

LOS ACTORES SOCIALES EN LA INTEGRACION REGIONAL. ALGUNAS REFLEXIONES ACERCA DE SU PARTICIPACION EN EL G-3 Y EL MERCOSUR

Rita Giacalone*

R E S U M E N

Este artículo reflexiona acerca del debate sobre la necesidad de que los actores sociales participen en el proceso de integración regional. Se consideran dos momentos posibles para dicha participación (en la etapa de formulación y diseño y en la etapa posterior de ajuste a los efectos de su implementación) y se distingue también entre actores sociales del sector productivo y otros actores sociales. Nuestro interés se centra en los primeros y, en especial, en los empresarios a partir de los casos del Grupo de Los Tres y del MERCOSUR, pero los resultados sugieren planteamientos más generales para acceder al tema.

Palabras Claves: actores sociales, empresarios y Estado, enfoques pluralistas

Social actors in regional integration. Some reflections about their participation in the G-3 and MERCOSUR

ABSTRACT: *This article deals with the participation of social actors within the present process of regional integration taking place in Latin America. The social dimension of integration includes two moments when social actors from both the productive and non-productive sectors can claim the right to participate in the process. Our interest concerns the social actors of the productive sector, mainly business, in the Group of Three and MERCOSUR, but the results permit us to suggest some general approaches to the subject.*

Key Words: social actors, business and State, pluralist approaches

A fines de la década de los años noventa, a pesar del debate generado por una supuesta oposición entre Estado y mercado en la cual el segundo estaría desplazando al primero, la creciente interdependencia económica y el poder de los circuitos transnacionalizados no han logrado eliminar la capacidad del Estado para regular las actividades que tienen lugar tanto dentro de su espacio geográfico propio como a un nivel más amplio (véase Underhill, 1999). Esto abre nuevas perspectivas de participación para los actores sociales a los que dividiremos en pertenecientes al sector productivo (empresarios y trabajadores) y no pertenecientes al mismo. Aunque nuestro planteamiento se hace en términos generales, damos prioridad al análisis de la participación de los actores sociales del sector productivo y, dentro de ellos, a la de los empresarios.

El debate actual sobre actores sociales e integración regional plantea implícita o explícitamente, según el caso, que ellos deben participar en la formulación y diseño de esa política. Al respecto existen dos posiciones básicas: 1) que deben participar para terminar con el "déficit democrático" de la integración y 2) que no es necesario que lo hagan porque en un mundo cada vez más complejo y especializado la integración debe estar en manos de un equipo técnico de alta calificación controlado por un poder ejecutivo que, en tanto haya sido electo, representa los intereses de todo el conjunto de la nación (Podestá, 1998: 79). Pero además todo proceso de integración, así sea un acuerdo de libre comercio o el establecimiento de una unión con expectativas de constituir una comunidad, se relaciona también con los actores sociales a partir de los procesos que se ponen en marcha con su implementación y a partir de las políticas

sociales que pueden promoverse desde los esquemas de integración (Podestá, 1998: 76). De esta forma, la participación de los actores sociales en la integración podría verse en dos momentos, uno antes de y otro después del establecimiento de un acuerdo de integración.

INTEGRACIÓN Y ACTORES SOCIALES

La mayor parte de las teorías que intentan explicar o proponer la participación de los actores sociales en el proceso de integración regional parten de enfoques pluralistas, en los cuales el Estado es visto como un árbitro que elige entre las demandas de los diversos grupos de interés que componen una sociedad en un momento histórico. Existen diversos tipos de enfoques pluralistas desde "la encapsulación jerárquica" de las sociedades tradicionales hasta el consociacionismo de Lipjhart, pasando por el pluralismo de las esferas de Walzer (véase Innerarity, 1997), pero

casi todos ellos aceptan que la neutralidad del Estado es imposible y que los acuerdos o consensos logrados en un momento histórico no representan una "reconciliación definitiva" sino un compromiso político en el cual hay siempre "una redistribución de las ventajas y desventajas sociales."

En la línea de análisis marxista vinculada a Gramsci (véase Kebir 1991) se considera que el "bloque en el poder" constituye ya una elección del Estado a favor de las demandas de ciertos sectores dominantes que, de esta forma, aseguran su participación (entendida como capacidad de ser tenidos en cuenta) en las políticas que se establecen. Esta línea parte de una perspectiva dinámica en la cual el Estado se ve como configurado a lo largo de un proceso de luchas entre clases y sectores sociales. Por lo tanto, resulta comprensible dentro de esta posición que sea en períodos conflictivos como el actual que el Estado adquiera o refuerce su poder para redefinir las relaciones entre los actores sociales (Vilas, 1994).

Por su parte, Graziano (1996: 197) hace una interesante distinción entre los enfoques pluralistas europeos y los estadounidenses. Para él, mientras los primeros pueden agruparse en distintas escuelas ideológicas (demócrata liberal, social cristiana y socialista, por ejemplo) producto de la experiencia histórica europea, la propuesta teórica que se origina en Estados Unidos puede considerarse como un pluralismo "analítico", que se traduce en la política pragmática del "lobbying" o "cabildeo". Este pluralismo nació ante la posibilidad de que se desarrollara una "tiranía de la mayoría" dentro de la democracia política. Por lo tanto, los grupos de interés protegerían los derechos de las minorías. De acuerdo con este planteamiento, los enfoques pluralistas europeos implican una dialéctica entre unidad (Estado) y diversidad (grupos que defienden sus intereses), en la cual debe alcanzarse un equilibrio que ambos reconozcan como legítimo en un momento histórico dado. Otros consideran esta dualidad como el interjuego de lo públi-

co (Estado) y lo privado (grupos de interés voluntariamente organizados), pero el sentido último es el mismo. El conflicto entre los sectores y entre algunos de éstos y el Estado es, por lo tanto, una característica común a todos los enfoques europeos, en tanto que las relaciones entre ellos puede ser vista como un juego suma cero. Además los intereses que están en juego —y, por lo tanto, los conflictos— son estructurales (Graziano, 1996: 204). En el pluralismo estadounidense, en cambio, los intereses privados se constituyen necesariamente dentro del ámbito público del Estado porque sólo en la medida en que se entrecruzan con la acción pública o estatal surgirá la necesidad de organizarse en forma voluntaria para defenderlos. Asimismo una característica especial de los enfoques estadounidenses es el hecho que el "lobbying" está desprovisto en su mayor parte de matiz ideológico y lo que se busca es "un intercambio de información e ideas entre gobierno y socios privados" a fin de insuflar conocimiento experto y/o realismo en el campo de las políticas públicas. Los intereses y conflictos son coyunturales (Graziano, 1996: 208).

