

# **Crisis de representación y procesos de integración regional Posibilidades para la participación de la Sociedad Civil.**

Licenciado Sebastián Quadrana.

Cita:

Licenciado Sebastián Quadrana (2004). *Crisis de representación y procesos de integración regional Posibilidades para la participación de la Sociedad Civil. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/341>

## **CRISIS DE REPRESENTACIÓN Y PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL**

### **Posibilidades para la participación de la Sociedad Civil**

Licenciado Sebastián Quadra, Comisión Especial MERCOSUR.

Consejo de Profesionales en Sociología (CPS)

E-mail: [qualar72@yahoo.com.ar](mailto:qualar72@yahoo.com.ar)

#### ***ABSTRACT***

A medida que se profundizan los actuales procesos de integración regional, y una vez estabilizados los objetivos de intercambio comercial que los caracterizan, surgen asociados a ellos la incógnita sobre el desarrollo humano, político y social. Cualquier esfuerzo por identificar las agendas y modalidades de participación y los problemas de la misma, no deja de ser un esfuerzo que vale la pena realizar.

En este trabajo en particular, deseamos destacar los desafíos de la democratización y los procesos de integración. ¿Cómo afecta la crisis de representación a la participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional?. En otras palabras ¿existe una relación entre crisis de representación y avances o retrocesos en la integración regional?.

En una primera parte abordaremos la relación entre democracia, representación y democracia en los procesos de integración regional. En una segunda parte abordaremos las modalidades de representación y participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional. En esta parte del trabajo, y teniendo como referencia el planteamiento de la

sección anterior, se identificarán los actores y sus ámbitos de influencia para paliar –o no- la poca o nula participación en el proceso de toma de decisión. Finalizaremos con unas breves conclusiones.

### **Introducción**

A medida que se profundizan los actuales procesos de integración regional, y una vez estabilizados los objetivos de intercambio comercial que los caracterizan, surgen asociados a ellos la incógnita sobre el desarrollo humano, político y social de estas “estructuras leviatánicas”, generalmente intergubernamentales, consecuencia de la ampliación no tanto horizontal -con la incorporación de nuevos socios- sino más bien vertical –o profundización- reflejada en la incorporación de las respectivas sociedades civiles a la nueva realidad regional.

Estudiar las agendas y los procesos de participación de la sociedad civil en cualquier actividad política, y más precisamente en el ámbito político, no es tarea sencilla. Ciertamente los estudios de la misma a nivel nacional reflejan cierta complejidad. Cada realidad nacional, conforme a su experiencia, genera sus propias modalidades de participación.

A su vez, el factor temporal suele ser una variable que juega en contra de cualquier estudio debiéndose tener en cuenta la dinámica social, para evitar

caer en análisis estáticos La sociedad civil va mutando de acuerdo a la problemática que va viviendo y adapta o reacomoda sus mecanismos de participación.

No obstante lo anterior, cualquier esfuerzo por identificar las agendas y modalidades de participación y los problemas de la misma, no deja de ser un esfuerzo que vale la pena realizar.

La década del noventa representó, en lo que refiere a la sociedad civil – y en particular a la sociedad civil de los países latinoamericanos- un doble desafío. Por un lado, con el repliegue de las dictaduras y los gobiernos de facto, tuvo la ardua misión de reconstituir los mecanismos y prácticas democráticos. Por otro, el nuevo contexto propiciado por los procesos de integración regional y su impacto sobre las realidades nacionales.

Somos conscientes de que estos no son los únicos desafíos. La lucha contra la pobreza y la exclusión o por el trabajo y la desocupación, la reforma política, el medio ambiente, los derechos humanos, la protección de los derechos indígenas, entre otros, son temas cada vez más presentes en las agendas de los diversos actores de la sociedad civil.

En este trabajo en particular, deseamos destacar los dos primeros desafíos, la democratización y los procesos de integración regional que debe afrontar la sociedad civil porque creemos que están íntimamente vinculados. Esto es así, ya que mucha de la literatura reciente hace hincapié en que los procesos de integración regional y los procesos de democratización son como una vía en

doble sentido: la integración fortalece a la democracia y esta fortalece a la integración, una porque permite a la sociedad civil participar y la otra porque permite el fortalecimiento de la participación misma.

Sin embargo, la literatura ha venido siguiendo y comentando la “crisis de representación” que vive la sociedad civil, observada en a) un aumento en el descreimiento hacia los representantes y los resultados de la democracia como sistema de distribución de la riqueza, b) el aumento de la corrupción reflejadas por ejemplo en el Latín barómetro, c) los magros resultados económico-sociales luego de la “década perdida” y d) en la pérdida de protagonismo de los partidos políticos; todos ellos afectan negativamente a la democracia y a las promesas que ella traía sobre el mejoramiento de las condiciones objetivas de vida de la población

Estos dos procesos que “parecen ir de la mano” –democracia e integración regional por un lado y crisis de representación por el otro- la cuestión de fondo que nos moviliza a realizar el presente estudio es la siguiente ¿Cómo afecta la crisis de representación a la participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional?. En otras palabras ¿existe una relación entre crisis de representación y avances o retrocesos en la integración regional?.

