

Déficit democrático y social en los procesos de integración¹

Jorge Grandi

1. Desafíos y déficit(s) pendientes e interdependientes

Los grandes cambios mundiales ocurridos en los últimos diez años, en especial la potenciación de los múltiples y simultáneos desafíos de integración y globalización han tenido un impacto económico, político y social sin precedentes. Las cuestiones sociales y políticas quedaron relegadas en un inicio y hoy recuperan un lugar central en el debate y la agenda mundial.

En la agenda de la Unión Europea (UE), del G-7, y durante las últimas Asambleas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) la inflación, el déficit fiscal y la deuda externa han dejado de ocupar su primer lugar para cederlo a otros temas como el desempleo, el deterioro del capital social, la pobreza y marginación, y otros tópicos de orden social, así como el fortalecimiento de las instituciones, la democracia y la gobernabilidad en general.

El fomento del diálogo entre Estado y sociedad civil y el incremento de la participación ciudadana que propone el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se suma a la propuesta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) retomada en la 52ª Asamblea del FMI y el BM sobre el ejercicio de un "buen gobierno" como condición previa al otorgamiento de créditos. El papel central que le han otorgado a la gobernabilidad democrática y a los asuntos sociales el Círculo de Montevideo y la Cumbre Iberoamericana confirma la tendencia anteriormente mencionada.

Es en este contexto en formación que planteamos analizar dos de las asignaturas pendientes que registra gran parte de los procesos de integración y los nuevos regionalismos: el déficit democrático y el muy íntimamente asociado déficit social. En Europa estas asignaturas han

¹ Las opiniones expresadas son preliminares, se realizan a título personal y no comprometen a las del centro en el que el autor presta sus servicios.

llegado a afectar la credibilidad de un proceso con más de cuarenta años de existencia y con resultados muy positivos en su conjunto. En esa región ya se ha iniciado un profundo debate y se está procesando una reformulación.

En el regionalismo impulsado por Estados Unidos también se ha manifestado un interés y preocupación por parte de partidos, empresarios, sindicatos y organizaciones ambientalistas para una mayor participación en las decisiones del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN), y lo mismo han manifestado algunas organizaciones de la sociedad civil a nivel de las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y en el plano de las negociaciones multilaterales.

En América Latina la cuestión del déficit democrático y del déficit social en los procesos de integración ha sido someramente señalada, tímidamente abordada por los actores políticos y sociales, y poco analizada.² Abordar los temas vinculados a los déficits señalados presenta ciertos inconvenientes que intentaremos superar. Uno de ellos es que al utilizar estos conceptos-realidades, debería poder encontrarse su opuesto, es decir, su superávit. Ello resulta difícil por no decir prácticamente imposible encontrar en el mundo un superávit en los dos casos planteados. Otro de los problemas que se presentan es referirse a los dos déficits tomando como única referencia la experiencia europea, debido a las diferencias de todo orden con las realidades de la región. Nos parece, sin embargo, un importante punto de partida para abordar estos problemas siempre que se tenga en cuenta su necesaria reformulación y adaptación. Las preguntas e interrogantes primarán, sin duda, sobre las repuestas en este nuevo y complejo campo de reflexión y acción.

Estos conceptos-realidades complejos de definir, fueron sin dudas inspirados por el debate y las reformulaciones que se acentuaron en la Unión Europea a partir del acuerdo de Maastricht. Insuficiencia de democracia en las instituciones comunitarias, falta de transparencia en los procedimientos de toma de decisión, debilidades de los parlamentos, excesivo poder de ciertos países miembros, pero sobre todo déficit democrático de parte del ciudadano común que se siente impotente para

² Grandí, Jorge, "Los siete desafíos y los siete déficits de la integración para América Latina, *Síntesis*, N°24, Madrid, 1996; Grandí, Jorge y Lincoln Bizzózero, "Hacia una Sociedad Civil del MERCOSUR, Integración y Comercio", *INTAL*, N°3, Buenos Aires, 1997; Serbin, Andrés, "Globalización, Déficit Democrático y Sociedad Civil en los Procesos de Integración", paper; Mellado, Noemí y Ali, María Luciana, "Opinión de los sectores sociales sobre el Mercosur y sus alternativas", *Aportes para la Integración Latinoamericana*, año 1, N°2, diciembre 1995.

