarios -80%- es inversa.

ESTABLECIMIENTOS DE PROGRAMAS COMUNES DE FOMENTO AL SECTOR PYMES

Teniendo en cuenta la importancia que tienen las PYMES desde el punto de vista productivo y de absorción de mano de obra en la economía de los dos países, en Brasil un 86,4% y en Argentina un 92,7% se expresaron por «establecer programas comunes de fomento para el sector».

Los sindicalistas argentinos demostraron mayor grado de conformidad 100% que sus iguales brasileños 71,4%. Ello evidencia el problema de recesión que está viviendo en forma particularizada ese segmento empresarial en la Argentina y la necesidad de su reactivación como fuente de ocupación de mano de obra.

ESTABLECIMIENTO DE UN ARANCEL EXTERNO COMUN

El establecimiento de un arancel externo común, también recoge un apreciable grado de «acuerdos» -72,7% Brasil y 94,2% Argentina-

Sectorialmente, en ambos países, los empresarios y funcionarios muestran niveles de coincidencia. Estas respuestas eran las esperadas, ya que un Mercado Común supone el establecimiento de la tarifa externa común y al mismo tiempo el Tratado de Asunción así lo indica.

19. CONGRUENCIA ENTRE LA ADHESION IDEOLOGICA Y LA PRAGMATICA

A fin de determinar el grado de compromiso de los sectores, en el sentido de observar la correspondencia entre la actitud integracionista que pueda expresarse por la simple retórica ideológica y la concreción de la misma en la práctica se construyó la variable «Nivel de congruencia entre la adhesión ideológica y la pragmática»⁶, en base al cruzamiento de las respuestas de la pregunta 20 con la 22. Cuyos valores son «alto», «bajo», «medio» y «nulo».

VARIABLE I: «NIVEL DE CONGRUENCIA ENTRE NIVEL DE ADHESION IDEOLOGICA Y PRAGMATICA»

ARGENTINA

	Alto		Bajo		Medio		Nulo		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Subvariable A	52	75.4	10	14.5	2	2.9	5	7.2	69	100
Subvariable B	36	53.7	26	38.8	1	1.5	4	6.0	67	100
Subvariable C	59	88.0	1	1.5	5	7.5	2	3.0	67	100
Subvariable D	48	69.6	10	14.5	9	13.0	2	2.9	69	100
Subvariable E	53	76.8	9	13.0	5	7.2	2	2.9	69	100
Subvariable F	29	42.0	10	14.5	22	31.9		10.1	69	100

BRASIL

	Alto		Bajo		Medio		Nulo		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Subvariable A	28	63.6	11	25.0	3	6.8	2	4.5	44	100
Subvariable B	32	72.7	5	11.4	4	9.1	3	6.8	44	100
Subvariable C	35	85.4	2	4.9	4	9.7	0	0.0	41	100
Subvariable D	32	72.7	5	11.4	5	11.4	2	4.5	44	100
Subvariable E	33	75.0	4	9.1	5	11.4	2	4.5	44	100
Subvariable F	32	74.4	8	18.6	0	0.0	3	7.0	43	100

⁶ Por "nivel de congruencia entre adhesión ideológica y pragmática", se entiende el grado de correspondencia entre la manifestación retórica y la aceptación efectiva de las políticas enunciadas, cuyos valores son: Alto, Medio, Bajo y Nulo.

A- En materia comercial.

El resultado general para ambos países es «alto» - 63.6% Brasil y 75.4% Argentina-. Era esperable en el marco global de la encuesta.

B- En materia laboral.

En el contexto general el nivel es «alto» - 72.7% en Brasil y 53.7% Argentina-. Resulta llamativo el bajo nivel de congruencia demostrado por los argentinos encima del 44% -entre «bajos y «nulos» ya que se encuentra muy por arriba de los restantes niveles. Esto demuestra una vez más, que se encuentra presente, en la adopción de la actitud, el drama de la desocupación que vive la sociedad Argentina.

C- En materia educativa-cultural.

Es el mayor porcentaje de «alto» nivel de congruencia - 85.4% en Brasil y 88% en Argentina-.

D- En materia jurídica-normativa.

Predomina el nivel «alto» con un 72.7% entre los brasileños y un 69,6% en los argentinos, pero, como se podrá apreciar la congruencia es mayor por parte de Brasil.

E- En materia económica-productiva.

Después del mayor nivel en materia educativa le sigue en materia económica-productiva ya que ocupa el segundo lugar entre los más altos niveles de congruencia - 75.0% en Brasil y 76,8% en Argentina-

F- En materia política.

De manera preponderante resalta entre los brasileños el «alto» nivel con un 74.7% , en cambio en Argentina los valores se encuentran repartidos entre los distintos niveles. El 42% alto se ve desvirtuado por la tendencia negativa resultante de la sumatoria de medio, bajo y nulo, que en su conjunto lo superan. Es destacable la alta participación de los funcionarios en la formación del coeficiente del nivel «nulo» -4 sobre un total de 7, de los cuales corresponde uno a sindicalistas, empresarios y especialistas-.

20. INSERCIÓN DEL MERCOSUR EN EL COMERCIO MUNDIAL

PREGUNTA 23- Percibe Ud. mayores oportunidades comerciales para el MERCOSUR con los siguientes bloques económicos y/o países que le mencionará.

El total de encuestados mostró una tendencia a destacar que las mayores oportunidades comerciales para el MERCOSUR se encontrarían dentro de la región -36.4% Brasil y 29.0% Argentina-. Sin perjuicio de ello los argentinos, en un igual porcentaje, se mostraron proclives, también, a destacar que las mayores oportunidades se hallarían en el trato comercial con «todos» los países, los brasileños ubicaron esta alternativa en un segundo lugar. La Unión Europea, en forma común se prioriza en un tercer lugar y el Nafta en un cuarto (Ver pregunta 6).

En el resto de las alternativas los valores son semejantes. Pero, sobresale la circunstancia de que el Este Europeo como así también los países de Asia y Africa no lograron captar la atención de los entrevistados para el comercio con el MERCOSUR, a pesar de la definición de comerciar con «todos».

El comercio con Japón y el Sudeste Asiático, en la opinión argentina, es tan atrayente como el Nafta, en cambio, para los brasileños, a pesar de su perfil exportador, no es tan atrayente.

Esta actitud condice con las corrientes tradicionales de comercio que ha mantenido América Latina en general y especialmente los dos países.

21. MOTIVACIONES QUE INDUJERON A LOS GOBIERNOS A FIRMAR EL TRATADO DE ASUNCIÓN

PREGUNTA 24 -De las razones que le voy a mencionar ¿cuáles considera que fueron más relevantes en la toma de decisión de los gobiernos a la firma del Tratado de Asunción?

ARGENTINA

LUGAR		Nº	%
1º	RAZONES ECONOMICAS	16	23.2
2º	DESARROLLAR EL COMERCIO REGIONAL	10	14.5

BRASIL

LUGAR		Nº	%
1º	MAYOR VENTAJA RELATIVA RESPECTO A PAISES DESARROLLADOS	13	29.5
2º	DESARROLLAR EL COMERCIO REGIONAL	12	27.3

Las motivaciones que indujeron a los gobiernos a firmar el Tratado de Asunción, siguiendo el mismo criterio metodológico, se establecieron por la cantidad de menciones en cada posición, en orden decreciente y excluyendo cualquier otra. En la opinión de los entrevistados, en general, predominó la razón «económica-comercial», como motivación relevante en la toma de decisión de los gobiernos sobre la firma del Tratado de Asunción.

