

**“DESARROLLO SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MERCOSUR”**

AÑO 2000

Trabajo de investigación

Programa de Doctorado: “La Realidad Política de América Latina”. UNED 1998-2000.



ANTONIO JESÚS RUIBAL PEÑA

Publicado en España 2007  
Copyright©2007, by Antonio Jesús Ruibal Peña  
Ilustración de portada: Collage Fernando Luis Pérez Poza  
Depósito Legal: PO-159-07  
ISBN (10) 84-96572-71-4  
ISBN (13) 978-84-96572-71-3

Edita e imprime:  
EL TALLER DEL POETA  
Fernando Luis Pérez Poza  
CL Joaquín Costa, 2  
36001 PONTEVEDRA  
[www.eltallerdelpoeta.com](http://www.eltallerdelpoeta.com)  
[tallerdelpoeta@mun-do-r.com](mailto:tallerdelpoeta@mun-do-r.com)

Este libro no podrá ser reproducido  
ni total ni parcialmente, por ningún medio,  
sin el previo permiso escrito del autor.  
Todos los derechos reservados.

## ÍNDICE

ÍNDICE .....	3
INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO PRIMERO .....	7
LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y LOS ACUERDOS DE INTEGRACIÓN.....	7
I. Evolución y crisis del Estado como sujeto único de la comunidad internacional.....	7
1. Introducción. ....	7
2. El Estado Soberano en el Derecho Estatal Mundial. El bipolarismo ideológico.....	9
3. IGOS - INGOS - BINGOS .....	10
4. Los espacios económicos internacionales. ....	11
II. La integración económica regional .....	12
1. Introducción. ....	12
2. Las fases de la integración regional.....	13
3. El caso Latinoamericano.....	13
4. ¿Qué es el MERCOSUR?.....	17
5. El déficit democrático y social en el Mercosur.....	18
CAPÍTULO SEGUNDO.....	20
I. Introducción a una nueva situación política. ....	20
1. El ciudadano y la política. ....	20
2. La democracia a través de los tiempos. ....	20
3. Los partidos políticos y su nuevo rol. ....	21
II. Desarrollo y educación en Mercosur.....	23
1. La Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social. ....	23
A) SU SEGUIMIENTO EN EL MERCOSUR.....	24
B) LAS ORGANIZACIONES DE MUJERES.....	26
2. La cooperación para el desarrollo.....	26
A) LA PARADOJICA IMPORTANCIA DEL ESTADO EN LA ERA GLOBAL.....	26
B) LOS CONCEPTOS DE BUEN GOBIERNO Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.....	27
C) LOS PROGRAMAS ESPAÑOLES DE REFORMA DEL ESTADO Y APOYO A LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA.....	28
3. Los factores éticos y culturales del desarrollo.....	30
A) LA NUEVA CAPACIDAD PARA CONSTRUIR NUESTRAS IDENTIDADES PERSONALES: LA ELECCIÓN DE LOS ESTILOS DE VIDA.....	30
B) LA CULTURA POLÍTICA COMO DEFINIDORA DE LA ORGANIZACION ECONOMICA DE LA SOCIEDAD.....	31
C) EL SURGIMIENTO DE UNOS NUEVOS VALORES: SUS CONSECUENCIAS.....	33
4. La educación como primera condición del fomento de la ciudadanía.....	36
A) LA LUCHA POR CONSEGUIR UNA CALIDAD EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA.....	37
B) EL CONOCIMIENTO COMO MERCANCÍA.....	39
C) LA PROPUESTA DE UNA EDUCACIÓN SUPERIOR FORMADORA DE EXPERTOS ACTIVISTAS EN INTEGRACIÓN.....	41
D) LA EDUCACIÓN EN EL MERCOSUR.....	44
5. La perspectiva de la CEPAL para una sociedad más equitativa.....	47
6. Hacia una agenda social del Mercosur.....	50
A) LOS MÁS DESFAVORECIDOS COMO SUJETOS PRODUCTIVOS PARA LA INTEGRACION SOCIAL EN MERCOSUR.....	52
B) NUEVAS INSTITUCIONES DE LA CIUDADANÍA SOCIAL DEL MERCOSUR.....	54
CAPÍTULO TERCERO .....	57
DEMOCRACIA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y SOCIEDAD CIVIL EN EL MERCOSUR .....	57
I. Democracia y movimientos sociales en el Mercosur.....	57
1. Democracia y prácticas constitucionales en América Latina: el caso argentino.....	57
2. La globalización y los movimientos sociales en el MERCOSUR.....	59
3. Las dos lógicas de la integración en el MERCOSUR.....	61

4. El marco interpretativo y articulador de la acción colectiva en el MERCOSUR .....	62
5. El nivel de acción de los movimientos sociales en el MERCOSUR.....	64
II. De la sociedad civil.....	68
1. La búsqueda de la asociatividad.....	68
2. Políticas Públicas y Sociedad Civil como modo de participación comunicativa.....	69
3. La intervención de la sociedad civil brasileña para intentar mejorar las demandas sociales.....	71
4. Caminando hacia una sociedad civil del MERCOSUR.....	76
A) UBICACION DE LOS ACTORES EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN.....	79
B) LAS RESPUESTAS DE LOS DIFERENTES ACTORES.....	80
C) LAS ACTITUDES DE LOS ACTORES Y SUS CONTROVERSIAS INTERNAS.....	82
CONCLUSIONES.....	85
BIBLIOGRAFIA.....	89

## INTRODUCCIÓN

A comienzos del siglo XXI, la sociedad civil está adquiriendo un protagonismo que hasta ahora no había tenido. De hecho, los argumentos científicos de la política se han ido encaminando hacia el análisis de la participación de los diferentes actores que se intentan organizar para ayudar a construir una sociedad más democrática.

Esta revalorización de la sociedad civil viene unida a la existencia de una mayor cooperación entre la sociedad civil y el estado, dado que se está llegando a un acuerdo tácito de pensar que las acciones de los decisores políticos serán más eficientes si cuentan con el apoyo de los beneficiarios de dichas acciones, ya que se trata de adoptar una postura de coparticipación en la búsqueda de soluciones y propuestas. Esta situación también se ha hecho evidente que es necesario que comience a producirse en los procesos de integración regional, ya que se puede constatar que al lado de lo mucho que se ha avanzado en materia económica y comercial coexiste un déficit evidente en el campo social y en materia de participación de la sociedad.

Por lo tanto, la escasa o inexistente documentación sistematizada sobre "Desarrollo social y participación en el Mercosur", así como la carencia de análisis politológicos sobre este tema fueron dos de las principales razones que han motivado que me decantase por la realización de este Trabajo de Investigación.

Así que, viendo por donde hemos partido en estos párrafos iniciales, señalaré como principal hipótesis de partida, que el Mercosur es un proceso de integración básicamente economicista que parece excluir de entrada el desarrollo social y la participación.

Como objetivo o fin último que planteo al todo es conseguir visualizar a lo largo del trabajo la emergencia de actores sociales y políticos que buscan democratizar Mercosur con el fin de conseguir un mejoramiento social de las condiciones de vida a la vez que una mayor participación.

Como teoría del conocimiento o epistemología -disciplina filosófica que se ocupa del conocimiento científico- parto del carácter construido de lo que los seres humanos denominan "La Realidad", es decir, personas distintas consideran plausibles definiciones diferentes de ésta, ya que consideramos que son los intereses de cada persona los que construyen la visión que cada individuo tiene de la realidad y por lo tanto serán los que determinen la construcción de su propio conocimiento. Debemos tener en cuenta, que el criterio de contrastación empírica que viene siendo la nota más definitoria del método científico debe ser visto con cuidado ya que en el objeto de estudio está incluido lo quiera o no, el propio estudioso, siempre según lo señalado en la teoría

del conocimiento que utilizo. Adoptaré por lo tanto, una metodología cualitativa ya que la realidad está llena de significados que cada uno comprende a su manera. Según el nivel en el que se sitúe el investigador, dependerá la perspectiva o el modo de observación y por lo tanto la información resultante. Considero que la mejor opción es la perspectiva estructural ya que permite llegar más al fondo de la realidad, buscando aquello no aparente. En la medida de lo posible y dado su mala prensa también en este trabajo haré uso de la perspectiva dialéctica que persigue lo no dicho y por tanto no sabido, inscribiéndose en una estrategia de producir el cambio, cuando todos sabemos que el Mercosur es un proceso esencialmente economicista en donde la democracia participativa hasta ahora es prácticamente nula y de ahí la importancia de esta perspectiva aunque muchos se niegan a aceptarla ya que intentan evitar el cambio o sino controlarlo.

Como fuentes principales, he utilizado las del Área de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de la Universidad de Santiago de Compostela que tan amablemente me fueron abiertas, muy especialmente, por su Catedrático Dr. Jorge Pueyo Losa y por su Profesor Ayudante Carlos Teijo García. El motivo esencial ha sido sobre todo la falta propia que tenía de bibliografía sobre el tema del trabajo y que fue cubierta con horas de búsqueda y sobre todo de lectura y redacción. Es por eso, que las fuentes son prácticamente bibliográficas a no ser una que es periodística.

Por último, para finalizar con esta introducción, señalar la importancia *para venideros trabajos universitarios de mayor envergadura*, de no carecer de una estancia temporal en el lugar del objeto del trabajo de investigación para poder comparar lo propiamente teórico con el análisis empírico.

## CAPÍTULO PRIMERO

### LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y LOS ACUERDOS DE INTEGRACIÓN.

#### I. Evolución y crisis del Estado como sujeto único de la comunidad internacional.

##### 1. Introducción.

A partir de 1648 con la firma de la paz de Wetsfalia entre Alemania, Francia y Suecia poniendo fin a la Guerra de los Treinta Años, se perfila el Estado como sujeto único del Derecho Internacional que ha de llegar a su máxima elaboración jurídico-política en el siglo XIX.

En palabras de Susana Elsa Torres "dentro de esta concepción, el Estado se presenta como una sociedad autosuficiente cuya caracterización básica, por lo menos en entelequia está dada por su independencia, su soberanía, y su autodeterminación".

Por lo tanto, el Estado Soberano, en su organización interna, se presenta como una compleja estructura sistemática donde los órganos de legislación, de jurisdicción y de ejecución están centralizados, y donde la seguridad y defensa pública son colectivamente delegadas a unas fuerzas policiales y militares.

En tiempos de paz existe un orden internacional de yuxtaposición de Estados cuyas relaciones se rigen por la coordinación de los tratados bilaterales o en su caso multilaterales y donde es la fuerza la que ofrece la razón final de toda convivencia. Generalmente, hay una serie de Estados que pactan con otros Estados -a quienes no pueden someter- un equilibrio de poderes y de fuerzas que sean capaz de garantizar una convivencia que es lo que llamamos paz.

Dentro de las Relaciones Internacionales de estos Estados Soberanos, son los propios Estados los encargados de legislar y firmar tratados, y están encargados de ejecutarlos y de juzgarlos y donde la responsabilidad por las trasgresiones que estos tratados puedan sufrir es colectiva, en tanto la defensa de la vigencia de cada Estado es individual a través de sus propios ejércitos, y donde cualquier trasgresión a la costumbre o a los tratados (pacta sunt servanda) genera la sanción a cualquier súbdito del Estado trasgresor, lo que define al orden internacional antes mencionado como un sistema en el que el individuo carece de personalidad internacional.

Situados dentro de este esquema clásico de las relaciones internacionales, los Estados Latinoamericanos presentan una situación de fuerte dependencia en las relaciones

internacionales, siendo su soberanía, su independencia y su autodeterminación muchas veces una mera entelequia. ¿Por qué?. Porque la DEPENDENCIA imposibilita que el Estado tome sus propias decisiones sin ingerencia de otros Estados a la hora de planificar sus intereses y deba prevalecer su obediencia al cumplimiento de intereses que le son ajenos.

De todas formas, como dice Susana Elsa Torres "todos los Estados han sido dependientes en mayor o menor grado porque el orden internacional es un orden de coordinación dinámico donde alternativamente sobresale uno o muy pocos Estados que imponen la política de relación a otros Estados que no están en condiciones de negarse a aceptarla. En este sentido, los Estados hegemónicos también dependen de los Estados subordinados para asegurar su propia viabilidad como Estados hegemónicos y por ello los contemplan como un sistema de contrapesos que garantiza su permanencia en el sistema".

En los países latinoamericanos según ya hemos dicho, desde la emancipación de sus respectivas metrópolis, la dependencia externa ha sido constante.

"La Santa Alianza esgrimiendo el principio de legitimidad dispone de intervenciones en Nápoles y en España (1820-1822) mientras la Confederación Argentina es atacada por intervenciones de Francia y Gran Bretaña. A su vez Francia pretende colocar al archiduque Maximiliano de Habsburgo en México lo que logra sólo por un instante".

Frente a las acciones de la Santa Alianza el presidente norteamericano James Monroe el 12 de diciembre de 1823 ante el Congreso de su país, pronuncia un discurso programático donde desarrolla unas ideas posteriormente denominadas "doctrina Monroe" o "principio de no intervención" o "autodeterminación de los pueblos", marcando la ansiada característica de soberanía e INDEPENDENCIA que tanto reclamaban los Estados Latinoamericanos. "América para los americanos" fue el lema surgido de la doctrina Monroe entendiendo que toda agresión a cualquier Estado del continente rompía el equilibrio de poderes en la región y sería considerado por los EE.UU como un acto hostil. Y todavía más: vedaba todo intento de colonización incluso de las tierras inexploradas.

Se puede decir que este principio de la doctrina de Monroe en su propia formulación contiene una falacia ya que a los EE.UU le guía su propia seguridad política y no el principio de no intervención en otros Estados. El total sinceramiento llega de la mano de Richard Olney, secretario de Estado de los EE.UU, que frente al conflicto entre Venezuela y Gran Bretaña por las demarcaciones de las Guayanas en nota de veinte de Julio de 1895 dirigida a esta última potencia le informa: "los Estados Unidos son de hecho los soberanos en el continente americano y su voluntad es la ley en todos aquellos asuntos en que resuelven intervenir". En 1904 y 1905, Teodoro Roosevelt concretó en sus mensajes al Congreso de los Estados Unidos una política de neto corte intervencionista en los países de América Central y del Caribe, a pesar de la Doctrina

Monroe. Estos países latinoamericanos en virtud de sus dificultades en sus finanzas públicas se vieron envueltos en angustiosas situaciones con países acreedores europeos, temiéndose una intervención directa de éstos por medio de la colonización, compra de territorios y otras formas de intervención, no descartándose la armada. Ante esta situación los EE.UU, velando por la integridad de la Doctrina Monroe, dispuso lo que se dio en llamar "the big stick system" ("el sistema del garrotazo") para obligar a estos países latinoamericanos a pagar sus deudas externas. Por esto, se concretó la firma de tratados restrictivos que afectaban la capacidad de acción de estos países en materia financiera y en realidad la mayoría de los derechos de competencia exclusiva de estos estados. La República Dominicana en 1905, Honduras y Nicaragua en 1911, Haití en 1915, firmaron tratados bilaterales en los cuales otorgaban a los EE.UU la fiscalización de sus aduanas, mientras que Panamá y Nicaragua aceptaban la explotación norteamericana de los canales interoceánicos y la reserva de jurisdicción norteamericana de sus riberas y de las bases de Fonseca y Guantánamo.

De manera que dentro de la concepción clásica del Estado como ente soberano, independiente y autodeterminado, en la realidad de los hechos, los Estados Latinoamericanos exhiben una débil estructura autónoma, lo que Guillermo Figari citando a Kenneth Waltz denomina una "vulnerabilidad común de tipo económico donde la superpotencia se torna garante de la seguridad del sistema".

## 2. El Estado Soberano en el Derecho Estatal Mundial. El bipolarismo ideológico.

Tras la experiencia de la Sociedad de Naciones y a posteriori con las Naciones Unidas, se incorpora al mundo de las relaciones internacionales, una estructura normativa sistemática que construye un derecho estatal mundial donde la tendencia evidente es la de la construcción de una superestructura jurídica-organizativa avanzada y compleja, parecida a la de los Estados. Dentro de la ONU se define al Estado como único sujeto del ordenamiento internacional y único que adquiere obligaciones como integrante de dicho orden, previéndose además los derechos del hombre mediante una serie de declaraciones y tratados.

Vemos que tanto en la Carta de las Naciones Unidas como en los instrumentos básicos del sistema interamericano, Carta de la OEA (Organización de Estados Americanos) se incluyen los principios clásicos del Estado autodeterminado, autónomo, y soberano y el principio de no intervención.

Dentro de este contexto internacional se puede observar que en el poder político y económico se establecen dos polos opuestos que corresponden a sendos sistemas rígidos. El bipolarismo mundial se ubica en dos grandes potencias: URSS y EE.UU cuya gran diferenciación se centra en la concepción ideológica de la misión del Estado. Alrededor de estos polos se reúnen los países con economías menos poderosas, cuyos destinos están determinados en gran medida

por la planificación global de las potencias económicas en cuyo entorno logren situarse. Los países latinoamericanos, excepción hecha en Cuba subordinada a la URSS, continúan en ese bipolarismo ligadas al sistema interamericano donde Estados Unidos ejercen su hegemonía.

La inserción pues de los países periféricos en el sistema mundial va a consistir en la satelización alrededor de una potencia polo, lo que equivale a la asunción de una ideología: el capitalismo o el comunismo ubicándose así en alguno de los dos bandos de lo que se ha dado en llamar el conflicto este-oeste.

Dentro de este sistema mundial la posibilidad de desarrollo será dada por lograr a través de negociaciones bilaterales con la potencia polo, condiciones menos desfavorables a través de concesiones que atacan, en mayor o menor grado, la libre determinación cuya letra reluce en el sistema interamericano que contrariamente al orden comunista ruso, enfatiza la autodeterminación. Sin embargo, el sistema mundial en pocos años giró hacia un multipolarismo económico surgido por la reacción de los países que presentaban un mayor grado de desarrollo relativo, que iniciaron programas de cooperación económica y de integración. Ejemplo de ello, son los países europeos que crean la Comunidad Económica Europea, mientras Japón por su lado, se constituye en un espectacular polo que va a ejercer su hegemonía particular en el Sudeste Asiático.

### 3. IGOS - INGOS - BINGOS

Johan Galtung durante la década de 1960 observa con atención el rol de los estados soberanos en este juego internacional y llega a la conclusión de que la concepción clásica del Estado como sujeto único de la Comunidad Internacional, está en crisis, descubriendo el asombroso poderío que presentan otros actores de las relaciones internacionales que no son Estados. A dichos actores, este autor los define con las características siglas de IGOS, INGOS y BINGOS para denominar a las Organizaciones Internacionales Gubernamentales (IGOS) a Organizaciones Internacionales No Gubernamentales (INGOS) y finalmente las Empresas Internacionales No Gubernamentales (BINGOS) que son las empresas sin bandera que realizan sus negocios a nivel mundial, también llamadas sociedades multinacionales o con mayor precisión, transnacionales. Estas empresas transnacionales puede decirse que no están reguladas por normas internacionales de derecho internacional público, pues alguna que otra disposición de la Asamblea de Naciones Unidas prácticamente se agota en definir las, no siendo operativa. Las empresas transnacionales se desarrollan a una tasa anual de crecimiento superior a la de los Estados que tienen mayor coeficiente de desarrollo económico, de manera que operan con preponderancia en el orden internacional que aún sigue sometido a un sistema jurídico que no los contempla en orden a la responsabilidad. Por otra parte, los BINGOS están íntimamente ligados a la tarea de los IGOS donde tienen a sus operadores y cómplices. No olvidemos una vez más que la responsabilidad de la comunidad internacional es colectiva y por ende inaplicable a la

personalidad jurídica de las empresas. Por lo que LA REGULACIÓN JURÍDICA CLÁSICA DEL DERECHO INTERNACIONAL Y DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES SIGUE SOMETIDA A LA ACTUACIÓN FÁCTICA DEL PODER DEL DINERO, ES DECIR, DE AQUELLOS GRUPOS QUE SE RESISTEN A PERDER SUS PRIVILEGIOS EN CUANTO A LA ACUMULACIÓN DE RIQUEZA Y EN LA CUAL ENCUENTRAN EN ÚLTIMO TÉRMINO EL SENTIDO DE SUS VIDAS. Esta puede ser una de las causas por la que las tendencias satelizantes no lograron -durante la llamada Guerra Fría o como también aquí denominamos a este periodo como bipolarismo ideológico- sus objetivos ya que las negociaciones entre los diferentes países de los dos bloques no pudieron controlar la superestructura de los BINGOS y los INGOS que estuvieron por encima de cualquier pacto o compromiso incluido el de las superpotencias y que fueron las organizaciones idóneas para hacer variar la economía internacional. Prueba de esto fue a mediados de la década de 1980 la perestroika en la URSS.

#### 4. Los espacios económicos internacionales.

Este nuevo modelo económico internacional diluyó en la práctica el ideologismo como diferenciación y con él anuló el conflicto este-oeste, reemplazando el entretejido básico del militarismo por el de la cooperación, desdibujándose la conceptualización del Estado y cobrando trascendencia creciente los factores puramente económicos que están en manos de los actores internacionales citados anteriormente. Y esto es un factor clave para el surgimiento de grandes espacios geográficos de poder que exceden el marco de las fronteras interestatales generados por una dinámica interactuada de integración y cooperación. Por eso, resumiendo, dentro del orden económico internacional el primer objetivo es el mantenimiento y preservación de las economías de los países industrializados llamados centrales (Norte) y el crecimiento del sector financiero internacional cuya consecuencia lógica es la acentuación del subdesarrollo en los países periféricos ligados a la deuda externa y donde se produce la imposibilidad del ahorro interno y por ende del crecimiento productivo (Sur).

Este nuevo orden económico internacional se basa en el empleo de altas tecnologías en los procesos productivos, en el sentido de que todos los procesos de elaboración agregan a la materia prima un valor creando el Know-how y la mano de obra altamente calificada. De tal forma que el concepto de riqueza empieza a no depender tanto de la idea de acumulación de un recurso determinado, sino de la capacidad operativa para trabajar con él y del capital que deja en beneficios. Por otra parte, el avance científico y tecnológico al provocar como se puede observar la expansión del sistema económico internacional implica que haya que conseguir continuos aumentos de la capacidad de consumo creando para ello nuevas necesidades.

Por lo tanto como nuestro trabajo se centra mayormente en el caso latinoamericano tanto en los albores de la emancipación americana y en plena vigencia de la concepción clásica del Estado y de la Autodeterminación de los Pueblos, como en el sistema interamericano dentro del conflicto

Este-Oeste y en el actual sistema económico Norte-Sur- los países latinoamericanos exhiben todos ellos una condición estructural dependiente, lo que origina una estructura de subdesarrollo y de pobreza en muchos sectores de la población. Sobre lo cual tiene una gran responsabilidad la dirección política de los espacios centrales y evidentemente las direcciones políticas de los propios países latinoamericanos que aceptan todas las imposiciones sin intentar ejercer la mayor presión posible sobre los centros mundiales de las decisiones.

## II. La integración económica regional

### 1. Introducción.

La integración supone un esfuerzo que tiene como propósito eliminar las discriminaciones entre factores económicos pertenecientes a diversos Estados. Esta eliminación de discriminaciones encuentra la natural resistencia al cambio. En efecto, significa una alteración del concepto clásico de soberanía estatal.

Desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial ha irrumpido en la realidad mundial un nuevo fenómeno "o bien un viejo fenómeno con un nuevo dinamismo: la integración regional".

Pensemos brevemente en el escenario que presentaba Europa cuando finalizaba la Segunda Guerra Mundial. Por otra parte, y como ya sabemos, la Europa de la posguerra se encontraba en el medio de otro conflicto y en el que las dos grandes superpotencias surgidas de la Segunda guerra Mundial (1939-1945), EE.UU y la URSS, tenían la visión de Europa como campo de batalla y donde librar su lucha ideológica. En este contexto histórico y con un marcado intervencionismo norteamericano, que pretendía organizar una alianza que significara un aliado vital en la lucha contra el comunismo, surge el proceso de integración de la Europa Occidental que, constituye actualmente el mejor ejemplo de integración regional.

La Conferencia de Bretton Wood celebrada entre las potencias que vencieron la Segunda Guerra Mundial estableció los tres pilares que sostienen hoy el funcionamiento de la economía mundial. En dicha Conferencia se convino la creación de tres organismos: el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y una Organización Internacional del Comercio. Sin embargo, esta última institución fue vetada por el Congreso de los EE.UU que se negó a aprobarlo. Por tanto, en la Conferencia de la Habana de 1947 los esfuerzos por constituir tal organización mundial fueron imposibles por lo que se llegó en tal Conferencia a un Acuerdo sobre Comercio y Aranceles Aduaneros (GATT) que fue entendido como una medida provisoria que regularía las relaciones comerciales internacionales. De esta forma, el llamado "sistema de Bretton Wood" quedaba conformado por dos organizaciones (BM y FMI) y un acuerdo general multilateral (GATT). A finales de 1964 surgió en el seno de la ONU la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) que convivió durante algunos años con el GATT y que surgió porque los

países en vías de desarrollo concibieron la idea de constituir un sistema separado de comercio internacional que canalizara sus necesidades. La llegada al poder en la década de 1980 de administraciones conservadoras como Reagan en EE.UU y Thatcher en Gran Bretaña causó que al final el GATT se impusiese sobre la UNCTAD. La conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay en 1994 configuró el acuerdo de los Estados contratantes en la creación de la Organización Mundial del Comercio como tercer órgano del mencionado sistema de Bretton Wood.

## 2. Las fases de la integración regional.

En el proceso de cambio que significa avanzar desde el concepto de Estado-nación hacia un Estado nacional integrado con otros se observan grados crecientes de integración.

En primer lugar, tenemos la ZONA FRANCA que es un área dentro de un Estado que es tratado como no perteneciente a él en cuanto a las actividades productivas y comerciales que allí se desarrollan, las que se ven beneficiadas por exenciones impositivas. ÁREA FRONTERIZA, en este caso, dos o más Estados limítrofes se conceden recíprocamente ciertas ventajas comerciales. La ZONA DE PREFERENCIAS COMERCIALES donde dos o más países se otorgan recíprocamente tratamientos preferenciales de carácter comercial no extensibles a terceros países, solamente para determinados productos o servicios, mediante la reducción o eliminación de aranceles de importación. La ZONA de LIBRE COMERCIO donde dos o más países eliminan las barreras de toda especie, sean éstas arancelarias o no, para la totalidad de su intercambio comercial. El espíritu de los Estados miembros es incrementar el comercio recíproco. No existe un derecho comunitario, por cuanto no existe comunidad supranacional alguna, y cada Estado parte legisla, interpreta, y aplica su derecho en cuanto a la integración y por lo tanto en cuanto a la adopción de políticas comerciales. La UNIÓN ADUANERA donde a la anterior zona de libre comercio se le agrega el establecimiento de una barrera aduanera común, resultante de la aplicación de un arancel externo común frente a terceros países. Un ejemplo de Unión Aduanera es el Benelux. El MERCADO COMÚN agrega a la unión aduanera la libre circulación de los factores productivos. En particular, los Estados miembros establecen la libre circulación de bienes, personas y servicios. Un mercado común requiere una armonización de las políticas económicas, financieras y sociales. LA UNIÓN ECONÓMICA que implica un mercado común, con un agregado más, que es la armonización de las políticas macroeconómicas, esto es, política fiscal y política monetaria de todos sus Estados miembros. Esta clase de unión requiere de órganos institucionales supraestatales. Existe entonces una delegación de atribuciones inherentes a los Estados miembros en estas instituciones comunitarias.

## 3. El caso Latinoamericano.

Todos los agentes sociales, políticos y económicos deben entender que LA EXISTENCIA DEL MERCOSUR NO SIGNIFICA SOLAMENTE UN CAMINO HACIA LA CREACIÓN DE UN

MERCADO ECONÓMICO con un mayor número de productores, comerciantes, y consumidores interactuando, SINO UNA ALTERNATIVA CULTURAL, POLÍTICA, SOCIAL, y JURÍDICA PARA LOS ESTADOS DE LA REGIÓN y eso es algo QUE NO SE ENTIENDE PERO QUE AL FINAL DE LA LECTURA DE ESTE TRABAJO DE INVESTIGACIÓN ESPERO QUE SE PUEDA ENTENDER. El abandono del concepto clásico de soberanía estatal absoluta y la apertura de las fronteras nacionales entre los respectivos Estados-nación provocará a largo plazo un beneficio inimaginable para el desarrollo de los países parte del MERCOSUR y en lo que a ellos corresponda a América Latina. Pero veamos los intentos de integración regional latinoamericana que precedieron al MERCOSUR.