influir sobre decisiones tomadas muy lejos de su entorno pero que inciden en su cotidianeidad han sido las expresiones reiteradas en Europa en estos últimos años. En otros contextos, tal como ha sido señalado, el uso conceptual e instrumental de estos déficits deberá ajustarse a las realidades particulares, aún cuando el binomio participación-cohesión social y económica se mantiene inalterable, ya que constituye el cimiento, el sustento esencial de un proyecto común interestatal de larga duración.

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 su nivel de interdependencia ha sido distinto, ello no invalida nuestro enfoque de abordarlo en forma conjunta. El aumento generalizado de las desigualdades y las exclusiones en el mundo, así como el profundo cambio estructural y dinámico de estas incide en las formas de representatividad y participación de la ciudadanía en todos los espacios y niveles.

El Banco Mundial en un reciente informe sobre un programa de reformas para América Latina y el Caribe en la próxima década³ subraya la importancia de incrementar la responsabilidad y la transparencia en los procedimientos de toma de decisión. Ese enfoque, sin embargo, se limita al espacio nacional. La pérdida de poder del ciudadano frente a fenómenos como los regionalismos y la globalización y su limitado margen de maniobra para limitar los efectos del ambiente externo es consecuencia, entre otros, de la pérdida de poder del Estado nacional y de una consecuente erosión de la democracia interna no habiéndose aún construido alternativas para gestionar y gobernar estas nuevas realidades.

En la declaración de la Segunda Cumbre de Presidentes del ALCA, en abril de 1998 en Santiago, se puede percibir esta preocupación de parte de los altos mandatarios, al reiterar en el texto frases como "El proceso del ALCA será transparente", "alentamos a todos los sectores de la sociedad civil a participar en el proceso", "nos comprometemos a promover una participación más activa de la sociedad civil".

La organización de una Cumbre Hemisférica de la Sociedad Civil paralela a la Cumbre de Presidentes, sumada a la creciente militancia de algunas organizaciones para participar en forma activa en este proceso alertó, sin duda, a los gobiernos y les llevó a crear un grupo de trabajo específico en el marco de los grupos negociadores del ALCA recientemente

³ Burki, Perry, *World Bank Latin American and Caribbean Studies*, (The Long March 5, 1997).

creados en Buenos Aires. *Latinobarómetro*, en una encuesta realizada a nivel hemisférico constataba que más de las tres cuartas partes de los latinoamericanos entrevistados se manifestaban a favor de la integración económica en la región, sin embargo, una igual parte no percibe los beneficios económicos de estos procesos y la relación de éstos con la democracia.

En este nuevo y cambiante contexto, América Latina vive hoy uno de sus mayores desafíos desde su proceso de independencia: cómo salir de su subdesarrollo, acentuado en su década perdida, cómo consolidar definitivamente su democracia e integrarse al mismo tiempo a nivel social, nacional, subregional, regional, hemisférico e internacional en un contexto mundial en mutación constante. Atenuadas las viejas quereñas de optar entre integrarse hacia dentro o hacia afuera, el dilema actual es cómo integrar todas estas dimensiones o “desafíos” en un único megadesafío pluridimensional que, en corto plazo, sin perder los objetivos de largo plazo, nos encamine a una integración global teniendo en cuenta una escena internacional que no esta libre de contradicciones.

Para afrontar este megadesafío que se intentará más adelante encuadrar, y a pesar de los importantes avances registrados en la región, es necesario encarar con urgencia “grandes déficits” de los que adolece América Latina, en el marco del proceso actual de integración: déficit de direccionalidad; déficit de gestión y gobernabilidad; déficit democrático y social; déficit de capacidades jurídico-institucionales; déficit de seguimiento, monitoreo y evaluación; déficit de información y de formación.