Otra distinción estaría dada porque en el caso estadounidense hay una concepción más amplia de la noción de interés (lobby antitabaco, por el control de armas, etc.) que en el caso de los enfoques europeos. Esto mismo permite que en la visión estadounidense los grupos se asocien entre ellos a veces para obtener políticas que beneficien sus intereses y que, poco después, cada uno continúe su camino independientemente o se retire de la actividad pública en tanto no aparezcan nuevos temas que reclamen su atención. De esta manera, la actuación pública de los actores sociales organizados voluntariamente no es constante ni va más allá de momentos coyunturales en que se ven amenazados sus intereses. Estos últimos además son solventados en forma individual por el Estado de acuerdo muchas veces no a la justicia de su demanda sino a la eficacia con que ésta es presentada públicamente y a la capacidad de "acceso" a

los decisores públicos que poseen quienes la representan. El riesgo de este tipo de comportamiento es que produce una creciente fragmentación de la sociedad.

En el caso europeo el conflicto no es coyuntural sino estructural y depende de las distintas visiones de la sociedad y de la distinción entre privado y público que tienen los actores sociales. Existe implícito también el concepto de que, más allá de los intereses puntuales de un fragmento de la sociedad, existen intereses comunes al colectivo aunque la sociedad se divida en grupos. Por lo tanto, siempre hay una búsqueda de acuerdos entre intereses aunque los mismos sean temporarios. También aquí en la medida en que el conflicto es estructural pueden existir estrategias para socializarlo llevándolo a la arena pública o para privatizarlo, buscando ejercer presión sobre el Estado y sus funcionarios lejos de los medios de comunicación que usualmente utilizan los del primer grupo. Mientras éstos últimos son generalmente aquellos que se sienten inseguros de ser escuchados si no socializan la demanda, los otros están seguros de ser oídos por su acceso privilegiado a los decisores políticos (Graziano, 1996)

En cuanto a su clasificación los grupos de interés pueden dividirse en "profesionales o económicos", surgidos a partir de la defensa de los intereses de comunidades profesionales o económicas preexistentes (empresarios agroalimentarios, trabajadores textiles, periodistas, etc.), y en grupos de ciudadanos que se forman en defensa de intereses simbólicos tales como derechos humanos, derechos de la mujer, medio ambiente, etc. Otra línea divisoria, establecida por la economía política de los grupos de Walker (1985 citado en Graziano, 1996: 219-220) se da entre grupos que buscan beneficios económicos y otros que no lo hacen. Nosotros preferimos llamarlos actores sociales del sector productivo (empresarios y trabajadores) y otros actores sociales organizados en forma voluntaria, dentro de la línea de pensamiento representada por

Weisbrod (1978 citado en Graziano, 1996: 222) que visualiza la sociedad como dividida en tres sectores: el de la "ganancia", o sea el mercado, el del gobierno, que encarnaría el principio de la equidad, y el de los ciudadanos que se organizan en torno a la defensa de intereses no económicos. Este esquema coloca, por lo tanto, al Estado en la posición central entre aquellos que buscan el logro de objetivos económicos y aquellos que persiguen otros intereses al agruparse. Veamos ahora esta distinción en el caso concreto de la política de integración regional.

En América Latina Vilas (1994) ha planteado una redefinición del interjuego entre Estado-mercado y sociedad como necesaria para el avance de cualquier proceso de integración regional. En su visión (que él mismo Vilas define como pluralista, orientada desde la perspectiva de los actores y estructural) cada vez que nuevas formas de acumulación reemplazan a las anteriores aumenta la capacidad de intervención del Estado como factor de redistribución de recursos entre los actores hasta que se alcanza un cierto equilibrio. En ese contexto las demandas y presiones de los actores por hacer oír y reconocer sus intereses aumentan también. Este fenómeno se observa claramente a partir de la reestructuración capitalista que se viene produciendo en América Latina desde la década de los ochenta y aún en algunos casos, como el chileno, desde antes. Distintos autores han estudiado los efectos políticos y sociales que este proceso de orden económico genera en la región y no es nuestro propósito analizarlos aquí. Sólo nos interesa destacar que dentro de esta concepción Vilas (1994: 14) considera que el patrón de desarrollo predominante en América Latina es el resultado de decisiones políticas "...particulares adoptadas por los gobiernos latinoamericanos, a partir de la configuración reciente de la economía internacional y en respuesta a ella, para beneficio de actores socioeconómicos específicos y en detrimento de otros". Según esto el debate de propuestas alternativas

debe comenzar con una redefinición de las relaciones entre actores sociales y económicos y de la representatividad social del Estado.

Asimismo, según él, "las ventajas, ya sean comparativas o competitivas, no existen en el vacío ni son dadas por la naturaleza, sino que son el resultado de políticas estatales con la finalidad de redefinir las condiciones iniciales de articulación al mercado internacional." (Vilas, 1994: 16). Dentro de estas políticas es posible incluir entonces medidas compensatorias que permitan administrar las tensiones que genera en la sociedad el cambio de modelo de desarrollo. La política de integración regional que predomina actualmente en América Latina es uno de los campos de acción en que dichas medidas podrían articularse.