Al final de la década de 1950 cobran importancia diversas tendencias que tienen todas ellas el objetivo final de la integración económica Latinoamericana. Nada pareció más lógico en esa situación coyuntural que procurar que el incremento de las exportaciones se basara en las ventas entre los propios países de la región. Existían por otra parte el ejemplo que daban la CECA (Comunidad Económica del Carbón y del Acero) y las entonces incipientes CEE (Comunidad Económica Europea) y la EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio) en las que la liberación comercial auspiciaba grandes éxitos".

De hecho, PENSAMOS QUE EL ENFOQUE DEL INSTRUMENTO QUE HARÍA REALIDAD LA POSIBILIDAD DE ROMPER EL CÍRCULO VICIOSO DEL SUBDESARROLLO SE DIRIGIÓ PRINCIPALMENTE HACIA LA ELIMINACIÓN DE BARRERAS DE INTERCAMBIO: ESTO ES EL LIBRE COMERCIO.

En este orden de ideas fue decisiva la influencia del GATT del cual varios países latinoamericanos formaban parte. El GATT propulsor por excelencia de la libertad comercial debía dar paso al instrumento de la integración latinoamericana, para lo cual era indispensable que ésta se ajustara a su artículo 24. Se trataba en realidad de mantener las cláusulas de Nación más favorecidas dentro de la región sin que pudiera extenderse a terceros Estados contratantes.

El tratado a firmarse debería así contener disposiciones que fijaran los límites del periodo de transición en el curso del cual se obtendría la liberación del comercio interzonal. A esta idea central para la elaboración del tratado de Montevideo del 18 de febrero de 1960 creador de la ALALC, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, se unieron otras de mayor raigambre integracionista, que iban no tanto a liberar el comercio, sino a promover en forma directa la creación de industrias, la planificación conjunta y la armonización de regímenes comerciales, jurídicos y políticos. Pero a pesar de la lentitud de las negociaciones, y de las micronegociaciones producto por producto que imponía la ALALC y quizá debido a ello, los países latinoamericanos integrantes del tratado buscaron la elaboración de una política de integración de ambiciosos alcances, formándose grupos de integración subregional como el Acuerdo de Cartagena, que intentaron no solamente políticas de tipo económico-comercial sino de tipo político y de integración

cultural materializados entre otros en el convenio "Andrés Bello". Lo cierto es que ALALC no logra sus objetivos de crear la zona de libre comercio, cuya realización se aleja cada vez más con la aparición del fenómeno del endeudamiento externo de todos los países de la región.

En 1980, conscientes los países latinoamericanos de la imposibilidad fáctica de los grandes objetivos de integración, bajan su nivel de realización a las posibilidades concretas de la cooperación y suscriben el Tratado de Montevideo creador de ALADI, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio: Pero con ALADI comienza fundamentalmente un realismo práctico en la finalidad de la integración, el reconocimiento de que son los esfuerzos de cooperación los que pueden lograr mejores formas de desarrollo y sobre todo la eliminación de la hipótesis de conflicto. El gran esfuerzo en este sentido ha estado impulsado por Brasil y Argentina que comienzan a abandonar la vieja creencia de que los intentos de integración deben basarse en los modelos europeos, y por el contrario deciden analizar sus posibilidades reales y concretas y sobre todo **AQUELLAS NECESIDADES NATURALES DE INTERCAMBIO QUE SURGEN EN SUS PROPIAS ZONAS FRONTERIZAS.**

El 30 de Noviembre de 1985 los presidentes Alfonsín y Sarney por Argentina y Brasil respectivamente, dan un paso gigantesco al suscribir la **DECLARACIÓN DE IGUAZU** donde afirman que coincidieron en el análisis de las dificultades por las que atraviesa la economía de la región para finalmente detenerse en la idea principal del modelo integrativo: "se comprometieron a no ahorrar esfuerzos para que convivan en este continente sociedades que privilegian los principios de dignidad humana, cooperación, solidaridad, paz, y bienestar".

Siguiendo la misma línea de acción Argentina y Brasil firman el 29 de junio de 1986 el Programa de Integración y Cooperación Económica y el 29 de noviembre de 1988 el Tratado de Integración Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil donde el artículo primero de Objetivos y Principios establece que los territorios de los dos países integrarán un espacio económico común. El 6 de Julio de 1990 se firma el Acta de Buenos Aires reafirmando los acuerdos anteriores y considerando "la necesidad de modernización de las economías de los países, de ampliar la oferta y calidad de los bienes en circulación en los dos mercados y de favorecer el desarrollo económico con Justicia Social". El Acta decide el establecimiento de un mercado común entre Argentina y Brasil el que deberá encontrar conformado el 31 de diciembre de 1994.

El 29 de noviembre de 1990 se firma el Acuerdo de Complementación Económica entre Argentina y Brasil de conformidad a lo dispuesto en el Tratado de Montevideo de 1980 (ALADI). Dicho acuerdo tiene por objeto facilitar la creación de las condiciones necesarias para el establecimiento del Mercado Común entre ambos países, establece las bases para los acuerdos de complementación sectorial y la expansión equilibrada de los intercambios.

En este esfuerzo sostenido y acelerado por la integración llegamos a la firma del Tratado de Asunción firmado el 26 de marzo de 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Pero en opinión de Iris Mabel Laredo "la integración regional, aunque en su instrumentación se oriente hacia lo económico, es producto de una voluntad política. En lo que respecta a la dimensión política del Mercosur fueron los políticos de la región, en mucho mayor medida que los otros sectores sociales, quienes impulsaron la iniciativa. De hecho, la restauración democrática sirvió como catalizador para transformar una frontera basada en el principio de Seguridad en otra fundada en el principio de Cooperación Regional".

Siguiendo con lo que afirma Iris Mabel Laredo "en cuanto a Brasil resulta claro que a la hora de decidir su participación en el proceso integrador, los factores económicos no tuvieron un peso verdaderamente hegemónico, ya que al inicio del proceso de integración regional solamente un 4% del comercio exterior brasileño se realizaba con Argentina. La necesidad de instaurar un marco subregional que actuase como garante del sistema democrático fueron las principales motivaciones de índole política que impulsaron a Brasil hacia la integración. En Paraguay, el MERCOSUR serviría como instrumento efectivo para mejorar la imagen en el exterior de un país que vivió durante décadas en el ostracismo internacional e inmerso en la dictadura del General Stroessner. El caso uruguayo y argentino cuyas motivaciones políticas estuvieron dadas por la necesidad de reducir la vulnerabilidad externa, originada en el ámbito de las negociaciones por la deuda externa y garantizar "desde afuera" los avances en la democratización. Puede decirse entonces que el proceso de integración regional iniciado en el Cono Sur americano a mediados de la década de 1980 perseguía como objetivos políticos la generación de una comunidad regional de interrelaciones pacíficas y de legitimidades democráticas".

De todas formas, el Mercosur que parece tener un origen básicamente político es de naturaleza mucho más económica que política, profundamente mediatizado por los condicionamientos económicos externos e internos. En ese marco se inscriben LAS PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL MERCOSUR, ya que mientras en la primera prevalecen esquemas industrialistas, proteccionistas, y de cierta coordinación macroeconómica y de políticas comerciales, en el MERCOSUR se ha ido hacia un esquema en el más puro sentido comercialista, donde la coordinación conjunta de políticas ocupa un segundo plano detrás del repliegue del Estado y del avance acelerado hacia una total liberalización comercial.

Pero esta liberalización comercial tiene una razón en palabras de Jacques Ginesta para quien "la segunda guerra mundial por el dominio de los espacios centrales del mundo, al eliminar transitoriamente la competencia europea, permitió a las empresas norteamericanas una expansión sin precedentes, en forma de holdings mundiales, que se fueron eslabonando como empresas nacionales en los diversos países, pero todas ellas unidas por la dirección general de la empresa matriz, que elaboraba las estrategias, distribuía los recursos financieros y tecnológicos, asignaba

las funciones y administraba las ganancias. Al recuperarse Europa y Japón y Asia Oriental, las grandes empresas locales, a través de un proceso de fusión para lograr mayor competitividad, adoptaron la misma estrategia transnacional. Esta se orientó a la creación de espacios económicos más amplios y desregulados, aumentando el potencial consumidor, uniformizando la producción y abaratando costos. No cabe duda de que este proceso es congruente con la formación de los mercados regionales, tanto del mercado común europeo, como de la Zona de Libre Comercio de América del Norte (ZLCAN) como en lo poco que se logró hasta ahora en el MERCOSUR pero que confiamos que se pueda lograr".

Esto nos permite observar la diferencia de roles y de intereses que se está originando entre el estado y las transnacionales. En el acuerdo de libre comercio de América del Norte sin ir más lejos se advierte por ejemplo de los intereses divergentes y convergentes entre el estado, la sociedad norteamericana, y las transnacionales. Por esto, las transnacionales son protagonistas de primera magnitud en los actuales procesos de regionalización y globalización a través de la uniformización de la producción entre los grandes bloques económicos y que demuestran que pueden actuar con independencia de los intereses de los propios estados quienes juegan muchas veces un papel cada vez menos efectivo a escala mundial, sobre todo en cuanto al crecimiento económico.

Por lo que SE HACE NECESARIO UN DERECHO INTERNACIONAL REGULADOR DE LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS ECONÓMICOS Y QUE SOMETA A RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL A LOS PRINCIPALES ACTORES DE LA ECONOMÍA INTERNACIONAL.

#### 4. ¿Qué es el MERCOSUR?

Para algunos el MERCOSUR presenta varias perspectivas: una de ellas podía ser decir que el MERCOSUR es una forma asociativa de afirmar el liderazgo económico y político de Brasil en aquella zona y para Argentina el MERCOSUR supuso la ventaja de garantizar las relaciones pacíficas con el propio Brasil y le supone abrir posibilidades de inserción en su mercado para sectores competitivos de su producción agropecuaria e industrial. Para otros, el MERCOSUR supone que los Estados miembros deben estar dispuestos a admitir el traspaso de parte de sus atribuciones a organismos supranacionales de los que emanará un ordenamiento jurídico comunitario independiente y superior al de aquéllos ya que sin este requisito, afirman, que la culminación de este proceso de integración regional estaría incompleto. Y nosotros decimos que esto es una materia pendiente en el MERCOSUR, fruto de la falta de voluntad política de los gobiernos de los propios Estados parte.

Vistas estas diferentes opiniones -y todas acertadas en el diagnóstico de lo que es en parte el MERCOSUR- sobre lo que puede entenderse por EL MERCOSUR (Mercado Común del Sur) podemos señalar que éste ES UNA INICIATIVA DE INTEGRACIÓN REGIONAL QUE

INCLUYE COMO SOCIOS PLENOS A ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAY Y URUGUAY, -que firmaron su acuerdo en marzo de 1991, aunque como ya sabemos, Brasil y Argentina ya estaban comprometidos en un programa bilateral de cooperación e integración desde 1985 -EN ASOCIACIÓN CON CHILE Y BOLIVIA A TRAVES DE TRATADOS DE LIBRE COMERCIO- firmados los de estos últimos países en 1995 y 1996.

Este acuerdo prevé la creación de un mercado común a través de la convergencia progresiva de los aranceles externos hacia un patrón común y de la gradual liberación del comercio dentro de la región.

En lo institucional, el Tratado de Asunción previó la creación de una estructura administrativa transitoria que tiene un carácter estrictamente intergubernamental. En procura de fortalecer la estructura institucional del MERCOSUR el 17 de diciembre de 1994, los Presidentes de los cuatro países miembros firmaron el "Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del MERCOSUR" en la reunión celebrada en la ciudad brasileña de Ouro Preto.

En virtud de este Protocolo, a partir del 1º de enero de 1995 a los cuatro órganos preexistentes -Consejo Mercado Común (CMC); Grupo Mercado Común (GMC); Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) Y Secretaria Administrativa del Mercosur se le agregaron dos nuevos órganos: el Foro Consultivo Económico-Social y la Comisión de Comercio del Mercosur.

En cuanto los objetivos más concretos de este Trabajo de Investigación el Tratado de Asunción no previó la creación de una instancia parlamentaria. Sin embargo, el esfuerzo del grupo de parlamentarios uruguayos consiguió que el artículo 24 del Tratado mencionase la creación de una Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR "que es el órgano que representa a los poderes legislativos nacionales y para la que el Protocolo de Ouro Preto significa un avance ya que en su artículo 22 la reconoce como una de las instituciones del MERCOSUR que tiene el carácter de órgano representativo de los parlamentos de los estados parte en el ámbito del sistema". Por su parte, el Protocolo de Ouro Preto dispuso la creación del Foro Consultivo Económico-Social, un órgano de consulta voluntaria integrado por representantes de los diferentes sectores económicos y sociales de los Estados Parte.

##### 5. El déficit democrático y social en el Mercosur.

Con este epígrafe nos planteamos analizar dos de las asignaturas pendientes que registran los procesos de integración regional como el MERCOSUR: el déficit democrático y social y que esencialmente es UNA DE LAS HIPÓTESIS con la que iniciamos el trabajo de investigación y que ESPERAMOS QUE AL FINAL del capítulo tercero QUEDE REVISADA.

Al referirse a estos dos déficit en la integración, la referencia obligada es LA EXPERIENCIA EUROPEA; sin embargo, ésta no puede ser aplicada en forma automática debido a las diferencias de todo orden que existen con las realidades de la región latinoamericana. En Europa estas dos asignaturas pendientes han llegado a afectar la credibilidad de un proceso con más de cuarenta años de existencia y con resultados muy positivos en su conjunto. Insuficiencia de democracia en las instituciones comunitarias, falta de transparencia en los procedimientos de toma de decisiones, pero sobre todo, déficit democrático de parte del ciudadano común que se siente impotente para influir sobre decisiones tomadas muy lejos de su entorno pero que inciden en su cotidianidad.

En realidades como la de AMÉRICA LATINA, el déficit democrático ha sido interdependiente con el social y la falta de uno de ellos siempre se ha acentuado en forma asociada al otro. Aunque en otras regiones del mundo el nivel de esa interdependencia ha sido distinto, ello no invalida el enfoque de abordarlo en forma conjunta. El aumento generalizado de las desigualdades y las exclusiones que se observan en el mundo, incide en las formas de representatividad y PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA en todos los espacios y niveles.

En un reciente informe sobre un programa de reformas para América Latina y el Caribe para la década 2000-2010 el Banco Mundial (Burki y Perry, 1997) "subraya la importancia de incrementar la responsabilidad y la transparencia en los procedimientos de toma de decisiones".

Sin embargo, ese enfoque se limita al espacio nacional. Pero la pérdida de poder del ciudadano frente a fenómenos como los regionalismos y la globalización y su limitado margen de maniobra es consecuencia, entre otros, de la pérdida de poder del Estado nacional y de una consecuente erosión de la democracia interna.

Como vemos, no se ha construido todavía alternativas para gestionar y gobernar estas nuevas realidades y en concreto, el proceso de integración regional de MERCOSUR, cifra su esperanza en la intervención de la SOCIEDAD CIVIL, la cual veremos a lo largo de este Trabajo si está actuando y si lo hace, como lo está haciendo.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### I. Introducción a una nueva situación política.

#### 1. El ciudadano y la política.

Estamos asistiendo en este cambio de milenio a una serie de impactos en la esfera pública, y más concretamente en la política, que lleva a que muchas personas y especialmente los científicos de la política, que somos los politólogos, nos preguntemos si los partidos políticos siguen representando las inquietudes y la voluntad de los ciudadanos.

La SOCIEDAD CIVIL y SU PARTICIPACIÓN son ahora referentes de la democracia, junto con las organizaciones no gubernamentales que surgen y tienden a ser consideradas como un "Tercer Sector".

Son por lo tanto tiempos de cambio en los que se cuestionan viejos modelos. Tiempos en los que los propios partidos políticos, nacidos para ser canales de la participación ciudadana en un sistema democrático, evidencian serias lagunas en su democracia interna. Tiempos en los que la caída de fronteras, la creación de nuevas estructuras supranacionales y la globalización relativizan la independencia de los estados y plantean nuevos problemas de una complejidad a veces difícil de trasladar al ciudadano. Tiempos en los que la propia dinámica de las sociedades más avanzadas acelera los ritmos del desarrollo por la creciente presión de los mercados sometidos a una dura competencia. Como consecuencia, aumentan las diferencias en el nivel de desarrollo y surgen extensas zonas abocadas al hambre y a la miseria, lo que amenazaría al menos éticamente y muy justificadamente el sistema internacional que las sociedades industriales más avanzadas están construyendo.

Por lo tanto, nuevos tiempos demandan nuevas respuestas, ya que aunque los partidos políticos demuestran su eficacia como máquinas recolectoras de votos no logran encontrar la fórmula adecuada para su correcta financiación, ni recuperar el respeto generalizado que debería tener la actividad política, ya que muchas veces los partidos políticos se siguen moviendo en el filo de la navaja de las corruptelas diversas cuando no de la corrupción, lo que provoca la pérdida de confianza en la acción de los partidos políticos. Por lo tanto, hacen falta nuevas fórmulas que hagan al ciudadano cada día más protagonista y no mero espectador de esa actividad.

#### 2. La democracia a través de los tiempos.

La democracia tiene menos arraigo del que creemos. Los europeos del siglo XIX estaban convencidos de vivir en una época de avance democrático. Sin embargo, con la perspectiva actual, nos cuesta comprender que aquellas gentes creyeran que disfrutaban de un amplio sistema democrático, cuando en las elecciones sólo podían votar los varones, mayores de edad, propietarios y letrados, es decir, aproximadamente un 10% de la población adulta. Pero a pesar de todo se lo creían. Y nuestros descendientes tampoco entenderán seguramente dentro de unos siglos que ahora sintamos que vivimos en una de las épocas más plenas en lo democrático ya que seguro que les parecerá pobrísimo un sistema político que nos faculta para votar a un líder que después de ser elegido, frecuentemente él y su partido hacen cosas distintas de las que ofrecieron, muchas veces presionados por los intereses de unas muy definidas élites económicas, culturales y mediáticas. Pero este mundo, el actual, y supongo que todos los que vendrán, seguirán pensando que viven en democracia.

Pero mientras este mundo y los que vengan sigan pensando que viven en democracia hagamos algo concreto que haga avanzar nuestras democracias presentes. Algo que se palpa en la esencia del sentido común del ciudadano del año 2000 es que el pueblo pueda elegir entre todas las sugerencias que surjan en la sociedad; lo cual actualmente sólo ocurre si esas propuestas son asumidas por alguno de los principales partidos. Además, nos pasamos mayormente las campañas electorales que están financiadas con el dinero de todos, viendo como los grandes partidos políticos derrochan su tiempo electoral en la descalificación del rival sin entrar en un abanico de propuestas y soluciones a los problemas de la ciudadanía, sólo atendiendo parece que a los requerimientos de sus respectivos grupos mediáticos y sin hacer caso tampoco de los intereses de multitud de partidos cuya existencia apenas se conoce más que por las papeletas que están en las mesas electorales. Mucho se podría avanzar si se revisasen los modos de financiación de los partidos políticos y de las elecciones y si a ello se le añade unas fórmulas de votación en las que el diputado dependa más del pueblo que le elige que del partido político al que pertenece.

### 3. Los partidos políticos y su nuevo rol.

Como vemos uno de los principales temas de discusión desde hace unos años es el llamado declive de los partidos políticos. Declive que ha sido interpretado de una forma general, en clave de separación entre la ciudadanía y los partidos. Y nadie puede poner en duda ciertamente que existe un divorcio entre los intereses de los ciudadanos y de los partidos.

Pero matizando un poco más diremos que al referirnos a los intereses de los partidos lo hacemos generalmente a los intereses de sus élites y que cuando hablamos de intereses de la ciudadanía nos referimos a una serie inarticulada y desagregada de expectativas que sólo adquieren coherencia a través de la articulación que de ellas hacen diversas élites también de la instauración de unos procesos que contribuyan a una más racional y justa distribución de los

recursos. Este proceso exige revitalizar las instituciones estatales, tanto en su división horizontal (ejecutivo, legislativo, y judicial) como vertical (central, provincial y local) y crear una administración pública eficaz, independiente y honesta.

La cooperación española en apoyo de la gobernabilidad democrática en América Latina tiene una larga tradición al igual que las contribuciones realizadas a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Pero España tiene una ventaja comparativa para prestar una asistencia útil, no sólo por el idioma y la cultura jurídica común, sino porque es ejemplo de sistema político democrático de administración descentralizada.

En estas condiciones, la Agencia Española de Cooperación Internacional ha formulado una estrategia de cooperación para consolidar los procesos de gobernabilidad democrática evitando las iniciativas económicas, sindicales, y comunicativas, que en resumen funcionan con una dinámica semejante a la de las élites políticas que a veces tanto critican.

Por tanto, los partidos políticos funcionan como estructuras de intermediación entre la sociedad civil y el Estado y por tanto se constituyen como los principales mecanismos de articulación de preferencias políticas y de agregación de intereses. Las razones que explican la pérdida de vínculos entre los partidos y los electores son diversas, y no siempre fáciles de determinar, aunque para los más críticos el alejamiento es más bien un síntoma claro de las limitaciones de una democracia de partidos, dado que lo que está ocurriendo es la diversificación de estas estructuras intermediarias por el desarrollo alcanzado por los medios de comunicación de masas y por la aparición de diversas estructuras organizativas que han cumplido con esta función como han podido ser los movimientos sociales entre las décadas de los años 1960 y 1970 que se ha interpretado como una nueva vía de movilización política alternativa al modelo clásico de participación bien a través de los partidos políticos o a través de los grupos de interés.

Aunque también es cierto que cuando algunos de estos movimientos sociales se integraron en la llamada política activa lo hicieron bajo la fórmula de partidos políticos, lo que llevó a algunos de estos movimientos a tener problemas de oligarquización y corruptelas diversas.

Las diversas formas de articulación de la sociedad civil con sus nuevos modos de movilización política alejados de la profesionalización de los partidos deben ser el contrapeso a esta tendencia, natural según Michels, de los partidos, pero en ningún caso sus sustitutos.

El denominado Tercer Sector, tanto las ONG como otros tipos de voluntariado, constituye un cauce de distribución del bienestar social desde el ámbito privado dentro de un orden social diversificado y global. De hecho, la explosión de formas innovadoras de expresión política no se agota en la defensa o reivindicación de determinados planteamientos sociales (feminismo, pacifismo, racismo...) sino que incluye también otros modelos de participación que vienen a cubrir

un espacio nuevo a medio camino entre lo público y privado. Además, no debemos olvidar la incidencia de los medios de comunicación en la formación de estructuras organizativas que fomentan la movilización social y política.

Pero la afirmación que hiciera Michels en su famosa Ley de Hierro por la cual, toda organización produce oligarquía, todavía parece seguir vigente. Oligarquía que parece estar no sólo instalada en los partidos sino en todas y cada una de las organizaciones complejas de la sociedad actual.

Así que, aunque asumamos los numerosos problemas que presentan los partidos políticos y la imperiosa necesidad de corregirlos con acciones específicas debemos recalcar nuestro convencimiento de su necesaria existencia para un adecuado funcionamiento del sistema político. Por lo cual, la mejor acción específica es lograr dar las mayores facilidades para que los ciudadanos participen no sólo en las diferentes citas electorales sino en la vida interna de los partidos lo que requiere la emergencia en la conciencia de los votantes de una cultura cívica de responsabilidad política para poder romper con el poder de los aparatos de los partidos políticos y facilitar de esta manera las listas abiertas que son necesarias para conseguir una democracia más participativa.

## II. Desarrollo y educación en Mercosur.

### 1. La Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social.

Procesos de integración y cooperación regional como el Mercosur pueden ayudar a la vigilancia y cumplimiento de compromisos asumidos en el ámbito internacional, si se cuenta con la voluntad política y corresponsabilidad de los distintos sectores involucrados. LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL los ubica más allá de una instancia de acuerdos comerciales: son procesos de largo alcance que reclaman una plena participación ciudadana.

En marzo de 1995 los Jefes de Estado y de Gobierno de todos los países miembros de las Naciones Unidas firmaron en Copenhague la Declaración sobre Desarrollo Social y acordaron el Programa de Acción. El décimo y último compromiso de la Declaración es claro y conciso. A partir del mismo los gobiernos del mundo se obligaron a: "mejorar y fortalecer con espíritu de coparticipación el marco de la cooperación internacional, regional, y subregional para el desarrollo social por medio de las Naciones Unidas y de otras instituciones multilaterales".

La AMPLIA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL fue mencionada como una importante condición en cada uno de los puntos del Plan de Acción de Copenhague.

A su vez, la Plataforma de Acción acordada en la Conferencia de Beijing planteó distintos objetivos estratégicos en áreas de atención destacadas como la desigualdad entre la mujer y el hombre en el ejercicio del poder o la disparidad de acceso que enfrentan las mujeres en materia de atención de la salud. La participación activa de organizaciones de la sociedad civil y en particular de organizaciones de mujeres es nuevamente una condición de éxito para avanzar en el logro de los objetivos estratégicos propuestos en Beijing.

Aunque de las Naciones Unidas esté emanando constantemente la idea de su necesaria reforma institucional, y si bien hay varias propuestas, todas coinciden en la necesidad de coordinación e integración y en el papel de organismos como el ECOSOC (Consejo Económico y Social).

#### A) SU SEGUIMIENTO EN EL MERCOSUR.

En abril de 1997 y transcurridos dos años de la celebración de la Cumbre Mundial de Desarrollo social, los países miembros de la CEPAL se reunieron en San Pablo, Brasil, para examinar los avances hacia la aplicación de los resultados de la Cumbre. En esta Primera Conferencia Regional de Seguimiento, la CEPAL presentó su documento: "La Brecha de la Equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social". Importa señalar algunas de las principales conclusiones presentadas en el estudio.

Se comprueba según la CEPAL que "los problemas de desempleo y subempleo, la inequitativa distribución del ingreso y la segmentación social en cuanto a logros educativos son fenómenos estructurales de la región". Se demuestra también que en estos ámbitos la inequidad de género se suma a la social.

La integración social en la región se ve amenazada por distintas situaciones: la consolidación de núcleos de la llamada "pobreza dura" (término con el que se hace referencia a los sectores urbanos marginales y rurales pobres) y los hogares encabezados por mujeres, que subsisten en condiciones precarias.

Las políticas sociales parecen tener un impacto muy relativo sobre la integración social, especialmente en materia de indigencia, discriminación étnica, segregación residencial, violencia doméstica y urbana.

El MERCOSUR debe oír atentamente los resultados del estudio. De él se infiere que el actual proceso de globalización suscita nuevas tensiones al producirse mayor integración y expansión del acceso a medios de comunicación e información pero al mismo tiempo que se ahonda en la exclusión que viven vastos sectores de la población.

Para combatir la exclusión social, la CEPAL propone, entre otras medidas, la ampliación de las oportunidades de participación e incorporación a la sociedad de grupos que han estado al margen de las dinámicas de crecimiento y desarrollo social.

EL IMPACTO SOCIAL DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL fue preocupación de organizaciones civiles reunidas en mayo de 1997 y en el Foro Nuestra América, foro paralelo a la Reunión de Ministros de Comercio de las Américas. El documento Construyendo la Alianza Social Continental, elaborado por las organizaciones y redes sociales presentes en Belo Horizonte, expresa que no puede haber integración regional "si no se incluye una agenda social que contenga al menos: participación amplia y plural de los pueblos en la negociación; respeto y mejoramiento de los derechos de los trabajadores, las mujeres, los indígenas y los inmigrantes".

Atila Roque, participante del Foro, manifiesta que "estamos en presencia de una de las principales cuestiones incluidas en la agenda para la globalización, o sea, cómo constituir espacios de regulación en un mundo cada vez más desregularizado. ¿Cuáles son los criterios que deben prevalecer y cuáles son los intereses a ser privilegiados? Este es un debate en el cual las organizaciones de la sociedad civil no pueden, bajo ninguna circunstancia, estar ausentes". Para Atila además: "el principal mensaje del Foro fue que, ya no es posible que los gobiernos sigan negociando solos políticas y acuerdos que tengan profundas implicaciones en la vida de los pueblos americanos, sin que sean creados mecanismos efectivos de participación de la sociedad civil. Una integración regional, que no tenga en cuenta los intereses de la mayoría de las poblaciones que habitan la región y que no afiance la democracia y la solidaridad en las Américas, no interesa".