En efecto, en Argentina 16 entrevistados -23.2%- adujeron que la principal razón que motivó a los gobiernos fue de naturaleza «económica» y, en un segundo orden -10 entrevistados -20.3%- para desarrollar el comercio regional.

En Brasil, las respuestas no fueron distintas, si bien consideraron que el motivo principal fue «lograr una mayor ventaja relativa frente al proteccionismo de los países desarrollados» -29.5%- también la motivación -en un segundo orden- fue el “desarrollo del comercio regional” con un 27.3%.

Los brasileños evidencian en su opinión el grave problema que enfrentan los países latinoamericanos, por el aumento del proteccionismo, en sus más variadas formas, que practican los países centrales, afectando en forma creciente su comercio. Tal circunstancia tampoco escapa a los sectores argentinos pero, quizá, es más contundente en Brasil, por su política activa de exportaciones, a diferencia de la Argentina donde las exportaciones fueron siempre una alternativa coyuntural.

Los encuestados tienen en claro que las razones sociales como, «mejorar la calidad de vida de sus poblaciones» o «culturales» no se tuvieron en cuenta por los gobiernos al tiempo de firmar el Tratado de Asunción.

22. CONOCIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL TRATADO DE ASUNCION

PREGUNTA 25 -¿Conoce los objetivos del Tratado de Asunción?

PREGUNTA 26 -¿Podría mencionar alguno de ellos?

Resulta interesante el alto porcentaje de encuestados brasileños y argentinos que no conocen los objetivos del Tratado -31.8% y 17.4%- teniendo en cuenta que, los sectores elegidos suponen cierto grado de conocimiento.

Esta situación se ve agudizada al relacionar estos resultados con los de la pregunta 26 debido a que en «otras respuestas» -36,5% Argentina y 33,3% Brasil- se incluyeron aquellos que erróneamente mencionaron otros propósitos que los expresados en el Tratado.

Claramente resulta que el objetivo más conocido es el de crear un «Mercado Común» y sobre el que mayor grado de ignorancia se tiene es sobre «mejorar las condiciones de vida de sus habitantes».

A efectos de evaluar, con mayor profundidad, en qué medida se conocen los propósitos del Tratado y por el cruzamiento de los resultados de la pregunta 25 con 26, se determinó el «nivel de conocimiento de los objetivos del Tratado de Asunción».⁷

Se tuvieron en cuenta diferentes niveles de conocimiento, «suficiente», «insuficiente» y «nulo».

VARIABLE J: «NIVEL DE CONOCIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL TRATADO DE ASUNCION"»

El nivel promedio de desconocimiento es del 66% sumatoria de «insuficientes» y «nulos»-.

Desagregando por sectores resulta que el mayor nivel de

⁷ Se entiende por "nivel de conocimiento de los objetivos del Tratado de Asunción" al grado de información respecto de la existencia de los objetivos, cuyos valores son: suficiente, Insuficiente y Nulo.

conocimiento en ambos países lo tienen los especialistas -53,8% Argentina y 63,6 Brasil-, concordante con las variables «nivel de conocimiento de los organismos regionales de integración» y «de la organización institucional del MERCOSUR».

El mayor margen de error en los argentinos se registra, en orden decreciente, entre los estudiantes, seguido por los funcionarios y empresarios.

Los estudiantes muestran coherencia con los niveles de conocimiento ya tratados en otras variables, no ocurriendo lo mismo con los funcionarios, que si bien conocen los anteriores esquemas de integración, poco conocen del MERCOSUR, ya que en la variable D así lo demostraron, lo cual es significativamente riesgoso para la población, ya que denota una improvisación en el cumplimiento de sus funciones.

Los empresarios muestran una actitud diferente a la de este último sector, conocen poco de experiencias de integración anteriores, su conocimiento es suficiente respecto a la organización institucional actual, pero desconocen los objetivos del Tratado. Ello es lógico porque el marco jurídico-institucional es el que, potencialmente, les brinda la seguridad jurídica para realizar los negocios y los objetivos pueden ser declamatorios.

Entre los brasileños, quienes demuestran un desconocimiento absoluto son los funcionarios y le siguen los sindicalistas y empresarios.

A diferencia del sector argentino, los funcionarios brasileños, si bien desconocen de integración latinoamericana, revelan conocer las instituciones actuales, pero no así los objetivos expuestos en el Tratado constitutivo. Quizá sean pragmáticos y su explicación se encuentre en el pasado, debido a que en las experiencias anteriores existió, siempre, una incoherencia entre lo retórico de los Tratados y su aplicación.

En cuanto a los sindicalistas y empresarios brasileños, ambos demostraron tener conocimiento de organismos de integración latinoamericanos pero desconocen el MERCOSUR.

23. EVALUACION DE LAS NEGOCIACIONES GUBERNAMENTALES

PREGUNTA 27 -¿Cómo considera que el gobierno está llevando a cabo las negociaciones relativas al MERCOSUR respecto a los objetivos citados por Ud.?

La mayoría de los sectores encuestados en ambos países, consideran que los respectivos gobiernos están negociando «bien» con sus colegas del MERCOSUR.

Sólo un 18.9% de argentinos crítica el desempeño del gobierno argentino y 15.9% -en Brasil- tiene un juicio crítico sobre la actuación del gobierno brasileño.

Los resultados se asemejan a los arrojados por la encuesta realizada, recientemente, por Achard, Flores Silva y González sobre el pensamiento político de las élites argentinas y brasileñas frente al MERCOSUR y coincidimos que «probablemente el juicio sobre la actuación de los gobiernos argentinos y brasileños en las negociaciones relativas al MERCOSUR está ligado al respaldo político y la popularidad de esos gobiernos en un plano más general. El MERCOSUR pasa a ser un ejemplo más de la eficiencia o ineficiencia que las élites ven en el gobierno»⁸. Ello daría explicación a que en ambos países, los funcionarios, ligados a sus gobiernos, son los que evalúan mejor la actuación.

24. OBJETIVOS A PERSEGUIR POR EL MERCOSUR

PREGUNTA 28 -Según su criterio ¿Qué objetivos debería perseguir el MERCOSUR?

En ambos países mayoritariamente la tendencia se inclinó por los objetivos de índole económica a perseguir por el MERCOSUR. El mayor grado de conformidad por estos propósitos se manifestó, en Argentina, por los estudiantes -46,1%- y empresarios -41,7%-. En Brasil no fue distinto, los que denotaron más inclinación fueron los periodistas -100% -, seguido por los estudiantes -50.0%- y empresarios

⁸ ACHARD, Diego, FLORES SILVA Manuel y GONZALEZ Luis Eduardo, "Las elites argentinas y brasileñas frente al MERCOSUR", BID-INTAL, Buenos Aires 1994, pág. 93.

-42.9%-. Tanto los estudiantes como los empresarios muestran una coincidencia con lo expresado en la pregunta 20, sobre áreas a integrar en el MERCOSUR, en donde priorizaron los aspectos económicos-productivos y comerciales.

También, en ambos países se privilegiaron los objetivos sociales y en Argentina los políticos. En este último resultado influyeron en forma preponderante los periodistas.