Para dilucidar estos interrogantes, utilizaremos la siguiente metodología. En una primera parte abordaremos la relación entre democracia, representación y democrática en los procesos de integración regional. El motivo principal de dicha sección es formalizar y tratar de establecer –de existir- conexiones causales entre los conceptos anteriormente citados. En una segunda parte

abordaremos las modalidades de representación y participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional. En esta parte del trabajo, y teniendo como referencia el planteamiento de la sección anterior, se identificarán los actores y sus ámbitos de influencia para paliar –o no- la poca o nula participación en el proceso de toma de decisión. Finalizaremos con unas breves conclusiones.

Nuestra unidad de análisis será el MERCOSUR. La elección está basada, en primer término, dado que en lo que respecta a los procesos de integración es el que se considera de mayor éxito y al mismo tiempo ha logrado –mediante prácticas que pueden considerarse “democracias maduras”- mantener la estabilidad democrática, tanto al interior del bloque, como en los propios países integrantes del MERCOSUR –recordemos la crisis paraguaya o la destitución del Presidente De la Rúa. En segundo lugar, la problemática referida a la democrática, la participación de la sociedad civil, la representación y las asimetrías de poder está presente en cualquier esquema de integración –aún en los de estadios más avanzados como la Unión Europea. En cuanto a la dimensión temporal, se considerará la década de los noventa, por ser el inicio y el desarrollo propio de la experiencia del proceso del MERCOSUR.

### **I- Democracia, crisis de representación y procesos de integración regional.**

Mucho se discute y se ha discutido sobre la democracia. Es así que podemos encontrar definiciones que parten desde distintos enfoques: el filosófico, el

económico, el político, el social, el cultural, entre otros. Esta necesidad de definir el concepto se presenta a la hora de entender como se vinculan procesos sociales entre sí y cuales son sus consecuencias. Es de este modo, que el término democracia ha ofrecido un “marco” para el análisis y ha sido punto de partida o de referencia de distintos enfoques en diversas disciplinas de la ciencia social.

Un interesante análisis de la relación de la democracia con la integración la realiza Álvaro Tirado Mejía. Este autor se sumerge en las distintas aproximaciones a la democracia y extrae alguna “tipología” o “democracia con adjetivos”<sup>1</sup>. De esta forma, su análisis intenta establecer relaciones causales entre democracia social e integración o democracia económica e integración. La diferencia que presenta con las definiciones clásicas de democracia –como la de Schumpeter o la poliarquía de Dahl- es que estos subtipos de democracias no se desprenden de una concepción pragmática-procedimental, sino más bien de un fuerte contenido filosófico-moral. Según el autor “si la democracia política se basa en la igualdad jurídico-política y la democracia social, fundamentalmente, sobre la igualdad de «*status*»,” (Tirado Mejía, [1997], p.13).

Desde esta perspectiva, cualquier mejora que tienda a la “igualdad” favorecería a la propia integración. No obstante, y más precisamente en el caso del MERCOSUR, si tenemos en cuenta este criterio de igualdad, se pierden de vista dos características fundamentales. Primero las asimetrías estructurales -reflejadas en las características propias de cada Estado Parte- que en principio atenta contra cualquier intento de establecer una igualdad -por lo menos de

facto. Segundo, los problemas de redistribución –de poder, de riqueza, entre otros- en los que se ven envueltos los procesos de integración regional. Sin embargo, que la democracia fortalezca los procesos de integración deviene justamente de esta aproximación desde lo filosófico-moral, propiciada por el autor citado. El dato viene dado por el acuerdo que existe, tanto en la comunidad académica como en el conjunto de la población, y en el caso de Latinoamérica más presente aún, en que el retorno a la democracia-en su versión de igualdad jurídico-política- posibilitó la concreción de acuerdos de integración regional “exitosos” – a diferencia de aquellos de las décadas del ‘60 y ‘70, bajo regímenes militares. Como diría el autor citado “con la generalización del *régimen democrático en América Latina se logra superar la inestabilidad político-institucional*, que ha sido uno de los obstáculos tradicionales para la integración. En el pasado reciente el predominio de regímenes autoritarios hacía imposible que los dirigentes políticos y sociales opositores a esos regímenes comprometieran su acción con los ideales de unidad regional o subregional, puesto que su tarea inmediata era acceder a la democracia.” (Tirado Mejía, [1997], p.15, el subrayado es nuestro).

Por otro lado en lo que respecta a la relación entre democracia e integración “en el plano político, la integración favorece la consolidación democrática al generar nexos de solidaridad entre los gobiernos que llevan a cabo procesos de integración” (Tirado Mejía, [1997], p.16). Esta es una de las “manos” de este proceso de dos vías, que se ve reflejada en el hecho que “los gobernantes democráticos tienden a proponer –y basarse en- valores como la paz, la solidaridad, la cooperación, la legalidad, etc., mientras que las dictaduras se

basan en conceptos tales como soberanía a ultranza, el uso de la fuerza, la eficacia por encima de la ley y la guerra, todo lo cual es contrario a la idea y a la práctica de la integración” (Tirado Mejía, [1997], p. 16).