Existe una vasta literatura que analiza el impacto negativo sobre diversos actores sociales del modelo económico neoliberal y de sus políticas económicas conexas, entre las cuales se ubican los nuevos acuerdos de integración regional como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y Grupo de los Tres (G-3) surgidos en los años noventa y caracterizados por la liberalización del comercio de bienes y servicios y de las inversiones. Mientras algunos autores (Hirst, Giacalone, Sánchez Bajo) destacan la participación de los "ganadores" (grupos económicos concentrados y transnacionalizados) en la formulación de esa política de integración, otros (Grandi y Bizzózero, Mellado) destacan lo que se ha llamado el "déficit democrático" de estos nuevos acuerdos. Pero, en general, pocos son los intentos por ir más allá del señalamiento de ganadores y perdedores que se evidencia en la transición de un modelo económico a otro.

Siguiendo en la línea de Vilas, Sojo (1996) establece las implicaciones de la integración centroamericana en la gobernabilidad democrática, vinculando el tema de la participación de los actores sociales a la necesidad de establecer bases consensuales entre grupos nacionales

con intereses sociales y políticos diversos. Profundizando en la variable de la gobernabilidad interna de cada nación participante en un acuerdo de integración, este autor considera que para que ellas puedan mantener su participación dentro de este acuerdo la agenda del mismo debería incluir una redefinición del rol del Estado, una transformación productiva y un proceso de concertación social dentro de cada una de esas naciones. En este sentido, su planteamiento se refiere al segundo momento en el cual lo social se vincula con la integración: el de sus efectos y las posibles políticas sociales que deben establecerse al respecto. Aquí aunque el esquema de integración puede establecer acuerdos sobre ellos, los encargados de implementarlos siguen siendo los Estados.

Sojo distingue, sin embargo, entre los procesos de integración centrados en intercambios económicos entre Estados (acuerdos de libre comercio), en los cuales considera que la búsqueda de la afinidad cultural y/o política entre sus miembros y entre los distintos actores sociales de los mismos no es necesaria, y procesos de integración alternativos que incorporan variables como esfuerzos conjuntos en el sector educativo, en la política de derechos humanos, etc. Aunque él no desarrolla este punto más allá de esta afirmación, podría inferirse como racional para asegurar tanto la participación pluralista como la eficiencia técnica y negociadora en la formulación de la política de integración la participación en el primer caso de los actores sociales del sector productivo y, en el segundo caso, de aquellos otros actores sociales relevantes para los aspectos comprendidos en la negociación.

Sojo también señala algo importante sobre lo que volveremos más adelante:

Los actores que públicamente participan de los debates de la integración son aquellos que en el plano interno y regional del intercambio de bienes y servicios transables, no han logrado posicionarse adecuadamente. Los sectores industriales que se desarrollaron al abrigo del modelo proteccionista de la integración sustitutiva

se han aliado con productores agropecuarios y otros sectores de la sociedad civil para empujar en los debates gubernamentales de la integración, políticas comunes en defensa de sus intereses particulares y colectivos (Sojo, 1996: 115).

Dentro del ámbito específico de los actores sociales del sector productivo, a principios de esta década Tironi y Lagos (1991: 40) analizaban el impacto que habían tenido en ellos las políticas de ajuste estructural aplicadas en América Latina después de la crisis de la deuda externa, las cuales explicaban como resultado de un proceso de transición desde el patrón de acumulación y regulación del fordismo, iniciado a partir de los años 30 y triunfante después de 1945, a un nuevo patrón posfordista. El primer patrón se basaba en un "consenso keynesiano" conceptualizado como la aceptación "del control privado sobre los medios de producción" y a la vez de "la capacidad del Estado de intervenir en el proceso económico, a nivel de las esferas de circulación y realización". A este patrón le correspondía "un compromiso de clase" por el cual los trabajadores aceptaban el control de los medios de producción por los capitalistas a cambio de su seguridad material, garantizada por el Estado.

Desarticulado este modelo, ¿cuáles son las posibilidades y limitaciones que enfrentan los actores sociales del sector productivo en sus relaciones con el Estado? Según estos autores esto depende del grado de "corporativización" de la sociedad y también de la profundidad y extensión de la crisis económica que se enfrente. Con respecto a este último aspecto, por ejemplo, cuanto más abierta y prolongada sea la misma más se irán fragmentando los intereses comunes y la organización social preexistentes (Tironi y Lagos, 1991: 46). Pero veamos con mayor detalle el aspecto relativo a la corporativización de la sociedad.

En general la mayor resistencia a la aplicación de las políticas de ajuste estructural proviene de los intereses organizados por parte de los actores sociales del sector productivo.

En aquellas naciones latinoamericanas que poseen una larga historia de relaciones corporativistas (México hasta hace poco y Argentina y Brasil bajo los gobiernos populistas de Juan D. Perón y Getulio Vargas, por ejemplo) las organizaciones tradicionales de intermediación entre el Estado y las demandas de la sociedad (partidos políticos, sindicatos y asociaciones profesionales de cualquier tipo, empresariales o no) son las que más resisten las nuevas políticas económicas. En este sentido, estos autores nos recuerdan que para Alain Touraine (1984 citado en Tironi y Lagos, 1991: 45) estas organizaciones no constituyen una fuerza de cambio social puesto que se ubican en el centro del esquema de funcionamiento de una sociedad, lo cual las obliga a defender el sistema dentro del cual actúan. El Estado debe quebrar su resistencia —si esto no lo ha logrado ya la crisis económica y el proceso de desintegración social que ella origina— para poder implementar un nuevo modelo de desarrollo. En el plano conceptual también Graziano (1996: 207-208) incluye al corporativismo como un sistema de representación pluralista que no abarca a la totalidad del sistema político sino que se limita al ámbito de la concertación de las políticas económicas. En este sentido, contribuye a reivindicar un rol específico para los actores del sector productivo dentro de una política de integración regional que hasta ahora se ha plasmado en especial en acuerdos de tipo económico.