25. PARTICIPACION SOCIAL EN EL MERCOSUR

PREGUNTA 29 -¿Qué grado de participación considera que han tenido los siguientes sectores sociales en el proceso de integración del MERCOSUR?

ARGENTINA

	MUY ALTO		ALTO		MEDIO		BAJO		M/BAJO		NULO		NS/NC		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
SECTOR GUBERNAMENTAL	53	76.8	13	18.9	2	2.9	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	1.4	69	100
SECTOR LEGISLATIVO	4	5.8	10	14.5	17	24.6	12	17.4	16	23.1	5	7.2	4	5.8	69	100
PYMES	1	1.4	2	2.9	12	17.4	23	33.3	12	17.4	16	23.2	2	2.9	69	100
MULTINACIONALES	35	50.7	21	30.4	1	1.4	3	4.3	2	2.9	0	0.0	7	10.1	69	100
GRANDES EMPRESAS NACIONALES	29	42.0	29	42.0	4	5.8	0	0.0	2	2.9	0	0.0	5	7.2	69	100
SECTOR UNIVERSITARIO	0	0.0	2	2.9	6	8.7	15	21.7	17	24.7	22	31.9	7	10.1	69	100
NIVEL SINDICAL	0	0.0	0	0.0	4	5.8	23	33.3	15	21.7	23	33.3	4	5.8	69	100
NIVEL POPULAR	0	0.0	0	0.0	3	4.3	10	14.5	16	23.2	35	50.7	5	7.2	69	100

BRASIL

	MUY ALTO		ALTO		MEDIO		BAJO		M/BAJO		NULO		NS/NC		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
SECTOR GUBERNAMENTAL	18	40.9	16	36.4	7	15.9	1	2.3	1	2.3	0	0.0	1	2.3	44	100
SECTOR LEGISLATIVO	1	2.3	7	15.9	12	27.3	17	38.6	6	13.6	0	0.0	1	2.3	44	100
PYMES	4	9.1	10	22.7	8	18.2	16	36.4	4	9.1	0	0.0	1	2.3	44	100
MULTINACIONALES	9	20.4	16	36.4	6	13.6	3	6.8	2	4.5	1	2.3	7	15.9	44	100
GRANDES EMPRESAS NACIONALES	9	20.4	17	38.6	6	13.6	0	0.0	2	4.5	0	0.0	10	22.7	44	100
SECTOR UNIVERSITARIO	4	9.1	6	13.6	7	15.9	15	34.1	9	20.4	2	4.5	1	2.3	44	100
NIVEL SINDICAL	1	2.3	2	4.6	9	20.4	17	38.6	11	25.0	3	6.8	1	2.3	44	100
NIVEL POPULAR	2	4.5	1	2.3	6	13.6	8	18.2	16	36.4	11	25.0	1	2.3	44	100

Tanto los brasileños como los argentinos perciben que la participación de los distintos sectores ha sido semejante en ambos países.

Los gobiernos -77,3% en Brasil y 95,7% en Argentina, sumatoria de «altos» y «muy altos»- son los que han tenido el mayor grado de

participación, ello es comprensible porque en cualquier proceso de integración son los gobiernos los que emprenden las negociaciones y firman los Tratados. Pero lo que sí resulta sorprendente es que en el caso del MERCOSUR de forma preponderante acompañaron a los gobiernos los grandes grupos económicos como representantes de sus intereses económicos externos e internos. Ello se ve reflejado en la opinión común de los entrevistados al expresar que las empresas multinacionales -56,8% Brasil y 81,1% Argentina- y los grandes empresas nacionales -59% Brasil y 84% Argentina- son las que tuvieron entre «muy alto» y «alto» grado de participación.

El Parlamento, órgano natural de representación de los ciudadanos a nivel ecuménico y más, dentro de la concepción del llamado «Primer Mundo» el modelo político democrático liberal lo impone de esa manera, los brasileños con un 52,2% -entre bajos y muy bajos- y los argentinos con un 47,8% -sumatoria de bajos, muy bajos y nulos- han considerado que ha sido mínima su participación. Por ello también es que a nivel popular -79,6% Brasil (sumatoria de bajo, muy bajo y nulo) y 88,4% Argentina- se considera que los pueblos involucrados, únicos protagonistas y destinatarios, no han participado. Hay que destacar que en Argentina el nivel «nulo» de participación popular con un 50,7% fue el predominante.

Tampoco ha tenido participación las universidades, núcleos básicos en la formación de la reserva intelectual de un país y dónde la temática de la integración ha sido en forma permanente investigada y estudiada, ello se expresa entre los brasileños con un 59% -de bajos, muy bajos y nulos- y en Argentina con un 78,3%.

Los representantes del sector productivo nacional, las PYMES y el sector sindical, de manera semejante, no han participado. Así lo expresa los sindicalistas en un 70,8% en Brasil y un 88,3 % en Argentina (sumatoria de «bajos», «muy bajos» y «nulos») y en igual forma las PYMES con un 45,5% en Brasil y 73,9% en Argentina.

Esta percepción coincidente entre los países y sectores nos llevan a concluir que en la definición del modelo, que implica una decisión del tipo de sociedad que quieren sus miembros para el futuro, fue producto de los gobiernos y de los grandes grupos económicos.

PREGUNTA 30 -¿Fue Ud. consultado directa o indirectamente en

el proceso que llevó a la decisión de incorporación del país al MERCOSUR?

Solamente un casi 10% de los sectores entrevistados fue consultado directa o indirectamente en el proceso que llevó a la decisión de incorporación de ambos países al MERCOSUR -4,5% Brasil y 7,2% Argentina.

Estos resultados no hacen más que corroborar lo expresado anteriormente en la pregunta 29.

26.IMPACTOS DEL MERCOSUR POR SECTORES ECONOMICOS

PREGUNTA 31 -Según su opinión ¿en cuál de los sectores que le mencionará produce un mayor impacto el MERCOSUR?

Para los sectores argentinos -33,3%- y brasileños 29,5%- el MERCOSUR impacta en «todos» los sectores económicos. Pero los brasileños consideran que el mayor impacto es en el sector «secundario» -31,8%- y en los argentinos las opiniones se encuentran divididas entre el sector «primario» y el secundario -21,7%-. Esta respuesta van a encontrar explicación en lo que expresan en las preguntas 33, 34 y 35.

27.IMPACTOS DEL MERCOSUR SOBRE ASPECTOS LIGADOS AL DESARROLLO

PREGUNTA 32 -Se indica un listado de aspectos que están ligados al desarrollo de nuestros países ¿cómo evalúa el impacto del MERCOSUR sobre cada uno de ellos?

1. DESARROLLO CIENTIFICO-TECNOLOGICO.

En materia de impacto sobre el desarrollo científico- tecnológico, resalta en Argentina la valoración «positiva» -83,3%- en empresarios y periodistas, y de los funcionarios -92,3%-, en cambio entre los sindicalistas y los estudiantes predomina «ni positivo ni negativo».

En Brasil, por su parte, los empresarios, los especialistas y los funcionarios, valoraron positivamente el impacto de manera absoluta -100%-. Como se advierte, la tendencia es coincidente en la valora-

ción «positiva», con mayor índice -10% aproximadamente-, sobre Argentina.

2. ESTABILIDAD POLITICA- INSTITUCIONAL.

El MERCOSUR también actúa positivamente sobre la estabilidad política-institucional, en opinión generalizada de ambos países -76,8% Argentina y -68,2% Brasil-.