Lo anterior permite establecer un *continuum* que puede caracterizarse en la siguiente ecuación:

*Democracia (régimen democrático) + estabilidad institucional = Integración Regional*

Sin embargo, en el análisis que proponemos efectuar, la concepción sobre la democracia es diferente: se *vuelve procedimental*.

A los fines prácticos, en este trabajo se tendrá únicamente presente la definición procedimental de democracia. El motivo de la elección de la misma es que está relacionada a los mecanismos de selección de los representantes gubernamentales, actores preponderantes, por no decir excluyentes, en procesos de integración como el MERCOSUR que son netamente de carácter intergubernamental. Por otro lado, los mecanismos anteriormente citados son indicadores de los *intereses y de los canales de representación* de los mismos, entre los cuales figuran desde los partidos políticos hasta las modalidades de protesta y contestación social a través de distintos movimientos sociales.

A su vez y como se verá más adelante, esta definición nos permitirá acercarnos a la crisis de representación. Como se intentará enfatizar, la crisis de representación tiene una mayor relación con los procesos de selección del “gobierno representativo” y su legitimidad.

Una vez que indagamos sobre como obtener una definición lo más precisa posible sobre que entendemos por democracia, nos introduciremos en ciertos aspectos problemáticos que debe enfrentar la misma en lo que se refiere a procesos de integración.

Estos problemas se conocen como *déficits*, los cuales serán presentados a continuación.

### **1.a. El déficit democrático en los procesos de integración regional.**

Más allá de las bondades que aparentemente puede brindar la democracia al fortalecimiento del proceso de integración, el mismo enfrenta ciertos déficit. Así lo expresa Jorge Grandi “a pesar de los grandes avances de la integración logrados en los últimos años en la región, es necesario tener presente que se ha partido de una base con *importantes déficit acumulados* de las últimas décadas que se han sumado a los emergentes por la propia dinámica actual” (Grandi, [1998], p. 93).

El autor enumera siete déficit, a saber *a) déficit de direccionalidad, b) déficit de gestionabilidad y de gobernabilidad, c) déficit democrático y social, d) déficit de capacidades jurídico-institucionales, e) déficit de seguimiento-monitoreo y evaluación, f) déficit de información y comunicación y g) déficit de formación.*

Por la problemática a ser abordada por el presente trabajo, tendremos en consideración el déficit democrático y social por estar, en principio, relacionado con la problemática de la crisis de representación y la participación de la sociedad civil en proceso de integración de manera más directa.

Antes de continuar con el análisis, es pertinente definir que se entiende por déficit democrático en el proceso de integración regional. Según Grandi “el déficit democrático se advierte en el protagonismo, en ocasiones excluyente, de los actores gubernamentales en la formulación de una direccionalidad, orientación y liderazgo, negociación y ejecución de los procesos de integración y en la escasa o nula participación de otros agentes.” (Grandi, [1998], p. 96). Al decir del autor considerado, al excluir a ciertos actores-y en el caso del MERCOSUR aquellos no gubernamentales- en el proceso de formulación, negociación, internalización y evaluación del proceso, se generaría una crisis de legitimidad que atentaría contra el proceso mismo.

En el caso del MERCOSUR, el problema del déficit democrático parece ser agudo por varias razones y que pueden englobarse en dos conjuntos. Un primer conjunto de cuestiones, abarca los déficit acumulados en las distintas realidades nacionales tras lo que se conoce como “la década perdida”, donde con la adopción de programas económicos contenidos dentro del “Consenso de Washington”, el proceso de pauperización, marginalización y exclusión social comienza a intensificarse y lleva a cuestionar por un lado la eficiencia de las autoridades y por otro a soslayar los temas de agenda social que estén circunscriptos al área subregional

El segundo conjunto de cuestiones incluye la propia estructura jurídico-institucional surgida del proceso negociador del MERCOSUR, que tiende a evitar estructuras burocráticas y promueve instancias mínimas de concertación

y decisión –recordemos su estructura netamente intergubernamental, representada por el Consejo Mercado Común (CMC), Grupo Mercado Común (GMC) y Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)-, que no dan lugar a la *participación de actores no gubernamentales en las instancias propias de decisión*. A esto debemos sumar el hecho de que otros órganos del MERCOSUR, donde no intervienen directamente los Poderes Ejecutivos, tienen meramente un carácter consultivo y declamativo. Tal es el caso de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y el Foro Consultivo Económico y Social (FCES). El carácter meramente declamativo y consultivo de dichos órganos, no permite una influencia directa en el proceso, ya que los trabajos elaborados por los mismos *no poseen carácter vinculante* ante las instancias decisorias. Encontramos que los actores no gubernamentales carecen tanto del acceso a la información necesaria como a la formación.. Como bien señala Tirado Mejía “es claro que sí no existen mecanismos adecuados de participación que canalicen los intereses de la sociedad civil, los procesos de integración seguirán el rumbo tecnocrático que los ha caracterizado desde hace varias décadas” (Tirado Mejía, [1997], p. 20).