Esta preocupación representa fielmente la que la población latinoamericana manifiesta en su conjunto. Los temas que preocupan a la opinión pública en América Latina coinciden con los de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social: empleo, pobreza, e integración social. Temas como salud, educación, exclusión social, aparecen con especial énfasis. Esta comprobación la realizó el Latinobarómetro, instrumento de medición de encuestas de opinión pública en ocho países de América. Entre los países estudiados figuran Argentina, Brasil, Paraguay, y Uruguay, el bloque Mercosur en su conjunto. A pesar del hecho de que la población de los cuatro países del Mercosur se manifiesta muy sensibilizada por los temas sociales, los cuatro países aunque sean firmantes plenos de la DECLARACION DE COPENHAGE, ninguno de ellos ha nombrado una Comisión oficial encargada del seguimiento o vigilancia a los acuerdos firmados en Copenhague.

La SOCIEDAD CIVIL sin embargo se ha organizado en los cuatro países para vigilar y ver que se cumplan las obligaciones adquiridas en Copenhague. A las coaliciones y observatorios nacionales formados en torno al Control Ciudadano, se agrega por ejemplo la constitución en Brasil -coordinado por la Central Única de Trabajadores (CUT) de un OBSERVATORIO SOCIAL del MERCOSUR.

## B) LAS ORGANIZACIONES DE MUJERES.

En cuanto a la Plataforma de Acción de la Conferencia Mundial de la Mujer, si bien solamente un país creó una Comisión oficial de seguimiento, organismos ya existentes han tomado en sus manos los diferentes compromisos firmados en Beijing.

Las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones de mujeres aparecen en los cuatro países mucho más activas que los propios Estados. En Uruguay, la Comisión Nacional de Mujeres de Seguimiento de los Compromisos de Beijing, una activa red de más de 70 ONG y organizaciones de mujeres promueve e intenta controlar el cumplimiento gubernamental de la Plataforma de Acción de la Conferencia de Beijing, mediante acciones de difusión, estudios, y capacitación entre otras. En Brasil, la Rede Feminista de Saúde e Direitos Reproductivos y la Articulación de Mujeres para Beijing han intentado controlar las iniciativas y sobre todo la primera de ellas que ha enfatizado los acuerdos de la Conferencia de Población (Cairo 1994), como son la participación de las mujeres en consejos de control social y la atención humanizada del aborto. En Paraguay, la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) que ha sido punto focal para este país en el Proceso hacia Beijing, sigue trabajando en el cumplimiento de los diferentes compromisos.

### 2. La cooperación para el desarrollo.

#### A) LA PARADOGICA IMPORTANCIA DEL ESTADO EN LA ERA GLOBAL.

El redescubrimiento de la importancia del papel del Estado y el marco institucional para impulsar un desarrollo sostenible que permita romper el círculo vicioso del subdesarrollo, está dando lugar a un replanteamiento de las agendas de las agencias de cooperación.

La COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO es un concepto que se forja en los años cincuenta cuando las instituciones financieras internacionales y los países desarrollados, fundamentalmente Estados Unidos, intentan aplicar el modelo del Plan Marshall de transferencias de recursos financieros como terapia de choque para conseguir un desarrollo económico acelerado de los países afectados por la Segunda Guerra Mundial.

De hecho la conclusión de los analistas de las principales instituciones financieras internacionales no ofrece dudas ya que no puede haber desarrollo sostenible sin un Estado fuerte y eficaz. Apoyándose en las teorías de Douglas North (1989) sobre la relevancia económica de las instituciones, se ha impuesto una nueva línea de pensamiento que parte de la premisa de que el desarrollo no depende tanto de la obtención de los insumos técnicos y económicos como de contar con un entorno institucional adecuado. Es decir, el principal problema para el desarrollo del

mercado en muchos países es que carecen de las bases institucionales para ello, pues la desregulación económica no hace surgir automáticamente un mercado eficiente.

PARADÓJICAMENTE esta evolución se produce en un momento en que el futuro del Estado es objeto de un debate intenso. La supuesta retirada del Estado ante el empuje de la mundialización económica y la nueva revolución de las telecomunicaciones ha dado lugar a teorías según las cuales los gobiernos se convertirán en meros seguidores de las todopoderosas fuerzas del mercado o en sus víctimas.

Ante esta situación, las opiniones se dividen entre quienes consideran que la integración en la economía global es la vía más rápida para salir del subdesarrollo y la pobreza, superando las limitaciones de mercados pequeños, tecnología obsoleta, y capitales inadecuados, y quienes consideran que sus resultados consistirán en un incremento de las desigualdades y una menor capacidad de los gobiernos para corregir los desequilibrios.

El informe de The Economist, de septiembre de 1997, sobre el futuro del Estado, plantea el interrogante de que la cuestión fundamental no será tanto si la democracia es compatible con la globalización sino si la democracia será compatible con la libertad económica. Los extremos entre los cuales se debatirán los DIRIGENTES DEL SIGLO XXI serán si las desigualdades crecientes obligarán al Estado a reducir la libertad para mantener la legitimidad de las democracias o si el mantener la libertad económica puede llevar las desigualdades a debilitar la legitimidad del sistema democrático.

Frente a esos dilemas la agenda del desarrollo está vinculando el desarrollo humano sostenible de tipo económico con el DESARROLLO PARTICIPATIVO, de naturaleza política.

Democracia y buen gobierno están íntimamente relacionados a través de las normas, procedimientos e instituciones necesarias para la aplicación de eficientes políticas públicas. La cuestión en juego es hacer evolucionar las instituciones hacia un sistema que incentive la eficiencia económica y la equidad social. El fortalecimiento del marco institucional para el diseño y ejecución de políticas públicas se convierte así en una cuestión fundamental. El desarrollo institucional tiene un papel clave para mejorar la gestión pública.

## B) LOS CONCEPTOS DE BUEN GOBIERNO Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.

Los conceptos de buen gobierno y gobernabilidad democrática a pesar de su proximidad tienen importantes diferencias. La definición de buen gobierno que acuña el Banco Mundial se refiere al uso de la autoridad política y el ejercicio de los controles en la gestión de recursos para el desarrollo económico y social, especialmente el papel y funcionamiento de las instituciones, sin abordar directamente las implicaciones políticas. Sin embargo, el Banco Interamericano de

Desarrollo, apoyado en la declaración de principios democráticos de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1991, y especialmente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) están impulsando decididamente una agenda internacional para la gobernabilidad democrática.

En Julio de 1997, el PNUD organizó en Washington una conferencia internacional sobre gobernabilidad y el desarrollo sostenible. El dilema que se plantea es el de asumir una definición limitada al fortalecimiento institucional y la reforma del Estado, o ampliarla para incorporar la calidad de la gobernabilidad.

La relación entre buen gobierno y democracia no es meramente semántica, sino que tiene implicaciones evidentes en el alcance de las acciones propuestas, como pone de manifiesto la Unión Europea al introducir una cláusula democrática en sus acuerdos de cooperación, en aplicación de los principios consagrados en el Tratado de Maastricht (art.J.1.2). El Consejo de la Unión Europea (UE), en su resolución de 1991 sobre desarrollo, derechos humanos, y democracia, da prioridad al apoyo a los procesos de democratización. El nacimiento de instituciones como el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) con sede en Estocolmo, con el objetivo declarado de contribuir a la consolidación de los procesos de democratización a través del fortalecimiento de la capacidad para desarrollar una gobernabilidad democrática, que es buena prueba de la atención internacional a este fenómeno. De hecho, EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE DE TIPO ECONÓMICO Y LOS SISTEMAS POLÍTICOS PARTICIPATIVOS SE REFUERZAN MUTUAMENTE (OCDE, 1977).

### C) LOS PROGRAMAS ESPAÑOLES DE REFORMA DEL ESTADO Y APOYO A LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA.

El buen gobierno no es un lujo para los países que aún no han superado los problemas acuciantes del subdesarrollo, sino una condición necesaria del desarrollo sostenible, pues el problema del desarrollo no depende solamente de la creación y volumen de recursos disponibles sino dispersas y de escaso impacto. Los programas incluyen las siguientes líneas de actuación:

Reforma de los cuerpos de Seguridad del Estado asegurando su dependencia efectiva del poder civil. La ruptura de los hábitos adquiridos por la tristemente famosa doctrina de seguridad nacional, en la que la seguridad interior era competencia de las fuerzas armadas exige importantes reformas legales y de funcionamiento. En los últimos años se ha desarrollado la cooperación en los ámbitos de la reforma de las fuerzas de seguridad, las instituciones penitenciarias y los sistemas electorales en Latinoamérica dado que la seguridad ciudadana y la seguridad jurídica son dos de los factores que más inciden sobre la inversión y el crecimiento económico.

Reforma del sistema judicial que ha adquirido una importancia fundamental tanto para garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades en el marco de un Estado democrático de derecho, como para dar la seguridad jurídica que requieren las inversiones, condición necesaria del desarrollo económico.

Apoyo a la modernización y fortalecimiento de los organismos legislativos ya que no cabe una democracia sostenible, ni un mercado eficiente, ni una sociedad solidaria, sin Parlamentos fuertes, capaces de desarrollar eficazmente sus funciones institucionales. El fortalecimiento institucional e instrumental de los Legislativos es tema ineludible y hasta prioritario de la tarea más amplia e integral de fortalecer la democracia, expandir los mercados, e INCENTIVAR LA SOCIEDAD CIVIL. De hecho, los PARLAMENTOS LATINOAMERICANOS DEBERÍAN ASUMIR LA RESPONSABILIDAD HISTÓRICA DE ESTIMULAR Y PRODUCIR LOS GRANDES CONSENSOS NACIONALES DEFINIDORES DE SUS NUEVAS INSTITUCIONES ECONÓMICAS NACIONALES.

Fortalecimiento del poder local y la administración municipal como eje fundamental del proceso de descentralización, ya que el municipio es una pieza de la organización territorial del Estado como entidad representativa de una comunidad política que ejerce funciones de autogobierno y administración, dirigidas a la prestación de servicios estatales que requieren la proximidad al ciudadano. El desarrollo municipal incide directamente en el fortalecimiento institucional en su conjunto, como eje fundamental del proceso de descentralización, además de tener un PAPEL IMPORTANTE EN EL FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA CIUDADANÍA y en el desarrollo económico y social. Y algo muy importante: El municipio tiene siempre una posición única como primer escalón de la recuperación de la confianza en las instituciones. No es exagerado decir que una gran parte del éxito de los procesos de reforma del Estado depende de la consolidación de la gobernabilidad democrática a nivel local. Pero aunque en los últimos años ha habido un importante desarrollo legislativo en la línea de reforzar la autonomía municipal, en realidad los municipios siguen arrastrando múltiples carencias y debilidades estructurales.

Impulsar los procesos de modernización y reforma de la Administración del Estado, mejorando su capacidad para la formulación y ejecución de políticas públicas ya que tiene especial importancia el capacitar al Estado para recaudar los recursos necesarios para contar con una administración eficaz y con unos procesos de selección y promoción objetivos. Una administración eficiente es un instrumento indispensable para que puedan cumplirse los objetivos de reforma del sistema judicial, de los respectivos Parlamentos, de los cuerpos de seguridad, o la administración local.

Cooperar en la modernización de las Fuerzas Armadas supone igualmente una contribución importante para adoptar sus funciones y comportamientos a un marco democrático. El ejemplo de

la Transición española sigue siendo un referente obligado en este tipo de procesos como el latinoamericano.

### 3. Los factores éticos y culturales del desarrollo.

#### A) LA NUEVA CAPACIDAD PARA CONSTRUIR NUESTRAS IDENTIDADES PERSONALES: LA ELECCIÓN DE LOS ESTILOS DE VIDA.

"Un concepto agrupa los espíritus y reanima el corazón de las democracias occidentales en este final de milenio: la ética. El problema ético sigue ganando fuerza, invade los medios de comunicación y alimenta la reflexión filosófica, generando instituciones, aspiraciones, y prácticas colectivas inéditas. Ello no impide al mismo tiempo, ver cómo se perpetúa, al hilo de una amplia continuidad histórica, un discurso social alarmista que enfatiza la quiebra de los valores, el individualismo cínico, el final de cualquier moral. Oscilando de un extremo a otro, las sociedades contemporáneas cultivan dos discursos aparentemente contradictorios: por un lado, el de la revitalización de la ética, por el otro el del precipicio de la decadencia moral"(Lipovetsky, 1992).

Las controversias a que actualmente conducen la reflexión y el debate sobre cuestiones éticas se deben, probablemente, a que no sólo han cambiado los valores sino la naturaleza misma de la ética. La ética nace con la sociedad: un ensayista escribió que, sólo cuando encontró a Viernes en la isla, Robinson Crusoe volvió a enfrentarse con la ética que había dejado atrás junto con la civilización.

En un debate reciente alguien dijo que lo que ha cambiado en el mundo de hoy no es la sociedad sino su naturaleza misma. Es cierto que se trata de meras propuestas, pero suponiendo, por hipótesis, que fuesen verdaderas, ¿sería plausible considerar que al cambiar la naturaleza de la sociedad debe cambiar la naturaleza de la ética? En fin, ¿a qué se debería el cambio y que dirección sigue? Pensamos que la respuesta a ambas preguntas se encuentra en un lugar más profundo que es, precisamente, la cultura. Nuestros juicios valóricos dependen de nuestra forma de entender las cosas: la ética depende de la ontología.

"El siglo XX ha descubierto que, si bien las cosas están ahí y no dependen del sujeto, la verdad no está ahí sino que depende de nosotros [...]. (Rorty, 1991)". Nuestra definición de las cosas depende de nuestro modo de percibirlas y entenderlas, de nuestra forma de conocerlas y de la epistemología dominante.

Desde los filósofos griegos hasta hace poco tiempo hemos pensado que las cosas eran como son porque respondían a una esencia previa.

"En la etapa postradicional de la modernidad, la identidad (self-identity) llega a ser un proyecto organizado reflexivamente. Ese proyecto reflexivo del ser, que consiste en desarrollar narrativas biográficas coherentes, tiene lugar en el contexto de múltiples opciones filtradas a través de sistemas abstractos. En la vida social moderna la noción de estilo de vida adquiere un significado particular. En la medida en que la tradición pierde su poder y que la vida diaria es reconstituida en términos del contrapunto dialéctico entre lo local y lo global, los individuos se ven más obligados a negociar sus estilos de vida considerando múltiples opciones. Por supuesto hay también influencias estandarizadoras, principalmente bajo la forma de la mercaderización de la vida, puesto que la producción y la distribución capitalista forman el componente central de las instituciones modernas. Sin embargo, a causa de la apertura de la actual vida social, la pluralización de los contextos del comportamiento y de la diversidad de las autoridades, la elección de estilos de vida resulta cada vez más importante en la constitución de una identidad y el desarrollo de nuestras actividades diarias" (Giddens, 1991).

Se ha dicho que la educación consiste en llegar a ser lo que somos. La cultura occidental ha concebido siempre la ética, como la fidelidad práctica a nuestra naturaleza. Pero si la naturaleza o identidad de las personas y del mundo deja de ser concebida como paradigmática, imperativa, o inmutable; si pierden validez los principios de identidad y de contradicción, se aceptan la pluralidad, el cambio y la existencia de múltiples opciones, e inauguramos una forma de vida basada en la presunción de nuestra capacidad para construir o elegir identidades, resulta que por eso es hoy tan difícil de entenderse al hablar de ética y de fijación de unos determinados valores.

#### B) LA CULTURA POLÍTICA COMO DEFINIDORA DE LA ORGANIZACIÓN ECONÓMICA DE LA SOCIEDAD.

En Chile un Banco despliega el siguiente lema: "la cultura es parte del desarrollo". Pensamos que es al revés, "el desarrollo es parte de la cultura". La economía agrícola del Nilo, la economía rural del Medioevo y la economía comercial e industrial de Europa fueron expresión de sus culturas. Si una cultura y en especial la cultura política se debilita, también lo harán tanto los impulsos como las instituciones que hicieron posible su economía, como de paso lo mostró Toynbee en su estudio de veintiuna civilizaciones. ¿Cuál es en verdad la relación entre cultura y desarrollo? ¿Cuál es, asimismo, la relación entre ética y cultura? ¿Cuál es la relación entre la moral y la ética?

Por una parte pareciera que las sociedades actuales, particularmente las generaciones más jóvenes, estuvieran reclamando grados crecientes de libertad, independencia, o neutralidad moral y desinteresándose de las cuestiones éticas, así como también de las reivindicaciones culturales, prefiriendo el trabajo profesional de carácter lucrativo. Por otra parte, se advierte un marcado renacimiento del interés de la comunidad por los temas valóricos.

Lo que explica esta paradoja es que de hecho nos encontramos en una transición cultural, y dichas transiciones se definen como un cambio de valores. Y este cambio, al mismo tiempo, genera reacciones de franca indiferencia frente a las preocupaciones éticas o de renovado interés por las cuestiones valóricas.

Estamos viviendo un cambio profundo en este principio de milenio que rechaza en lo esencial, los modelos racionales, uniformes, y cerrados de construcción de lo real que propuso la modernidad hasta 1970, y lo estamos sustituyendo por la capacidad de optar y de crear nuestra identidad en sociedades más complejas, hecha posible por el incremento del conocimiento, la información, y las comunicaciones.

En esta nueva cultura política, las economías se orientan a la PRODUCCIÓN DE SIGNIFICADOS; la educación y el consumo se mueven muchas veces en mundos virtuales. En este contexto la importancia de los equilibrios macroeconómicos, del producto interior bruto y de los niveles de consumo son por lo menos relativizados por la aparición de preocupaciones en torno a la libertad, LA PARTICIPACIÓN, la calidad de vida, la posibilidad de elegir, el papel de la juventud y la mujer, la seguridad ciudadana y la vida en las ciudades, que a falta de conceptos previos se denominan "temas valóricos".

Los que plantean estos temas, son las personas, el público, o la llamada sociedad civil. En cambio, da la impresión de que tanto los gobiernos como los organismos multilaterales que constituyen el sector público nacional e internacional, son a veces receptores remisos de este cambio de cultura política.

Como se propuso en el encabezamiento de este apartado la organización económica de una sociedad es consecuencia de su cultura y más concretamente de su CULTURA POLÍTICA, la cual, podría definirse como el conjunto de ideas, valores, percepciones, actitudes, y pautas de comportamiento que moldean las instituciones y conductas en una sociedad y época determinadas.

Lo más central del concepto de Cultura Política en nuestra opinión es EL CONCEPTO DE VALOR. Los Valores son las ideas (intereses) en acción los cuales modelan las actitudes y el comportamiento de las personas y de las instituciones. Además, la otra característica de los Valores es que configuran un mundo simbólico. Son símbolos que encarnan nuestras preferencias, prefiguran lo que es deseable, y permiten la comunicación interpersonal y social. No sirven para efectuar una mera descripción de las cosas sino para asignarles relevancia y significado. No apuntan a dimensiones cuantitativas sino cualitativas. Se expresan en el ámbito del sentido, del lenguaje, y del diálogo ya que cada cosa tiene un significado e importancia distintos, a diferencia del dinero que es el medio universal, intercambiable y neutral de efectuar transacciones en el mercado.

### C) EL SURGIMIENTO DE UNOS NUEVOS VALORES: SUS CONSECUENCIAS.

Como ya hemos visto los valores de una sociedad cambian con el tiempo. En general no lo hacen en forma gradual y continua, sino por medio de transiciones más o menos bruscas, que dan lugar a un cambio de época.

Spengler o Toynbee explicaron esas transiciones en términos culturales, así como Kondraieff o Schumpeter lo hicieron desde el ángulo económico. Existe consenso en torno a que estamos en medio de una de esas transiciones. Esto implicaría una crisis en el desarrollo de la modernidad. Esta fue definida por un historiador, al comparar el Medioevo con el Renacimiento, como una revuelta de la razón contra un mundo de autoridades admitidas.

Actualmente podríamos caracterizar el presente quiebre como una "rebelión del sujeto contra la progresiva hegemonía de la razón sobre la vida". Es decir, aunque se quiera vivir en un mundo cada día más racional no se renuncia a la búsqueda de la autenticidad vital. El tipo de sociedad a que está dando lugar ese proceso ha sido denominado postmaterialista, postindustrial, postmoderno, postcapitalista, postinternacional.

Pero, ¿en qué dirección apunta el cambio? Los tiempos modernos se caracterizaron por una progresiva regimentación de la vida social en nombre de la razón. Dentro de esta visión del mundo la vida era progresivamente organizada de acuerdo con un proyecto social o un modelo, preponderantemente ejecutado por el Estado. El resultado era el predominio de la estructura sobre la persona, de la sociedad sobre el individuo y de los sistemas sobre la vida. Eso aseguraba una uniformidad que se extendía desde la organización del Estado y la burocracia hasta la planificación urbana y la vida en las ciudades, pasando por la estructura de clases, el mercado de trabajo, y la organización del tiempo libre y la familia.

La modernidad avanzada - que se origina en una crisis o cambio de rumbo ocurridos dentro de la propia modernidad - cuestiona la eficacia de los modelos, proyectos, o narrativas globales para modelar la sociedad y la vida de las personas. Implica una preferencia por la capacidad de optar, por la iniciativa personal, la creatividad y la diferencia, así como por lo efímero, lo particular, y contingente. Ello no implica dejar a la sociedad y al individuo más desprotegidos, más carentes de raíces personales, sino que esas raíces hay que buscarlas en la pluralidad de lo particular y lo local, en lo electivo, más que en la generalidad legitimante de un proyecto social o de un modelo.

Si la revolución industrial desencadenó un conjunto de cambios que reestructuraron los valores de las sociedades que la protagonizaron, al finalizar el siglo XX sus valores comenzaron a cambiar de nuevo.

"Los valores del público occidental han estado cambiando desde un énfasis abrumador en el bienestar material y la seguridad física hacia un mayor énfasis en la calidad de la vida. Actualmente una proporción sin precedentes de la población del mundo occidental ha sido educada bajo excepcionales condiciones de seguridad económica. La seguridad económica y física sigue siendo apreciada, pero su prioridad relativa es inferior que en el pasado". Han adquirido precedencia, así, los aspectos cualitativos de la vida. Además, "una proporción creciente del público en esas sociedades ha pasado a tener un interés y una comprensión suficiente acerca de la política nacional e internacional como para participar en el proceso de adopción de decisiones en todos los niveles.(Inglehart, 1979)".

EL AUMENTO DE LAS OPORTUNIDADES DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL SE DESARROLLA CONJUNTAMENTE CON EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD CIUDADANA para organizarse colectivamente en la prosecución de intereses específicos.

"Vivimos en una época en la que la experiencia privada de poder descubrir una identidad personal, un destino que cumplir, ha llegado a constituir una fuerza política subversiva de grandes proporciones. (Roszak, 1979)".

"Lo que es subversivo no es el proyecto centrado en la reflexión sobre el sujeto: lo que ocurre más bien es que el ethos del crecimiento personal revela las grandes transiciones sociales de la última etapa de la modernidad en su conjunto: un pujante cuestionamiento de las instituciones, la liberación de las relaciones sociales frente a los sistemas abstractos, y la consecuente interpenetración entre lo local y lo global. (Lasch, 1979)".

Por ejemplo, "se constata el paso acelerado desde una cultura centrada en el imaginario fiscal - el del Estado y las jerarquías políticas y sociales - hacia una cultura de masas organizada en torno a estamentos definidos por sus estilos de vida, trabajo y consumo. (Brunner, 1998)".

Por ello, "que junto a la transformación de las sensibilidades de la gente, está operando un segundo fenómeno: la explosiva difusión de los nuevos valores por los medios de comunicación que ha producido una "cultura de masas" o una tremenda difusión de valores y pautas en que interactúan lo general y lo particular".(Eco, 1968)".

Las consecuencias más importantes se han producido en el ámbito de la identidad de las personas. Puede ser que la preocupación moral se haya debilitado en nuestro tiempo, pero lo que es seguro es que la que subsiste tiende a apartarse de imperativos y códigos externos y a forjarse a partir de la interioridad del sujeto y de sus circunstancias. Hay menos confianza en la protección que brinda el apego a una norma y más búsqueda de sinceridad. Hay menos inclinación a asumir roles sociales y más capacidad para crear identidades propias.

El sentimiento de intemperie que deja la destrucción de las redes tradicionales de pertenencia, impulsa a buscar formas de vinculación y pertenencias nuevas. La pérdida de la protección que tradicionalmente brindaron las estructuras y las normas reorienta la atención hacia las realidades de la convivencia humana, como la sexualidad, las relaciones de pareja, la fragilidad matrimonial, la vulnerabilidad, la transparencia, la solidaridad.

Se transforma la estructura de las sociedades: las formas tradicionales de estratificación social se desdibujan, y surgen sociedades más fragmentadas y diversas, más educadas e informadas, con mayores grados de movilidad horizontal. Cambian por ello, los valores sociales. Pierden importancia los espacios públicos y los significados se buscan y producen en la vida privada. Los antiguos ámbitos de los espacios públicos son reemplazados, en general, por el consumo, por los centros comerciales en donde multitudes no ven personas sino vitrinas con productos. El efecto socializador de la familia, el barrio, la escuela, el maestro, o el líder se reduce hasta casi desaparecer, y los medios de comunicación - particularmente la televisión - se constituyen en los principales instrumentos a través de los cuales la gente atribuye sentido a las personas, los acontecimientos y las cosas.

El consumo y los medios de comunicación pasan a ser las principales formas de socialización. Hay una relación directa -muy poco percibida- entre esta nueva sensibilidad cultural y el tipo de economía adoptada.

El último cuarto del siglo XX ha asistido al triunfo de la economía de mercado, subrayado, por el derrumbe de los socialismos reales en 1989. De hecho, el espíritu de iniciativa, y la competitividad bien entendida, no destructiva y regulada, parecen valores positivos. Ciertamente hay que complementarlos con otros pero el mercado no es un mecanismo de complementación valórica. Este balance debe provenir de la visión y las fuerzas de la sociedad y las personas.

Convertir el mercado en un absoluto, alienta la competencia perversa, el espíritu de ganancia, la concentración del ingreso y la formación de monopolios, limitando la eficiencia del mercado. Demonizarlo, y sostener que él es necesariamente un instrumento de un neoliberalismo intrínsecamente perverso, al cual se pueden atribuir todos los males que percibimos, vinculados o no con el mercado, puede limitar las posibilidades de desarrollo de las sociedades. Además, contrariamente a lo que algunas experiencias y sectores quieren hacernos creer, no hay un sólo tipo de economía de mercado.

"The Economist" analizaba la diferencia entre la economía de los accionistas de los Estados Unidos con la economía de los accionistas del Japón. También hay que señalar las diferencias entre las economías anglosajonas y las propias del continente europeo, en donde el mercado siempre ha funcionado sobre la base del mantenimiento de amplios acuerdos sociales.

Tal vez en pocos ámbitos ha sido más devastadora la nueva cultura política que en la propia manera de hacer política. El rechazo a la fuerza uniformadora de los grandes modelos o proyectos sociales y la valorización de la diferencia, han debilitado fuertemente la mayor parte de los clásicos referentes políticos: las ideologías, las clases sociales, los partidos, los grupos organizados de presión, los sindicatos y las instituciones parlamentarias. De hecho, se ha erosionado el propio concepto de representación.

Como ya hemos visto más arriba El Estado es otra de las grandes bajas producidas por el cambio de los valores ya que las nuevas realidades reclaman un Estado más pequeño pero más inteligente, estratégico, asociativo, abierto al mercado y a la sociedad civil e insospechablemente garante de la equidad social.

La rigidez del Estado, y la estrategia burocrática que en algunos países se está empleando para su reforma, son herederas de la antigua cultura paradigmática y desconocen la fuerza del particularismo en la modernidad avanzada.

#### 4. La educación como primera condición del fomento de la ciudadanía.

Peyrefitte (1995) demostró como el portentoso desarrollo de Occidente estuvo fundamentalmente asociado al logro de grados aceptables de superación del conflicto, con el surgimiento de un conjunto de valores emprendedores, plasmados en instituciones, que constituyeron el campo cultural que hizo posible el desarrollo.