Consciente de que estos desafíos y estos déficits son susceptibles de ser interpretados como una simplificación y contener algunas omisiones, vale la pena remarcar que el compromiso con la acción pragmática y concreta en favor de la integración regional nos llevó a correr el riesgo de que este análisis, aún preliminar, pueda ser entendido como de “rápida” fundamentación conceptual y metodológica en términos más rigurosamente académicos.

Asumido el riesgo y aclarado el compromiso, se pretende profundizar en este trabajo ambos déficits, el democrático y el social en espacios integrados, pero centrándolo en un contexto de desafíos múltiples y simultáneos y en el marco de los otros déficits anunciados ya que en la realidad la mayor parte de estos son íntimamente interdependientes.

Las “prioridades” de integración en esta década han adquirido un carácter pluridimensional y los acuerdos encaminados a la materialización de zonas de libre comercio, uniones aduaneras o mercados comunes se ven acompañados de una decidida apertura a la economía

mundial, un profundo proceso de modernización y redimensionamiento del Estado y un riguroso ajuste de la economía. La “opción” que prevalece en la región se orienta hacia una integración múltiple y simultánea con un alto grado de pragmatismo. Esta opción se inspira en modelos muy diferentes tomando elementos de lo que podríamos llamar la *light integration* (zona de libre comercio) y de la *hard integration* (mercado único o unión política o monetaria).

Por lo general, parece haberse optado, al menos en el corto plazo, por “un no modelo”, que intenta superar la zona de libre comercio, aunque sin tener la ambición de configurar mercados comunes. Este modelo híbrido es heterodoxo y resulta muy eficaz en el corto plazo para el logro veloz de masas críticas y la erección de pilares en torno a los cuales se pueden construir posteriormente procesos más sólidos y lograr objetivos más ambiciosos de mediano y largo plazo.

Este proceso que algunos han llamado de “regionalismo abierto” (CEPAL) se produce en un contexto internacional en el cual la reestructuración del orden mundial vigente desde la postguerra no termina de cristalizarse. En todo caso, la conformación de grandes bloques comerciales como el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN o NAFTA, por su sigla en inglés), el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el área económica del Sudeste asiático y Japón, la revigorización de la construcción europea con la creación de la Unión Europea (UE), profundizada en lo económico y monetario y ampliada a otros países, se suma a una amplia gama de proyectos de regiones económicas integradas de nueva generación en los países en vías de desarrollo. Esta conformación de megabloques que constituye una respuesta del Estado-nación frente a los límites del entorno y que se percibe como una de las características más destacadas del nuevo ordenamiento internacional, está acompañada de la emergencia de nuevos actores y el declive relativo de otros.

2. Los límites del Estado-nación

El escenario se torna más complejo tanto en la sociedad internacional, como en los procesos internos. A la dinámica de transformaciones del escenario internacional vienen a sumarse otros factores de orden interno, tales como una crisis generalizada del sistema político, principalmente de los partidos políticos, una deslegitimación de la representatividad parlamentaria, un cuestionamiento de los liderazgos tradicionales, un replanteamiento de las modalidades y de los canales de

acción política. Ello tiene como consecuencia un ahondamiento de la crisis y de los límites del actual Estado-nación como entidad capaz de afrontar los nuevos problemas de orden económico, político, social y de seguridad que emergen como producto de la creciente internacionalización de la economía y de la resultante supranacionalización del poder político.

El Estado-nación se ve puesto en entredicho en su integridad por dos movimientos que operan simultáneamente. El primero, hacia “arriba”, remite a la transnacionalización del poder político en sus diversas formas: supranacionalidad, intergubernamentalidad o internacionalidad. El segundo, hacia “abajo”, apunta al auge del nivel subnacional, es decir, a la corriente favorecedora de la descentralización o transferencia de competencias sobre servicios esenciales hacia las provincias y municipios (descentralización fiscal, educativa, sanitaria) que tiende a extenderse progresivamente hacia otras áreas (promoción industrial, comercial o de inversiones). Como consecuencia del accionar de ambas fuerzas, se deriva un desgarramiento o “perforamiento” del rol clásico del Estado-nación y una incontestable pérdida de su capacidad de influencia, situándolo en competencia abierta entre y con estos dos niveles emergentes.