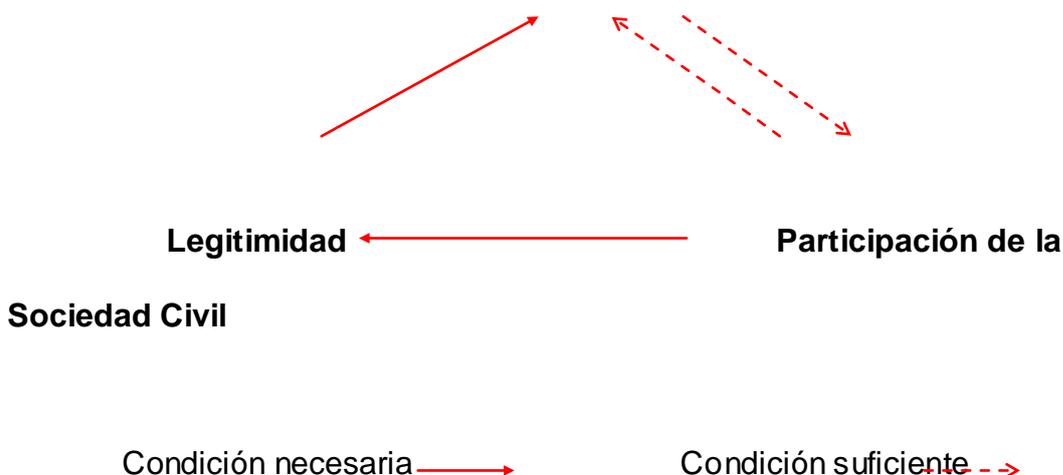
No cabe duda que contar con mecanismos adecuados es un prerrequisito para un apropiado diálogo entre los sectores de la sociedad política y la sociedad civil: no puede haber integración sin participación. Debe existir una verdadera *integración* y no una mera *incorporación*<sup>2</sup>

### *1.b. Democraticidad y crisis de representación*

Al momento de evaluar el funcionamiento de los regímenes democráticos de aquellos Estados que forman parte de un proyecto integrativo, se hace necesario contemplar aquellos factores que hacen a la *democraticidad* y como ella puede ser reconocida en los procesos de integración regional. En palabras de Tirado Mejía “en el caso específico de los procesos de integración en América Latina, el grado de «democraticidad» de la integración tiene que ver con *la representatividad y la legitimidad de los negociadores*, así también como con *la participación de la sociedad civil* en los procesos de decisión durante las negociaciones sobre integración” (Tirado Mejía, [1997], p. 20, el subrayado es nuestro).

De lo anterior se desprenden algunos de los factores a tener en cuenta. Sin embargo, cabría realizar algunas consideraciones de lo que parece ser una relación triangular. No podemos estar más de acuerdo que sin legitimidad, no puede existir la representatividad. Por otro lado, la relación entre participación y representatividad, no parece del todo clara. La participación puede ser una *condición suficiente, pero no necesaria de la representatividad*. A su vez puede existir representatividad sin participación. Para esquematizar

## Representatividad



Ahora bien, como se anotó con anterioridad la literatura tanto sobre democracia, como sobre integración regional, hacen mención de dos fenómenos: el déficit democrático y la crisis de representación.

En lo que respecta a la crisis de representación se ha investigado mucho. Las conclusiones de porque se producen dicha crisis son variadas y abarcan desde los mecanismos propios de la democracia hasta problemas de cultura política. Un autor que critica esta postura sobre la crisis de representación es Bertrand Manin. Según Manin, no estamos frente a una crisis de representación, sino a una metamorfosis de la misma, “asistimos menos a una crisis de la representación en sí que a una crisis de *aquella forma particular de gobierno representativo*” (Manin, p.11)

Lo que queremos puntualizar, es que la representación *no se encuentra en crisis*, sino que al modificarse los mecanismo de representación –y en la

actualidad de los partidos políticos, por las ONG´s-, los actores buscan nuevos canales para la politización de la agenda social.

Habitualmente se dice que existe déficit democrático en los procesos de integración cuando no existen – o son muy precarios- indicios claros de participación de la sociedad civil que permitan traducirse en mecanismos de contención que permitan amortiguar las asimetrías.

Estamos convencidos que el problema es más profundo. Aún a pesar de los muchos intentos realizados y que se viene realizando, no se ha logrado afianzar la participación civil. Y esto se debe a dos motivos íntimamente ligados. Por un lado, la modificación de los canales de participación. Aparecen de este modo ONG`s, fundaciones y hasta Universidades, que adquieren una función de *agenda setting*.