Las economías de mercado, que son la manifestación institucional de una cultura, de una cultura que, frente a la pérdida de fe en la historia, en la sociedad, y en el Estado como agentes eficaces de satisfacción de las necesidades sociales, confía en que sea la propia economía de mercado la que provenga de la lucha inteligente por el lucro y del incentivo proporcionado por el acceso a formas superiores de consumo, de estatus, prestigio y proyección social.

Esa visión extrema desperdicia la mayor parte de las promesas que podría encerrar la modernidad avanzada, con su apertura a los impulsos de desarrollo personal, a la posibilidad de optar, a la capacidad de construir nuestras identidades, en donde podría haber gérmenes de una sociedad más plural y solidaria.

El PNUD (1998), en su informe sobre el desarrollo humano en Chile, señala, entre las paradojas de la modernización, el surgimiento de altos niveles de inseguridad personal y por lo tanto social, precisamente en uno de los países que ha mostrado mejores indicadores macroeconómicos en la evolución reciente de América Latina. Destacados líderes del desarrollo consideran que la autoestima y el papel positivo que puede otorgar la construcción de una identidad cultural fuerte es un factor esencial para este proceso. "La desvalorización de la propia

imagen, que generalmente acompaña a la creencia en la propia incapacidad, genera actitudes fatalistas y dependientes que son funestas para las mismas posibilidades de desarrollo, en cuanto éste supone un crecimiento dignificante y autorrealizador de todas las personas" (Iglesias, 1997).

Históricamente la educación es el factor que ha estado más ligado a la construcción de identidades individuales y colectivas. Desde la perspectiva griega de la paideia, fuente de la civilización occidental, Píndaro definió la educación como un proceso consistente en "llegar a ser lo que somos". Este fue siempre un proceso de carácter cultural y social, en que intervinieron múltiples elementos a partir de la familia. Las escuelas como expresión institucionalizada del proceso educativo, aparecieron más tarde en la edad moderna. En el periodo en el que las sociedades de producción están siendo sustituidas por sociedades del conocimiento, no cabe dudas acerca de la importancia de la educación.

Al finalizar el siglo XX, se ve fortalecido el reconocimiento de que la educación constituye el principal factor del desarrollo y la competitividad de las economías. Este reconocimiento se agrega al de que la educación es la palanca principal para promover el empleo productivo, la equidad, y el mejoramiento de la distribución del ingreso, principalmente en las sociedades en vías de desarrollo.

También se agrega la conciencia forjada desde la revolución francesa hasta el derrumbe de los socialismos reales del este de Europa, a finales del siglo XX, de que LA EDUCACIÓN ES LA PRINCIPAL CONDICION PARA CREAR CIUDADANÍA Y ABRIR CAUCES A LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA VIDA PUBLICA Y POLÍTICA. La toma de conciencia de que crecimiento económico, equidad social, y democracia política son procesos inseparables, contiene una apuesta por la educación.

#### A) LA LUCHA POR CONSEGUIR UNA CALIDAD EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA.

Cada vez existe más coincidencia en los análisis en señalar que para elevar su competitividad el mayor desafío que enfrentan los países es la transformación de la calidad educacional. De hecho, abundan las comprobaciones de que existe una alta correlación entre el esfuerzo educativo y la capacidad de conjurar los peligros más graves de la desigualdad y la exclusión y de producir avances históricamente acelerados en términos de un desarrollo equitativo.

América Latina no escapa a los problemas señalados pese a los notables esfuerzos realizados desde la postguerra. Ellos se plasmaron en una fuerte reducción del analfabetismo absoluto, un avance cuantitativo cuya cobertura alcanza en la actualidad un promedio de 90% de los niños de la región, y un fuerte crecimiento también de la educación secundaria y superior. Sin embargo, existen graves problemas relativos a la calidad de la educación, como por ejemplo que

la tasa de repetición de curso se encuentra entre las más altas del mundo o que el 40% de los niños escolarizados abandona la escuela antes de finalizar la educación primaria.

Por ello, la transformación educativa se ve como un proceso clave para responder a las nuevas necesidades de una sociedad del conocimiento y para detener los procesos de desintegración social. Se trata de generar una educación que prepare para la vida en un proceso productivo cambiante, menos jerárquico, y más basado en una organización reticular, con carreras que no serán lineales y cuyas fronteras no serán las de un país sino las del mundo, donde se requerirá más iniciativa que docilidad, más creatividad que orden.

"La educación que prefigura las funciones de futuro debería tender a generar capacidad de abstracción, un pensamiento sistémico complejo e interrelacionado, habilidad de experimentación y capacidad de colaboración, trabajo en equipo e interacción con los pares. En suma, una educación fluida e interactiva que cree una mente escéptica, curiosa y creativa". (Reich, 1991).

ESTAS EXIGENCIAS DEL NUEVO PROCESO PRODUCTIVO SE ENTRELAZAN CON LAS VIRTUDES CIUDADANAS DE DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN. Y para que esta transformación educativa responda tanto a los objetivos de competitividad como de ciudadanía debe al menos responder a cuatro condiciones fundamentales:

1. Una relación sólida de los sistemas educativos con la modernidad ya que en la actual sociedad de la información gran parte de ésta transcurre fuera de toda estructura organizada o institucional y por ende fuera de la escuela. De hecho, los medios de comunicación son los que contribuyen a la formación del imaginario colectivo y si el sistema educativo no se construye tomando en cuenta esa realidad para fortalecerse y desde ahí desarrollar su función, tenderá a perder significación real y se devaluará aún más. El sistema educativo sólo puede adquirir la centralidad esperada si es capaz de asumir de manera acelerada las nuevas tecnologías y usarlas para reforzar una propuesta fuerte en la entrega de habilidades y en la formación ciudadana.

2. Una relación extremadamente sensible con la transformación productiva en curso, ya que existe una bibliografía cada vez más amplia dirigida a analizar el carácter no coyuntural del desempleo y su ligazón estructural con las transformaciones productivas vinculadas a los procesos de globalización y a la incesante generación de tecnologías nacidas de la revolución de la información. De ahí que sea fundamental estudiar todas las interacciones posibles entre una educación renovada y un estilo de crecimiento capaz de generar los empleos productivos necesarios, que permitan sociedades más equitativas e integradas.

3. Abordar de manera simultánea los objetivos de modernidad y CIUDADANÍA ya que si bien la racionalidad instrumental, la eficacia productiva, el progreso técnico y la capacidad de respuesta a las aspiraciones de consumo son elementos constitutivos de la modernidad, no garantizan por sí

solos la vigencia de valores como los de derechos humanos, democracia, solidaridad, y cohesión social. Se trata en resumen de UNA EDUCACIÓN CON UNA PERSPECTIVA CRÍTICA de la modernidad que sin dejar de reconocer la importancia de la racionalización, busca subordinarla a los valores asociados a las democracias: la tolerancia, la libertad y la diversidad.

Poner el énfasis en la modernidad o en la CIUDADANÍA deja de ser una opción alternativa para el proceso educativo pues ambas son aspectos complementarios de un mismo movimiento. Como bien lo señaló el economista latinoamericano Fernando Fajnzylber "no cabe dudas de que existe una tensión entre moderna ciudadanía y competitividad pero pretender enfatizar la competitividad a expensas de la moderna ciudadanía es ostensiblemente arcaico, así como privilegiar la moderna ciudadanía haciendo abstracción de la competitividad resulta un poco cándido." (CEPAL,1992).

4. Apoyarse en un alto nivel de consenso político ya que una transformación educativa requiere para convertirse en realidad de una fortísima voluntad política.

La lucha por conseguir una calidad educativa en América Latina arranca en definitiva de una visión crítica de la modernidad, implica romper con la oposición entre racionalización y subjetividad, y entre tradición y progreso, e implica la búsqueda de sus complementariedades e interacciones procurando conciliar la libertad individual y la racionalización modernizadora con la pertenencia comunitaria.

## B) EL CONOCIMIENTO COMO MERCANCÍA.

Uno de los argumentos más utilizados sobre la necesidad de reforma de la enseñanza al iniciarse el siglo XXI tiene como base principal la incapacidad de la escuela para acompañar los cambios realizados en la estructura de producción a partir de la introducción de las nuevas tecnologías. La consigna usada es la de que la escuela necesita cualificar a los futuros trabajadores para ocupar puestos de trabajo en los cuales se exige cada vez más una formación polivalente. En esta misma lógica, la principal aportación de la economía capitalista, que es la teoría del capital humano, ha planteado que la planificación de la enseñanza y las inversiones públicas y privadas en educación podrían conducir a la mejoría de la situación económica y al incremento de la renta personal de los individuos. El capital humano presente en el individuo es resultado de rasgos de comportamiento y conocimientos adquiridos, responsables del aumento de la productividad y, al igual que antes, revelador de méritos personales.

Hoy en día como vemos le toca a la visión política del liberalismo conservador evocar de nuevo la hipótesis meritocrática ya presente en alguna que otra variante conservadora en educación. Así, "el neoliberalismo se orienta a garantizar un desplazamiento del protagonismo

estatal en materia de gasto público social, transfiriéndolo hacia la propia comunidad a través de la descentralización y privatización de los programas sociales."(Gentili,1995).

Es decir, abandonando la perspectiva de inversión y control del Estado en la enseñanza (y demás áreas sociales) y eligiendo el mercado como propulsor tanto de las necesidades educativas como del tipo de educación ofrecida.

De todas maneras podemos hacer tres objeciones a la idea de que sea el mercado el que dirija y plantee la política educativa.

En primer lugar, debemos discutir la supuesta ligazón "funcional" entre escuela y mundo del trabajo. Parece ser el deseo de muchos de que tal hecho se produzca -véase, por ejemplo, las frecuentes manifestaciones de empresarios al respecto y hasta teóricos como Althusser (1985) y Bowles & Gintis (1976) han desarrollado la idea de que en la escuela se intenta asegurar la preparación de los niños y jóvenes para ocupar sus puestos en el sistema de producción. Empero, en la realidad es difícil aceptar que una institución sobre la cual existen tanto intereses distintos y en la cual interaccionan también otros agentes, pueda realizar siempre una formación que atienda con presteza a los aspectos profesionales.

En segundo lugar, hay que examinar el sentido que se da a la cualificación a partir de las necesidades puestas por las nuevas tecnologías y su relación con las credenciales educativas. Estudios avanzados al respecto (Alex, 1991) separan las cualificaciones técnicas de las sociales, siendo las primeras mensurables pero las segundas apenas son estimables por medio de indicadores. Además, no hay manera de establecer una identidad directa y total entre las cualificaciones del trabajador y los requerimientos del puesto de trabajo, existiendo más bien un modelo profesional exigido por el mercado.

En este sentido, se puede cuestionar la defensa de cambios en la escuela por cuenta de las necesidades de formación técnica del trabajador. Las cualificaciones sociales ("orientaciones, valores, comportamientos en la estructura social del puesto de trabajo o la tarea" (Alex, 1991) tal vez sean más importantes pero sin embargo existe la necesidad de hacer creer que la obtención de una formación profesional es condición natural para que funcione la producción y -lo que por supuesto para la mayoría aparece como más importante- obtener empleo.

En síntesis, ES POSIBLE SOSTENER LA HIPÓTESIS DE QUE LAS EXIGENCIAS DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN TÉRMINOS DE CUALIFICACIÓN DEL TRABAJADOR SEAN SIMPLEMENTE NUEVAS FORMAS DE ORGANIZAR EL TRABAJO, necesitando el capital "aprovechar -explorar, dirán algunos- las formas de organización mental que son promovidas por una enseñanza de buena calidad y de ahí el por qué de requerirse hoy que la enseñanza desarrolle individuos polivalentes, es decir, capaces de participar en distintas tareas con

creatividad e iniciativa. En este sentido, cualificación se confunde con competencia para participar de determinada forma de organización del trabajo" (Ferreira, 1994).

Por consiguiente, la tercera y última objeción es que es preciso recalcar que el desempleo derivado de la introducción de las nuevas tecnologías no es su consecuencia necesaria. Los cambios en la base técnica de la producción y la puesta en práctica de nuevas formas de organización del trabajo son una alternativa a la crisis de acumulación capitalista, presentando como objetivos la mayor productividad y otro tipo de control de la autonomía del trabajador. En esta lógica, el bienestar social y el empleo digno son apenas un subproducto de la discusión.

Por lo tanto, en la concepción de los liberales conservadores, "los problemas sociales -y educacionales- no son tratados como cuestiones políticas, como resultado -y objeto- de luchas en torno a la distribución desigual de recursos materiales, simbólicos y del poder, sino como cuestiones técnicas, de eficacia/ineficacia en la gerencia y administración de recursos humanos y materiales" (Silva, 1994).

### C) LA PROPUESTA DE UNA EDUCACIÓN SUPERIOR FORMADORA DE EXPERTOS ACTIVISTAS EN INTEGRACIÓN.

Como hemos visto, en América Latina, la experiencia integracionista se procesa a partir de diversos mecanismos que fueron estableciendo los diversos grupos de países aunque se caracteriza también por el hecho de que se han experimentado diversas rupturas y largas etapas de estancamiento, que no han propiciado la construcción de la confianza recíproca que es imprescindible en estos casos.

En sus inicios, pero de manera más acentuada en las décadas de 1960 y 1970, la integración latinoamericana fue impulsada por el voluntarismo estatal, en el contexto del modelo de desarrollo de industrialización sustitutiva de importaciones, que requería a la sazón de mercados ampliados entre países colindantes, con miras a superar las limitaciones de los respectivos mercados internos. Debido a este carácter notoriamente estatista, se puede afirmar que las primeras fases de la dinámica integracionista en la región no contaron con la participación de los empresarios, y tampoco fueron acompañadas por los estratos intelectuales, cuyo eje de atención primordial estaba referido al cambio social antes que a la integración regional.

Aunque también sea verdad que desde comienzos de la década de 1990 se observa un nuevo impulso, relacionado con los imperativos de la transformación de la economía mundial, cada vez más exigente en cuanto a la competencia y a la apertura de mercados.

Sin embargo, este proceso no está exento de problemas, los cuales tienen que ver con la persistencia de condiciones estructurales de atraso económico, de desigual avance en materia de

reformas económicas, así como con la maraña jurídica e institucional en que deben desenvolverse los respectivos procesos de integración.

Pero a pesar de todo eso pensamos que poco a poco se logrará vencer dichas dificultades, en virtud de la fuerza creciente que viene adquiriendo la lógica de la complementación, lo cual es particularmente ostensible en el caso de Mercosur.

Pero para vencer dichas dificultades es necesario RESOLVER EL GRAN DÉFICIT DE NEGOCIADORES CON DESTREZAS APROPIADAS PARA LA INTEGRACIÓN.

En este contexto, habida cuenta de las orientaciones de la dinámica integracionista se requiere incorporar a los empresarios, que como ya hemos mencionado más arriba, no participaron como protagonistas en las etapas anteriores de la integración latinoamericana. Se requiere asimismo fortalecer al Estado para que esté en condiciones de hacer lo que el mercado no puede hacer, y corregir lo que el mercado hace mal. De hecho, la integración implica incorporar una dimensión adicional en las responsabilidades del Estado: la regulación colectiva del mercado ampliado; la vigilancia sobre los efectos de la integración respecto de la equidad social, y el control de los impactos del mercado ampliado sobre el uso de los recursos naturales.

Tanto empresarios como gobiernos tienen necesidades diferenciadas en cuanto a las modalidades de capacitación y asimismo respecto de los contenidos de dicha capacitación. A los fines de establecer algunos criterios sobre las NECESIDADES de EDUCACIÓN SUPERIOR Y CAPACITACIÓN EN INTEGRACIÓN, conviene examinar en primer lugar los distintos sectores sociales que ejercen demanda o podrían hacerlo en el futuro.

En primer lugar resulta indispensable disponer de una dotación importante de investigadores y de profesionales que trabaje con el sector público y lo asesore en temas como: la formulación de políticas nacionales, de carácter económico, político y social, relacionadas con la inserción económica exterior; el ejercicio de la competencia regulatoria del Estado; la preparación de planteamientos y procedimientos de negociación externa, que concilien diferentes intereses nacionales y propongan bases de acción internacional concertada; la elaboración de proyectos de integración en el campo de la infraestructura; la regulación de los flujos de financiamiento, tecnología e inversiones para apoyar al comercio de bienes y servicios junto con la creación del marco jurídico e institucional, indispensable, para promover la dinámica de la integración.

En segundo lugar, las nuevas orientaciones de la política económica y el repliegue del Estado a la función regulatoria, colocan a la empresa privada ante desafíos inusuales. De una parte, con la privatización de los sectores de telecomunicaciones, transporte y energía, se han incorporado en muchos países las empresas transnacionales como actores determinantes en estas actividades, lo que traerá consigo inevitablemente su ingreso en la competencia económica

regional, acompañado también de una creciente participación en el diseño y ejecución de la política de integración.

De hecho, se requiere un número significativo de investigadores y profesionales que asesoren al sector empresarial mediante la preparación de estrategias empresariales modernas, ajustadas a la naturaleza del actual sistema internacional y a los nuevos instrumentos de integración como Mercosur; la elaboración de planes de acción que permitan aprovechar las ventajas potenciales de los nuevos mercados; el mejoramiento de sus sistemas de organización para incrementar su competitividad y la creación de canales de comercialización internacional.

En tercer lugar, los trabajadores tienen a su vez demandas específicas de conocimientos respecto de la defensa de sus intereses en el contexto de las nuevas determinaciones que actúan sobre el mercado laboral. Al igual que los sectores académicos que están ante la exigencia de acomodar la docencia y la investigación a dichas demandas, entre las cuales no puede pasarse por alto el ejercicio de la crítica.

En este sentido, los temas más propiamente UNIVERSITARIOS parecen estar relacionados con la idea de cuales son las modalidades bajo las cuales la universidad puede contribuir al entrenamiento de los negociadores públicos y privados. "Es menester hacer trabajos previos desde el campo intelectual, a fin de que se identifiquen los diferentes intereses y opciones en juego, si bien las negociaciones mismas son procesos que requieren importantes dosis de reserva, el ejercicio diplomático debe estar respaldado por esfuerzos analíticos y soportes intelectuales, que en muchos países de la región no están todavía disponibles. En efecto, sobre todo los países medianos y pequeños suelen carecer de formulaciones socialmente consensuadas respecto de sus intereses estructurales y potenciales efectivos en materia de integración".

También es necesario hacer mención de la INFORMACIÓN que es necesario proporcionar A LOS DIRIGENTES POLÍTICOS y en particular a los parlamentarios, cuyo papel en los actuales procesos de integración tendría que ser creciente, como lo muestra la propia experiencia europea.

Conviene examinar brevemente la situación de las INSTITUCIONES que PROPORCIONAN lo que podríamos denominar la OFERTA en materia de EDUCACIÓN SUPERIOR relacionada con la INTEGRACIÓN.

Recordemos para comenzar que, respondiendo a las exigencias de formación de recursos humanos de alto nivel para la gestión de las políticas del Estado y la investigación, que demandaba el modelo de desarrollo que se impulsaba a la sazón en la región, a partir de las décadas de 1950 y 1960 se establecieron instituciones de formación como la FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), el ILPES (Instituto Latinoamericano de Planificación y

Estudios Sociales) el Colegio de México y el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, por citar los casos más conocidos.

El pensum académico estaba fuertemente influenciado por las corrientes intelectuales latinoamericanas que se articulaban en torno a las ideas de la CEPAL (Comisión económica para América Latina y el Caribe) primero y de los enfoques de la dependencia más adelante. Además, la mayor parte de estas instituciones tenía un carácter marcadamente latinoamericanista, lo que se debía en buena medida a la presencia de profesores y alumnos que provenían de diversos países de la región.

Hacia fines de la década de 1960 se establecen los primeros postgrados en ciencias sociales en las universidades de la región, los cuales incorporaban también materias relacionadas con las relaciones internacionales y la integración.

Pero muy distinta es la situación actual, a finales del siglo XX e inicios del XXI, ya que la educación superior atraviesa por una profunda crisis originada en las dificultades del sistema universitario público para acomodarse a las nuevas exigencias de formación e investigación planteadas por los cambios internacionales y las transformaciones sociales internas. La gran variedad de cursos y postgrados disponibles dada la gran proliferación de universidades privadas obedece por regla general a la necesidad de proporcionar respuesta a un nuevo tipo de demanda de profesionalización, antes que al suministro de un CUERPO RENOVADO DE CONOCIMIENTOS que permita establecer estrategias y políticas a largo plazo.

Parece conveniente considerar adicionalmente mecanismos como las becas, para facilitar el intercambio de estudiantes con miras a promover la intersubjetividad necesaria para forjar valores y percepciones compartidas y no debe absolutizarse el empleo de las nuevas tecnologías de la comunicación ya que ellas no sustituyen el necesario contacto personal entre docentes y alumnos. Tenemos que recordar que la integración tiene como cimientos a los interlocutores sociales tradicionales (el Estado, los empresarios, y los trabajadores) a los que deben unirse el sector académico e intelectual. Pienso que es necesario considerar el establecimiento de una instancia regional que llene en términos teóricos y metodológicos a las actividades de las instituciones nacionales que hoy por hoy realizan el trabajo de formación y capacitación en América Latina. El CEFIR (Centro de Formación para la Integración Regional) tendría que examinar si está en condiciones de satisfacer dicha necesidad.

#### D) LA EDUCACIÓN EN EL MERCOSUR.

Desde la suscripción de los primeros compromisos allá por mediados de la década de 1980 entre Argentina y Brasil hasta esta vigente unión aduanera de fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI, se ha desplegado una actividad que, aun cuando ha debido reconocer ciclos de mayor o

menor avance, no puede dejarse de calificar como permanente y exitosa. PERO ESTA INTEGRACIÓN, QUE SE ADVIERTE PUJANTE POR LA ACTIVIDAD DE LOS GRANDES PRODUCTORES DE BIENES Y SERVICIOS: ¿ES SENTIDA POR EL CIUDADANO?. ¿EXISTEN VIAS PARA INCORPORAR AL MERCOSUR A LA VIDA DE LOS MILLONES DE HABITANTES QUE CONFORMAN SU POBLACION? Y aún más: ESTOS MOVIMIENTOS DE BIENES, SERVICIOS Y FACTORES PRODUCTIVOS, cuyo objetivo es promover el desarrollo económico y social: ¿PUEDEN SER SOSTENIDOS SIN ESTA LABOR EDUCATIVA DE AMPLIA BASE CIUDADANA?

Para dar contestación a estas preguntas tomaremos como referencia a las bases normativas establecidas para el sector educativo en el ámbito del Mercosur. Por lo que aun señalando la escasa referencia a objetivos sociales que se advierte en los cimientos del Mercosur, en el Tratado de Asunción se adujo, en este sentido, que si bien éste "técnicamente pudo haber sido mejor y desde este punto de vista pudieron lograrse fórmulas más afinadas [...] hubiera sido un absurdo tratar de elaborar un tratado minucioso, completo, pensado como definitivo. Era preciso hacer algo simple, esquemático, y en cierta forma provisional para adaptarlo luego a los resultados y a las experiencias de esta empresa sin precedentes en América". (Gros Espiell, 1991).

El Preámbulo resume, en sencilla explicación, la finalidad del Tratado, profundizando -como indica su quinto párrafo- el esfuerzo integrador de América Latina. Los párrafos sexto y séptimo abren una puerta en el tema que nos ocupa al plantear "... la necesidad de promover el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Parte..." y reafirmando "... su voluntad política de dejar establecidas las bases para una unión más estrecha entre los pueblos de forma expresa.

Durante la transición hacia 1995, año de nacimiento de la unión aduanera -planteada originalmente como mercado común- se hizo patente la necesidad de consolidar mecanismos institucionales que pudieran abordar de manera efectiva la múltiple problemática inherente a toda iniciativa integradora. Se crean, en consecuencia, las Reuniones de Ministros y funcionarios de jerarquías equivalentes -Dec.05/91-, con participación del Grupo Mercado Común y, específicamente la Reunión de Ministros de Educación -Dec.07/91- la cual "...tendrá como función proponer al referido Consejo del Mercado Común a través del Grupo Mercado Común medidas buscando la coordinación de políticas educacionales entre los Estados Partes".

La primera Reunión de Ministros de Educación, celebrada en Buenos Aires, en junio de 1992, aprobó mediante el Acta N°1, y no sin antes considerar que "...la educación debe acompañar los procesos de integración regional para afrontar, como bloque geocultural, los desafíos planteados por la transformación productiva, los avances científico-tecnológicos y la consolidación de la democracia..." el Plan trienal para el sector educación en el contexto del Mercosur. Este instrumento, aprobado por Decisión del Consejo del Mercado COMÚN 07/92,

encierra las previsiones, metas, y programas con el propósito de desarrollar acciones sobre tres grandes áreas prioritarias:

1º) Sobre la formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración. 2º) Sobre la formación de recursos humanos para contribuir al desarrollo económico. 3º) Sobre la compatibilización y armonización de sistemas educativos. De todas maneras, la educación continúa siendo un tema postergado en el orden de prioridades del Mercosur y no se debería permitir, como bloque comunitario, que esa situación persistiese por demasiado tiempo. Consecuentemente sugerimos, en cada una de las áreas señaladas por el Plan Trienal, las siguientes líneas de acción:

1ª) Sobre la formación de la conciencia favorable al proceso de integración: En este sentido es, quizá, en el que se advierten las mayores dificultades. El aislamiento casi rayano en la enemistad, en la que los pueblos latinoamericanos han estado sumergidos durante décadas y la inmensa diversidad cultural de la que se nutre la población del Mercosur, constituyen el primer obstáculo a vencer en este proceso.

¿Cómo insertar al Mercosur, simultáneamente, en la vida de los habitantes de las grandes capitales, de los polos industriales y turísticos, de las vastas áreas agrícola-ganaderas de tradición exportadora...? ¿Cómo conciliar sus demandas e intereses? Sólo, creemos, a través de una férrea acción institucional, comandada directamente por el Consejo Mercado Común, ejecutando programas que conozcan y respeten la pluralidad cultural y la idiosincrasia del habitante de la región de que se trate, procurando también el intercambio.

La escuela, a partir del profesor, debe estar absolutamente consustanciada de la necesidad de fomentar el comunitarismo en sus alumnos y área de influencia. Asimismo, se debe aprovechar los mayores elementos de penetración en los hogares como son la televisión y la radio para lograr el desarrollo equilibrado y sostenible del comunitarismo. Se requiere una regulación expresa y una política decidida que coadyuve a formar una opinión pública integradora.

2ª) Formación de recursos humanos para contribuir al sistema económico: El Grupo Mercado común, como órgano ejecutor, debe comenzar a trabajar sobre las redes que, por iniciativa propia, ya están trabajando en el Mercosur, con demandas, apoyo y exigencias de resultados concretos, que impliquen solución a problemas. Se reclama, también, una legislación comunitaria en materia de contratación de investigación y desarrollo y en general, de todo aquello que se refiera a la organización de las relaciones entre el sistema científico-académico, el sector productivo y la Administración pública.

3ª) La compatibilización y armonización de programas educativos: Los avances logrados hasta el momento son insuficientes. En este sentido, las Reuniones de Ministros deben trabajar

sobre la elaboración de un régimen básico de reconocimiento mutuo de títulos de educación media y superior -superadores del régimen de razonable equivalencia- tomando como base los principios de libertad de circulación de los servicios, la consecuente libertad de establecimiento de un nacional en otro Estado miembro del bloque y la no discriminación entre profesionales nacionales y extranjeros.

"Educar implica promover la adquisición de conocimientos. Para que sea efectiva, esta actividad debe ser organizada y es por eso que el Estado la garantiza jurídica e institucionalmente. Respecto al Mercosur, esta garantía aún está incumplida. Se demanda de la gente un esfuerzo integrador, pero no se enseña, no se educa en este sentido. Quienes han sido comisionados para ello, no han salido de sus cómodas torres de marfil ministeriales o universitarias... El planificador de Mercosur deberá estar capacitado, consustanciado con el comunitarismo y deberá ser consciente de que su misión no se limita a un mero bosquejo de líneas de acción ideales: tiene la obligación de ir más allá, actuando sobre el proceso político e introduciendo, de manera efectiva, a la actividad educativa en la comunidad". Como vemos todo se reduce, ni más ni menos, a una cuestión de política institucional y, dentro de ésta, a una clara voluntad política de acción educativa dentro de Mercosur.