LOS ACTORES SOCIALES DEL SECTOR PRODUCTIVO Y EL ESTADO DENTRO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL. EL CASO DE LOS EMPRESARIOS

Entre los actores sociales del sector productivo que han logrado alguna medida de participación en los procesos de integración latinoamericanos destacan los empresarios, a los que dividiremos en dos grandes categorías: los que actúan en forma colectiva mediante asociaciones empresariales como la Federación de Cámaras de Comercio y Producción (FEDECAMARAS) en Venezuela, la Asociación Nacional de Industriales

de Colombia (ANDI) en Colombia, la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), la Unión Industrial Argentina (UIA) en Argentina, etc.) y los que participan en grupos económicos poderosos (Bunge y Born, Grupo Monterrey, Sindicato Antioqueño, Grupo Cisneros, etc.). Un estudio de caso de la participación empresarial en el proceso de constitución del acuerdo de libre comercio del Grupo de Los Tres (Colombia, México y Venezuela) arroja algunos datos interesantes.

En las naciones analizadas se observa una alta correlación entre la forma que asume la participación empresarial en la negociación del acuerdo de libre comercio del G 3 en 1994 y las relaciones previas entre empresarios y Estado en cada una de esas naciones. En Colombia advertimos que, aunque el Estado intervino dentro del ámbito económico mediante la promulgación de legislación y de políticas de gasto público, crédito e importaciones, en general no impuso trabas al poder económico del sector privado. Los conflictos entre empresarios y Estado fueron de carácter técnico y no ideológico y el sector privado participó en la mayor parte de las empresas estatales. En México la situación fue más compleja porque proliferaron asociaciones empresariales originadas en forma voluntaria y espontánea por los empresarios opuestos a la intervención del Estado en la economía (COPARMEX, por ejemplo) y otras generadas desde arriba por el gobierno mexicano con un fuerte matiz corporativo destinadas a minimizar el conflicto entre el sector privado y el público, como la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA) y la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), entre otras. En Venezuela la situación es matizada porque, aunque las asociaciones empresariales son voluntarias y espontáneas, carecen de las características de obligatoriedad que tienen las corporativas de México y han manifestado en general una posición de reticencia frente a la intervención esta-

tal en la economía, el control estatal de los ingresos petroleros las ha colocado en una posición de dependencia frente a los contratos, créditos, etc., suministrados por el Estado.

Pero si ésta era la situación que prevalecía en las relaciones entre empresarios y Estado hasta comienzos de la década de los años ochenta, la aplicación de las políticas de ajuste estructural ha producido cambios interesantes en esas relaciones. En Colombia se observa la constitución del Consejo Gremial Nacional, organismo cúpula que aspira a coordinar los intereses y demandas de asociaciones tradicionales como la Federación Nacional de Cafeteros (FEDECAFE) y la ANDI. En México también se da la aparición y/o politización de asociaciones voluntarias como el Consejo Coordinador Empresarial (CEE) y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN), mientras que aún asociaciones originadas en forma corporativa (CONCANACO y CONCAMIN entre ellas) comienzan a oponerse en el ámbito público a la política económica del gobierno. En Venezuela no surgen organizaciones cúpulas distintas de FEDECAMARAS y las tradicionales pero éstas parecen haber perdido su capacidad de convocatoria empresarial y aparecen grupos de empresarios como el Roraima y el Santa Lucía, que evaden la intermediación de las asociaciones para presentar propuestas al gobierno.

En general se aprecian cambios en las tres naciones, entre los cuales el más significativo y común a todas es la aparición o consolidación de grandes grupos económicos-financieros. Tanto en Colombia como en México y Venezuela se dio en los años ochenta una gran concentración de capital, acompañada de un proceso de transnacionalización, que se manifestó en una mayor presencia económica y pública de consorcios tales como en Colombia el Grupo Ardila Lule, el Grupo Santodomingo y el Sindicato Antioqueño, en México el Grupo Monterrey (que existía desde mucho antes), el Grupo Alfa, el Grupo Regional y varios otros, en Venezuela el Grupo Cisneros, el Grupo Polar,

etc. Este fenómeno estuvo acompañado de una pérdida de poder relativo de las asociaciones empresariales tradicionalmente encargadas de mediar en las relaciones entre el sector privado y el Estado. A nivel del Estado se produjo un proceso ambiguo porque, por una parte, según Grindle (1996: 83-85), en un ambiente de fuerte inseguridad económica perdieron credibilidad también los lazos informales, no públicos, establecidos entre algunos de estos grupos de empresas y personal de los ministerios del área económica, a medida que una burocracia técnica ocupó esos espacios. Paralelamente, sin embargo, la mayor autonomía del presidente y su equipo técnico con respecto a su propio partido político y a la burocracia de esos ministerios hizo que adquirieran valor las interacciones directas con el poder ejecutivo mismo, las que sólo estaban al alcance de los grupos económicos más poderosos.

En cuanto a la integración regional, en los tres casos analizados se observa que son los grandes grupos económicos los más beneficiados en forma directa por la firma de acuerdos de libre comercio y de libre movimiento de las inversiones entre ellos. En Colombia la apertura comercial y de inversiones los beneficia no sólo porque son casi los únicos en condiciones de exportar con algún provecho sino también porque los excedentes financieros que poseen pueden invertirse en la privatización de servicios (telecomunicaciones, electricidad, etc.) y en acuerdos estratégicos con empresas de otras naciones. (véase de Filippo 1994; Córdova 1996 para algunas de estas últimas inversiones). En el caso de México el interés de los grandes grupos económicos, especialmente de los ubicados en la frontera norte, fue instrumental en la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con Estados Unidos y México y fueron las asociaciones empresariales voluntarias como el CMHN las que determinaron las principales posiciones asumidas a favor de este acuerdo. En Venezuela la apertura al libre comercio y al libre movimiento de capitales hacia Colombia en 1992

permitió que las principales instituciones bancarias y las corporaciones mayores aceleraran la tendencia a establecer acuerdos estratégicos de producción y distribución de bienes y servicios o a instalarse en el vecino país. En los tres casos un elemento adicional que refuerza el convencimiento de que los grandes grupos económicos-financieros favorecieron los acuerdos de integración regional es que en todos ellos la firma de los tratados siguió, no precedió, al establecimiento de vínculos de comercio e inversión de estos grandes grupos con la otra nación o naciones con la que se establecieron los acuerdos. En este sentido, puede decirse que éstos sirvieron para dar seguridad y permanencia los vínculos ya establecidos.