Por otro lado, en la propia agenda de integración no figura de manera clara sobre lo que “debe ser” el MERCOSUR. Sólo hay menciones a la profundización del proceso

Lo anterior nos lleva a diferenciar dos procesos distintos. El primero relacionado a la participación. El segundo con la democracia. En el primer caso, debemos contemplar la participación como *politización*<sup>3</sup> de la agenda de la sociedad civil. Politizar la agenda, en cierta medida es encontrar lo propiamente político y movilizador. Según Karl Schmitt, lo político se encuentra en toda aquella relación que se puede enmarcar en el binomio *amigo-enemigo*<sup>4</sup>

<i>POLITIZACION</i>	<i>ACTORES</i>	<i>MODALIDAD DE REPRESENTACIÓN</i>
<b>Cuestiones de política</b>		
Política exterior,	Merócratas y	
Seguridad y Economía Internacional	Tecnoburocracias	Estructura Intergubernamental
<b>Cuestiones Sociales</b>		
Mercado Laboral, Previsión Social, Políticas Sociales, Migraciones	Sindicatos, Patronales, empresarios, ONG´s	Estructura Supranacional
	partidos políticos	

Fuente: Elaboración propia

En un proceso asociativo, como es la integración regional, ¿cómo se puede buscar ésta oposición?. Politizar la cuestión social o la participación en estos términos podría, en principio, dificultar cualquier intento integrativo.

Para evitar este obstáculo, proponemos el siguiente esquema analítico.

Podemos encontrar dos vías de politización, la una por *cuestiones de política* – política exterior y seguridad y economía internacional. En este nivel, los actores relevantes son los merócratas (Hirst, [1996]), las tecnoburocracias y el nivel político de los Estados. En el MERCOSUR, correspondería a una modalidad de *representación intergubernamental*.

La podemos observar en el nivel gubernamental e intergubernamental durante las reuniones de los órganos con capacidad de decisión –CMC, GMC y CCM.

La otra por *cuestiones sociales* –Mercado de Trabajo, previsión social, migraciones, políticas sociales, entre otras. Los actores relevantes: sindicatos, patronales, empresarios, ONG's, partidos políticos. Son los conocidos actores de *nivel secundario*, en órganos del MERCOSUR –CPC o FCES- como en ámbitos informales. Poseen poca capacidad para incidir en la estructura decisional, lo hacen sí mediante prácticas lobbistas a nivel nacional.

Corresponderían a este nivel instancias de *representación supranacional*.

En cuanto a la democracia. El problema que aquí se puede vislumbrar, y asociado al proceso mismo de integración, es la creación de una *ciudadanía*. Ello conlleva una mayor complejidad. Sin embargo, no podemos dejar de lado los intentos que se han llevado a cabo para su constitución. La creación de un Documento de Identidad MERCOSUR, la agilización de los trámites

migratorios, el acuerdo firmado de residencia por cuestiones laborales, el creciente impulso para la creación de un Parlamento Regional y la elección directa de sus miembros, son ejemplos de pequeños pasos hacia el reconocimiento de una ciudadanía *no estatal o paraestatal*.

No obstante los citados logros, y teniendo como referencia a la Unión Europea (UE), el problema de la democraticidad, la democracia y la ciudadanía en los procesos integrativos<sup>4</sup>, no está tan relacionada a la elección de los diputados a nivel regional, o la movilidad de los factores de producción, sino más bien con la construcción y constitución de una *Constitución o Carta Fundamental*. No es necesario realizar la aclaración de que la ciudadanía se encuentra plenamente reconocida no sólo con el ejercicio de derechos, sino con la protección de los mismos. E históricamente, la función de la Constitución es ser esa base de derechos, deberes y protecciones de los individuos a los cuales se les reconoce como ciudadanos.

Podemos ir, por tanto, aproximando una primera conclusión. Los procesos de restauración democrática, permitieron el afianzamiento de procesos de integración “exitosos”. Sin embargo aún quedan muchos déficit acumulados, sumándose aquellos nuevos por la propia dinámica del proceso de integración. El grado de democraticidad, puede medirse por la presencia de cierta participación civil y representatividad en la conducción del proceso. Ahora bien, como se señaló, uno de los problemas asociados con la democracia es la crisis de representación.

## II. Modalidades de representación, actores y participación civil en el MERCOSUR

Hasta aquí veníamos analizando la problemática relacionada con la democracia, la crisis de representación y la participación de la sociedad civil en los procesos de integración, reconocimos las complejidades y propusimos algunos esquemas analíticos para abordarlos.

Una vez que, aunque sea de una manera no muy exhaustiva, hemos identificado aquellos factores que importan para una correcta evaluación de la democrática en los procesos de integración regional, nos queda aún explorar los agentes que forman parte de la trama del proceso asociativo.

En esta sección, por consiguiente, nos abocaremos a los actores del MERCOSUR.

Cuando se describe al MERCOSUR, y más si se intenta de una perspectiva no economicista, uno podría anotar diferentes posturas.

Podemos hallar autores como Mónica Hirst, quien sostiene que “un análisis político del MERCOSUR *debe partir* de su caracterización como un proceso intergubernamental, sobre el han influido dos tipos de factores, los exógenos y los endógenos” (Hirst, [1996], p.189, el subrayado es nuestro). Por otro lado, Jorge Grandi [1998] plantea que “las cuestiones sociales y políticas quedaron relegadas en un inicio y *hoy recuperan* un lugar central en el debate y la agenda mundial” (Grandi, [1998], p. 83, el subrayado es nuestro).

Lo anterior nos da la idea de que abordar al MERCOSUR desde lo social no puede, ni debe descuidar ambas facetas: la política y la social.