##### 5. La perspectiva de la CEPAL para una sociedad más equitativa.

Los aspectos sociales del desarrollo fueron considerados por la CEPAL desde sus orígenes para lo cual investigó el papel del Estado en la estrategia de desarrollo, así como los potenciales aportes al proceso de desarrollo de los agentes privados y los diversos grupos sociales.

Los sociólogos de la institución consideraban que sus funciones oscilaban entre las de simple colaboración en las labores más esenciales del economista (determinar y definir un campo específico de investigación y elaboración teórica) o en el cumplimiento de su papel crítico, de participación en la elaboración de las orientaciones generales del desarrollo económico.

La pretensión de actuar de manera racional sobre la realidad se fundaba en el hecho de disponer de un conocimiento científico apropiado; pero el problema era saber hasta qué punto tal conocimiento era adecuado o inadecuado a América Latina, dado que las teorías habían sido en lo fundamental concebidas en Europa o en los Estados Unidos. Varias hipótesis que las distintas teorías del desarrollo postulaban como válidas no encontraban confirmación en estos lugares; por ejemplo, la de una correspondencia lineal entre urbanización e industrialización o la existencia de una burguesía industrial que asumiera como propio un proyecto de desarrollo nacional.

En la experiencia europea, el moderno capitalismo racional había encontrado condiciones sociales de despliegue en la medida en que había coincidido con un cierto tipo de racionalidad del derecho y la administración y este tipo de racionalidad por la cual el derecho y la burocracia se

orientaban era lo que se conoce como "racionalidad formal" -la que se atiene a la norma o al reglamento- pero era ésta la que hacía posible el cálculo que toda actividad económica requiere.

Pero varios problemas se presentaban en el caso de América Latina respecto a las conductas económicas de la población ya que si es propio de una intención colectiva de desarrollo el que se aspire a un mejor nivel de vida también se requiere para ello cierto sentido de responsabilidad, tanto individual como colectiva. Por lo que los deseos de un mejor nivel de vida pueden no estar acompañados del impulso a realizar el esfuerzo necesario para conseguirlo.

De modo que, aparecía como necesario el esfuerzo por promover un mejor nivel de vida, papel que podía caberle a instituciones no estrictamente económicas como el sistema educativo, o los medios de comunicación de carácter público. Pero se señalaba como un elemento quizás clave el que los grupos dirigentes proporcionaran un modelo de conducta que pudiera ser imitado por la CIUDADANIA.

En América Latina, muchas de sus formas políticas aparecían incompatibles con la racionalidad económica requerida; gran parte de los partidos o de los gobiernos carecían de ideologías racionalizadas y de aparatos políticos que tuviesen ese carácter; podía darse en ellos un interés por el crecimiento económico, pero esto a menudo no necesariamente obedecía a impulsos racionales. Otro elemento que caracterizaba las condiciones sociales en que el desarrollo económico podía tener lugar en América Latina era el del casi inevitable conflicto político-social. El propio desarrollo -y sobre todo en los momentos en que adquiría un ritmo mayor- implicaba desajustes de la estructura social, creando situaciones de conflicto.

Es de destacar la importancia que se otorgaba al sistema político, puesto que el desarrollo se concebía como el resultado de un programa que requería para su buen funcionamiento de un marco político apropiado... El Estado no solamente debía intervenir en el proceso de desarrollo, a través de políticas de protección de las industrias nacientes y el fomento a la modernización del sector primario exportador, sino que se le concebía como un promotor de procesos y no sólo corrector de fallas o ineficiencias; existía coincidencia con las propuestas de Myrdal para quien las funciones de la intervención estatal en los países industrializados debían ser sobre todo de arbitraje y nivelación y en los países menos desarrollados, antes que nada, de orientación y programación.

Pero no todo se reducía a la capacidad de acción del Estado; era preciso promover cambios en las orientaciones de conducta de algunos grupos sociales claves para el logro del desarrollo económico. Por ejemplo, en América Latina predominaba el "empresario comercial" frente al "empresario industrial" y que este empresario a menudo actuaba más en términos de coyuntura que en términos de programación de mediano y largo plazo, o que trataba de funcionar escudado en el amparo de determinadas alternativas de poder. Se trataba de generar nuevas actitudes del

empresario en su carácter de gestor e innovador económico. De igual modo, en relación a la mano de obra, se señalaba la necesidad de constituir un ethos del trabajo, capacidad de adaptación técnica, y conciencia de responsabilidad social estrechamente asociada a la conciencia de su propia función en el conjunto de la sociedad. Esto sólo podía lograrse con un aumento de la escasa participación que estos grupos tenían en el ámbito del Estado, en donde a menudo se obstaculizaba el adecuado funcionamiento de las organizaciones obreras.

NO DEBE DEJAR DE MENCIONARSE QUE EN ESTE ESFUERZO POR TRAZAR UNA PERSPECTIVA DE DESARROLLO PARA LA REGIÓN, LA CEPAL ENCARO DESDE EL PRINCIPIO EL TEMA DE LA INTEGRACIÓN que aparecía como una necesidad vinculada al proceso de industrialización.

Aproximadamente desde mediados de la década de 1960, el proceso de desarrollo mostró dificultades en algunos países de América Latina. La CEPAL, en el ámbito económico, había subrayado con singular énfasis los efectos negativos que para los países de la región tenía el tipo de relación entre países centrales y países periféricos, que llevaba a una división internacional del trabajo que dificultaba las opciones de desarrollo latinoamericano... Pero no era suficiente analizar el tema sólo en términos de obstáculos externos al desarrollo, noción en la que permanecía la idea de que el problema derivaba de las relaciones entre sociedades fuertes y otras más débiles a causa de su desigual poder económico; sin embargo el problema era más complejo, puesto que podía mostrarse que en casos en que había tenido lugar una expansión de la economía industrial, esto condujo a un entrelazamiento creciente entre intereses locales con intereses monopolistas extranjeros. Por lo que la presencia de intereses políticos externos se hacía cada vez más manifiesta en la estructura del Estado.

Por lo tanto, EL PROBLEMA DE LA DEPENDENCIA llevó a analizar las condiciones de funcionamiento del sistema económico y del sistema político, mostrando qué tipo de vinculaciones existía entre ambos, donde el supuesto principal era que el modo de integración de las economías nacionales al mercado internacional suponía formas de interrelación de los grupos sociales de cada país con los grupos externos. La dependencia no era simple explotación y coacción, existía comunidad de intereses entre grupos dominantes locales y externos y NUNCA LA DEPENDENCIA ENFRENTABA AL CONJUNTO DE LOS INTERESES DE UNA SOCIEDAD CON OTRA SINO QUE SÓLO PERMITÍA ESTABLECER CORRESPONDENCIA DE INTERESES ENTRE LOS GRUPOS DOMINANTES DE AMBAS SOCIEDADES. Y si desde esa perspectiva se planteaba una opción de cambio, su dinámica radicaba en la transformación de la estructura de clases y en las modificaciones del sistema de dominación, lo que demandaba una acción colectiva y una decidida voluntad política.

Quizás donde mejor se pueden observar las dificultades para aunar la voluntad política con la propuesta de desarrollo es en la experiencia latinoamericana, ya que aunque el poder político

reconocía la necesidad de intervención estatal para reconducir el proceso económico a partir de la pérdida del dinamismo del comercio exterior, se le temía a esta propuesta de desarrollo por las intenciones de transformación y cambio que contenía.

En lo que dice relación más directa con la CEPAL las propias Naciones Unidas auspiciaban la idea de planificación del desarrollo y de este modo se daría a las necesidades humanas una mejor respuesta. Pero respecto a la capacidad de la propia sociedad latinoamericana con el fin de movilizarse para alcanzar objetivos de desarrollo económico y social, seguía tropezando con dificultades ya que los grupos que poseían una mayor cuota de poder económico y social desplegaban estrategias de grupos de presión para influir sobre el sistema de decisiones y defender las posiciones alcanzadas y, en muchos casos, incluso tratar de obtener nuevos privilegios.

LAS EXPECTATIVAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA que se consideraba esencial ANTE UN OBJETIVO DE DESARROLLO que cumpliera con los fines de bienestar humano y justicia social, no lograban cumplirse ya que LA PARTICIPACIÓN era efímera. Los intentos de concebir y aplicar estilos de desarrollo orientados a las personas quedaban como formulaciones utópicas si se confrontaban con la realidad.

La CEPAL ha avanzado una propuesta que se ha difundido con el nombre de "Transformación productiva con equidad" en la que las dimensiones sociales no aparecen sólo como un agregado; forman parte sustantiva de la propuesta. Entre esas dimensiones ocupa un lugar destacado el problema de la educación. Por ello, la propuesta de la CEPAL apunta a un tipo de desarrollo que fomente la cohesión social y consolide los procesos políticos democráticos en la región. LA ESPECIAL PREOCUPACION DE LA CEPAL POR EL PROBLEMA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA LLEVA AL TEMA DE LAS FORMAS POLÍTICAS. DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN ADQUIEREN EN LA NUEVA PROPUESTA DE LA CEPAL EL CARACTER DE TEMAS INELUDIBLES DE LA DINAMICA DE TRANSFORMACIÓN. UNA NUEVA RELACION ESTADO-SOCIEDAD ES UN ELEMENTO CLAVE PARA ALCANZAR LA SOCIEDAD MÁS EQUITATIVA QUE LA PROPUESTA DE LA CEPAL POSTULA.

#### 6. Hacia una agenda social del Mercosur.

La construcción de la agenda social del Mercosur parece tener o toda la capacidad para concentrar todo el optimismo o toda la capacidad para todo lo contrario, ya que sin duda, distintos tipos de dificultades han podido apoyar los análisis más negativos.

No obstante, "en el pasado, procesos como el de la Unión Europea (UE) probaron las fuertes resistencias y dilemas puestos para la definición de políticas e instituciones destinadas a instituir un nivel único de condiciones y estilos sociales de vida, en medio de las heterogeneidades de todo

tipo que caracterizan a los países miembros. En la actualidad, cuando las mismas condiciones sociales se vieron perjudicadas por las vertiginosas transformaciones de la globalización y de los ajustes internos al nuevo orden, las defensas de intereses establecidos y la aparentemente mayor agresividad en el aprovechamiento de las ventajas comparativas parecerían estar llevando a impases el esfuerzo social unificador tanto de los procesos más antiguos como de los más recientes, entre los que se encuentra el MERCOSUR".

Sin embargo, las evaluaciones más positivas vienen trabajando en el mismo campo sus ideas referentes a las posibilidades de que las exigencias de una mayor productividad por trabajador impuesta como condición para la competitividad internacional, en un contexto globalizado, estaría favoreciendo al mismo tiempo procesos homogeneizadores en materia social.

Así que nuestra reflexión se concentrará como se ve sobre todo en el plano de la construcción institucional de la agenda social del MERCOSUR, en la que trataremos de localizar tanto las lagunas del proceso como sus posibles soluciones. Y por tres razones: PRIMERO, porque la fuerte heterogeneidad de las políticas sociales entre los países miembros se conoce que es un factor que exige soluciones institucionales innovadoras, que eviten pausas en el proceso de integración social. SEGUNDO, porque las propias áreas de política social son generalmente las dotadas de las instituciones más débiles y de los marcos regulatorios más confusos e inestables lo que provocaría una falta de avance en la conclusión de la futura agenda social. Y TERCERO porque prácticamente en todos los países miembros las diferentes políticas sociales -seguridad social, trabajo, salud, educación- vienen siendo alteradas por la simultaneidad de los procesos internos de desregulación con los procesos regionales de regulación que configura un marco institucional muy complejo.

Por lo tanto, aunque no exista todavía una agenda social propia del Mercosur, las dimensiones sociales de la integración están presentes en algunos de los subgrupos de trabajo originales. En efecto, los temas sociales relacionados con los derechos laborales y, más recientemente, con el problema ambiental, son vistos y debatidos sobre todo como componentes de la agenda multilateral de comercio, proyectados como posibles eslabones ligados a los acuerdos comerciales, Esta es, sin duda, una agenda restringida, ya sea por lo incipiente de su procesamiento, ya sea por incluir temas sobre los cuales hay aún poco consenso. La temática laboral da un buen ejemplo de esa doble limitación. Si es verdad que violaciones de derechos y salarios bajos pueden ser utilizados como ventajas comparativas por algunos países, estudios recientes no han encontrado en la experiencia internacional sólidas evidencias de un mejor desempeño exportador en países dotados de bajo niveles laborales.

Crear, en el nuevo espacio económico, un tejido social homogéneo significa en último término instaurar una nueva ciudadanía social, apoyada en un sistema de derechos y enraizada

en una lógica de solidaridad, unificada y suficientemente fuerte para representarse ante la nueva institucionalidad que viene siendo gestada.

La tarea es desafiante y tiende a tropezar con obstáculos que justificarían el tono pesimista de algunas previsiones. "Una primera tendría que ver con los grados de disparidad social -el nivel de pobreza, las diferentes condiciones sociales de ingreso, de patrones de consumo, etc- que separan a los países miembros (Costa Filho, 1995)".

Una segunda previsión que presiona la agenda social de la integración del MERCOSUR se refiere a los mismos sistemas de políticas sociales que se quieren armonizar e integrar ya que son bastante resistentes al esfuerzo integrador, dado su fuerte carácter nacional, los diferentes tipos y niveles de beneficios que contienen y las diferentes bases de legitimidad y de apoyo con que cuentan. Además, en ningún caso la integración social por la vía de los sistemas de protección fue un camino fácil. Al contrario, "en el caso de la Unión Europea (UE), en materia social, ni la unificación ni la armonización avanzaron con rapidez, debido a que es débil la dinámica comunitaria en ese campo, proyectando un proceso de convergencia lento y a largo plazo tanto de los niveles salariales como de los salarios indirectos representados por los beneficios de la seguridad social"(Théret, 1993).

En el caso de los países integrantes del MERCOSUR ciertos elementos concurren a dificultar la tarea de la formación de la agenda social. Por ejemplo, "sistemas muy heterogéneos de seguridad social caracterizan a los países miembros, en términos de la población involucrada, de los riesgos sociales cubiertos, de la relación público/privado y, en fin, de los valores de los beneficios que confieren" (Mesa Lago, 1991a; 1991b; Draibe, 1995).

Además, el decenio 1990-2000 asistió a fuertes procesos de desestructuración de esos sistemas de seguridad social y de cierta forma, al tornarse más frágiles y, eventualmente, más semejantes entre sí, los sistemas de previsión social de los países miembros parecerían prestarse más a esfuerzos de armonización, pero, precisamente la mayor fragilidad de los sistemas ha significado, también, menor capacidad de reducción de las desigualdades, lo que les quita eficacia en el ámbito de la integración regional, en términos del papel que tenían en la producción de equidad.

#### A) LOS MÁS DESFAVORECIDOS COMO SUJETOS PRODUCTIVOS PARA LA INTEGRACION SOCIAL EN MERCOSUR.

No se puede dejar de señalar la dinámica positiva que tiene el MERCOSUR que opera como un factor favorable al esfuerzo de integración con equidad.

El actual marco de referencia productivo, marcado por la flexibilidad y competitividad, así como las nuevas formas de una producción a escala planetaria, exigen una formación de los recursos humanos mucho más especializada y eficaz para el desempeño de su cometido laboral. Pero para ello es necesario el consenso del carácter estratégico de la educación, de la salud, y de la distribución de la renta desde posiciones mucho más justas y racionalizadoras para poder crecer en una mayor productividad y en bienestar para los ciudadanos.

Por lo tanto el crecimiento económico no puede venir dado en el MERCOSUR sino se incluye la noción de EQUIDAD, ya que de hecho, la reducción de las diferencias sociales entre las poblaciones de los respectivos países es un requisito que redundaría en una mayor equidad que ampliaría las posibilidades para la incorporación y la difusión de los perfiles tecnológicos exigidos por las estructuras productivas para una mejor inserción en la economía internacional.

Como trató de recalcar la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), EQUIDAD y DESARROLLO son conceptos que se necesitan mutuamente ya que uno no tiene sentido sin el otro, es decir, el crecimiento económico tiene que llevar siempre a una posición de mayor equidad porque existen una serie de vínculos incondicionales entre crecimiento económico, competitividad, progreso técnico y equidad. De todas maneras, es la propia estrategia de integración internacional y en este caso REGIONAL de las economías de los Estados pertenecientes al MERCOSUR la que exigiría una mejora en las estructuras de oportunidades de la ciudadanía a través de inversiones sociales con un marcado carácter redistributivo.

Y es especialmente en la posición de las clases sociales con más necesidades en las que esta visión de la noción de EQUIDAD supondría políticas de considerar a estas PERSONAS como sujetos económicos, para llegar a convertirlas en SUJETOS PRODUCTIVOS QUE FAVOREZCAN LA CREACIÓN DE RIQUEZA SIN MAS DEPENDENCIAS QUE LA DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA A LA QUE PERTENEZCAN, además de cooperar de esta manera al pago de su sistema de protección social que le correspondería por participar en la creación de riqueza.

Por lo tanto, si esta argumentación que se acaba de ofrecer sobre la integración social equitativa en MERCOSUR pudiera parecer demasiado idealista son los gobiernos de los respectivos países miembros los que desde un primer momento tienen la obligación de hacer acompañar los esfuerzos institucionales de la integración social con estrategias y políticas que favorezcan la participación de los seres humanos más débiles en el sistema productivo a través de la generación de empleo que integre a esas personas en el sistema según sus capacidades lo que llevará a una mejora de la posición social interna del MERCOSUR.

## B) NUEVAS INSTITUCIONES DE LA CIUDADANÍA SOCIAL DEL MERCOSUR.

Según vamos caminando hacia una agenda social del MERCOSUR, ésta deberá exigir nuevas instituciones para lograr garantizar nuevos derechos sociales correspondientes a la CIUDADANÍA del MERCOSUR. En qué medida el proceso tropieza efectivamente con problemas de déficit institucional y hasta cuando prevalecerá el hábito de los consensos intergubernamentales -y no la de las instituciones supranacionales- no se sabe y es un tema que sin duda retrasa el avance del proceso del MERCOSUR.

Pero centrándonos en la dimensión social de este proceso de integración el núcleo de la construcción del MERCOSUR SOCIAL gira en torno al binomio igualdad vs distinción: evitando constituir -y así ser percibida- como una amenaza a las especificidades nacionales, por lo que la integración a través de las políticas sociales, no solamente comparte los supuestos de la construcción institucional, como también requiere fuertes recursos y capacidades gubernativas y de gestión, hasta ahora no disponibles en el movimiento de integración.

Además "la regla de oro de la construcción de las nuevas realidades económico-sociales: el movimiento de integración regional se desarrolla entre países soberanos cuya soberanía deberá estar preservada en el proceso ya que los Estados cooperantes son presionados en todo momento por sus grupos internos de intereses, que buscan ocupar posiciones ventajosas (o protegidas) con grupos simétricos de los otros países, por lo que en consecuencia, el proceso de integración es necesariamente un proceso conflictivo y tenso, que debe buscar insistentemente las estrategias convergentes de integración, y no la hegemonía de una estrategia estatal sobre las otras... Supone también crear instituciones capaces de garantizar a los estados cooperantes las ventajas de la integración, evitando la configuración de grupos de perdedores que puedan vetar el avance del proceso de integración en un momento posterior, por ello mismo, el proceso exige un fuerte aprendizaje institucional -de nuevas capacidades- que habiliten a sus policy-makers a operar con competencia en el diseño de arreglos institucionales adecuados a la buena gestión internacional sin distanciarse del reconocimiento y respeto a las diferencias nacionales... intentando combinar lo nacional y lo supranacional, la internacionalización y el multiculturalismo" (Catalá, 1995).

De todas formas, tres PROBLEMAS parecen recorrer el DEBATE acerca de las NUEVAS INSTITUCIONES de POLÍTICAS SOCIALES en las ÁREAS INTEGRADAS y más concretamente en el MERCOSUR.

El primer problema se relaciona con el nivel posible de una protección social básica a todos los ciudadanos pertenecientes a los países miembros del MERCOSUR. El problema aquí se sabe que no es de ningún modo el de la ingeniería institucional. Se sabe que la fuerza de la

competencia entre los estados nacionales parece impulsar la convergencia de las reglas y beneficios a un nivel mínimo, lo que configuraría una suerte de ajuste hacia abajo casi siempre implicando el dumping social. Sin embargo, la alternativa de ajuste hacia arriba, según el nivel de protección social de los países más desarrollados, tiende a enfrentar dificultades, aún cuando obedezca a un programa incremental de convergencia de las normas, prestaciones, y beneficios...Sin embargo, las dos formas de ajuste en alguna medida pueden corresponder a dos estrategias diferentes de reducción de las diferencias entre los países cooperantes.

Tal como argumenta Théret (1993) "considerando los países de Europa del Sur, la primera estrategia consistiría en posibilitar que las diferencias de los costos de mano de obra pudiesen jugar a favor de los países menos desarrollados de forma que, enriqueciendo a una velocidad más rápida que los otros, redujesen "el gap" de sus sistemas de protección social en relación a los de los países de Europa del Norte. En ese caso, la convergencia tendería a establecerse en términos medios".

La segunda estrategia, que supone una concepción redistributiva y la movilización de fondos estructurales, buscaría reducir la heterogeneidad del espacio social a través de la transferencia de parte del diferencial de crecimiento de los países más desarrollados a favor de los que se encuentran en situación peor. La tendencia sería aquí la de hacer converger a niveles más elevados la protección social.

Pero lo importante en las dos estrategias, sería evitar el ajuste hacia abajo y, en consecuencia, los riesgos del dumping social. Por eso mismo, es la combinación de ambas lo que efectivamente definiría el escenario más ventajoso desde el punto de vista de la reducción en el menor tiempo de la heterogeneidad social y de los sistemas de protección.

El segundo problema, relativo a la naturaleza política de las instituciones de integración regional en la política social, tiene como preocupación central la compatibilización de la integración y de las diversidades nacionales en términos de los sistemas de protección social, capaces de presidir estrategias convergentes a largo plazo. "El debate más sugestivo, a ese respecto, ha insistido en las buenas potencialidades de corte federativo para rendir cuenta de esa compatibilización. Los estudios de los sistemas de protección social en países federativos como Canadá y los Estados Unidos permiten identificar tanto las formas de convivencia de diferentes sistemas de los estados con normas federales en cuanto a las posibilidades y límites para el desarrollo de convergencias cualitativas y cuantitativas en el plano de los beneficios sociales. Es en esa dirección que avanza la construcción de las instituciones sociales de la Unión Europea (UE), significando un "ESTADO" que interviene esencialmente a través del dictado de normas globales (directivas) a las cuales se ajustan los Estados regionales, preservando sus iniciativas en cuanto a la manera de cómo hacerlo pero sometiéndose a la acción supervisora y reguladora de las agencias comunitarias"(Théret, 1996).

Finalmente, el tercer problema se refiere a los actores estratégicos que actúan tanto en los procesos de construcción institucional como en los espacios de representación. Lo que distingue a las instituciones débiles de las instituciones fuertes es el capital social allí acumulado: las redes de compromiso, los valores, las bases de confianza y legitimidad, las buenas y competentes reglas de acción. Como ya ha llamado la atención Podestá (1996) "existe una serie de actores sociales involucrados en la temática de la integración social en el ámbito del Mercosur como son los empresarios y trabajadores sindicalizados, los colegios profesionales, las organizaciones de mujeres, las asociaciones de defensa del medio ambiente etc". Y se sabe también las dificultades de representación de esa gama variada y fragmentada de intereses. Pero el proceso de construcción institucional cuenta con la movilización social de esos actores, o las instituciones creadas nacerán bajo el signo de la fragilidad, sino de la ilegitimidad. Condiciones esenciales para el proceso de integración con equidad del MERCOSUR.

## CAPÍTULO TERCERO

### DEMOCRACIA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y SOCIEDAD CIVIL EN EL MERCOSUR.

#### I. Democracia y movimientos sociales en el Mercosur.

##### 1. Democracia y prácticas constitucionales en América Latina: el caso argentino.

América Latina era para la ciencia política de 1985 el continente por excelencia de las transiciones. La transitología --porque se llegó a poner nombre a esta corriente dentro de la ciencia política- se había inaugurado en relación a otras latitudes, al sur de Europa. Los casos de Portugal, Grecia, y España habían dado lugar a una producción científica rica y, en todo caso, muy llamativa. Pero se expandió mucho esta literatura acerca de transiciones cuando múltiples países latinoamericanos comenzaron a presentar fenómenos que admitían ser caracterizados en su conjunto como retornos a la democracia; en algunos casos, como primeras experiencias de convivencia bajo reglas democráticas.

Por lo tanto, el concepto de transición significa cambio de estado, se va de un determinado estado de cosas a otro estado de cosas. La transitología sólo muy superficialmente se pregunta bajo qué condiciones es posible pasar a la democracia. Los estudios de transitología como dice Pérez Antón (1995) "atendían al modo como se ponía en marcha el proceso de transición... Ahora sabemos que la democracia, para países que emprenden la tarea histórica de recuperarla o, a veces, de establecerla por primera vez, no es un mero punto de llegada: es una invención, es una instauración. No es que la democracia esté allá y que nuestro problema sea cómo llegar a ella. Es que tenemos que internalizar la democracia, completar su modelo, si es que queremos vivirla. De modo que aquellos fenómenos que estudiábamos en cuanto tránsito, ahora toman para nosotros otro cariz, y es el cariz de cómo nosotros mismos nos vamos haciendo democráticos. Más que la pregunta de la transitología -¿cómo se recupera el orden democrático? -: el orden democrático no se recupera; se proyecta, se construye, se produce. América Latina está hoy más que nunca abocada a la producción de modelos democráticos".

De hecho los ciudadanos latinoamericanos, -y por lo tanto los del Mercosur- en cuanto productores de orden político, tienen hoy más inquietudes, las generaciones más jóvenes saben más, y empiezan a buscar otras cosas en relación a lo que hacían en 1985. De hecho, hay un país que mencionamos primero como es México, ya que por sí sólo tiene un área de enorme significación en términos latinoamericanos. Para México sería de una importancia histórica única si

algún día llegase a alcanzar la democracia real, ya que nunca ha sido en sus prácticas constitucionales un país democrático.

Hay una serie de poliarquías, de democracias, que tienen en común el haber sido reinstauradas después de experiencias de dictaduras de seguridad nacional. En el pasado reciente de países como Argentina, Brasil, Uruguay y Chile está todavía muy presente las propuestas totalitarias que fueron los regímenes de seguridad nacional.

Existen luego poliarquías que, con antecedentes ya de más historia democrática -surgidas a mediados de las décadas de 1940 y 1950- como Venezuela, Colombia, o Costa Rica que aunque con momentos muy difíciles fueron capaces de mantener las instituciones democráticas aunque en pleno inicio del siglo XXI estén atravesando un periodo de incertidumbre en cuanto a su porvenir.

Luego tendríamos un conjunto de democracias de problemas específicos como Bolivia, Ecuador, República Dominicana, y Honduras. Perú puede ser examinado como un país ambiguo desde el punto de vista democrático.

Nos detendremos un poco más en el CASO ARGENTINO -como SOCIO PRINCIPAL del MERCOSUR- ya que ha tenido desde el inicio de su movimiento independentista, ASPIRACIONES a establecer un régimen político fundado EN LA CIUDADANÍA, en una ciudadanía abstracta, universal, con las restricciones que sabemos en el siglo XIX, pero más o menos la consabida ciudadanía de los ordenamientos liberales. Pero no ha sido esa y hasta hace muy poco, su práctica política.

ARGENTINA durante muchas décadas se alejó de la ciudadanía abstracta, y se inclinó por la búsqueda de la ciudadanía por categorías sociales: la ciudadanía no del simple integrante de una colectividad política, la ciudadanía que se nutre no de los derechos que se tiene muy en abstracto por haber nacido persona sino por el modo como uno se inserta en algunas prácticas como las profesionales, es decir, todo lo que tiene que ver con la actividad económica. Ciudadanía, ¿la misma para el obrero y para el empleador? No, ciudadanía del empleador o ciudadanía del que vende su fuerza de trabajo. Por cierto, los grandes sujetos de una ciudadanía social no eran los partidos políticos. EL SUJETO COLECTIVO CENTRAL en la práctica constitucional argentina, durante muchísimas décadas fue EL MOVIMIENTO NACIONAL Y NO EL PARTIDO POLÍTICO. Pues bien, esto ha cambiado, ARGENTINA hoy en día está, adherida al sistema de partidos. Y ESTÁ GENERANDO UN PLURIPARTIDISMO; A VECES UNO PIENSA QUE SE ENCAMINA A UN BIPARTTIDISMO pero, en todo caso, estamos dentro del relativismo de los sistemas partidistas fundados en la ciudadanía. Ya no hay partidos que invoquen una relación especial con una clase social, son partidos de ciudadanos, partidos de opinión con lo que ello tiene de trascendencia en la construcción de una democracia estable.