Por su parte, las asociaciones empresariales rechazaron públicamente la firma del acuerdo de libre comercio del G 3 en el caso de Colombia (ANDI) y pasaron del rechazo a la aceptación después de algunos ajustes técnicos, como el Consejo Nacional de Industrias (CONINDUSTRIA) en el caso de Venezuela. De esta forma los grupos empresariales colombianos, organizados en forma independiente de la acción estatal, manifestaron claramente su desacuerdo con lo firmado y no participaron de la ceremonia oficial que se estableció en Cartagena en 1994 (mientras que los representantes de los grandes grupos económicos colombianos hicieron acto de presencia). Los venezolanos, más dependientes del Estado por la necesidad de acercarse al mismo para aprovechar los recursos de la renta petrolera, expresaron menor oposición, la que se vio debilitada además por su fragmentación interna. También se observa la existencia de negociaciones bilaterales entre la ANDI y CONINDUSTRIA, las que se vinculan con el hecho que ambas asociaciones empresariales manifiestan la misma objeción frente al acuerdo de libre comercio del G3 —el temor al mayor desarrollo de la industria mexicana frente a la propia. En el caso mexicano el acuerdo con Colombia y Venezuela no generó mayor interés entre las asociaciones empresariales.

En resumen, una de las conclusiones que podemos extraer es que mientras las asociaciones empresariales son más propensas a participar públicamente en el debate sobre integración, los grandes grupos económicos tienden a mantenerse al margen del debate público. Nuestras observaciones parecen validar la afirmación según la cual cuando las demandas o intereses se socializan mediante el debate público es porque se parte de una posición de inseguridad o debilidad. También es coherente con el planteamiento de Touraine (citado en Tironi y Lagos, 1991) para quien las asociaciones empresariales latinoamericanas forman parte de las organizaciones de intermediación Estado-sociedad que defienden el status quo. No resulta difícil entender tampoco que mientras los grandes grupos económicos representan a los ganadores de la integración, los empresarios que recurren a la acción política mediante sus respectivos grupos de interés tienden a estar entre los perdedores o, para ser más exactos, entre aquellos que deben aceptar la pérdida de privilegios o ejecutar transformaciones costosas para poder ganar. Otra conclusión es que el hecho que las asociaciones empresariales no hayan logrado cambiar la decisión de sus respectivos gobiernos de firmar un determinado acuerdo de integración regional demuestra un cambio en la relación de poder entre estas asociaciones y el Estado. Sin haber perdido todo su poder, el cual se mantiene en materia de negociación salarial, por ejemplo, su influencia sobre la política económica está siendo desplazada por grupos económicos-financieros que tienen acceso al poder ejecutivo y capacidad de influencia sobre él sin necesidad de recurrir a ellas.

Estudios acerca de otros esquemas de integración regional latinoamericanos, como el MERCOSUR, arrojan resultados que apuntan en la misma dirección. Hirst (1996: 31-32) encuentra que han sido los grupos económicos más fuertes de Argentina y Brasil los que más se han beneficiado de la creación del MERCOSUR en 1991. Según ella, las empresas

...las empresas transnacionales gozan de una autonomía que no necesita de una política de integración para adoptar estrategias de regionalización en sus acciones, mientras que los grandes grupos nacionales se muestran activos en la obtención del apoyo estatal para consolidar las ventajas que les brinda un mercado regional ampliado.

transnacionales gozan de una autonomía que no necesita de una política de integración para adoptar estrategias de regionalización en sus acciones, mientras que los grandes grupos nacionales se muestran activos en la obtención del apoyo estatal para consolidar las ventajas que les brinda un mercado regional ampliado. Estos grupos luego de aceptar al MERCOSUR como "un mal inevitable" han pasado a percibir a la integración regional con sus vecinos como una oportunidad para aprender a utilizar estrategias empresariales competitivas.

Según Hirst los empresarios que usan los canales de intermediación pública y colectiva de las asociaciones para hacer demandas al gobierno son las que tienen menor acceso directo a los decisores y que perciben que sus intereses serán afectados en forma negativa por la política de integración. Esto podría encuadrarse dentro de los planteamientos de Alt et al. (1999), para quienes cuanto más específicos e inmóviles son los activos empresariales hay mayor incentivo para participar en la actividad política a fin de defenderlos. Este

no es el caso de los grandes grupos económicos-financieros que abarcan un conglomerado de distintas actividades comerciales, industriales y de servicio que permiten compensar ganancias y pérdidas además de mover activos con mayor facilidad. Según Alt et al. también aquellos que ganan con una determinada política económica pueden no hacer pública su satisfacción con la misma para no crearle problemas al gobierno o por no necesitar entrar en un debate público al respecto.

Por su parte, Laredo (1995), en su proyecto de investigación "Estado, mercado y sociedad en el MERCOSUR: Pautas para su viabilización", concluye que, aunque los gobiernos continúan dirigiendo el proceso de integración regional en América Latina, los agentes más dinámicos dentro de este proceso son los grandes grupos económicos locales y las corporaciones transnacionales que operan en el MERCOSUR. Una de las consecuencias de la aplicación de las políticas de ajuste estructural en Argentina ha sido la concentración del poder económico, derivada en especial de las privatizaciones de importantes empresas públicas. Ha surgido así una "nueva oligarquía empresaria" (Bunge y Born, Macri, Techint, Fortabat, Pérez Companc, etc.) que se asocia con entidades bancarias locales y extranjeras. Estos grupos desarrollan inversiones en sectores como industria agroalimentaria, automotores, siderurgia, petroquímica, etc., que son generalmente los más dinámicos dentro del MERCOSUR. Siendo la UIA la asociación que congrega a cerca del 90 % de las grandes industrias, resulta interesante observar que cuando ésta ha objetado la entrada en vigencia de alguna medida del MERCOSUR lo ha hecho por considerar que el gobierno de Brasil no está plenamente comprometido con el proceso de apertura comercial neoliberal, por lo cual su implementación generará desventajas para los empresarios argentinos. No hay objeciones a las medidas de integración sino a que el principal socio no las cumplirá como debería hacerlo. Sin embargo, en general más allá de las

posiciones de la UIA los grandes grupos económicos-financieros "disponen de un gran poder de presión individual y no institucionalizado sobre el Estado y sus políticas de integración. Como ejemplo Laredo destaca la dureza de la reacción del gobierno de Carlos Menem a la imposición de cupos por parte de Brasil a la exportación de automotores de Argentina en junio de 1995, la cual atribuye a la presión ejercida por la empresa Sevel del Grupo Macri.