Sin embargo, los autores que realizan análisis sobre el MERCOSUR reconocen que existe por lo menos dos tipos –y hasta a veces más- de actores y ámbitos de participación

.En este sentido Mónica Hirst señala que “se pueden identificar dos tipos de actores en el MERCOSUR, los del primero y los del segundo nivel. Se trata de una diferenciación en el grado de participación determinada por condicionantes económicos y políticos y por el formato institucional del propio proceso asociativo.

En el primer nivel se ubican la burocracia, los grupos empresarios y las máximas dirigencias políticas; en tanto que en el segundo nivel se sitúan los partidos políticos, organizaciones sindicales y movimientos sociales” (Hirst, [1996], p.190).

Por su parte, Bizzozero y Grandi [1997], intentan realizar un “mapeo” más exhaustivo. Para ello, proponen un método.”En un proceso de integración, el hecho de analizar el mapeo de actores implica tener en cuenta los círculos de influencia en los distintos Estados Parte y su capacidad de trascender lo nacional (...) En el proceso de integración del MERCOSUR se puede categorizar a los actores en tres círculos de influencia (...) En un primer círculo de influencia se encuentra, a nivel nacional, las dirigencias gubernamentales, la tecno-burocracia ministerial y los grupos empresarios. A nivel subregional, las

dirigencias gubernamentales se expresan en la Cumbres Presidenciales y en la institucionalidad del MERCOSUR (...) Un segundo nivel (...) 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 (...) En el tercer círculo de influencia se encuentran las organizaciones sociales en general (...) Así resulta una orientación metodológica a manejarse con estos dos ejes de referencia: el que se refiere al nivel de actuación (nacional-subregional) y al grado e influencia (primero al tercer círculo de influencia)” (Bizzozero y otros, [1997], pp. 36-37).

La metodología anteriormente presentada, es una vuelta de tuerca al análisis realizado por Mónica Hirst, en el cual se puede precisar de una manera más esquemática y clara, el posicionamiento de los actores, según dos variables: el *potencial de influir* –medido por recursos de poder, que incluyen, recursos económicos y políticos- y *el eje de actuación* –nacional o subregional. (ver cuadro 1)

Esto, esquemáticamente se puede presentar en la siguiente matriz

El aporte que podemos realizar a lo planteado, es la introducción de una nueva variable: *la politización de la agenda social* y más precisamente, en las cuestiones señaladas en la sección anterior del presente trabajo -cuestiones de política y sociales .

A primera vista esta parece ser una variable inteligible. Sin embargo, creemos se puede operacionalizar.

Para evaluar cuan politizada está una agenda, proponemos los siguientes indicadores. En primer lugar el tiempo de visibilidad de la cuestión en los medios de opinión pública y el tiempo de su resolución – o tiempo 0. En segundo lugar, como otro indicador referencial puede considerarse a la cantidad de participantes en la agenda –medidos en términos numéricos. En tercer lugar, la importancia de los actores involucrados –partidos políticos, ONG´s nacionales, regionales e internacionales, sindicatos, empresariado, sector gubernamental.

Un punto para entender la importancia de la politización de una agenda para la participación de la sociedad civil, lo expresa Hirst [1996] citando a Nye quien “llamaba la atención sobre el hecho de que la politización ocurre cuando un número mayor de grupos se involucran en función de los efectos de la expansión de transacciones, vinculaciones anteriores, o la formación de coaliciones deliberadas. Cuanto mayor es este número, mayor es la posibilidad de interpretaciones divergentes sobre el interés común en un proceso de integración. La ampliación de los poderes de instituciones centrales no solamente se torna más visible para la opinión popular sino también estimula la acción de los grupos que se oponen a la integración, incluyendo a los burócratas nacionales, preocupados por un avance sobre sus poderes” (Hirst, [1996], p.204).

Por tanto como continúa Hirst “se torna decisiva la creación de nichos políticos positivos, tanto en los diferentes ámbitos nacionales, como en el nivel supranacional, que apoyen el proceso de interdependencia estimulado por los nuevos vínculos económico-comerciales” (Hirst, [1996], pp. 204-205).

Teniendo en cuenta lo anterior, por tanto, tendremos que una *participación eficaz* estará compuesta entonces por *recursos* –tanto económicos como políticos- *el ámbito o círculos de influencia* –nacional o subregional- y *la politización de la agenda* –sea cuestión de política o cuestión social.

En lo que respecta a la modalidad de representación, no podemos evitar que la misma sea de *nivel agregado*. En efecto, toda participación de la sociedad civil se efectúa a través de algún agregado político: partido político, ONG, entidades sindicales, cámaras empresariales, etc.

La segunda observación en lo que respecta a las modalidades de representación es la existencia o no de *instancias supranacionales*. En este sentido, muchos analistas ven con buenos ojos dos nuevos institutos: el Protocolo de Olivos, que da origen al Tribunal Permanente del MERCOSUR y el impulso dado a la creación de un Parlamento Regional. Más allá de estos datos, creemos que aún falta mucho para alcanzar una ciudadanía que permita evitar el déficit democrático

Una última observación y relacionada a los círculos de influencia es la *formalidad o informalidad de los canales de participación*. En este sentido, por formalidad entendemos a aquellos canales *representativos de intereses y por lo tanto legítimos*, sean institucionales –cómo el Foro Consultivo Económico Social (FCES) – o no –ONG´s con cierto poder de lobby a nivel nacional.