Estas respuestas son coincidentes con las respuestas pronunciadas en la pregunta 21 a favor de que el proceso del MERCOSUR favorece la «estabilidad democrática» -73,9% Argentina y 43,2% Brasil-, pero no conciben con las respuestas a la pregunta 18 que la priorizaron en los últimos lugares. Es evidente que los brasileños perciben con menor énfasis los beneficios que la integración pueda traer aparejada en la estabilidad democrática de los países, ya que en la misma pregunta en un 36,4% sostuvieron que ni favorece ni perjudica.

3. CRECIMIENTO ECONOMICO.

El MERCOSUR, en la mayoría de los entrevistados argentinos y brasileños contribuiría significativamente en el crecimiento de las economías nacionales -84,1% Brasil y 76.8% Argentina.

4. CRECIMIENTO COMERCIO EXTERIOR.

Con relación al crecimiento del comercio exterior, en un contexto altamente positivo -86,9%- en Argentina, la opinión positiva de los empresarios es llamativamente baja, así como es excepcionalmente alta la opinión negativa -16,7%-. Nótese que la respuesta negativa es la única, y que la positiva es la menor (20% por debajo del promedio). Esto puede ser atribuido al impacto de la importación indiscriminada sobre los establecimientos nacionales pertenecientes al segmento empresarial relevado -PYME-.

En Brasil el porcentaje es de 88.6% de opinión favorable

5. OCUPACION DE LA MANO DE OBRA.

En el caso del impacto sobre la ocupación de la mano de obra el MERCOSUR resulta ser «negativo» -42%- en opinión argentina. Más allá de toda declamación en torno a la flexibilización y a los

costos laborales argentinos, los empresarios muestran una opinión rotundamente crítica de las consecuencias del modelo en lo que a este indicador se refiere. Sólo los sindicalistas muestran un índice superior en la visión negativa.

En cambio en Brasil la opinión manifiesta que el impacto sobre el aumento de la ocupación es «positivo» en un 50%.

6. PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA.

Al evaluar el impacto sobre la pequeña y mediana empresa, en Argentina, ningún grupo, salvo los sindicalistas, tal como en el caso anterior tiene una visión tan crítica de la incidencia del MERCOSUR sobre la PYME, como los empresarios -58,3%-, en claro contraste con la percepción de los funcionarios que es 61,5% positiva. Los funcionarios muestran un nivel marcadamente más alto, en las respuestas positivas, y bajo en las negativas, que el promedio general. Esto nos podría poner en la disyuntiva de decidir si atribuir las discordancias a convencimiento en torno al modelo y sus consecuencias o a una respuesta discursiva. Contrariamente a lo que ocurre en Argentina, los brasileños perciben que el impacto sobre la pequeña y mediana empresa es «positivo» en un 65,9%.

7. GRANDES GRUPOS ECONOMICOS.

No hay duda de que la percepción unánime es que los grandes favorecidos en el MERCOSUR son los «grandes grupos económicos», en ambos países -75% Brasil y 95,6% Argentina-. Es evidente que éstos son los incluidos del modelo de tipo comercialista, que contempla precisamente a los grandes grupos económicos como dinamizadores del proceso. El mayor énfasis puesto en la opinión argentina refleja, quizá también, las consideraciones de orden nacional.

8. SALUD.

Evidentemente se percibe que la tendencia en materia de salud es la de desvincular al MERCOSUR de toda consecuencia sobre este aspecto. Sectorialmente, sindicalistas, empresarios y especialistas argentinos son los que tanto en la opinión «positiva», como en la «negativa», permiten percibir una visión crítica. En Brasil la actitud crítica la asumen los funcionarios.

9. EDUCACION.

Es sorprendente el resultado positivo en el sector educación» - 52,3 % Brasil y 52,2% Argentina-, si se tiene en cuenta que las reformas habidas en el sistema educativo son independientes del MERCOSUR. Sería interesante saber qué elementos tuvieron en vista los encuestados al contestar.

10. ECONOMIAS REGIONALES.

En materia de impacto sobre las economías regionales, en Argentina es «negativo» -47,8%. Es destacable que la visión de los funcionarios y de los empresarios en esta materia sea, casi exactamente, contrapuesta. Valen en el caso las observaciones formuladas al evaluar el impacto sobre las PYMES. Si sindicalistas y empresarios -directamente inmersos en el sistema productivo- y especialistas, coinciden en una tendencia negativa, sorprende que los funcionarios perciban la incidencia de distinta forma.

A diferencia de Argentina, en Brasil el impacto del MERCOSUR sobre las economías regionales se considera positivo en un 68,2%.

Si ocupación de la mano de obra, pequeña y mediana empresa, salud y economías regionales tienen un índice tan bajo de valoración positiva, para los argentinos, debe entenderse que, excepción hecha de educación -con las salvedades formuladas-, las restantes áreas vinculadas al aspecto social son valoradas como la «asignatura pendiente» del modelo. De manera semejante los brasileños perciben que la ocupación de la mano de obra, la salud, la educación, la pequeña y mediana empresa son las menos favorecidas del proceso, a excepción de los grandes grupos económicos.

VARIABLE F: «“ IMAGEN DEL MERCOSUR COMO MODELO DE INTEGRACION”»

Atento a las respuestas obtenidas en la pregunta 32 «sobre impactos del MERCOSUR sobre aspectos ligados al desarrollo de los países» y la pregunta 18 sobre las «ventajas del MERCOSUR» y su combinación con la pregunta 4 sobre la «opinión de la inserción de los países en el MERCOSUR», se construyó la variable F «Imagen del MERCOSUR como modelo de Integración»⁹. Sus valores son «Positivo», «Indefinido» y «Negativo», sobre distintas materias.

a- Desarrollo científico-tecnológico.

En ambos países se percibe que el MERCOSUR es positivo en esta materia -55,5% Brasil y 56,9 Argentina-, pero los valores de indefinidos también resultan importantes.

Llama la atención la coincidencia sectorial tanto en los sindicalistas como en los estudiantes, que se encuentran por debajo de los valores promedios de positivo, al considerar que es «indefinido» y «negativo», cuando es un elemento de vital importancia para el logro de un desarrollo independiente.

b- Estabilidad democrática.

En Brasil por amplia mayoría consideran que sobre la estabilidad democrática la imagen es «indefinida», mientras que en Argentina los valores en forma igualitaria se dividen entre «positivo» e «indefinido».

Es evidente que no se perciben otros efectos de la integración como son los de esta materia.

c- Crecimiento económico.

Los efectos sobre el crecimiento económico se perciben de una manera clara como «positivo», aunque con mayor énfasis en Brasil, a pesar que los sindicalistas y funcionarios se encuentran por debajo del promedio general y con una inclinación hacia el «indefinido». En Argentina son nuevamente los sindicalistas y los especialistas que no consideran que el impacto sea positivo, ya que los primeros se definen por «indefinido», mientras que los segundos, su opinión se encuentra dividida entre «indefinido» y «positivo». Evidentemente perciben como «positivo» los efectos comerciales, como se comprueba en el análisis comercial (subvariable f), pero no comparten la opinión que el incremento del comercio, por sí solo, lleve al crecimiento económico.

d- Educación y cultura.