En cuanto a Sánchez Bajo (1999), esta autora ha estudiado la participación de empresarios argentinos y brasileños en los Grupos Sectoriales de Siderurgia y de Petroquímica durante la negociación del MERCOSUR. Los empresarios participaron en estos grupos de carácter consultivo a invitación de sus respectivos gobiernos, no por iniciativa propia, y con la finalidad de establecer acuerdos mutuos entre las principales empresas de ambas naciones para asegurar que luego de la firma del acuerdo no proliferaran las demandas y choques de intereses entre ellas. Si bien en este proceso se utilizaron los recursos y hasta algunos vínculos creados previamente por su pertenencia a organizaciones empresariales latinoamericanas, éstas últimas no se usaron como grupos de presión para ejercer influencia sobre el contenido del acuerdo del MERCOSUR. Fueron negociaciones técnicas y no, políticas.

Una observación común al caso del Grupo de Los Tres y al del MERCOSUR es que en ambos casos las presiones se enfocan hacia los respectivos gobiernos nacionales. De esta forma, cada grupo de interés trata de influir, en forma pública o privada, en su respectivo aparato estatal. El Estado reafirma entonces su rol central, más todavía éste se ve reforzado en la medida en que en sus manos descansa la capacidad regulatoria que todos necesitan —tanto los grandes grupos económicos-financieros como los empresarios grandes, medianos y pequeños, los microempresarios, los consumidores y los trabajadores en todas sus categorías. Aún en los casos en que existen or-

ganizaciones regionales que abarcan grupos de interés similares en dos o más naciones que establecen un acuerdo de integración regional (tal como los grupos sectoriales del MERCOSUR en el caso de los empresarios de Argentina y Brasil), estas organizaciones actúan para acercar a estos grupos entre sí y para definir ciertas normas de conducta común a fin de limitar la competencia entre ellos. Ellas no actúan como grupo de presión sino como foro para limar desavenencias internas del sector que representan. En este sentido, buscan minimizar el conflicto intrasectorial y no, actuar como grupo de presión intersectorial. Resulta interesante observar que, según Frieden, (1991) cuando se busca desenfatar el conflicto intrasectorial es por lo general cuando se percibe la existencia de un peligro externo común, quizás representado por las presiones de una competitividad económica globalizada más allá de los acuerdos de integración regional que se dan dentro de nuestro continente. Este aspecto debe ser tomado en cuenta en la discusión de las relaciones entre Estado-mercado y sociedad en América Latina porque lo que parece como todopoderoso en la visión nacional y regional no lo es en la perspectiva global y abre, por lo tanto, una vía para intentar un nuevo equilibrio en torno de una propuesta que podría provenir del Estado como mediador entre sociedad y mercado, o entre lo social y lo económico.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Podemos concluir, por una parte, que las relaciones empresarios-Estado que existen dentro de las naciones latinoamericanas no son ni pluralistas ni corporativistas estrictamente hablando ya que encontramos que coexisten organizaciones pluralistas (asociaciones empresariales voluntarias, no monopólicas ni obligatorias) con otras claramente supeeditadas al Estado. Esta distinción tampoco parece tener mucho sentido en un contexto en el cual aún en el caso mexicano, típicamente considerada como la estructura más corporativista de América Latina, asocia-

ciones que nacieron de la mano del Estado se han opuesto públicamente a ciertas políticas del mismo en abierto desafío a las leyes de las relaciones privilegiadas y no públicas. A su vez, se observa el fenómeno inverso de grandes grupos económicos que pueden ejercer presión e influencia sobre el gobierno pero que para hacerlo deben acercarse a éste desde posiciones y organizaciones que nacieron enfrentadas al mismo (grandes grupos económicos del norte de México interesados en la firma del TLCAN). Quizás lo más obvio que se pueda decir sobre esta situación o combinación de situaciones es que los conceptos de pluralismo y corporativismo desarrollados a partir de matrices eurocéntricas y de otros momentos históricos parecen perder relevancia como conceptos explicativos en la búsqueda pragmática por parte de los actores sociales del sector productivo y del Estado mismo por establecer un nuevo equilibrio.

Por otra parte, si bien los empresarios, fragmentados por intereses sectoriales, por tamaño y aún por las regiones de donde proceden (sobre la diferenciación entre empresarios del centro y del norte de México véase Cypher 1990; Puga 1993), asumen posiciones diferentes en la discusión pública de la integración regional latinoamericana, ellos coinciden en organizar sus interacciones a través de los Estados nacionales. Esto podría llevar a preguntarnos: si los que ganan con la integración articulan sus demandas hacia los Estados nacionales, ¿podrían los que pierden articularse hacia afuera con otros grupos similares a fin de hacer oír mejor sus demandas? No tenemos respuesta a esto pero la observación de los vínculos establecidos entre la ANDI de Colombia y CONINDUSTRIA de Venezuela durante la negociación del acuerdo de libre comercio del G3, nos llevan a sugerir que esta articulación entre sectores similares de naciones que se integran entre sí se da con mayor facilidad en los casos en que ellos visualizan la presencia de un peligro externo común —en este caso el poderío industrial de México en comparación con el propio.