Un ejemplo bastará para explicar lo anterior. Bizzozero, plantea ciertas consecuencias de la participación, en dos ámbitos distintos. Por un lado, el trabajo de las centrales sindicales y las cámaras empresariales en el FCES. Por el otro lo que llama la “participación ciudadana como corrector de

desequilibrios a través de la ciudad”, y en el caso del MERCOSUR a través de las Mercociudades.

En el primer caso encontramos que “la institucionalización de los sectores que hasta ese momento habían incidido y participado en el proceso sin definición de sus posibilidades de acción y competencias definidas, en particular las cámaras empresariales y las centrales sindicales, provocó modificaciones de estrategias de acción y ajuste en las prioridades temáticas y en las propuestas en los distintos escenarios. Ese fue el caso de las centrales sindicales con la definición de sus prioridades en el Sub-Grupo de Trabajo y en el Foro Consultivo Económico Social”<sup>5</sup>

En lo que respecta a las ciudades, Bizzozero señala que “la agenda social desde la perspectiva de las ciudades mantiene las lógicas correctoras de los viejos regionalismos, pero también propone la concreción de mecanismos de capacitación a nivel funcional, de cooperación con sectores de la sociedad y de participación del ciudadano. En definitiva, las Mercociudades toman en lo micro las necesidades macro de responder a los desafíos de los nuevos regionalismos y la globalización”<sup>6</sup>

No queríamos dejar de destacar que, aún cuando la participación civil no está del todo institucionalizada o en su defecto lo deseablemente institucionalizada, en esta última media década, importantes avances en lo que se refiere a la estructura institucional del MERCOSUR, ha comenzado a funcionar.

Al respecto es interesante resaltar la creación del Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP), las Reuniones Especializadas (Ciencia y

Tecnología, Turismo de Municipios e Intendencias, de la Mujer, entre otras) que en su conjunto conforman nuevas estructuras de cooperación e intercambio de proyectos y experiencias y otros foros dependientes del Grupo Mercado Común.

Sin embargo, en lo que respecta a canales tradicionales de representación – partidos políticos principalmente- aún no se pueden observar desarrollos similares. Tal como indicara Hirst [1996] “los partidos políticos de los países del MERCOSUR no cuentan con redes interpartidarias en la subregión. Tampoco existe una afinidad ideológica y/o programática que estimule este tipo de interacción. Cada país tiene una estructura propia y sus programas no encuentran correspondencia político-ideológica en los otros países, lo que explica la dificultad para crea una trama de intereses y posiciones comunes que no se limite a la defensa de la democracia” (Hirst, [1996], pp. 198-199)..

### III. Conclusión

Cuando nos enfrentamos a democracias jóvenes, como el caso de las latinoamericanas, los análisis que se realizan de las mismas suelen ser sobremanera exhaustivos.

La proliferación de estudios sobre los procesos de redemocratización en el área son un basamento importante para la teoría de la “integración como una doble vía” donde la democracia afianza a la integración y viceversa.

A su vez, los estudios anteriormente citados dejan en claro ciertos problemas que viven las democracias latinoamericanas, entre ellas el problema de la crisis de la representación.

En el presente trabajo intentamos ver como podía afectar dicha crisis al proceso de integración, dado que la primera es vista como uno de los mayores retos a la democracia actual. Esto nos llevo a interiorizarnos en los mecanismos de selección de la propia democracia y ver como se producía una cierta relación triangular entre representatividad, legitimidad y participación. Ahora bien, todo lo anterior corresponde a los procedimientos del “gobierno representativo”.

A su vez y como se mencionara la crisis de representación es un problema que se presenta “fronteras adentro”, ya que en procesos intergubernamentales, la participación de los “representantes” y actores de *primer nivel* -el gubernamental-, son los encargados de llevar adelante parte importante del proceso. Por todo lo anterior, creemos que en realidad la crisis de representación no afecta de manera directa al proceso integrativo, sino más bien afecta a la democracia que sí es uno de los pilares donde se asienta el proceso.

No obstante, no creemos que exista una tal crisis de representación, sino que estamos de acuerdo con la tesis de la metamorfosis de los mecanismo de legitimidad de los “gobierno representativos”. La incertidumbre que genera cierta *impasse* en la participación civil, es propia de todo procesos de transición

y afianzamiento de nuevos procesos y mecanismos de participación. Esto genera un vacío que no permite la *politimización* correcta de la agenda social por parte de los actores. Pero todo lo anterior es propio de la democracia como sistema de gobierno.

Por otra parte, la sociedad civil aún no ha *politimizado* totalmente la problemática social. Solamente lo que se conoce como segundo sector –sindicatos y cámaras empresariales- tiene una clara conciencia de los problemas a ser abordados y en cierta manera, son los que poseen una agenda menos fragmentada y poseen cierta experiencia organizacional y de recursos para lograr una participación sino más continua por lo menos más activa que el “tercer sector”. A su vez y recientemente en el caso argentino, ONG’s de derechos humanos han comenzado un diálogo más continuo con alguno de los órganos de la Sección Nacional de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), para ir interiorizándose de la como son tratados algunos temas desde el ámbito parlamentario.