Resulta claramente expresado por los entrevistados la imagen

⁹Por "Imagen del MERCOSUR como modelo de integración", se entiende la evaluación del tipo de integración implementada aen el proceso MERCOSUR, cuyos valores son: Positivo, Negativo e Indefinido.

«indefinida» del MERCOSUR en este ámbito -61,7% Argentina y 38,9% Brasil-.

Esta expresión no es coherente con lo manifestado en la pregunta 32, lo que demostraría lo declamativo de esa respuesta, ya que en la pregunta 18 le habían asignado los últimos lugares entre las ventajas del MERCOSUR. Por ello en esta variable muestran claramente que las transformaciones ocurridas en esta materia han dependido de las políticas nacionales y no del MERCOSUR.

Entre los argentinos los que mayor incidencia tuvieron en definir la imagen fueron los funcionarios, periodistas y especialistas y con relación a los brasileños sindicalistas, periodistas y estudiantes.

e- Desarrollo social.

El universo encuestado muestra expresamente una imagen «indefinida» y «negativa» del MERCOSUR en su dimensión social. Los argentinos en un 45,1% definen «negativo» y sectorialmente los que mayor influencia han aportado a la definición fueron los sindicalistas, empresarios y funcionarios. Los pares brasileños definen la imagen «indefinida» con un 39,2%, pero estudiantes, funcionarios y especialistas son los que inciden en el resultado.

Sectorialmente, como se podrá apreciar los funcionarios de ambos países, vinculados en las negociaciones, son los que poseen una imagen crítica, lo cuál evidencia que se tiene conciencia real de la limitación del modelo en este aspecto.

f- Comercio exterior.

Para los argentinos la imagen «positiva» -71,6%-del modelo se encuentra, sin lugar a duda, en el comercio exterior y ello es reconocido palmariamente por los funcionarios -92%.

En Brasil la preponderancia de esta imagen es definitoria también, -68,9%- y empresarios, especialistas y estudiantes han sido los que más han contribuido en la expresión, concordante con el crecimiento económico.

ARGENTINA

	Positivo		Indefinido		Negativo		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Subvariable A	37	56.9	23	35.4	5	7.7	65	100
Subvariable B	29	48.3	29	48.3	2	3.3	60	100
Subvariable C	43	68.2	19	30.1	1	1.6	63	100
Subvariable D	13	21.7	37	61.7	10	16.7	60	100
Subvariable E	54	16.6	125	38.3	147	45.1	326	100
Subvariable F	179	71.6	58	23.2	13	5.2	250	100

BRASIL

	Positivo		Indefinido		Negativo		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Subvariable A	20	55.5	14	38.9	2	5.5	36	100
Subvariable B	9	24.3	24	64.9	4	10.8	37	100
Subvariable C	30	81.1	6	16.2	1	2.7	37	100
Subvariable D	12	33.3	14	38.9	10	27.8	36	100
Subvariable E	73	36.7	78	39.2	48	24.1	199	100
Subvariable F	104	68.9	42	27.8	5	3.3	151	100

Para los brasileños lo más «positivo» del MERCOSUR se encuentra en su contribución al «crecimiento económico» y al incremento del «comercio exterior». La indefinición es en lo político y las limitaciones del modelo se encontrarían en los aspectos, «educativo-cultural» y «social», teniendo en cuenta el grado de indefinición y el alto valor asignado a lo «negativo».

En los argentinos de manera coincidente con sus pares brasileños «el crecimiento económico» y el aumento del «comercio exterior» resulta ser lo más beneficioso del modelo y aquellos aspectos que no tendrían vinculación se centran en la «consolidación democrática» y «educativos- culturales», la limitación del modelo reside en lo «social».

28. IMPACTOS DEL MERCOSUR POR RAMA DE ACTIVIDAD.

PREGUNTAS:

33 - *¿Y sobre los siguientes sectores?*

34 - *¿En cuál de las opciones siguientes tendría mayor gravitación?*

35 - *¿ En cuál de las opciones siguientes tendría mayor gravitación?*

1. Sector textil:

En Argentina, coinciden empresarios y sindicalistas en la percepción de un impacto negativo muy alto -83.3%- del MERCOSUR sobre el sector textil. En este sector hay coincidencia en la valoración aún con los funcionarios, que en general expresan posiciones más positivas que el resto. Ello no obstante, son los funcionarios quienes tienen la visión más positiva del impacto sobre el sector. La tendencia demostraría que éste es un sector de difícil supervivencia.

En Brasil, en cambio, la tendencia en la valoración del impacto es positiva -50%-, lo que se corresponde con el grado de desarrollo del sector, tanto en lo productivo como en la faz comercial.

PREGUNTA 34: Hay una clara tendencia, en Argentina, en la apreciación de que el impacto positivo en el sector resulta de la incorporación de nuevas tecnologías -63,6%-. Si se tiene en cuenta que el impacto visualizado para el sector es predominantemente negativo -aún entre los funcionarios-, esta tendencia resulta en los hechos, neutralizada.

En Brasil, como correlato lógico, el impacto positivo se atribuye, mayoritariamente al aumento del comercio -63,6%-. Pero, destaca la respuesta del sector empresarial, que, si bien se incluye en la tendencia, atribuye un 40% a la incorporación de tecnología.

PREGUNTA 35: Hay una notable paridad entre las causas del impacto negativo percibidas entre los empresarios, especialistas y periodistas argentinos. Coinciden en la valoración funcionarios y sindicalistas, lo cual es la primera vez que sucede desde que comenzamos a tratar los sectores productivos. Cabría preguntarse si los sindicalistas tuvieron en vista el «costo argentino», fundamentalmente atribuido al costo laboral al momento de contestar esta pregunta.

En el caso de Brasil, lo interesante es que el 100% de la respuesta negativa corresponde a los empresarios, que consideran que

los costos de producción son asimétricos. Esta respuesta es tan sorprendente como la de los estudiantes argentinos en materia de agricultura.

2. Sector siderúrgico:

Las respuestas de los empresarios argentinos muestran cabalmente la realidad del sector, desde el momento que siderurgia incluye tanto la rama metalmecánica, fuertemente afectada desde hace varios años, y más aún desde la apertura económica, como los laminados de acero y caños sin costura, entre otros sectores favorecidos por el MERCOSUR. Es llamativo el resultado de la encuesta entre funcionarios, ya que si hay que marcar una tendencia, la misma es «negativa».

En Brasil, la valoración, si bien es positiva -34,1%-, debe ser correlacionada con el alto porcentaje de «ni positivo-ni negativo» -15,9%-. Estas respuestas deben ser interpretadas en el marco del desarrollo del sector en Brasil, industria pesada, en manos estatales, en general, casi exclusivamente.

PREGUNTA 34: Es marcada la tendencia, en cuanto a la valoración positiva en lo comercial -80,4% Argentina y 62,5% Brasil. Entre los empresarios argentinos se vuelve a presentar la dualidad marcada en la pregunta 33, lo que demuestra que estamos en presencia de un sector claramente multifacético. En los estudiantes argentinos, se repite, como en el caso textil, la visualización comercial del impacto del MERCOSUR, lo que induce a pensar que el grupo está influenciado por los aspectos difundidos desde los ámbitos formadores de opinión.

PREGUNTA 35: Nuevamente estamos, en Argentina, frente a una marcada paridad entre las causas posibles de impacto negativo. Si se parte de la respuesta para este sector por los empresarios a la pregunta 33, cabría preguntarse en que rama de la siderurgia pensaban los empresarios que dieron estas respuestas. En Brasil, nadie contestó negativamente a la pregunta antecedente en este sector.