Con respecto a actores sociales del sector productivo como los microempresarios y los pequeños productores agrícolas especializados, por ejemplo en el cultivo de café, se advierten algunos intentos transnacionalizados que buscan mejorar su situación de competitividad. Estos intentos, sin embargo, no han surgido de los productores mismos sino de organismos regionales como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), de gobiernos como el de México, de fundaciones de grandes grupos económicos (véase para Colombia Rodríguez Vargas 1995 y para Venezuela, Ravell y Espinosa 1992 y Socorro 1995) y aún de organizaciones no gubernamentales de países desarrollados. Además sus objetivos no se relacionan tanto con la política de integración regional como con los llamados "efectos perversos" de las políticas de ajuste estructural implementadas en América Latina desde los años ochenta. Entre estas estrategias se puede mencionar el Programa Bolívar que busca facilitar la creación de asociaciones estratégicas entre empresarios pequeños y micros de distintos países latinoamericanos. Otro ejemplo es el de la demanda de productos ecológicos de distinto tipo por consumidores europeos y estadounidenses dispuestos a pagar un precio más alto para los mismos. Usualmente aquí la labor de las organizaciones no gubernamentales transnacionales consiste en difundir las técnicas de cultivo "limpio" entre los productores agrícolas latinoamericanos y verificar que las mismas se hayan cumplido para certificar que un producto pueda denominarse, por ejemplo, "café orgánico", además de distribuirlo en los mercados de las naciones desarrolladas.

Volviendo a nuestro tema, cuando se habla del déficit democrático de la integración en América Latina habría que precisar varios elementos: primero, si se refiere a integración económica o a otra más amplia y, si es presumiblemente a esta última, qué se entiende por ella ya que el carácter del acuerdo determinaría qué ac-

En el caso de los trabajadores más que redes transnacionales de los mismos habría que pensar en la constitución de nuevas organizaciones nacionales, o aún sectoriales, que permitan canalizar sus demandas internamente para luego articularse con grupos similares de otras naciones latinoamericanas.

tores sociales deben ser tomados en cuenta; segundo, en la medida en que en América Latina no existen redes transnacionales que representen en forma adecuada los intereses de muchos de los que pierden la reformulación de su relación con el Estado debe recibir más atención. Entre otras razones porque al incidir, como lo señalaba Sojo (1996), en el problema de la gobernabilidad democrática nacional estos actores tienen mayores posibilidades de ejercer presión y de ser escuchados, llegándose así al establecimiento de nuevos acuerdos negociados entre los actores del sector productivo y el Estado. En el sector empresarial, aunque con limitaciones, esta participación se ha iniciado de la mano de los mismos Estados, interesados en reactivar sus aparatos productivos para evitar la perpetuación o agudización de los problemas que generan el desempleo, la quiebra de empresas y demás manifestaciones negativas de la crisis económica.

Sin embargo, en esta articulación de sus demandas hacia el Estado las organizaciones tradicionales consti-

tuidas bajo condiciones sociopolíticas distintas a las actuales parecen no ser los mecanismos idóneos para ello. En el caso de los trabajadores más que redes transnacionales de los mismos habría que pensar en la constitución de nuevas organizaciones nacionales, o aún sectoriales, que permitan canalizar sus demandas internamente para luego articularse con grupos similares de otras naciones latinoamericanas. En esta articulación la vinculación transnacional serviría para asegurar que la igualdad en las condiciones de trabajo impida distorsiones por sobreexplotación de la mano de obra en ciertas áreas integradas regionalmente. Un aporte interesante lo hace Gorz en La metamorfosis del trabajo (1988) al señalar que en la sociedad posindustrial (o posfordista en los términos de Tironi y Lagos, 1991) desaparece el proletariado como tal para ser sustituido por un obrero autónomo y por la autogestión obrera, entendiéndose por tal un individuo polivalente que se adapta a las condiciones de empleo pasando de una relación salarial a otra independiente, o viceversa, según las cambiantes circunstancias del mercado. Sus formas de organización no pueden, por lo tanto, quedar encerradas en los límites de los sindicatos tradicionales.

En lo que se refiere a los dos momentos dentro del proceso de integración regional en que puede insertarse la participación de los actores sociales, esta inserción tendría posibilidad de ser considerada en aquellos casos en que los actores sociales aporten una experticia y conocimiento técnico específico que el Estado no posea, como sería el caso de la inserción de los empresarios del MERCOSUR para negociar aspectos técnicos precisos por sectores. Si estas condiciones no existen, hay pocas opciones de que los actores sociales puedan ser reconocidos como interlocutores válidos por el Estado en el momento del diseño o formulación de una política de integración. En el caso específico de la negociación del G 3, una representante gubernamental colombiana declaraba públicamente que en la ne-

gociación de la liberación de las nóminas sectoriales, debe garantizarse una activa participación de los empresarios de los respectivos sectores. Estos deben proponer a los gobiernos modalidades de apertura y sugerir mecanismos internos de alivio temporal a algunos sectores (Martha Lucía Ramírez de Rincón citada en Carvajal, 1993: 175).

Esta participación, sin embargo, tiene límites precisos si nos atenemos a otras declaraciones gubernamentales recogidas en la prensa colombiana:

...se ha abierto paso entre algunos representantes del sector privado la peregrina tesis de que la concertación quiere decir que los empresarios deben tener la última palabra en las negociaciones comerciales. ...quiero poner muy de presente que a este sector se le va a escuchar y se le va a consultar, como en efecto lo hemos venido haciendo, pero en ningún momento dejaremos de tomar las decisiones que en nuestro leal saber y entender más le convengan al país, así sean impopulares entre algunos. El deber del Estado es representar y defender a toda la sociedad y no a sectores específicos con intereses muy particulares (Juan Manuel Santos citado en Carvajal, 1993: 176)

En cuanto a la articulación de la participación de los actores sociales en el segundo momento, luego de la firma de acuerdos de integración, para establecer políticas sociales que permitan resarcir las pérdidas motivadas por esos acuerdos ésta es factible en la medida en que ignorar los intereses de los que pierden exacerba problemas de gobernabilidad que pueden liquidar el proceso de integración que se desea impulsar.