Lo que podemos agregar a lo anterior, y apoyando a las conclusiones de trabajos anteriores, es la necesidad de fortalecer mecanismo de concertación y participación. A los efectos, el tercer sector ha sido incorporado en las reuniones del FCES, de las cuales fuera excluido hasta no hace mucho tiempo. Una posible solución es la reforma del Protocolo de Ouro-Preto y como se mencionara anteriormente mejorar los canales de participación a través de instrumentos ad hoc como el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP), las Reuniones Especializadas (Ciencia y Tecnología, Turismo de

Municipios e Intendencias, de la Mujer, entre otras) que en su conjunto conforman nuevas estructuras de cooperación e intercambio de proyectos y experiencias y otros foros dependientes del Grupo Mercado Común.

Por otra parte, los partidos políticos deben recuperar su rol programático, para lograr generar mecanismos de *agenda setting* sobre el MERCOSUR.

### Bibliografía

- Bizzózero, Lincoln, “La construcción de la dimensión social en los nuevos regionalismos- El caso del MERCOSUR”, Ponencia presentada en la “Reunión de Expertos sobre Aspectos Sociales de la Integración de América Latina y el Caribe”, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 7 al 9 de noviembre de 2000.
- Bizzózero, Lincoln, Grandi, Jorge, “Hacia una sociedad civil del MERCOSUR. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional.”, en Integración & Comercio nº 3, sep.-dic, BID-INTAL, 1997.
- Carta de Buenos Aires Sobre el Compromiso Social en el MERCOSUR. Bolivia y Chile, Buenos Aires 30 de junio de 2000

- Grandi, Jorge “Déficit democrático y social en los procesos de integración” en Integración & Comercio nº 6, sep.-dic, BID-INTAL, 1998.
- Hirst, Mónica “Democracia, Seguridad e integración. América Latina en un mundo en transición”, Cap. V “La dimensión política del MERCOSUR: Actores, politización e ideología”, Grupo Editorial Norma /FLACSO, 1996
- Manin, Bertrand “Metamorfosis de la representación” en Mario dos Santos (coord.) “¿Qué queda de la representación?”, S / D
- Tirado Mejía, A., “Integración y Democracia en América Latina y el Caribe”, Cap. II Integración y Democracia: ¿Una relación indeterminada?”, Documento de Divulgación 1, INTAL, 1997.

## ANEXOS DE CUADROS

### Cuadro1 UBICACIÓN DE LOS ACTORES SEGÚN NIVEL Y CÍRCULO DE INFLUENCIA

Círculos de influencia

	Primero	Segundo	Tercero
Nivel	Gobierno, tecno- burocracia ministerial	Parlamento, Partidos Políticos, Sección Na-	Org. Sociales, medios de comunicación; Fuerzas
Nacional	Grupos empresariales (transnacionales, grupos nacionales)	cional del Foro Consul- tivo, Asociaciones de PyMES, centrales Sindi- cales, regiones centrales	Armadas; Universidad, colegios profesionales, regiones periféricas
Nivel	Cumbres presidenciales, Institucionalidad central	Com. Parlamentaria Conjunta, Foro Consul- tivo Económico Social, Centrales Sindicales en la	Manifestaciones en el ámbito regional de Org. sociales; Org. Y foros regionales de colegios
Nacional	ción (SGT, comisiones, Comités técnicos, etc.) Acuerdos e instancias empresariales (CIM)	subregión, Acuerdos de regiones centrales (fronteras y ciudades	Profesionales; redes uni- versitarias y académicas de educación

---

*Fuente: Bizzozero y Grandi, 1998, p.38*<sup>7</sup>

<sup>1</sup> D Collier y S Levitsky "Democracia con adjetivos. Innovación conceptual en la investigación comparativa" en Revista Agora N° 8, verano 1998, pp. 99-122

<sup>2</sup> Para una diferenciación entre el concepto de incorporación e integración, véase Tirado Mejía, A., "Integración y Democracia en América Latina y el Caribe", Cap. II Integración y Democracia: ¿Una relación indeterminada", p. 21, Documento de Divulgación 1, INTAL, 1997.

<sup>3</sup> Para un análisis complementario sobre la politización de agendas véase Hirst Mónica “Democracia, seguridad e integración. América Latina en un Mundo en Transición”, FLACSO / Norma, 1996, pp. 203-212

4. Véase Schmitt, C. “El concepto de lo político”

<sup>4</sup> Para un análisis de la problemática en la Unión Europea, véase Schmitter Philippe, “Come democratizzare l’Unione Europea e perché. Bologna, Il Mulino, 2000. Hay traducción

<sup>5</sup> Ponencia presentada en la “Reunión de Expertos sobre Aspectos Sociales de la Integración de América Latina y el Caribe”, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 7 al 9 de noviembre de 2000

<sup>6</sup> Ponencia presentada en la “Reunión de Expertos sobre Aspectos Sociales de la Integración de América Latina y el Caribe”, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 7 al 9 de noviembre de 2000