Vemos como ARGENTINA ha recorrido un gran camino y siendo posibilistas creemos que México lo hará también, aunque evidentemente con muchas mayores dificultades y aunque en América Latina comienza a haber novedades constitucionales por lo que respecta a la ciudadanía, América Latina continúa siendo más democrática en la voluntad que en la efectividad de la convivencia.

## 2. La globalización y los movimientos sociales en el MERCOSUR.

El proceso de mundialización en curso constituye un cambio substancial en la organización económica, social y política del mundo contemporáneo. La internacionalización del capital, la apertura y desregulación de las economías nacionales, el fin de la Guerra Fría, la expansión y revolución tecnológica en los campos de la información y la comunicación están provocando transformaciones sociales y culturales de gran significación.

Por otro lado, la historia de los movimientos sociales modernos muestra también la presencia de una dimensión internacional desde sus inicios. El movimiento obrero que se desarrolló desde los albores de la revolución industrial, por ejemplo, ya tenía un carácter internacional, lo que estaba presente en el lema de "proletarios del mundo uníos". En el siglo XX otros movimientos sociales manifestaron su carácter mundial en sus objetivos, estrategias, y actores: el movimiento sufragista de la década de 1920, el feminismo, la lucha por el medio ambiente, el indigenismo, y los movimientos por los derechos humanos contemporáneos. Además, todos estos movimientos se desarrollaron simultáneamente en una escala local y en un contexto global.

Pero el sentido de lo local, lo nacional y lo global, no son constantes a lo largo de la historia. En este momento hay sentidos nuevos, por la magnitud y alcance de la globalización, En este principio de siglo XXI coexisten dos tendencias contradictorias: la primera hacia la globalización y la transnacionalización en las comunicaciones, en los peligros ambientales, en el armamentismo, y sobre todo en cuestiones monetarias. La segunda la revitalización de la localidad y de reafirmación de raíces ancestrales, que se manifiesta de manera violenta en las rivalidades étnico-culturales, y en la auto-referencia cultural y simbólica de muchos pueblos.

Es por lo tanto en el contexto de estos fenómenos adyacentes a la globalización como deben ser entendidos los procesos de integración regional que se están desarrollando en distintas partes del mundo. La UNIÓN EUROPEA como sabemos es sin duda el líder mundial de estos procesos de integración regional que son centralmente procesos económicos que están basados en la voluntad de las élites y en la decisión política de gobiernos y agentes económicos poderosos. La gran mayoría de las discusiones formales se centran en aspectos macroeconómicos y en acuerdos sectoriales: el comercio, la integración productiva, las finanzas. Sin embargo, imbricados en los temas explícitos de negociación hay otros niveles de significados, que hacen referencia a dimensiones culturales y subjetivas de los proyectos de integración.

Así, el eje principal del proceso de integración del MERCOSUR está en las negociaciones económicas y comerciales entre los sectores de los países -el sector automotriz es posiblemente donde se concentran los mayores esfuerzos de negociación sectorial-, pero este proceso de integración ha generado también un enorme número de reuniones del más diverso tipo. Hay reuniones políticas, entre las cuales están los encuentros periódicos de los presidentes de los Estados miembros del MERCOSUR en los que se reitera una y otra vez un discurso integrador, basado en la "hermandad" y el destino común de los pueblos. Reuniones intergubernamentales para negociar temas como las credenciales educativas, acuerdos sobre seguridad social, políticas de promoción del empleo y programas de políticas culturales.

Como vemos, todas estas negociaciones, discursos y acuerdos formales de los gobiernos nacionales son actividades de cúpulas, con muy poco conocimiento y casi nula participación de sectores sociales ajenos a los sectores económicos o políticos involucrados en cada caso concreto. Sin embargo, la gran actividad ligada a la negociación formal por la integración provoca un nuevo dinamismo en actores sociales tradicionalmente ajenos o excluidos de estas negociaciones... por lo que aunque existe un déficit de democracia en la negociación formal de la integración, las sociedades y los diversos agentes sociales tienen sus propias maneras y estrategias de encarar el proceso ya que los vínculos entre las sociedades y los respectivos Estados tienen hondas raíces históricas. Las fronteras entre los países se fueron estableciendo, no sin conflictos, durante el periodo colonial, durante las guerras de la independencia de la primera mitad del siglo XIX, y en conflictos armados y negociaciones posteriores, con algunos litigios limítrofes aún sin resolver. En términos sociales y culturales, estas fronteras han sido siempre muy porosas traspasadas permanentemente por corrientes migratorias (sea por razones económicas o por exilios políticos), por intercambios culturales de diverso tipo y por el turismo. Estos intercambios han generado redes de parentesco y de amistad, así como relaciones laborales transnacionales que son de la mayor importancia para la vida cotidiana de grandes sectores de la población. Por otro lado, para ciertas actividades culturales de masas, especialmente para la música, las fronteras parecen no existir. Las fronteras también han sido porosas para mantener los vínculos entre organismos militares y de seguridad, como quedó demostrado en la triste experiencia de coordinación del terrorismo de estado durante las dictaduras de la década de 1970.

La existencia del Mercosur formal, las negociaciones y acuerdos, empiezan a funcionar como un nuevo marco para las actividades -diálogos, intercambios y conflictos- entre diversos actores y agentes sociales. EXISTEN NUEVAS OPORTUNIDADES PARA GENERAR ACTIVIDADES Y PARA QUE EMPIEZEN A INTERVENIR ACTORES QUE SIN LA EXISTENCIA DEL MERCOSUR NO TENDRÍAN RAZON DE SER.

### 3. Las dos lógicas de la integración en el MERCOSUR.

Como ya hemos evidenciado, la negociación de la integración en el MERCOSUR es un proceso de cúpulas, es decir, la burocracia estatal y los ejecutivos de las grandes empresas tienen unos papeles de primera fila.

Se puede decir que hay en estas negociaciones dos lógicas, que teóricamente pueden parecer mutuamente inconsistentes: por un lado, una lógica racional de intereses, un cálculo de costos- beneficios, según la cual los acuerdos a los que se llega redundan en beneficios comunes. sólo se puede llegar a acuerdos, entonces, en las áreas o temas donde el cálculo de costo-beneficio no se define en términos de "suma cero", en situaciones en que el beneficio de unos no implica la desventaja para otros. También habrá acuerdos, según esta lógica, cuando las diferencias de poder son tales que a los débiles no les queda otra posibilidad que aceptar la lógica impuesta por los fuertes. Por otro lado, en el plano discursivo de los actores poderosos en el proceso de negociación, hay una apelación identitaria regional casi permanente, que resalta y reafirma la unidad histórica, la hermandad entre los pueblos, la integración y el destino común de los países miembros.

El discurso de la integración, la hermandad, el origen histórico y el destino común está presente en las declaraciones oficiales. "Está también presente en las afirmaciones de muchos investigadores y observadores del proceso en curso, que combinan una lectura idealizada de la historia con una expresión de deseos"(Grimson,1997).Autores reconocidos escriben, por ejemplo, que:

"El MERCOSUR no es un concepto nuevo. Por el contrario, la idea de integración se presenta recurrentemente en una historia compartida que proviene incluso de antes del descubrimiento por españoles y portugueses, que se desarrolla por muchos siglos incluso después de la independencia de las respectivas metrópolis" (Peña, 1997).

"En los cinco siglos del desencuentro de Argentina y Brasil las raíces históricas comunes y las afinidades culturales quedaron relegadas por el aislamiento recíproco y los enfrentamientos reales o imaginarios. Ahora se abren nuevas fronteras... El conocimiento recíproco está aumentando, la tenue barrera del lenguaje se está disolviendo... y parece estar formándose, progresivamente la visión de un destino compartido en un mundo global..."(Ferrer 1997).

Puede ser que estas diversas lógicas de la interacción y negociación coexistan en todas las esferas. Sin embargo, y a pesar del reconocimiento de estas dos lógicas no se debe vincular las distintas esferas de la negociación (económica, política, cultural, etc.) con una lógica predominante. Identidades, confianza y sentidos, al igual que consideraciones de poder, están

presentes cuando se negocian acuerdos en la industria automotriz, también existen intereses cuando se discuten intercambios culturales.

Cada Estado-nación y sus diferentes grupos sociales se acercan a los otros con un bagaje de valores culturales, de tradiciones, de creencias, de hábitos de relación y de imágenes sobre los otros y que influirá en la manera en que se irá desarrollando el proceso de integración. Ignoramos muchas cosas sobre los procesos de diálogo e integración en el nivel de las sociedades y culturas. NO CABE DUDA DE QUE EXISTEN SENTIDOS HISTÓRICAMENTE CONSTRUIDOS DE CONFIANZA Y DESCONFIANZA MUTUA, ES DECIR, FORMAS SOLAPADAS DE DISCRIMINACION Y XENOFOBIA; POR LO QUE SE HACE NECESARIO DESCUBRIR SUS CAUSAS SUBYACENTES Y ESTUDIAR COMO SE MANIFIESTAN en el diálogo e interacción tanto en las relaciones sociales cotidianas como las que se dan entre actores sociales colectivos durante el proceso de negociación formal del MERCOSUR.

Es por eso que la investigación sobre procesos específicos de diálogo e interacción entre actores pondrá de manifiesto las circunstancias en las que afloran tensiones, donde las identidades nacionales se refuerzan, donde se manifiestan desacuerdos, o las situaciones que generan armonía. Pero por otro lado, los procesos de integración como MERCOSUR no generan siempre una homogeneización cultural, ya que existen áreas geográficas claramente diferenciadas como puede ser el Noreste brasileño o la Patagonia argentina que tienen SIGNIFICADOS DISTINTOS EN EL MERCOSUR que las áreas fronterizas de la cuenca del Paraná o de Uruguay.

#### 4. El marco interpretativo y articulador de la acción colectiva en el MERCOSUR.

En la medida en que el proceso de integración del MERCOSUR avanza los agentes sociales se ven compelidos a interpretar su posición y su acción en el nuevo marco regional. Quien no lo haga, perderá el tren. Para elaborar conceptualmente la noción de marco, podemos partir de la noción de "marco" de Goffman (1974) "que sirve para denotar esquemas de interpretación que permiten a los individuos ubicar, percibir, identificar, y rotular, los acontecimientos en su vida cotidiana y en el mundo más amplio. Son los marcos los que dan significado a eventos y acontecimientos, le dan sentido al mundo, organizan la experiencia y guían la acción individual y colectiva. Los marcos son las metáforas, representaciones simbólicas y claves cognitivas que modelan comportamientos y ayudan a evaluar acontecimientos".

Es evidente por lo tanto que los marcos interpretativos no son permanentes o estables. Tampoco son consensuados o únicos. En todo momento histórico, distintos marcos interpretativos pueden competir entre sí, acompañando o causando conflictos entre los actores, desafiando interpretaciones hegemónicas y sugiriendo cursos de acción alternativos. En suma, en palabras de Zald (1996) "estamos hablando de un proceso activo de construcción cultural, con efectos en las prácticas de movimientos y agentes sociales".

"Los elementos que intervienen en estos marcos son de naturaleza diversa. Pueden ser más permanentes o más estables, o más volátiles y coyunturales, pueden estar más ligados a estructuras e instituciones o a tradiciones culturales" (Gamson y Meyer, 1996). Los movimientos sociales (como campos de actores más que como actores unificados) podrán aprovechar o construir sus oportunidades a partir, justamente de las maneras en que estructuren los marcos interpretativos de su acción. "Se trata entonces de un cambio en el marco o en los parámetros de la acción, una revisión en la manera en que la gente percibe y organiza las circunstancias de su vida, que puede involucrar una "liberación cognitiva"(McAdam, 1982).

En el campo que nos ocupa, es decir la acción en la esfera pública, el referente dominante, que constituyó el marco interpretativo principal para los actores colectivos, ha sido hasta hace muy poco tiempo el estado-nación. De hecho, el estado-nación se fue construyendo durante desde el siglo XIX como el centro "natural" de la lealtad y la solidaridad de los ciudadanos y como la unidad "natural" de la soberanía. En la actualidad -muy a inicios del siglo XXI- esta centralidad está siendo muy cuestionada ya que como sabemos los límites internacionales del estado son permeables a la globalización de la producción, el comercio, la cultura y como no las finanzas de lo que deriva en una pérdida de control de los estados sobre su porvenir. La soberanía de los estados está comprometida también por los cambios en las alianzas y federaciones regionales. En el nivel sub-nacional, el estado se ve desafiado por la revitalización de grupos solidarios basados en diversos criterios -regionales, lingüísticos, étnicos, de género o estilo de vida-. También son muchos los movimientos sociales que generan sus propias solidaridades. TODOS ELLOS COMPITEN MUCHAS VECES CON EL ESTADO POR LA LEALTAD DE LA POBLACIÓN Y EN EL CASO DE LOS GRUPOS SOLIDARIOS REGIONALES, LINGÜÍSTICOS, O ÉTNICOS INCLUSO POR LA JURISDICCIÓN TERRITORIAL.

Los cambios provocados por los proyectos de integración regional generan preguntas concretas en los nuevos escenarios de la acción. ¿Qué le ocurre al movimiento ecologista, al obrero, o al movimiento de mujeres cuando se empieza a desarrollar un proceso como MERCOSUR? ¿Qué sentido otorgan los diferentes actores a los procesos sociales en el nuevo escenario del MERCOSUR?

Ponemos el énfasis en este marco interpretativo para los actores colectivos, porque la construcción del MERCOSUR como proceso de integración regional es un proceso en curso, por el cual, distintos actores y agentes tendrán que ir redefiniendo sus identidades y sus escenarios, en un sentido espacial/territorial. Los movimientos sociales, los diferentes actores, LA PARTICIPACIÓN y el compromiso, inclusive la "identidad", no son fenómenos estáticos, que se fijan y cristalizan de una vez para siempre. Hay diferentes sentidos de la acción.

También está la cuestión del "espacio", es decir, la escala en la cual actuaban y actúan los actores sociales, construyendo sus límites y sus identidades. En el caso que nos ocupa, los movimientos sociales estructuraron al principio su acción y su identidad en marcos interpretativos relativamente restringidos del estado-nación y las fronteras, con visiones de los "otros vecinos" como amenazas, enemigos o con una actitud indiferente. Pero el MERCOSUR, como PROCESO DE DIÁLOGO puede llevar a una ampliación y transformación del marco, DONDE ESOS MISMOS "VECINOS" COMIENZAN A SER VISTOS COMO "SOCIOS" O INTERLOCUTORES LEGÍTIMOS. DE LA LÓGICA DE LA RIVALIDAD Y DESCONFIANZA, AL INTERCAMBIO Y DIÁLOGO.

Las ampliaciones y transformaciones de los marcos interpretativos que están ocurriendo en las últimas décadas a partir de las tendencias hacia la transnacionalización no son lineales y directas. Existen fuertes tensiones, ya que después de todo, los estados-naciones siguen siendo los ámbitos donde se puede influir sobre cambios en políticas. Además, en tanto la identidad nacional sigue siendo el eje de organización de la transnacionalidad y el criterio de representación en las organizaciones internacionales, se refuerzan las identificaciones con la nación. Por ejemplo, "en el caso de la UNIÓN EUROPEA, el desarrollo y fortaleza de la unión regional lleva a una reafirmación de la importancia del estado-nación, ya que el propio proceso de integración obliga a los estados miembros a tomar posición en todos y cada uno de los temas presentados en las mesas de negociación" (Bull, 1993).

El proceso formal del MERCOSUR se define como un proceso de integración de estados-naciones. Cabe preguntarnos entonces que efectos tiene la nueva visibilidad de los países en el proceso de diálogo e interacción social siendo el contexto el MERCOSUR y donde los actores se definen como ya sabemos en términos de nacionalidad. No debemos olvidar que LA NACIONALIDAD LEGITIMA LA PRESENCIA. Así, cuando hay un encuentro sindical o académico en el marco del MERCOSUR, LA NACIONALIDAD DE LOS PARTICIPANTES SE VUELVE UN DATO Y UNA PREOCUPACIÓN: ¿Se encuentran bien representados todos los países? ¿Cómo mantener un buen equilibrio? Cabe plantearnos una HIPÓTESIS COMPLEJA: "el efecto MERCOSUR ES PARADÓJICO. En un nivel, pensar en la integración regional implica, si no la disolución de las fronteras, el reconocimiento de un plano de unidad en la diversidad. En otro nivel, la identidad nacional se refuerza durante las negociaciones. Así pues, al mismo tiempo que se intenta producir un nuevo "nosotros" colectivo y de alcance regional, se reafirman las identificaciones "parciales," nacionales".

##### 5. El nivel de acción de los movimientos sociales en el MERCOSUR.

Hasta la década de 1970, el tema de la DEMOCRACIA y la PARTICIPACIÓN en América Latina estaba centrado en el sistema político: partidos políticos, y elecciones para la transformación social democrática. El estado-nación estaba en el centro de las miradas y los diversos actores orientaban sus estrategias en ese nivel. Incluso los actores corporativos

tradicionales -las diferentes oligarquías, el movimiento obrero, o los militares- eran analizados en cuanto a su capacidad de intervenir en el espacio político del estado-nación.

En el plano internacional, la centralidad del aparato del estado llevaba a acuerdos y convenciones, elaborados y ratificados por los gobiernos. Las opiniones de la SOCIEDAD CIVIL tenían poca importancia y repercusión en el espacio del estado-nación. Pero detrás de esta realidad, había otra. Oculta, apenas visible. En 1975, la opinión pública internacional, recibió con sorpresa y asombro el fermento social de las mujeres en los foros y conferencias paralelas a la Conferencia Internacional de México. La acción no estaba en la Conferencia Intergubernamental, sino afuera, en la multiplicidad de propuestas y eventos con que el movimiento internacional de mujeres acompañaba y confrontaba a la Conferencia Oficial.

Desde entonces, esta modalidad de actividad paralela se ha convertido en una práctica cada vez más extendida. De los movimientos prácticamente muy poco estructurados de 1975, se fueron generando redes de organizaciones sociales no gubernamentales, con un grado creciente de influencia colectiva. De hecho, en la Conferencia de Río de 1992, en la Conferencia de Viena sobre derechos humanos de 1993 y en la de Beijing de 1995, la lucha de las organizaciones no gubernamentales no fue ya por tener un espacio, sino por asegurar la representación de las iniciativas de los foros paralelos en los relatorios oficiales. Este reconocimiento internacional de las organizaciones no gubernamentales nos señala los cambios que ha habido desde 1975 hasta hoy -cuando estamos a punto de comenzar el siglo XXI- en la consideración de los movimientos sociales.

Así, de esta manera, a partir de la década de 1970, hacen su aparición en el escenario público internacional formas de articulación de intereses y agrupamientos que dirigen sus demandas al estado, pero que no se canalizan a través de los partidos políticos.

En los países con regímenes políticos dictatoriales de esa época, los partidos políticos tenían un espacio de actuación muy limitado. Estos movimientos podían entonces aparecer como expresiones de oposición política, expresiones democratizadoras. Pero no siempre ni necesariamente lo eran. A menudo, se trataba de acciones colectivas con objetivos y demandas específicas, es decir, más que nada eran reivindicaciones puntuales. Tal es el caso de muchos movimientos sociales urbanos. Con los procesos de transición a la democracia de la década de 1980 y con la institucionalización democrática a nivel local, numerosos movimientos urbanos fueron incorporándose como actores sociales institucionalizados reconocidos por los gobiernos locales. "Hay municipalidades donde existen espacios para la expresión de las demandas ciudadanas, para el control ciudadano de la gestión y para la cogestión entre gobiernos locales y organizaciones sociales" (Raczinski & Serrano, 1992; Baierle, 1998).

Otros movimientos sociales recorrieron otras direcciones en las décadas de 1980 y 1990. Varias de las demandas de los movimientos de mujeres y de los movimientos de derechos humanos fueron incorporadas en la agenda social y política de las transiciones. De esta manera, por ejemplo, LA CRÍTICA SOCIAL DE LAS MUJERES, ha penetrado las diferentes organizaciones corporativas, y ha originado el debate sobre la discriminación de las mujeres, la lógica de la igualdad, las transformaciones en la estructura legal, incluyendo el reconocimiento social y político de ciertas violaciones a los derechos de las mujeres como puede ser la VIOLENCIA DOMÉSTICA.

"En una perspectiva histórica de mediano plazo, las demandas sociales representadas en movimientos colectivos han ido cambiando de perfil. El movimiento obrero y el movimiento campesino tenían en su apogeo, proyectos de transformación social "total" (Calderon & Jelin, 1987). De hecho, ya estamos muy lejos de los tiempos en que militantes sindicales europeos llegaban a América con la intención de inculcar la conciencia obrera, para lo cual ingresaban como obreros en las incipientes fábricas locales para intentar convencer a través de la oratoria de la necesidad de cambiar la situación en aquel continente.

"Será a partir de la década de 1970, con el agotamiento del modelo de industrialización substitutiva y la expansión de los regímenes autoritarios, el espacio de los movimientos sociales, así como la mirada de los investigadores sobre ello, cambia. La heterogeneidad y multiplicidad de actores y de sentidos de su acción se volvieron más visibles, las reivindicaciones se volvieron más específicas, la cara de la "identidad" de los actores en formación se hizo explícita" (Evers, 1984).

"Lo que atrajo de estas formas de expresión fue que, a partir de lo específico y lo concreto de la cotidianidad, a menudo llegaban a poner en cuestión los principios básicos de la organización social" (Calderon 1986; Escobar & Alvarez 1992).

Fueron movimientos heterogéneos y diversos, en los que la lógica de la afirmación de la identidad colectiva en el plano simbólico se combinaba de manera diversa con los intereses y demandas específicos.

Las transformaciones más recientes y los procesos actuales marcados en América Latina por las tendencias a la globalización y la apertura económica, por democracias frágiles, por la violencia social y la exclusión apuntan a nuevos cambios, a formas aun más diversificadas, a sentidos múltiples, a actores que organizan sus estrategias en una simultaneidad de niveles y escalas, desde lo más local hasta lo global o mundial. Más que en ningún momento anterior de la historia, la expresión de demandas sociales colectivas en un ámbito local (sean demandas laborales a través de un sindicato, demandas de servicios frente al estado, protestas por contaminación) contienen en sí mismas la multiplicidad de sentidos implicados en la interpenetración y superposición de niveles. Igualmente, los grandes actos en escala mundial -las

demandas en los ámbitos de las conferencias internacionales, por ejemplo- sólo cobran sentido cuando articulan (casi siempre de manera contradictoria y conflictiva) las situaciones locales con los temas globales. El relato personalizado, íntimo, doloroso, de una violación en medio de lo que ha sido la guerra de Bosnia, para una audiencia multitudinaria, con traducción simultánea y transmitido por televisión a todo el mundo (como ocurrió en la Conferencia internacional de derechos humanos en Viena en 1993) no hace más que colocar en el centro del espacio mundial esta multiplicidad de sentidos y niveles.

El proceso de globalización, tanto en lo que hace al contenido de demandas como a la rapidez del flujo de comunicaciones, está produciendo transformaciones importantes en la conformación de los movimientos sociales. La expansión de las organizaciones internacionales intergubernamentales (incluyendo la sucesión de "Cumbres" mundiales de las últimas décadas, como las de las mujeres, población, derechos humanos, medio ambiente, etc.) y el desarrollo de organizaciones no gubernamentales han transformado el escenario. La participación colectiva directa es sólo uno de los componentes de la gestación de movimientos sociales y de nuevos actores colectivos.

Con cierto grado de independencia en relación al grado y tipo de participación de base y del nivel de arraigo de los temas en una sociedad concreta o en sectores de la misma, presenciamos el surgimiento de redes internacionales, alrededor de problemas y temas, compuestas por organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales de carácter internacional, nacional y local.

Es aquí donde se vuelve importante considerar la transformación de los marcos interpretativos que el surgimiento del MERCOSUR puede ocasionar en los movimientos sociales. Los grupos sociales se pueden ajustar y adaptar a las nuevas circunstancias, pero no necesariamente se tienen porque constituir en actores sociales incluidos en el proceso. Aunque no aparezcan de entrada en las noticias de los periódicos existen escenarios diversos y protagonistas múltiples de estos procesos. Muchos actores y fuerzas sociales están incorporando el nivel regional en sus estrategias de acción: las comunidades científicas y universitarias, los movimientos sociales, (el feminismo, el ambientalismo, el indigenismo, el movimiento de derechos humanos, etc.), las organizaciones no gubernamentales de diverso cuño (desde las que promueven una ciudadanía activa hasta las federaciones de organizaciones de base o las comunidades artísticas. "Los periodistas y los medios de comunicación tienden, aunque con dificultades, a incorporar el nivel regional en su agenda, produciendo información acerca de lo que ocurre y proponiendo diversas interpretaciones del proceso mismo" (Grimson, 1998). LA PROGRAMACION FICCIONAL DE LA TELEVISIÓN, puede llegar a ser una fuerza crucial en la formación de imágenes y concepciones sobre "nosotros" y los "otros". Lo que hacen unos influye sobre lo que piensan hacer otros, reforzando mutuamente esta incorporación del nivel regional.

Con lo cual, gradualmente, se está dando ese cambio de encuadre de la acción al que hacíamos referencia más arriba.

En efecto, en la medida en que la negociación formal del MERCOSUR se está haciendo con una institucionalidad similar a la que viene gobernando los países, se genera un muy fundado temor: que los temas de la agenda de los movimientos sociales estén ausentes y que los actores sociales como protagonistas se vean postergados y "lleguen tarde" a los espacios y mesas de negociación. Será sólo a través de la demanda y la protesta de los movimientos sociales que se podrá lograr la transformación del escenario y de las reglas de juego. De aquí se deriva la urgencia de observar y analizar el proceso de conformación institucional del MERCOSUR con una perspectiva crítica que alerte frente a exclusiones y silencios.

De hecho, en los nuevos contextos creados por los proyectos de integración regional, los movimientos sociales tienen la oportunidad de reforzar o de ampliar su doble rol, como sistemas colectivos de reconocimiento social que expresan identidades colectivas, y como intermediarios políticos no partidarios que traen las necesidades y demandas de las voces no articuladas a la esfera pública y las vinculan con los aparatos institucionales. El rol expresivo en la construcción de las identidades colectivas y de reconocimiento social, y el rol instrumental como desafío a los arreglos institucionales existentes, son sin duda esenciales para la democratización de los nuevos escenarios regionales.

Volvemos entonces al diagnóstico inicial del "déficit democrático" de los procesos de negociación de la integración regional, cuando éstos se desarrollan a partir del encuadre intergubernamental. LA CREACIÓN DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN, REPRESENTACIÓN, Y MEDIACIÓN ENTRE LAS SOCIEDADES Y SUS GRUPOS Y LA INSTITUCIONALIDAD REGIONAL, SE CONVIERTE EN UN DESAFÍO CENTRAL DEL PROCESO. De todas formas, "el déficit democrático no se resuelve simplemente con la creación de un Parlamento regional con elecciones directas, como lo demuestra el caso europeo. Se requieren mecanismos de control y dirección social de la institucionalidad regional, y mecanismos alternativos de participación" (Bull, 1993).

## II. De la sociedad civil.

### 1. La búsqueda de la asociatividad.

La reacción de la gente, que vive en la base urbana, local, o comunitaria de nuestras sociedades de inicios del siglo XXI, frente a la desprotección y a las desigualdades que genera el desequilibrado predominio del mercado y de la competitividad, así como frente a la crisis del Estado, necesita buscar raíces, redes y asociaciones cercanas en donde apoyarse y construir identidades. La reivindicación y el auge de los movimientos y las autonomías regionales y

municipales en la Unión Europea, en contraste con la debilidad de los esfuerzos que se observan en América Latina para fortalecer esos niveles, son una de las expresiones de mayor envergadura de esa tendencia. También lo es la tendencia a promover organizaciones comunales, vecinales, o de intereses. Las dimensiones que está alcanzando el voluntariado en algunos países de Europa, Israel, y en los Estados Unidos es una expresión más de este fenómeno.