3. Agricultura:

En Argentina, excepción hecha de los estudiantes, el resultado muestra que, así como entre los sectores empresariales no hay duda de

que los favorecidos son los grandes grupos económicos, entre los sectores productivos, el percibido como favorecido es el agrícola - 69,6%. Merece una valoración particular el caso de los estudiantes, que muestra una tendencia opuesta a los demás, cuyos resultados serán evaluados en la pregunta 35. Distinto es el caso de Brasil, donde las respuestas «positivas» llegan sólo al 31,8%, destacándose la evaluación «negativa» -22,7% en general-, índice al que los sindicalistas aportan un significativo 42,9%.

PREGUNTA 34: Es llamativo que en este sector aparezca, en Argentina, por primera vez, la incorporación de tecnología en la valoración positiva de los sindicalistas. Más allá de esto, claramente la percepción del impacto positivo está orientada al comercio -80,4%- . En Brasil, por su parte, las opiniones se encuentran divididas entre la posibilidad de incorporación de tecnología y de incrementar el comercio.

PREGUNTA 35: Cabe preguntarse sobre qué base, los sindicalistas argentinos que perciben impacto negativo en la agricultura, lo atribuyen a que los costos de producción son asimétricos. Nuevamente aparece en la valoración cuestionarse sobre el «costo argentino», imputable, en el caso a los productos agrícolas industrializados. Es llamativa la respuesta de los estudiantes desde el momento que, al menos en commodities agrícolas -rubro más conocido- el país beneficiado es Argentina. Tratándose de un sector en el que el «beneficio» de Argentina es ostensible. La respuesta equilibrada, en la causa del impacto negativo en Brasil, es lo esperable.

4. Informática:

Estamos en presencia de un sector en el cual la tendencia más marcada, en Argentina, es «negativa». Como se trata de un sector empresarial no relevado, se puede considerar que las opiniones «negativas» de los empresarios responden a conceptos vigentes en ese segmento. En Brasil, en cambio, el impacto se evalúa como positivo en un 43,2%. Llama la atención el bajo índice positivo -44,4%- entre los empresarios, desde el momento que hay participación sustancial del sector entre los encuestados. No es despreciable el índice acumu-

lado entre «ni positivo-ni negativo» y «no sabe-no contesta», que supera el 40%. No parece ser, éste un sector muy conocido.

PREGUNTA 34: En Argentina, pareciera que la asociación entre informática e incorporación de tecnología fuera un reflejo, desde el momento que más allá del conocimiento periodístico sobre el desarrollo informático de Brasil, no es común encontrar en el mercado productos de ese origen, sean éstos de software o de hardware. Los mismos brasileños ratifican esta interpretación, al valorar en un 72,7% como positiva la posibilidad de incorporar tecnología en el marco del MERCOSUR.

PREGUNTA 35: Aquí aparece, en la valoración de los funcionarios argentinos, el fantasma -cuya existencia debe ser acreditada- del desarrollo informático de Brasil. La única respuesta negativa a la pregunta antecedente, en Brasil, correspondió a un empresario, el que atribuye ese impacto a la asimetría de los costos de producción.

29. CONTRATOS UTILIZADOS CON MAYOR FRECUENCIA ENTRE EMPRESAS DENTRO DEL MERCOSUR.

PREGUNTA 36 -*De los contratos que se mencionan ¿tiene conocimiento de los que se formalizan con mayor frecuencia entre empresas dentro del MERCOSUR?*

Los contratos mencionados fueron:

- Compraventa
- Distribución
- Agencia
- Concesión
- Franchising
- Joint Venture
- Transferencia de tecnología

Destaca la tendencia positiva de las respuestas referidas a compraventa y el desconocimiento de las nuevas formas contractuales, salvo para el caso del joint venture.

Resulta entonces, un amplio predominio, como contrato celebrado en el marco del MERCOSUR, de los contratos de compraventa,

distribución y de joint ventures.

30. CONTRATOS REALMENTE CELEBRADOS POR LOS ECUESTADOS

PREGUNTA 37 -*Si Ud. contrata en el marco del MERCOSUR, ¿que tipo de contrato utiliza?*

Se repite aquí la tendencia hacia compraventa, joint venture y distribución, remarcándose que el único empresario brasileño que contrata en el MERCOSUR lo hace a través de joint venture.

31. CONCLUSIONES

Cuál era el punto de partida de este trabajo de campo?, Qué buscamos con esta investigación? *Determinar desde una base empírica cómo se puede orientar, prospectivamente, el modelo de integración MERCOSUR hacia el desarrollo económico, social, político y cultural armónico y equilibrado de los países que lo integran.*

Este nivel de investigación cuantitativa nos permitió llegar a las siguientes y principales conclusiones cualitativas, sin perjuicio del rico material que brindan sus resultados para poder encarar futuras investigaciones.

a. **La política exterior de los países se debe orientar a privilegiar sus relaciones mutuas** y de esta manera superar los problemas geopolíticos que los distanciaron en el pasado.

b. Los **brasileños** sostienen que la política exterior de su país debe, además, priorizar a los **países latinoamericanos** y los **argentinos**, a los **países del Tercer Mundo**, en discordancia con política internacional vigente.

c. **La integración es concebida desde una perspectiva latinoamericana** y ésto no admite más discusión.

d. **El MERCOSUR no debe extenderse a países no latinoamericanos.** En caso de extensión hacia el Norte del continente, no debe ser en forma individual con EE.UU. sino que a través del bloque económico NAFTA, lo que la convertiría en una integración americana.

e. **No se evidencia la divergencia geopolítica de los gobiernos.** Después de la ratificación del NAFTA en 1993 se agudizaron las

diferencias en el perfil de la política exterior argentina y la de sus pares brasileños con relación a la integración. Mientras que Brasil plantea un Área de Libre Comercio Sudamericana (A.L.C.S.A.), Argentina expresa en forma permanente su aproximación al NAFTA y sus «relaciones carnales» con EE.UU.

f. **El MERCOSUR denota un grado generalizado de aceptación, con una adhesión media y con una intensidad de espíritu alta. Existe un alto nivel de congruencia entre la adhesión retórica y la pragmática.**

g. **Se muestra un juicio crítico con relación a la experiencia de integración latinoamericana.** Expresado en forma clara y común con relación al Grupo Andino y CARICOM y en una tendencia negativa con la ALALC-ALADI.

h. **La integración es concebida como fenómeno multidimensional.** No obstante la preeminencia de los aspectos económicos, se enfatiza en lo social.

i. **Argentinos y brasileños difieren en la imagen de la funcionalidad institucional del MERCOSUR,** negativa para los primeros e indefinida para los segundos.

j. **Suprimirían, de la actual organización institucional, la Comisión Parlamentaria y el Foro Consultivo Económico y Social.**

k. **Crearían órganos supranacionales de índole jurisdiccional y parlamentaria.**

l. **Las ventajas del MERCOSUR son de índole económica-comercial.**

m. **Las desventajas son el desarrollo desigual de los países y la desocupación.**

n. **Los beneficios del modelo son de índole económico-comercial.**

o. **Las limitaciones percibidas son sociales** ya que, educación, salud, ocupación de mano de obra, pequeñas y medianas empresas y economías regionales son los aspectos desfavorecidos del proceso.

p. **Los grandes grupos económicos son los mayores beneficiarios del modelo.**

q. **La elección y adopción del modelo fue producto de la decisión de los gobiernos y de los grandes grupos económicos internos y externos.**

r. **Se desliga al modelo de cualquier efecto sobre la marginalidad social.**

s. **No se percibe que el modelo pueda contribuir a la consolidación**

democrática de los países.

t. En el **mercado latinoamericano** se encuentran las **mayores oportunidades comerciales** para el MERCOSUR.