Carvajal (1993) hace un comentario que nos parece adecuado para establecer la pertinencia de la participación de los actores sociales en el proceso de integración; según él, el sector privado debe mantener el papel dinamizador que asumió en la primera etapa de los nuevos acuerdos de integración, pero éste debe ir acompañado por la participación de otros actores sociales. De esta forma una integración estatal "privatizada" por algunos segmentos empresariales daría paso a su socialización. Siguien-

do con esta idea, tal vez no debería cuestionarse la negociación técnica de la integración por parte del Estado, ya sea sólo o asesorado por algunos grupos empresariales, dada la imperiosa necesidad de buscar salidas a una situación de crisis econó-

mica prolongada en un contexto de estructuras de representación social débiles, pero insistirse en una redistribución de los costos y beneficios de la integración incorporándole políticas que reconozcan las necesidades del resto de los actores sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- ALT, JAMES E. et al.** (1999) "Asset specificity and the political behavior of firms". En *International Organization*, 53, 1, Winter.
- CARVAJAL, LEONARDO** (1993) Integración. Pragmatismo y utopía en América Latina, Universidad de los Andes-Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- CÓRDOVA, ARMANDO** (1996) "Venezuela y Colombia en el proceso de integración latinoamericana". En *Nueva Economía*, Año 5 N° 7, octubre.
- CYPHER, JAMES** (1990) *State and Capital in Mexico: Development Policy since 1940*, Boulder, Westview Press, Colorado.
- DI FILIPPO, ARMANDO** (1994) "Regionalismo abierto y empresas latinoamericanas". En *Pensamiento Iberoamericano*, 26, julio-diciembre.
- GIACALONE, RITA** (1997a). "Los empresarios latinoamericanos entre la globalización y la integración regional" en M. Alcántara (Compilador), *América Latina. Realidades y Perspectivas*, Ediciones de la Universidad, Salamanca.
- GIACALONE, RITA** (1997b) "Asociaciones empresariales, Integración y Estado. Colombia y Venezuela", *Nueva Sociedad*, 151, septiembre-octubre.
- GIACALONE, RITA** (1997c) "Business Associations of Colombia and Venezuela in Regional Integration Policy. An International Relations Approach", *Iberoamericana Nordic Journal of Latin American Studies*, XXVII: 1-2.
- GIACALONE, RITA** (1999) "Las asociaciones empresariales de Colombia y México frente al Grupo de Los Tres. ¿Estado vs mercado?" en Giacalone, Rita (Editora), *Aspectos económicos, políticos y sociales del Grupo de Los Tres (1994-1998)*, GRUDIR-ULA. En prensa, Mérida, Venezuela.
- GORZ, JOSEPH** (1988) *La metamorfosis del trabajo*, Siglo XXI, México.
- GRANDI, JORGE Y LINCOLN BIZZÓZERO** (1997) "Hacia una sociedad civil del MERCOSUR. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional". En *Integración y Comercio*, Año 1, N° 3, sept.-dic.
- GRAZIANO, LUIGI** (1996) "Le pluralisme. Une analyse conceptuelle et comparative". En *Revue Française de Science Politique*, Vol. 46, No. 2, avril.
- GRINDLE, MERILEE** (1996) *Challenging the State. Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge University Press, Cambridge.
- HIRST, MÓNICA** (1996) *Democracia, seguridad e integración*, Editorial Norma, Buenos Aires.
- INNERARITY, DANIEL** (1997). "Pluralismo" en *Diccionario de Hermenéutica*, Universidad de Deusto, Bilbao, pp. 611-625.

- KEBIR, SABINE** (1991) "Gramsci y la sociedad civil. Génesis y contenido conceptual" *Nueva Sociedad*, 115, septiembre-octubre.
- LAREDO, IRIS** (1995) *Proyecto MERCOSUR y grupos económicos en la Argentina: posiciones y debates*, Universidad del Litoral, Rosario, Argentina.
- MELLADO, NOEMÍ B.** (1996) "La naturaleza del MERCOSUR". En *Cuadernos de Negocios Internacionales e Integración*, Universidad Católica de Uruguay, N° 10 noviembre-diciembre.
- PODESTÁ, BRUNO** (1998) "Integración económica y formación de un espacio social: La Unión Europea, la Comunidad Andina y el MERCOSUR". En *Pensamiento Propio*, Nueva Epoca, 8, octubre-diciembre.
- PUGA, CRISTINA** (1993) *Empresarios y poder*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, México.
- RAVELL, CAROLA Y MARGARITA ESPINOSA** (1992) *La expresión de un compromiso: El apoyo a la microempresa*, Fundación Eugenio Mendoza, Caracas.
- RODRÍGUEZ VARGAS, FRANCISCO** (1995) "La sociedad civil y el Estado en Colombia". En *Revista Gestión*, Bogotá.
- SÁNCHEZ BAJO, CLAUDIA** (1999) "MERCOSUR's Open Regionalism and Regulation: The Role of Business Actors" *ISA Convention*, Washington D.C., February.
- SOCORRO, NORMA** *Exportaciones microempresariales y liberación de mercados*, Nueva Sociedad-Fundación Eugenio Mendoza., Caracas.
- SOJO, CARLOS** (1996) "Gobernabilidad democrática en la integración centroamericana". En *Pensamiento Propio*, Nueva Epoca, 2, octubre-diciembre.
- TIRONI, EUGENIO Y RICARDO LAGOS** (1991) "Actores sociales y ajuste estructural", En *Revista de la CEPAL*, N° 44, agosto
- VILAS, CARLOS** (1994) *Changing Patterns of State/Market/Society Relations in Latin America. Towards an Actor-oriented Approach*, LASA International Congress, Atlanta, E.U., March.

** Ph D en Historia de la Universidad de Indiana; coordinadora del Grupo de Integración Regional (GRUDIR), y profesora de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales la Universidad de los Andes, Mérida.*