"Las raíces históricas de los países iberoamericanos no contienen fuertes semillas comunitarias y asociativas. La insuficiencia de la legislación tendiente a facilitar estos procesos por la vía de la formación expedita de asociaciones comunitarias o ciudadanas, de redes de protección social o de consorcios entre instituciones públicas, privadas, y sin fines de lucro, es un ejemplo de este déficit. Sin embargo, la experiencia en la base indica que, con estímulos relativamente pequeños, las sociedades de la región reaccionan frente a este potencial encerrado en los valores actuales" (Kliksberg, 1993; Urzúa, 1996; y Bourdieu, 1993).

A diferencia del viejo continente, en los países latinoamericanos -en donde a una estrategia histórica de urbanización sin industrialización se sumó el incremento demográfico- los gobiernos centrales no han concebido autoridades, ni políticas urbanas y se ha apelado mucho menos aún a la participación de la comunidad y la ciudadanía. Entre las secuelas de este fenómeno figuran los problemas de contaminación y de deterioro ambiental, inseguridad ciudadana, hacinamiento en los programas de vivienda social, desaparición de los barrios y áreas comunales etc.

## 2. Políticas Públicas y Sociedad Civil como modo de participación comunicativa.

Cuando la evolución de las sociedades respondía a determinados modelos, proyectos o planificaciones globales encabezadas por el Estado, éste era el autor de la planificación económico-social, el dueño de una parte importante de las instalaciones productivas y el proveedor casi exclusivo de todos los servicios sociales (salud, educación y seguridad social). No necesitaba que esa relación fuese definida dentro del marco de políticas generales, porque actuaba como un patrón.

Pero en una época como la actual, en que se cuestiona la efectividad de los modelos y los proyectos sociales administrados por el Estado y en que éste comparte su papel con el mercado, el sector privado y -poco a poco- con la sociedad civil, LA RELACIÓN DEL ESTADO CON LA SOCIEDAD Y CON SUS INTERESES NO ES UNA RELACIÓN PATRONAL, SINO ESTRATÉGICA Y REGULADORA. ESA FUNCIÓN ES DESEMPEÑADA A TRAVÉS DE LA FORMULACIÓN Y LA EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. De lo que se destaca que éstas, su grado de consenso, su orientación, y resultados, estén pasando a ser más importantes, en la opinión de la ciudadanía, que los partidos políticos o los procesos electorales, para medir el grado de respuesta del gobierno a las demandas sociales y de representatividad de los gobernantes. EL ESTADO, LOS PARTIDOS, Y LAS ELECCIONES, TIENDEN A SER

SUSTITUIDOS POR INSTRUMENTOS MÁS CERCANOS A LOS TEMAS O INTERESES VALÓRICOS DE LA SOCIEDAD Y DE LA GENTE, COMO LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, EL PRINCIPAL MEDIO QUE ACTUALMENTE TIENE EL GOBIERNO PARA COMUNICARSE CON LA SOCIEDAD CIVIL.

De todas formas, la llamada SOCIEDAD CIVIL se trata de un concepto incierto y, desde luego polémico, pues no se encuadra en las categorías de análisis tradicionales de la política y del Estado. En el periodo más reciente, sin embargo, ha servido para abanderar los intereses de grupos sociales y ciudadanos que no encuentran que ellos se reflejen en los programas gubernativos.

"Si el Estado fue un producto de la sociedad que surgió al romperse el sistema feudal de autoridades y lealtades, con el surgimiento del comercio, el dinero, la burguesía y, por tanto, de las ciudades que debieron darse una autoridad; éste se desarrolló a partir de las ciudades-Estado del Renacimiento italiano y norte-alpino, pasando por los Estados absolutistas del antiguo régimen, hasta culminar en el gran Estado construido desde la segunda mitad del siglo XIX. La relación entre sociedad y Estado evolucionó inversamente, desde el comienzo del proceso, a través de una progresiva expropiación de la sociedad por el Estado, como agente de grandes proyectos sociales. Esta evolución condujo al Estado industrial, militar, empresario, benefactor y burocrático y a los proyectos socioculturales que dicho Estado impulsó. La participación de la SOCIEDAD CIVIL en el frente de lucha de las dos guerras mundiales, su incorporación al sufragio y a la política y el prolongado periodo de prosperidad que vivieron los países industriales durante la posguerra del primer tercio de la segunda mitad del siglo XX permitieron explorar los límites fiscales del Estado benefactor y alentaron a la SOCIEDAD CIVIL a organizarse y expresarse en forma cada vez más pluralista y autónoma. Esta es, a mi juicio, la dirección que viven las sociedades actuales" (Tomassini, 1994 b).

La sede de las preocupaciones valóricas es la sociedad civil, no el estado. El papel del estado, como portador que fue de un proyecto social racional o ilustrado y su consiguiente crecimiento a expensas de los márgenes de autonomía de la sociedad civil, perdió importancia y aún sentido. Como consecuencia de la transformación actual de los valores está renaciendo la conciencia acerca de la importancia de la SOCIEDAD CIVIL y de la presencia de ésta frente al gobierno y al Estado.

Pero el resurgimiento de la SOCIEDAD CIVIL no está exento de contradicciones y tensiones. Como afirma Tomassini "muchos creímos que las nuevas formas de acción social organizada surgida por reacción frente al Estado paternalista o a los gobiernos autoritarios que operaron en los últimos decenios llevarían necesariamente a la reconstrucción de la SOCIEDAD CIVIL y a una sociedad más fuerte y autónoma. Muchos pensamos también que esa tendencia iba a servir de base a la democratización de nuestras sociedades. Sin embargo, no todo marchó en esa

dirección. Tan pronto las condiciones políticas lo hicieron posible, se recompusieron los partidos políticos, reincorporando a sus estructuras buena parte de los elementos más valiosos de aquellas organizaciones sociales. Por ello, no es correcto culpar solamente al Estado de impedir que la SOCIEDAD CIVIL emerja con más fuerza, pues también en alguna medida han colaborado en ello los propios partidos políticos" (Tomassini, 1994,b).

El hecho de que en la actualidad -a comienzos del siglo XXI- el verdadero articulador de la sociedad sea el mercado limita severamente la posibilidad de que la SOCIEDAD CIVIL se organice para expresar sus intereses. Así y todo, la SOCIEDAD CIVIL tiene hoy la voz de los intereses valóricos de la comunidad y de la CIUDADANÍA frente al estado y el gobierno. El problema de la gobernabilidad de la democracia depende, fundamentalmente, de la capacidad del gobierno para interpretar y configurar la agenda pública. Una vez que ha alcanzado la velocidad adecuada que le confiere una aceptable tasa de crecimiento respetuosa de los equilibrios económicos, su buena marcha sólo está sujeta a las turbulencias que pueden provocar sectores sociales insatisfechos por las soluciones que el gobierno da a esos temas valóricos.

Como señala Tomassini "los gobiernos para incorporar esos temas a la agenda pública, y para resolverlos, requieren una reforma del Estado esencialmente orientada a abrir canales de comunicación y de interacción con la comunidad y la ciudadanía en el diseño y la ejecución de las diferentes políticas".(Tomassini 1994,b).

El respaldo que la SOCIEDAD CIVIL requiere para ser la expresión de los valores de la comunidad en un momento dado no puede provenir solamente del Estado. La crisis de los partidos políticos se ha originado fundamentalmente en que tarde o temprano, se sometieron -como ya sabemos- a la ley de hierro de las oligarquías, convirtiéndose en organizaciones profesionales, jerárquicas, competitivas y cerradas cuya función es obtener mayores cuotas de poder y no la representación ciudadana. Otro tanto ocurre en el sector privado, constituido por las grandes empresas de cada país, que no participan en la sociedad civil ni contribuyen a su desarrollo. Otra fuente de la expansión de la SOCIEDAD CIVIL hay que buscarla en su propio seno, en el desarrollo de actitudes, instituciones, y prácticas solidarias, y en su tendencia a la asociación como un medio para obtener los mayores objetivos valiosos comunes.

### 3. La intervención de la sociedad civil brasileña para intentar mejorar las demandas sociales.

¿Qué posibilidades prácticas hay en Brasil, -como gran coprotagonista del proceso de integración regional del MERCOSUR- a inicios del siglo XXI, de construir un orden social más justo?.

Como se ve, esta pregunta es esencial en un momento en el que los destinos del país están siendo diseñados entre el legado de una tradición autoritaria y excluyente y las profundas transformaciones políticas y sociales que la globalización está generando.

Durante la década de 1980 los movimientos sociales se organizaron, los sindicatos se fortalecieron y las aspiraciones por una sociedad más justa e igualitaria se concretaron en la reivindicación de derechos que dejaron sus huellas marcadas en la Constitución de 1988. Pero esta década, vivida bajo el signo de la esperanza democrática finalizó con el espectáculo de una pobreza que no se llegó a imaginar nunca. Con la llegada de la década de 1990, apareció la tremenda paradoja de vivir en una democracia consolidada en sus instituciones y en las reglas formales del juego político, pero que a inicios del siglo XXI convive cotidianamente con la violencia y la violación de los derechos humanos. Esa paradoja está en el centro del debate de la opinión pública brasileña. De hecho, es la legalidad democrática construida lo que está en discusión. Dice O Donnell (1993) "que garantiza los derechos políticos democráticos, pero no consigue fortalecer la ley, los derechos y la justicia en el conjunto heterogéneo de la vida social, sustraídos por circuitos paralelos de poder que borran la dimensión pública de la ciudadanía, reintroducen la violencia y la arbitrariedad en la esfera de las relaciones privadas, de clase, género o etnia y hacen al Estado cada vez más ineficaz en hacer efectiva sus propias regulaciones".

Para Wanderley Guilherme dos Santos (1993) "el problema hunde sus raíces en la tradición corporativa brasileña, que generó una institucionalidad incapaz de procesar los conflictos emergentes y producir un sentido de orden público como valor y referencia de una cultura cívica democrática. El resultado es un híbrido institucional que asocia el confinamiento regulado de la ciudadanía y un hobbesianismo social, en el que imperan la violencia como modo rutinario de resolución de conflictos intersubjetivos y el comportamiento depredatorio que, en estos tiempos de crisis e inseguridad, se viene generalizando en la sociedad brasileña".

Ambos autores llaman la atención hacia la importancia de la ley y de las instituciones en el ordenamiento de la vida social. Como se ve, ambos reclaman la construcción democrática de un orden público capaz de garantizar los principios liberales clásicos de la igualdad y de la justicia. Para Faria (1994) "la realidad de la pobreza y de la exclusión en el país (y en el mundo), al mismo tiempo que confiere actualidad y urgencia al tema de los derechos humanos, tiene lugar en el interior de un reordenamiento global de la economía que quita eficacia a la acción reguladora de los Estados nacionales, mina la (desde siempre limitada) capacidad del ordenamiento jurídico de garantizar e universalizar derechos y expulsa a muchos hacia fuera del imperio de la ley, dejándolos a merced de las innumerables formas de violencia física y moral".

El hecho es que, en el contexto de las transformaciones que afectan al Estado, a la economía y a la sociedad, las paradojas actuales se dibujan entre la fragmentación social generada por las tendencias contemporáneas del mercado y la incapacidad del ordenamiento

legal-institucional vigente de garantizar los principios igualitarios de la CIUDADANIA. Y no por azar la cuestión de las relaciones entre estado sociedad están en el centro del debate a inicios del siglo XXI.

Como afirma Cardoso (1998) "cuando digo que le estamos exigiendo más al Estado - las políticas públicas son las que permiten en cierta medida corregir los desequilibrios creados por el mercado- en un momento en que el Estado tiene limitaciones no quiero resignarme a las limitaciones que le impiden actuar con eficacia. Por un lado, la capacidad reguladora de los Estados nacionales se ha reducido enormemente, por otro, el sistema de producción mundial también se reestructuró, y se ha reorganizado de tal manera que la producción está interconectada a nivel mundial, lo que reduce la capacidad de algunos estados para atender los desafíos que tienen planteados. De lo que se trata es de encontrar mecanismos que permitan reformar las estructuras públicas para que estén a la altura del desafío que tienen planteado. La justicia social y el desarrollo social son imposibles si nos conformamos con el debilitamiento del Estado. En nuestra región (América Latina) nunca hubo un Estado de bienestar social. Lo que predomina es un Estado contaminado por los intereses privados, buenos o malos; y además, paralizado por las fuerzas corporativas que surgen de su interior. Con frecuencia el estado y la sociedad civil, con lo que ambos tienen de perverso, coinciden en la corrupción. La reforma del Estado perjudica a ciertos intereses y todo lo que perjudica a ciertos intereses despierta oposición. Pero la reforma no supone luchar contra el corporativismo de los funcionarios, sino que implica rehacer en las áreas sociales los mecanismos a través de los cuales se vinculan el aparato estatal y la sociedad civil. Surge entonces el desafío de redefinir los órganos que se ocuparán de las políticas públicas: hay que definir lo que le corresponde hacer al gobierno. EL ESTADO -brasileño- DEBE RECUPERAR LA FUERZA NECESARIA PARA CANALIZAR LOS DESEOS DE LA SOCIEDAD CIVIL Y RESPONDER A LOS ANHELOS DE BIENESTAR SOCIAL. En otras palabras, hay que desprivatizar el Estado".

Faria (1993) dice que "lo que está en negociación es precisamente la producción de una nueva racionalidad legal, que renuncie a la pretensión de una regulación exhaustiva y avasalladora de todos los procesos sociales, que confiera poder normativo a las prácticas de negociación y redefina la acción reguladora del Estado, dirigida no tanto a la tipificación y uniformización de comportamientos individuales, sino a la coordinación de las diferentes formas de legalidades forjadas en el interior de los distintos subsistemas sociales y a la intermediación en el juego conflictivo de los intereses, garantizando la certeza jurídica indispensable para la vida democrática y también un mínimo de paridad que compense y neutralice la asimetría de poder de los grupos políticos y sociales".

Entre una sociedad atravesada por conflictos específicos y un orden legal asimétrico en la garantía de los derechos y las prerrogativas, se configura una dinámica política que acentúa las

diferencias en el poder de negociación de los grupos implicados. Y ello dramatiza la cuestión social en un país como Brasil con unas carencias sociales muy grandes y dispares.

Además, en el contexto del reordenamiento global de la economía, los nuevos patrones tecnológicos y nuevos imperativos de productividad y organización productiva están dando lugar a una heterogeneización de las relaciones de trabajo que aumenta la distancia entre las ganancias de las diferentes categorías profesionales y reactiva la tradición del corporativismo sindical por el poder diferenciado de resistencia de las categorías más preparadas para la defensa de sus intereses, bendiciendo las desigualdades en la distribución de los beneficios y garantías laborales.

De hecho, como apunta Telles (1994) "la llamada flexibilización de las normas contractuales está produciendo una segmentación jurídica, que ya es una realidad en las prácticas de terciarización y de subcontratación, que lleva a muchos al peor de los mundos, a un mundo que se estructura al margen de las normas pactadas y beneficios conquistados en acuerdos laborales y que se fragmenta en ausencia de mecanismos estables de representación".

En este horizonte de problemas y desafíos, la cuestión de la pobreza se sitúa en Brasil, como un problema político de inventar y negociar las reglas de la vida social. Como señala Draibe (1993) "es esto lo que se evidencia en la paradoja de un sistema de protección social que, aunque renovado y reformulado a partir de la Constitución de 1988, no sólo presenta resultados mediocres sino que tampoco fue capaz de garantizar lo que ya se había conquistado, dejando a las poblaciones empobrecidas aún más vulnerables de lo que estaban al iniciarse la década de 1980".

En ello pesaron, los efectos de un ajuste económico salvaje, el cerco conservador que obstruyó la regulación de muchos de los derechos previstos en la ley, la devastación de los servicios públicos en el gobierno Collor, por no hablar de los corporativismos y el clientelismo de siempre.

"Lo más desconcertante de todo ello está en que las modificaciones constitucionales que prometieron romper el perfil excluyente, estratificado y corporativo del sistema de protección social tuvieron el efecto de proteger a los ya protegidos... ya que el resultado, sigue valorando Sonia Draibe, es paradójico: concepciones universalistas e igualitarias de los derechos sociales son captadas en forma privilegiada por categorías que disponen de voz, organización y fuerza" (Draibe, 1993).

Por ello, que esto REACTUALIZA LA TRADICION DE UNA CIUDADANÍA RESTRICTIVA, asentada en la lógica de la expansión de privilegios y no de la universalización de los derechos, por lo que la desestructuración de los sistemas públicos de previsión, salud, vivienda, educación, termina por corroer el sentido de responsabilidad pública. En la valoración de Wilnês Henrique (1993) "...en este escenario propuestas de cuño liberal conservador ganan terreno, insistiendo en

la privatización de los servicios públicos, que si se hace efectiva, institucionalizará la segmentación de la ciudadanía en base a la separación entre los que tienen condiciones de acceso a los servicios proporcionados por el mercado y aquellos que, sin condiciones de acceso regular al mercado están destinados a los precarios servicios públicos estatales. O por otro lado a la aletoriedad de la filantropía privada".

De hecho, por ejemplo, el triunfo electoral del socialdemócrata Cardoso fue visto por la opinión pública internacional como un cambio de rumbo de la dinámica política brasileña. Este optimismo se fundaba en la propuesta electoral que el propio Cardoso había definido como el problema a superar: Brasil no es un país subdesarrollado, es un país injusto.

Pero la dinámica política brasileña de los últimos años de la década de 1990 muestra determinados comportamientos que plantean serias reservas sobre la viabilidad socialdemócrata elegida por el electorado brasileño. Recordemos que Cardoso optó para ganar las elecciones con una coalición electoral -ahora gubernamental- con partidos conservadores que llevando décadas en el poder del Estado nunca han tenido la intención de hacer las más mínimas reformas para superar las tremendas desigualdades que se viven en la sociedad brasileña.

Además, la contradicción entre el político y el científico planteada por Weber parece adecuada para comprender las actuales posiciones del propio presidente Cardoso. Si no debemos olvidar el perfil intelectual del candidato se debe a que en las elecciones brasileñas de 1994 frente a un público de empresarios pide sin mucho remordimiento: "olviden lo que yo escribí". Frase llena de simbolismos, que es una invitación al olvido y que representa la imagen del intelectual que subordina su condición de científico a los requerimientos del poder. De hecho, el perfil de científico del candidato fue utilizado como un medio de obtener votos. En una clara utilización de la técnica y la ciencia como ideología, en la campaña electoral Cardoso fue presentado no solamente como un buen político, sino como un intelectual que estudió la realidad brasileña y que por tanto poseía la capacidad técnica para ofrecer soluciones para los problemas del país. El objetivo de esta contraposición estaba claro: dirigir la disputa electoral para el campo de las credenciales educativas entre el intelectual Cardoso y los demás y en especial a su oponente con más posibilidades Luis Inacio Lula da Silva, candidato del Partido dos Trabalhadores (PT) de profesión tornero en el sector automotriz. En este caso, como vemos el "conocimiento técnico" no representa una propuesta democrática, visto que éste tanto puede cumplir una función emancipadora como también puede ser un instrumento de preservación de las desigualdades sociales. En el caso referido, la condición simbólica de intelectual de Cardoso representó una concepción conservadora de la ciencia: la contraposición entre aquél que detenta el conocimiento contra los que se juzga que no saben nada.

Por ejemplo, las propuestas de CIUDADANÍA y PARTICIPACIÓN eran para Luis Inacio "Lula" da Silva, líder del PT muy claras: "queremos crear las Comisiones de la Ciudadanía en

todos los municipios y provincias para que los ciudadanos puedan fiscalizar los proyectos y las inversiones de los distintos organismos del Estado, para invertir el dinero en aquello que va a mejorar la calidad de vida del pueblo. Es la mejor forma para combatir el mal uso de los recursos públicos y los flagrantes casos de corrupción. Y con las Caravanas de la Ciudadanía -que fueron una iniciativa del PT dirigida personalmente por Lula destinadas a recorrer las ciudades del interior de Brasil para mantener reuniones con los colectivos sociales organizados- he visto que cuando el pueblo se organiza, las personas pueden crear con un mínimo de recursos condiciones objetivas de mejora de su situación. No se puede esperar que todo venga del Estado; es necesario crear la organización de la sociedad para que ésta empiece a funcionar".

Por tanto, la cuestión se refiere en Brasil a la posibilidad de construir entre el estado, la economía y la sociedad, escenarios públicos que den visibilidad a los conflictos y resonancia a LAS DEMANDAS SOCIALES. Un ejemplo puede ser la novedad que radica en las relaciones que los movimientos sociales organizados comenzaron a establecer con los poderes municipales, desplazando prácticas de clientelismo a través de espacios de participación en los cuales se establecen las pautas de prioridades en la distribución de los recursos públicos, así como el orden de las responsabilidades de los actores implicados. Esto es lo que se empieza a hacer, al menos en algunos municipios dentro de las prácticas participativas. Es aquí en donde comienza seguramente la construcción de la mediación entre el Estado y la sociedad y donde tal vez se tenga la oportunidad de enfrentar las difíciles relaciones entre pobreza y democracia.

#### 4. Caminando hacia una sociedad civil del MERCOSUR.

El objetivo de este epígrafe es realizar un análisis de la participación y ubicación de los actores en el proceso de integración subregional del Mercosur, tomando en cuenta la experiencia práctica -vista en el anterior epígrafe- de la situación de la sociedad civil brasileña en su intento de mejorar las demandas sociales para superar el mal momento por el que pasan gran parte de los ciudadanos de aquel país.

Por esto, tampoco podemos dejar de tener en cuenta el llamado déficit democrático y social que constituye una de las asignaturas pendientes de los procesos de integración a comienzos del Tercer milenio. Así que, lo que pretendemos es realizar nuestro aporte intelectual en la búsqueda del necesario nacimiento de una SOCIEDAD CIVIL del MERCOSUR y de su relación con la esfera gubernamental.

Los procesos de integración regional están atravesados a principios del siglo XXI con la necesidad de unos cambios sociales e institucionales que posibiliten encauzar las profundas transformaciones que se produjeron en la esfera política y económica, como consecuencia de la caída del muro de Berlín y del acelerado proceso de globalización.

Por ejemplo, los debates vinculados con el déficit democrático que tienen como objetivo la revisión del Tratado de Maastricht señalan que el proceso europeo completó otra etapa y que necesita una reformulación de la dimensión política que posibilite legitimar las instancias institucionales en la sociedad europea.

Si bien la cuestión del déficit democrático en un proceso de integración ha surgido con especial fuerza en Europa, ha sido señalado también en América Latina. Los actores de la SOCIEDAD CIVIL en los procesos de integración en América Latina se encuentran estructuralmente desprotegidos debido a la acumulación del déficit social histórico. De esta manera, además del déficit democrático, proveniente de la limitada participación o marginalización de ciertos actores en los procesos de integración, debe incluirse el que proviene de la reestructuración, relocalización y redistribución que provoca cualquier proceso de integración.

La vinculación con el proceso de globalización, mediante el cual se produce un movimiento de los mercados nacionales hacia los internacionales, ha originado en el regionalismo impulsado por Estados Unidos debates ideológicos; un posicionamiento y propuestas de los partidos políticos; y la participación de distintos sectores sociales, así como la emergencia de nuevos grupos relacionados con los temas de la agenda actual del sistema internacional.

Como opinan Jorge Grandi y Lincoln Bizzozero "el Mercado Común del Sur hay que ubicarlo en el contexto de los nuevos regionalismos que se han vinculado con el proceso de globalización buscando un mejor posicionamiento competitivo en el mercado regional. Pero el debate sobre los efectos de la globalización en el plano ideológico, de las opciones políticas, de las propuestas partidarias y de la articulación de los actores sociales con la esfera gubernamental y tecno-burocrática han estado subordinados a los avances registrados en la esfera comercial y económica. Es indudable que esta subordinación ha sido favorecida por la estrategia del proceso de integración que ha priorizado los avances en la liberalización comercial, en las definiciones arancelarias, en las normativas técnicas de los productos, y en el diseño de un organigrama institucional de base".

Los avances que se han realizado y la complejidad de los temas de la agenda han llevado a la consideración de profundizar en la percepción que los gobernantes de los Estados Parte tienen sobre este proceso de integración regional, lo que apareja la necesidad de discutir determinadas asignaturas pendientes tanto de la esfera político-económica, como institucional, organizativa y sociopolítica, entre las que se encuentran: una mayor coordinación de políticas macroeconómicas, la armonización tributaria, contratación pública, propiedad intelectual, servicios, política regional, o consolidación de modalidades de participación de los actores para que puedan ejercitar su "voz" y puedan canalizar en la esfera pública su potencial de recursos y capacidades.

Como se ve, este epígrafe está enfocado a LA PARTICIPACIÓN DE LOS DIFERENTES ACTORES EN EL MERCOSUR, tema que ha tenido desarrollo en algunos estudios, EN EL ANÁLISIS DEL COMPORTAMIENTO Y PARTICIPACIÓN DE ALGUNOS GRUPOS SOCIETALES, COMO ES EL CASO DE LOS EMPRESARIOS Y SINDICATOS, Y EN LA COORDINACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON DISTINTOS ACTORES EN LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN, para posibilitar su fortalecimiento.

Con este pequeño análisis, pretendemos ofrecer una visión acerca de la participación de los principales actores en el MERCOSUR, con el fin de descifrar sobre que redes se gestan la formulación de las distintas políticas públicas y las tendencias que se van definiendo en la evolución de las instancias decisorias de la subregión. Como afirman Jorge Grandi y Lincoln Bizzozero "la lectura de la participación de los diferentes actores parte de su posición (ubicación formal en relación a las instancias decisorias) e incluye su evolución en términos del proceso (desarrollo de actitudes y repercusión en la conformación de un embrión de una sociedad civil del Mercosur)".

Para llegar aquí, se realizará en primer lugar una precisión conceptual y metodológica, al referirse a los distintos círculos de influencia de los actores, a los efectos de ubicar desde los inicios los diferentes espacios en que se manifiestan los actores -el nacional y el subregional-.

En segundo lugar también se analizará el nivel de interacción y de respuesta de los distintos actores frente a los avances del proceso de integración. De hecho, en esta dirección se constata que las etapas cumplidas en el caso del Mercosur han canalizado demandas de distintos actores relacionados con diferentes círculos de influencia.

Y en un tercer apartado, nos referiremos a las actitudes de los actores y a los principales temas de debate del proceso de integración. La actitud positiva de la mayoría de los actores no significa que todos apoyen los mismos objetivos e instrumentos. En particular, las divergencias surgen en determinados temas de debate sobre la construcción del Mercosur. Estos temas atraviesan el eje interno/internacional tanto en la esfera política como económica y en determinados aspectos, como los referidos a las prioridades externas, el rol del Estado y su capacidad regulatoria, la seguridad del espacio regional, la profundización y/o ampliación del Mercosur, las definiciones institucionales.

Las posiciones sobre estos temas definen orientaciones y expectativas diferentes sobre los caminos a recorrer por parte de distintos actores, lo que lleva a que se reconstituyan los mecanismos decisorios en la región, de acuerdo al embrión de una SOCIEDAD CIVIL que se va gestando con el avance del proceso. Lo que nos confirma la necesidad de conformar un Observatorio de Actores del Mercosur, con el fin de seguir de cerca las transformaciones que se van procesando en la interacción de los niveles internacional-regional-nacional y local, tanto por la

realidad de los flujos económicos que se producen y sus consecuencias políticas y sociales como por las respuestas e iniciativas de los distintos actores.

#### A) UBICACION DE LOS ACTORES EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN.

La formulación de políticas y la toma de decisiones, tanto en el diseño como en su implementación, y en especial durante el proceso negociador, cuenta con un núcleo decisorio y círculos de influencia ubicados a diferentes distancias del mismo. En el proceso de integración del Mercosur podemos categorizar a los actores en tres círculos de influencia, los cuales tienen una representación en el nivel nacional y otra en el nivel subregional.