En resumen, las respuestas se han orientado, fundamentalmente, en favor del cambio de modelo, y por el establecimiento de uno que sea superador de esquemas de integración ya perimidos y en crisis. Pero, además, los encuestados piensan que esta decisión no debería ser sectorial ni burocrática, sino que debe ser apoyada por los pueblos. Si bien se reconoce una viabilidad económica alta al MERCOSUR, la viabilidad misma del proyecto, requiere de su legitimación a través del consenso popular y la conciliación de intereses.

INSTITUTO DE INTEGRACION LATINOAMERICANA

Directora: Dra. Noemí Beatriz Mellado

Secretario: Dr. Sergio R. Palacios

CURSO DE POSGRADO

Maestría en Integración Latinoamericana

Se inició en agosto de 1984. Las características principales son las de su carácter multidisciplinario, tanto para el ingreso de profesionales de distintas carreras, como por el contenido de sus estudios.

El título que se otorga es el de Magister en Integración Latinoamericana.

Objetivos

- Contribuir a una eficaz formación que capacite para participar en las actividades académicas o de investigación ligadas a la problemática de la integración.

- Transmitir una visión global de la integración latinoamericana que complete, tanto teórica como metodológicamente, la posible perspectiva sectorial adquirida previamente en la enseñanza de grado.

- Promover un ámbito de reflexión que permita el intercambio de las distintas visiones sectoriales sobre la interpretación de las problemáticas de América Latina y su integración, con el fin de lograr una visión globalizadora y así optimizar el grado de conocimiento necesario para dar respuesta a la problemática de la integración.

- Promover la integración de la docencia y la investigación como parte esencial del conocimiento y el trabajo.

Estructura

La Maestría se estructura en dos años académicos.

Está estructurada sobre la base de cursos regulares, seminarios y tesis de grado. Se compone de quince (15) asignaturas, divididas en ocho (8) materias obligatorias y siete (7) seminarios optativos articulados entre sí de manera de posibilitar el logro de los objetivos.

El título de Magister se otorga una vez completada la Tesis de Grado. Algunas de las materias que se dictan son: Teoría de la Integración; Relaciones Económicas Internacionales; Integración Latinoamericana; Política Internacional; Metodología y Técnicas de la investigación social; Derecho de la Integración; Derecho Internacional Económico; Relaciones Interamericanas; La dimensión social de la integración; Historia Latinoamericana; Instrumentos de Comercio Exterior; Geografía Económica Latinoamericana.

La Maestría se dicta en la Sede del I. I. L., sito en la calle 10 N° 1074 de la ciudad de La Plata, y en la Sede de la Fundación Prebisch, sita en el Pasaje de la Piedad 24, Capital Federal, telefax: 371-3134.

Memoria de actividades desarrolladas por el Instituto de Integración Latinoamericana durante 1995

I - ACTIVIDADES ACADEMICAS

I - 1 - Maestría en Integración Latinoamericana

I - 1 - A - Dictada en la Sede del Instituto los días martes y viernes de 18 a 21,30 hs.

I - 1 - B - Convenio de Cooperación entre la UNLP y la Fundación Prebisch:

Por el mismo, desde el primer cuatrimestre de 1996 se dictará en su sede de la ciudad de Buenos Aires la Maestría en Integración Latinoamericana. Con ese objetivo, entre el 3/10/95 y el 28/11/95 fue dictado un Curso de Nivelación para la Maestría en Integración Latinoamericana, en la sede de la Fundación; a cargo de: Dr. Marcelo Halperín, Dr. Aldo Ferrer, Dr. Jorge Villanueva, Dr. Gregorio Weinberg, Dr. E. García Vazquez, Dr. R. Cibbotti, Dr. Fernando Porta, entre otros.

II - ACTIVIDADES DE EXTENSION

II - 1 - Curso de Capacitación Profesional

“Mercosur. Nuevo Escenario para la Inversión y el Comercio”. Dirigido a profesionales de Ciencias Económicas. Abogados. Ingenieros. Empresarios. Estudiantes avanzados. Los docentes que tuvieron a cargo el dictado del curso fueron: Sergio

Palacios, Sergio Passaretti, Rita Gajate y María Luciana Alf. Se desarrolló entre el 17/8/95 y el 28/9/95 en la Sede del Instituto.

El Curso de Capacitación Profesional reemplaza al curso Básico de Capacitación Económica.

II - 2 - Cursos de Idioma Portugués

II - 2 - A - **Curso Básico de Portugués. Nivel I.** Dictado desde el 11/4/95 en la sede del Instituto los días martes de 16 a 18 hs.

II - 2 - B - **Curso Básico de Portugués. Nivel II.** Dictado desde el 7/4/95 en la sede del Instituto los días martes de 16 a 18 hs.

II - 2 - C - **Curso Básico de Portugués. Nivel I.** Dictado desde el 18/8/95 en la sede del Instituto los días viernes de 16 a 18 hs.

II - 2 - D - **Curso Básico de Portugués. Nivel I.** Dictado desde el 1/9/95 en la sede del Instituto los días martes de 16 a 18 hs.

II - 3 - Curso de Capacitación Integral en Comercio Exterior.

Estuvo a cargo de los siguientes docentes: Lic. Ethel Giuliano, Dr. José Sbatella, Lic. Cristina Zapata, Dr. Carlos Ledesma, Dra. Mónica Navarro, Dra. Inés Romano y Dr. Jorge Metz. Fue dictado los días lunes de 18,30 a 20,30 hs. en la sede del Instituto y su organización fue conjunta con la Fundación de Estudios Regionales.

II - 4 - Seminario Internacional

"La Zona Franca en el Desarrollo Empresarial Regional".

Desarrollado los días 7 y 8 de noviembre de 1995 en el Aula Dardo Rocha de la sede de la Universidad Nacional de La Plata. Fueron expositores del Seminario los siguientes especialistas: Lic. Carlos A. Ledesma, Dr. Gilberto Rossi, Dr. Mario Sixto Portela, Lic. Ricardo Rozemberg (Consultor Cancillería Argentina), Dr. Carlos Fleitas (Secretario Embajada de Paraguay), Esc. Alvaro Mastroiani Bernasconi (Autor del proyecto Zona Franca en Uruguay), Dr. Alberto E. Santos (Asesor Letrado del Ente de Administración y Explotación de la Zona Franca La Plata)

II - 5 - Conferencia sobre la Organización Mundial de Comercio

Dictada el 17/10/95 a las 18 hs. en la sede del Instituto por el Lic. en Derecho Dietmar W. Prager. Miembro e Investigador del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Viena, Austria.