En un primer círculo de influencia, se encuentran a nivel nacional, las dirigencias gubernamentales, la tecno-burocracia ministerial y los grupos empresariales. De hecho, se debe distinguir las dirigencias gubernamentales de la tecno-burocracia ministerial. Las primeras integran el núcleo duro decisorio, conformado por el Presidente, y altos representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Economía, a los cuales se suman en ocasiones otros Ministerios, que están representados. La tecno-burocracia está conformada por negociadores y por equipos técnicos de apoyo de los Ministerios y otras instancias. A nivel subregional, las dirigencias gubernamentales se expresan en las cumbres presidenciales y en las diferentes instituciones de Mercosur (Consejo Mercado Común, Reuniones de Ministros, Grupo Mercado Común, Comisión de Comercio). La tecnoburocracia negociadora, en cambio, está conformada por los Subgrupos de Trabajo del Grupo Mercado Común, las comisiones, comités, y Grupos Ad-hoc que se conforman en el marco de ese órgano, y los comités técnicos de la Comisión de Comercio. Aún cuando estas tres clases de actores participan en el primer círculo de influencia, hay que hacer una diferencia entre quienes formulan las políticas y los grupos empresariales. Los primeros son representativos de los intereses públicos mientras los grupos empresariales tienen como referentes intereses particulares.

Un segundo círculo de influencia de los actores en la toma de decisiones sobre el proceso de integración regional, está constituido por el parlamento, los partidos políticos, las centrales sindicales, las asociaciones que representan a los pequeños y medianos empresarios, y las entidades subnacionales, sobre todo en el caso de las zonas fronterizas. En el tercer círculo de influencia se encuentran las organizaciones sociales en general, entre las que ubicamos a las Organizaciones No Gubernamentales (grupos ambientalistas, de defensa del ciudadano, de apoyo a la mujer, de defensa de las minorías, consumidores y otros); las Fuerzas Armadas (con reservas, ya que pueden integrar en algunos casos otro círculo); las entidades subnacionales más alejadas de la zona de frontera o del centro de poder decisor (provincias, regiones, municipios); la Universidad; las élites culturales, cuando están organizadas; los colegios profesionales.

Una vez definidos los distintos círculos de influencia resulta de importancia contrastarlos con las etapas en la construcción del proceso de integración, a los efectos de detectar las reacciones de los actores y las modalidades de respuesta en función de la posición que ocupan en el mapa societal.

## B) LAS RESPUESTAS DE LOS DIFERENTES ACTORES.

Como ya tuvo lugar en otros procesos de integración como el europeo, la articulación de un tejido institucional para responder a situaciones planteadas por el proceso de integración deriva en que los actores se vean forzados a darle contenidos al mismo y de hecho favorezcan la construcción del proceso. Aún cuando esta relación no es lineal, como ya señalaran algunos estudios de teoría política de la integración, el cumplimiento de objetivos y la capacidad de generar respuestas en tanto que espacio diferenciado, lleva a una aproximación de los actores de los distintos países. Esta aproximación en el "spill-over" del proceso no es uniforme para los distintos círculos de influencia, como lo muestra el proceso Mercosur.

Si tomamos el surgimiento del proceso de integración, el primer círculo de influencia estuvo relacionado directamente en la formulación y en la negociación por parte de los gobiernos y de las tecno-burocracias, así como en la precisión de los programas de liberalización comercial y definición de productos sensibles por parte de las cámaras empresariales. En el segundo círculo, solamente los parlamentos, estuvieron directamente vinculados a los inicios del proceso. No puede decirse lo mismo de los partidos políticos y las centrales sindicales cuyas manifestaciones externas sin mayor compromiso o "defensivas", mostraron la poca prioridad que tuvo el tema en esos actores en los comienzos del proceso. En lo que se refiere a los actores situados en el tercer círculo de influencia, no encontramos vinculación específica con los inicios del proceso a comienzos de la década de 1990. Estos grupos demuestran sin embargo, una participación creciente en estos últimos momentos.

La respuesta estructural de los gobiernos se procesó en dos frentes: en la estructura ministerial y en la representación diplomática tradicional, lo que originó la necesidad de una adaptación de la diplomacia, obligada a ingresar en circuitos de negociación permanente en distintos niveles. Por otra parte, los gobiernos de la región buscaron apoyos diversos mediante acuerdos con instancias académicas y técnicas, para propulsar debates e identificar opciones diferentes sobre los desafíos y temas de la agenda regional.

Las respuestas institucionales que desarrollaron los gobiernos para hacer frente a las demandas propulsadas por los nuevos regionalismos no tuvieron un modelo definido. En Brasil, el Ministerio de Relaciones Exteriores continuó con su función de estrategia y coordinador de las posiciones del país; en Argentina se otorgó mayor protagonismo a las cuestiones económicas en las políticas exteriores; en Paraguay se creó un Ministerio de Integración y la Subsecretaría de

Economía e Integración en el Ministerio de Hacienda; en Uruguay se creó una Comisión Interministerial para el Mercosur. Estas distintas respuestas constituyen por otra parte diferentes modelos de acuerdo a las tradiciones, recursos y posición del país. Estas distintas respuestas constituyen por otra parte diferentes modelos de acuerdo a las tradiciones, recursos y posición del país en el sistema internacional, lo cual tiene repercusiones en las negociaciones a nivel inter-gubernamental.

Y como siguen diciendo Jorge Grandi Y Lincoln Bizzozero "las tecno-burocracias negociadoras se vieron forzadas a participar en el proceso debido a las definiciones políticas adoptadas. La orientación y características del proceso y el respaldo que le otorgaron los gobiernos, obligaron a las distintas instancias negociadoras de las administraciones nacionales, a adaptar sus mentalidades, los objetivos de la negociación y la metodología de trabajo. En términos del proceso, esta reacción de la burocracia no fue inmediata, por lo que se produjeron interferencias y dificultades cuando comenzaron las negociaciones inter-estatales. Los problemas organizacionales vinculados a distintas lógicas burocráticas se fueron solucionando con el avance del proceso, lo que ha derivado en que las dificultades actuales se remitan a los diseños organizativos, a la definición de competencias y a las modalidades de gestión".

En cuanto a los grupos empresariales éstos participaron desde los inicios del proceso. Sin embargo, debemos diferenciar en el seno del sector empresarial tres grupos diferentes: las empresas transnacionales, el grupo que aglutina al empresariado nacional, y los medianos y pequeños productores. Si bien los tres grupos estuvieron implicados desde los inicios en el proceso, el sector que participó activamente en la definición de los programas y sectores sensibles fue el empresariado nacional, que en algunos casos cuenta con estructura o peso equivalente a las transnacionales. Lo que ha originado diferencias en cuanto al grado de participación activa del sector empresarial nacional en las instancias decisorias y de negociación, tanto para defender posiciones y sectores sensibles, como para buscar mejorar sus ventajas competitivas.

Como siguen señalando Jorge Grandi y Lincoln Bizzozero "la marcha del proceso fue planteando a los distintos actores del segundo y tercer círculo de influencia la necesidad de responder a situaciones y dar contenido a las instancias del Mercosur. En ese sentido, la Comisión Parlamentaria Conjunta ha facilitado una aproximación de los parlamentarios de los distintos países; las centrales sindicales tuvieron oportunidad de expresarse, sobre todo a partir de la consolidación de cronogramas de los Sub-Grupos de Trabajo; la aprobación del Protocolo de Ouro Preto ha dado lugar a una interacción entre cámaras y centrales sindicales de los países en la solicitud de participación en el Foro Consultivo Económico Social; el Foro por otra parte ha incitado a que las organizaciones sociales de los distintos países procesen su solicitud de participación institucional. En este círculo de influencia, la respuesta estructural de los actores obedece a diferentes circunstancias y ello ha provocado distintos momentos de aproximación positiva al proceso. Los parlamentos se vieron obligados a tratar los acuerdos regionales negociados por los

gobiernos, los pequeños y medianos empresarios descubrieron que debían incorporar el espacio regional como referencia para estrategias alternativas, las centrales sindicales dejaron de lado el cuestionamiento al modelo para debatir los problemas laborales que planteaba el espacio ampliado y las Fuerzas Armadas debieron introducir sus preocupaciones en la agenda regional".

La primera vez que los parlamentarios de la región expresaron su preocupación en acompañar el proceso de integración se manifestó con anterioridad a la ratificación del Tratado de Asunción, en una reunión que se desarrolló en Asunción, capital de Paraguay en Mayo de 1991.

En el momento actual, los parlamentarios partícipes de la Comisión Parlamentaria Conjunta se ven confrontados a dos desafíos propios de cualquier proceso de integración: el que tiene relación con el desarrollo del órgano (especificidad, atributos, y competencias) y el que se refiere a la definición de identidades políticas que superen el ámbito nacional. La situación de la indefinición de la CPC y su ubicación institucional en el Protocolo de Ouro Preto, colaboran para que la función política sea identificada por la opinión pública en el espacio nacional.

### C) LAS ACTITUDES DE LOS ACTORES Y SUS CONTROVERSIAS INTERNAS.

Las élites de los Estados Parte tienen una visión positiva sobre la integración en general y sobre el MERCOSUR en particular. Las élites también convergen en considerar las relaciones con los países de América Latina como una prioridad importante en la política exterior. Esta serie de convergencias como señalan algunos estudios específicos realizados, deja sentadas determinadas bases de sustentación del proceso.

Este apoyo de las élites de los países parte tiene algunas diferencias provenientes del país del cual surge dicho sostén.

En el caso de los socios pequeños, la explicación de la adhesión masiva se encuentra básicamente en dos razones: la ampliación de los mercados y la modernización de la sociedad (no solamente económica). Por otra parte, las élites de los socios pequeños perciben que el MERCOSUR está delimitado a las negociaciones argentino-brasileñas. En el caso de las élites argentino-brasileñas además de la ampliación de los mercados importa la imagen y negociaciones que se siguen en el sistema hemisférico e internacional.

Los temas de controversia pueden ser agrupados en cinco items: estrategia del proceso, rol del Estado, políticas exteriores, internas y seguridad regional. En ese sentido, cuando se incorporan las cuestiones en controversia, puede percibirse que, en varios de ellos surgen posiciones contestarias por parte de algunos actores, lo que lleva a cuestionamientos sobre el modelo integrativo, sobre los tiempos, las prioridades, las modalidades del proceso o bien los instrumentos utilizados.

Como manifiestan Jorge Grandi y Lincoln Bizzozero "la estrategia del proceso puede desagregarse en varios macro-temas que diferencian claramente los caminos y opciones que se manejan: la opción entre la ampliación y la profundización; la controversia sobre el modelo de integración; y la que se refiere a la institucionalidad y su construcción. Estos macrotemas afectan en particular la lógica de los gobiernos y de las burocracias negociadoras, que han manifestado diferencias en coyunturas específicas del proceso Mercosur. Las diferencias pueden resumirse en la relación entre el grado de articulación externa (ampliación a nuevos socios y/o conformación con otras regiones de Zonas de Libre Comercio) y el nivel de profundización buscado y en las opciones que ofrece el desarrollo de un modelo institucional".

En lo que se refiere al desarrollo de un modelo institucional específico, los temas en debate conciernen la distribución de competencias entre el nivel nacional y el subregional, los mecanismos decisorios que tengan en cuenta la relación de recursos de los socios, la solución de controversias (posibilidad de incorporar un tribunal de justicia) y la gestión del proceso (aplicabilidad de las normas en los estados miembros).

Las diferencias vinculadas al desarrollo de un modelo institucional específico se han expresado a nivel de los distintos países, mientras que algunos Estados Parte han buscado mayores niveles de supranacionalidad y la inserción de un tribunal de justicia, otros se han manifestado reacios a modificar los mecanismos de solución de controversias existentes.

Los temas vinculados al rol y funciones del Estado se han caracterizado por estar fuertemente encasillados en referentes ideológicos primarios.

Las políticas exteriores han generado diferentes controversias en distintos órdenes temáticos. Las mismas pueden agruparse en dos macro temas: la estrategia de inserción competitiva y el nivel de convergencia a alcanzar frente a temas que atañen la paz y seguridad en el sistema internacional.

En lo que concierne la estrategia de inserción competitiva, las cuestiones que han aflorado se refieren al grado y ritmo de la apertura; a los temas a tratar en la agenda de relaciones con los países desarrollados y en la OMC; a las prioridades regionales a desarrollar. De hecho, las desavenencias sobre la incorporación al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, entre los dos socios grandes del Mercosur mostraron las divergencias en cuanto a las prioridades para avanzar en cuanto a la inserción competitiva en el mundo.

En cuanto a la eventualidad de hacer converger las políticas exteriores frente a temas relacionados con la paz y seguridad en el sistema internacional, dependerá de cómo se canalicen internamente las distintas posiciones y recursos que tienen los socios regionales.

Los debates sobre la seguridad regional involucran distintos tópicos entre los que se ubica el rol del Estado en ese tema, y las funciones que deben cumplir las Fuerzas Armadas. Los principales asuntos en controversia que han surgido hasta el momento se remiten al rol del Estado y a las funciones de las Fuerzas Armadas. En ese sentido, la posibilidad de que las Fuerzas Armadas de los países de la región puedan cumplir funciones represivas frente al tema del narcotráfico, ha sido explícitamente rechazada. Por otra parte, en lo que se refiere la cooperación regional y la definición de los contenidos de la seguridad, las Fuerzas Armadas de la subregión han realizado simposios anuales que han generado una dinámica de aproximación.

En lo que se refiere a la actitud de las Fuerzas Armadas frente al MERCOSUR, en general hay coincidencia en que el apoyo al proceso debe ser acompañado en el plano militar con una cooperación creciente que abarque operaciones compartidas e intercambio de personal. Sin embargo, las Fuerzas Armadas de los países implicados en el MERCOSUR parecen oponerse a la creación de instancias supranacionales en este campo, aun cuando consideran necesario seguir avanzando en la definición de objetivos comunes vinculados con la defensa y el logro de una efectiva seguridad compartida.

Estamos en condiciones de reafirmar que un análisis de la ubicación y participación de los principales actores del MERCOSUR se presenta como una necesidad imperiosa frente a los múltiples desafíos de integración que la subregión experimentó en los últimos años del siglo XX. Un análisis activo de los principales actores nacionales y subregionales ayudará sin duda a que el tejido intersocietal se afirme y el embrión de SOCIEDAD CIVIL en gestación del MERCOSUR se consolide. Lo que pretendemos es contribuir a incentivar el debate sobre su posible materialización aunque TAMBIÉN SABEMOS QUE ÉSTE ES UN DESAFÍO DE LARGO PLAZO.

## CONCLUSIONES

A) Si bien el espíritu del Mercosur parece tener un origen básicamente de naturaleza mucho más económica que política, profundamente mediatizado por los condicionamientos económicos externos e internos, es decir, el Mercosur fue concebido como un esquema en el más puro sentido comercialista, donde hasta ahora en general la coordinación conjunta de políticas ocupa un segundo plano detrás del repliegue del Estado y del avance acelerado hacia una total liberalización comercial, parece visualizarse una emergencia de actores sociales y políticos que buscan democratizar el proceso de integración para con ello ir consiguiendo un mayor desarrollo social a la vez que una mayor participación ciudadana dentro del propio proceso del Mercosur.

B) En el campo que nos ocupa, es decir, la acción en la esfera pública, el referente dominante que constituyó el marco interpretativo principal para los actores colectivos ha sido hasta hace muy poco tiempo el estado-nación, el cual se fue construyendo desde el siglo XIX como el centro "natural" de la lealtad y la solidaridad de los ciudadanos, pero en la actualidad -en el inicio del siglo XXI- esta centralidad y según sean los intereses está siendo muy cuestionada ya que los límites internacionales del Estado son permeables a la globalización de la producción, el comercio, las finanzas, y la cultura. De hecho, la soberanía de los estados está comprometida por los cambios en las alianzas y federaciones regionales. En el nivel subnacional, el estado se ve desafiado por la revitalización de grupos solidarios basados en diversos criterios -regionales, lingüísticos, étnicos, de género o estilo de vida-. También son muchos los movimientos sociales que generan sus propias solidaridades. Todos ellos compiten muchas veces con el Estado por la lealtad de la población y en el caso de los grupos solidarios regionales, lingüísticos o étnicos incluso por la jurisdicción territorial.

C) Los cambios provocados por los proyectos de integración regional generan preguntas concretas en los nuevos escenarios de la acción. ¿Qué le ocurre al movimiento ecologista, al obrero, o al movimiento de mujeres, por ejemplo, cuando se empieza a desarrollar un proceso como Mercosur? ¿Qué sentido otorgan los diferentes actores a los procesos sociales en el nuevo escenario del Mercosur?. Ponemos el énfasis en este marco interpretativo para los actores colectivos, porque la construcción del Mercosur como proceso de integración regional es un proceso en curso, por el cual, distintos actores y agentes tendrán que ir redefiniendo sus identidades y sus escenarios en un sentido espacial/territorial. Los movimientos sociales, los diferentes actores, la participación y el compromiso, inclusive la identidad, no son fenómenos estáticos, que se fijan y cristalizan de una vez para siempre. También está la cuestión del espacio, es decir, la escala en la cual actuaban y actúan los actores sociales, construyendo sus límites y sus identidades. En el caso que nos ocupa, los movimientos sociales estructuraron al principio su

acción y su identidad en marcos interpretativos relativamente restringidos del estado-nación y las fronteras, con visiones de los "otros vecinos" como amenazas, enemigos o con una actitud indiferente. Pero el Mercosur, como proceso de diálogo puede llevar a una ampliación y transformación del marco, donde esos mismos "vecinos" comienzan a ser vistos como "socios" o interlocutores legítimos. De la lógica de la rivalidad y desconfianza, se pasa a la lógica del intercambio y del diálogo. Aunque no debemos olvidar que la nacionalidad legitima la presencia, en tanto en cuanto, la identidad nacional sigue siendo el eje de organización de la transnacionalidad y el criterio de representación en las organizaciones internacionales que refuerza las identificaciones con la nación. Cabe aquí, entonces, plantearnos que el efecto Mercosur es paradójico. En un nivel, pensar en la integración regional, implica, sino la disolución de las fronteras, el reconocimiento de un plano de unidad en la diversidad. En otro nivel, la identidad nacional se refuerza durante las negociaciones. Así pues, al mismo tiempo que se intenta producir un nuevo "nosotros" colectivo y de alcance regional, se reafirman las identificaciones nacionales.

D) A partir de la década de 1970, hacen su aparición en el escenario público internacional formas de articulación de intereses y agrupamientos que dirigen sus demandas al estado, pero que no se canalizan a través de los partidos políticos. El estado, los partidos, y las elecciones, tienden a ser sustituidos por instrumentos más cercanos a los temas o intereses valóricos de la sociedad y de la gente, como las políticas públicas, el principal medio que tiene actualmente el gobierno para comunicarse con la sociedad civil ya que la relación del estado con la sociedad y con sus intereses no es ya una relación patronal, sino estratégica y reguladora. De todas formas, la llamada sociedad civil se trata de un concepto incierto y, desde luego polémico, pues no se encuadra en las categorías de análisis tradicionales de la política y del Estado. En el periodo más reciente, sin embargo, ha servido para abanderar los intereses de grupos sociales y ciudadanos que no encuentran que ellos se reflejen en los programas gubernativos. Vivimos una época en la que la experiencia privada de poder descubrir una identidad personal, un destino que cumplir, ha llegado a constituir una fuerza política subversiva de grandes proporciones. Estamos viviendo un cambio profundo en este principio del tercer milenio que rechaza en lo esencial, los modelos racionales, uniformes, y cerrados de construcción de lo Real que propuso la modernidad hasta 1970 y lo estamos sustituyendo por la capacidad de optar y de crear nuestra identidad en sociedades más complejas, hecho posible por el incremento del conocimiento, la información y las comunicaciones. Por ello, junto a la transformación de las sensibilidades de la gente, está operando un segundo fenómeno: la explosiva difusión de los nuevos valores por los medios de comunicación que ha producido una cultura de masas organizada en torno a estamentos definidos por sus estilos de vida, trabajo y consumo dejándose atrás definitivamente la cultura centrada en el imaginario fiscal -el del estado y las jerarquías políticas y sociales- por lo que hay una menor inclinación a asumir roles sociales y más capacidad para crear identidades propias. Cambian por ello, los valores sociales, ya que pierden importancia los espacios públicos y los significados se buscan y producen en la vida privada. Los antiguos ámbitos de los espacios públicos son

reemplazados, en general, por el consumo, por los centros comerciales en donde multitudes no ven personas sino vitrinas con productos. El efecto socializador de la familia, el barrio, la escuela, el maestro, o el líder se reduce hasta casi desaparecer, y los medios de comunicación - particularmente la televisión- se constituyen en los principales instrumentos a través de los cuales la gente atribuye sentido a las personas, los acontecimientos y las cosas. El consumo y los medios de comunicación pasan a ser las principales formas de socialización, mientras existe una relación directa -muy poco percibida- entre esta nueva sensibilidad cultural y el tipo de economía adoptada. El hecho de que en la actualidad -a comienzos del siglo XXI- el verdadero articulador de la sociedad sea el mercado limita severamente la posibilidad de que la sociedad civil se organice para expresar sus intereses. Así a todo, la sociedad civil tiene hoy la voz de los intereses valóricos de la comunidad y de la ciudadanía frente al estado y al gobierno.

E) De todas maneras, los procesos de integración regional están atravesados a principios del siglo XXI con la necesidad de unos cambios sociales e institucionales que posibiliten encauzar las profundas transformaciones que se produjeron en la esfera política y económica como consecuencia del acelerado proceso de globalización. Los efectos de esta globalización en el Mercosur tanto en el plano ideológico, de las propuestas partidarias, y de la articulación de los actores sociales con la esfera gubernamental y tecno-burocrática han estado subordinados a los avances registrados en la esfera comercial y económica. Es indudable que esta subordinación ha sido favorecida por la estrategia del proceso de integración que ha priorizado los avances en la liberalización comercial, en las definiciones arancelarias, en las normativas técnicas de los productos y en el diseño de un organigrama institucional de base. Esto lleva a la necesidad de discutir una gran asignatura pendiente en materia sociopolítica, como la consolidación de modalidades de participación de los actores para que puedan ejercitar su "voz" y puedan canalizar en la esfera pública su potencial de recursos y capacidades.

F) Después de todo, para llegar a consolidar tanto el desarrollo social como la participación en el Mercosur, se hace necesario el reconocimiento de que la educación constituye el principal factor del desarrollo y la competitividad de las economías junto con la conciencia de que la educación es la principal condición para crear ciudadanía y abrir cauces a la participación de los ciudadanos en la vida pública y política. La toma de conciencia de que crecimiento económico, equidad social y democracia política son procesos inseparables, contiene una apuesta por la educación. Educación que en el Mercosur pasa por resolver el gran déficit de negociadores con destrezas apropiadas para la integración y que ayudarían a conciliar las demandas e intereses de la población a través de una férrea acción institucional comandada directamente por el Consejo del Mercado Común, para que la escuela, a partir del profesor, fomente el comunitarismo en sus alumnos, aprovechando los mayores elementos de penetración en los hogares como son la televisión y la radio para coadyuvar a formar una opinión pública integradora que se preocupe por su propio desarrollo social y su participación en el propio proceso de Mercosur. Para lo cual considero que este Trabajo de Investigación puede llevar a reafirmar que un análisis de la

ubicación y participación de los principales actores del Mercosur se presenta como una necesidad imperiosa -por cierto, laguna que trata de empezarse a cubrir con este trabajo universitario- ya que un análisis activo de los principales actores nacionales y subregionales ayudará sin duda a que el tejido intersocietal se afirme y el embrión de sociedad civil en gestación del Mercosur se consolide, ya que sin duda, lo que hemos pretendido es contribuir y pienso que así lo hemos hecho a incentivar el debate sobre su posible materialización aunque también seamos conscientes de que éste será un desafío a medio y largo plazo.

## BIBLIOGRAFIA

BIRDSALL, Nancy, LONDOÑO, Juan Luis y O CONNELL, Lesley: La educación en América Latina: la demanda y la distribución importan". Revista de la CEPAL. Número 66. 1998. Pp 39-52.

BLECUA CASAS, Ramón: Cooperación española y gobernabilidad democrática en Iberoamérica"; SINTESIS: Revista de Ciencias Sociales Iberoamericana, nº27-28, enero-diciembre 1997, pp 131-142.

BURKERT DEL PINO, Mauro Augusto, MOREIRA, Hipólito Alvaro y VIEIRA FERREIRA Maria Ondina: "El discurso de la calidad y la distribución de oportunidades educacionales en Brasil: Un análisis de la política educativa neoliberal". América Latina Hoy. Nº14. 1996. Pp 70-73.

CARDOSO, Fernando Henrique: "Estado-comunidad y sociedad en el desarrollo social". Revista de la CEPAL. Número 62. Agosto 1998. pp 7-13.

CRUZ, Anabel: "MERCOSUR: inequidades en la integración", <http://www.socwatch.org.uy/1998/castellano/desarrollo/mercosurhtm>.

DRAIBE, Sonia Miriam: "MERCOSUR: La Temática Social de la Integración desde la perspectiva Institucional".<http://www.cefir.org.uy/docs/dt17/08draibe.htm>.

FALETTO, Enzo: "La CEPAL y la sociología del desarrollo". Revista de la CEPAL. Número 58. 1996. Pp 191-204.

GINESTA, Jacques: "El Mercosur en el tablero internacional". Anuario Argentino de Derecho Internacional. Número extraordinario. 1996. Pp 207-236.

GOMES SARAIBA, Miriam: "El Mercosur como una prioridad de la política exterior brasileña". América Latina Hoy. Nº 14. Octubre 1996. Pp 55-59.

GONZALEZ-OLDEKOP, Florencia: "La integración y sus instituciones". Buenos Aires. Ediciones Ciudad Argentina, 1997.

GRANDI, Jorge: "Déficit democrático y social en los procesos de integración". Revista de Integración & Comercio. Pp 83-109.

GRANDI, Jorge y BIZZOZERO, Lincoln: "Hacia una sociedad civil del Mercosur: viejos y nuevos actores en el tejido subregional".

<http://www.icd.org.uy/mercosur/informes/cefir2.html>

GREBE LOPEZ Horst: "La relevancia de la educación superior en la presente etapa de la integración latinoamericana"

<http://www.cefir.org.uy/docs/dt20/03grebe.htm>

GUGLIANO Alfredo y JEREZ Ariel: "Las elecciones brasileñas de 1994: ¿continuidad o cambio?. América Latina Hoy. Nº13. Mayo 1996. Pp 73-79.

JELIN Elizabeth: "Diálogos, encuentros y desencuentros: los movimientos sociales en el Mercosur". <http://www.unesco.org/>

[issj/rics159/jelinspa.html](http://www.unesco.org/issj/rics159/jelinspa.html)

JEREZ, Ariel: "PT: Una caja de resonancia de los problemas sociales: Entrevista con Luis Inacio "Lula" da Silva". América Latina Hoy. Nº13. Mayo 1996. Pp 105-107.

LAREDO, Iris Mabel: "La dimensión política del proceso de integración económica con especial referencia al Mercosur". Anuario Argentino de Derecho Internacional. Número extraordinario. 1996. Pp 315-334.

MARCHESI, Javier M: "A propósito de la Integración Regional". Revista del Mercosur. 1997. Pp 25-35.

MOYA RODRIGUEZ, Maria Teresa: "El Tratado del Mercado Común del sur". Anuario Argentino de Derecho Internacional. Número V.

1992-1993. Pp 201-215.

ORTEGA, José Emilio: "Educación y Mercosur". Revista del Mercosur

1997. Pp 183-190.

OTTONE, Ernesto: "La apuesta educativa en América Latina". Revista de la CEPAL. Número extraordinario. 1998. Pp 207-236.

PEREZ ANTON, Romeo: "Democracia y reforma constitucional". Nuevo Mundo. Revista de Estudios latinoamericanos (Caracas). Año XVIII. Nº 2-3. Abril-Septiembre, 1995. Pp 341-351.

TELLES Vera: "La sociedad civil y los caminos (inciertos) de la ciudadanía". América Latina Hoy. nº14. Octubre 1996. 105-111.

TOMASSINI, Luciano: "Cultura y desarrollo". Revista de la CEPAL. Número extraordinario. 1998. Pp 351-364.

TORRES, Susana Elsa: "Las Relaciones Internacionales en América a la luz de los acuerdos de integración". Anuario Argentino de Derecho Internacional. Número V, 1992-1993. Pp 217-235.

VARA, Alfredo: "Galicia en el año cero". Cuadernillo especial de La Voz de Galicia, nº14, viernes 5 de mayo de 2000.