II - 6 - Participación en eventos científicos

Durante el año 1995 miembros del Instituto han participado en calidad de Invitados Especiales y/o en las siguientes reuniones

científicas:

II - 6 - 1 - **IV Encuentro Internacional de Derecho de América del Sur. El Desarrollo de la Integración hacia el Siglo XXI: Realidad y Perspectiva.** Universidad de la República Oriental del Uruguay, Facultad de Derecho. Entre el 17 y 20 de mayo de 1995. Invitados especiales y expositores: Noemí Beatriz Mellado, Noemí L. Olivera, Sergio Passarétti y Luis Manuel Urriza.

II - 6 - 2 - **XIII Congreso de la Asociación Argentina de Derecho Internacional y VII Congreso Argentino de Derecho Internacional.** La Rioja, 29 de junio al 1 de julio de 1995. Invitada Especial y Expositora: Noemí B. Mellado.

II - 6 - 3 - **III Forum Universitario sobre Mercosur.** Universidad Federal de Mato Grosso do Sul. Campo Grande, Brasil, 18 al 20 de setiembre de 1995. Invitados Especiales y Expositores: Noemí B. Mellado, Noemí L. Olivera, Sergio F. Passaretti y María Luciana Alí.

II-6-4- **VI Jornadas sobre Integración Regional "Estado, Mercado y Sociedad en el Mercosur"**. Universidad Nacional de Rosario, del 1 al 3 de junio de 1995. Invitados Especiales y Expositores: Noemí L. Olivera, María Amelia López, Sergio Passaretti y Graciela De Ortuzar.

En los eventos mencionados también participaron alumnos de la Maestría de Integración Latinoamericana.

III - ACTIVIDADES DE INVESTIGACION

III - A - Investigaciones desarrolladas por el Instituto dentro del Programa de Incentivos al Docente Investigador (Decreto 2427/93).

III - A - 1 - **"Mercosur. Estrategias y Alternativas de Integración"**. Investigación finalizada. Informe final presentado el 30/6/95 a la Universidad Nacional de La Plata. Investigadores: Dra. Noemí L. Olivera, Lic. María Rosa Deagustini, Lic. María Amelia López, Profesora María Cecilia Zappettini, Profesora María Graciela De Ortuzar, Dra. Rita M. Gajate, Dr. Sergio F. Passaretti, Dr. Luis Manuel Urriza y Lic. María Luciana Alí.

Directora de Investigación: Dra. Noemí B. Mellado.

III - A - 2 - **"Argentina-Brasil. Relaciones Bilaterales y Opciones Estratégicas frente al Orden undial. Sincronías y Asincronías"**. Subproyecto de investigación. Informe parcial presentado.

Investigadores: Dr. Luis Manuel Urriza y Lic. Darío Pignotti.

Directora de Investigación: Dra. Noemí B. Mellado.

III - A - 3 - **“Viabilidad de una Zona Franca en el Gran La Plata y su compatibilidad con el Mercosur”**. Investigación en curso, iniciada el 1/7/95.

Investigadores: Dr. Sergio Passaretti, Dra. Rita Marcela Gajate, Lic. María Amelia Lopez, Prof. María Cecilia Zappetini, Prof. Mirta Miranda, Lic. María Luciana Alf.

Directora de investigación: Dra. Noemí B. Mellado.

Co-directora de investigación: Dra. Noemí L. Olivera.

III - A - 4 - **“Alternativas de Inclusión Regional en el Mercosur. El caso del Gran La Plata”**. Investigación en trámite de acreditación.

III - B - Formación de Recursos Humanos

Presentación en el llamado para becas de investigación de la Universidad Nacional de La Plata, a la Lic. María Luciana Ali con el proyecto de investigación: “Integración regional, Política Exterior de la República Argentina. Caso Argentino-Brasilero. 1983-1995”.

IV - PUBLICACIONES DEL INSTITUTO

IV - 1 - Revista Semestral con Referato: **“Aportes para la Integración Latinoamericana”**. Año 1. Número 1. Julio de 1995.

La publicación N° 2 se encuentra en etapa de impresión.

IV - 2 - Cuaderno de Trabajo N° 57. **“Opinión de los Sectores Sociales sobre el Mercosur y sus Alternativas”**. Trabajo de investigación del Instituto de Integración Latinoamericana. Dra. Noemí B. Mellado y Lic. María Luciana Alf. Noviembre de 1995.

V - BIBLIOTECA

Durante el año 1995 la Biblioteca especializada del Instituto ha incorporado alrededor de 500 volúmenes a través del sistema de canje.

Programación del Instituto de Integración Latinoamericana para el año 1996

I - ACTIVIDADES ACADÉMICAS

I - A - 1 - 14° y 15° Promoción en la Maestría en Integración Latinoamericana en Sede de este Instituto.

I - A - 2 - 1º Promoción en la Maestría en Integración Latinoamericana en Sede de la Fundación Prebisch.

II - ACTIVIDADES DE EXTENSION

II - A - **Cursos de Capacitación Profesional**

II - A - 1 - Integración Latinoamericana.

II - A - ! - Comercio Exterior.

II - B - **Cursos de idioma portugués**

II - B - 1 - Nivel Básico

II - B - 2 - Nivel intermedio

II - C - **Ciclo de Conferencias** sobre las problemáticas económicas-sociales de América Latina en el contexto internacional.

II - D - **IV Foro Universitario del Mercosur.** El Instituto de Integración Latinoamericana fue seleccionado como Sede y Responsable de la organización y realización del evento, en ocasión del III Forum Universitario del Mercosur, realizado en Matto Grosso, Brasil. Su realización está prevista entre los meses de octubre y noviembre. La finalidad es la presentación y discusión de los trabajos de investigación sobre las problemáticas económicas, jurídicas y sociales de la integración, desarrollados en las Universidades de los cuatro países integrantes del Mercosur.

II - E - Se preveé la **participación** de los integrantes de la Cátedra de Economía Política y equipo de investigación de eventos científicos a realizarse en el país y en el exterior.

III - ACTIVIDADES DE INVESTIGACION

III - A - Dentro del programa de incentivos al docente-investigador del Ministerio de Educación y Cultura de la Nación.

III - A - 1 - **“Viabilidad de una Zona Franca en el Gran La Plata y su compatibilidad con el Mercosur”.** Investigación en curso, iniciada el 1/7/95.

Investigadores: Dr. Sergio Passaretti, Dra. Rita Marcela Gajate, Lic. María Amelia Lopez, Prof. María Cecilia Zappetini, Prof. Mirta Miranda, Lic. María Luciana Alí.

Directora de investigación: Dra. Noemí B. Mellado

Co-directora de investigación: Dra. Noemí L. Olivera

III - A - 2 - **“Alternativas de inclusión Regional en el Mercosur. El**

caso del Gran La Plata". Investigación en trámite de acreditación.

III - B - FORMACION DE RECURSOS HUMANOS

Presentación en el llamado para becas de investigación de la Universidad Nacional de La Plata, a la Lic. Mariana Luciana Ali con el proyecto de investigación: **"Integración regional, Política Exterior de la República Argentina. Caso Argentino-Brasileño. 1983-1995"**.

IV - PUBLICACIONES

Se prevé continuar con la publicación de la Revista **"APORTES PARA LA INTEGRACION LATINOAMERICANA"** así como con los **Cuadernos de Trabajo**.

V - BIBLIOTECA

Se continuará ampliando el material bibliográfico a través del sistema de canje.

Este libro se terminó de imprimir en el mes de marzo de 1996
en los talleres de Gráfica San Marco S.R.L.
Calle 24 N° 1690 - La Plata