Las condiciones de gobernabilidad y la capacidad de definir políticas son cada vez más limitadas para el tipo de Estado-nación que hemos conocido en estos últimos siglos. El Estado-nación continúa siendo el protagonista en el guión del escenario internacional actual, pero el papel que jugó históricamente tiende a distribuirse en una gran cantidad de actores “secundarios” y otros principales, emergentes o reemergentes.

Además de la internacionalización de la producción, de las finanzas y de la información; las decisiones en materia de defensa, política exterior, política monetaria y fiscal, social y de política económica en general dependen cada vez más de centros de decisión supraestatales, que adoptan la forma de organismos o figuras internacionales el FMI, el BM, la OCDE, la Organización Mundial de Comercio (OMC), supranacionales (UE) y otras instancias más informales como las “cumbres” mundiales.

El surgimiento de cuestiones de carácter transnacional o transfronterizo como son el narcotráfico, la contaminación ambiental, la inmigración, el terrorismo, los fanatismos étnicos-tribales y religiosos y las revueltas urbanas o rurales así como la corrupción parecen ser parte de una misma lógica de globalización que tiene efectos que trascienden a los Estados y se multiplican a escala planetaria perforando el Estado-

nación, confundiendo lo local y lo global. Ello ha hecho que surjan términos como “glocal” con el fin de entender esta nueva realidad emergente.

Resumiendo, podemos decir que se diluye el poder y la identidad del Estado y los gobiernos nacionales pierden margen de maniobra para adoptar decisiones y para instrumentar sus políticas. Los tres niveles: el internacional-supranacional-intergubernamental; el nacional y el subnacional compiten y se confunden tanto en la práctica como en la teoría, sus fronteras se debilitan y las formas de solucionar o encarar problemas o conflictos se “diversifican”. El Estado-nación actual se presenta en este contexto, como se ha mencionado en otras ocasiones, como demasiado grande para afrontar ciertas cuestiones y demasiado pequeño para afrontar otras.

3. ¿Regionalización *versus* internacionalización o globalización?

El proceso de regionalización se desarrolla simultáneamente a una creciente internacionalización y globalización de la producción y las finanzas. Estos desarrollos están acompañados por una revolución científica y tecnológica que no tiene precedentes en cuanto a su inmediato impacto sobre las formas de transporte, comunicación, información, transmisión de datos y flujos de personas, dinero y bienes. La ampliación de las economías de escala muestra la limitación de los mercados nacionales y en ciertos casos regionales en este nuevo proceso. Un mercado global, un mundo cada vez más interdependiente, parece entrar en contradicción relativa con el surgimiento de grandes megabloques que podrían regionalizar en profundidad los mercados y crear espacios económicos integrados o semiintegrados.

En este contexto económico mundial que se está diseñando se advierten otras paradojas. Las disparidades económicas entre países ricos y pobres continúan ensanchándose, en tanto la ideología económica tiende a homogeneizarse con una práctica supresión del debate sobre modelos y conceptos y una equiparación cuasi unánime del recetario de políticas económicas. La preeminencia del neoliberalismo y la promoción del libre comercio cohabita con un aumento de las prácticas neoproteccionistas evidenciadas por un conjunto de medidas y barreras no arancelarias, formas de proteccionismo sectorial, prácticas de bilateralismo económico e incremento de las represalias comerciales de distinto tipo. Los resultados de la Ronda Uruguay del GATT atenuaron, por el

momento, la posibilidad de que el sistema de comercio internacional acentúe una tendencia hacia la fragmentación de megabloques comerciales y una nueva Ronda del Milenio tendrá entre otros el cometido de impedirlo.

Pese al relativo buen desenvolvimiento económico de los países más desarrollados agrupados en la OCDE como de los nuevos países industrializados, persisten las dificultades para mantener los niveles de crecimiento en los próximos años en muchos de ellos. El futuro es incierto, sobre todo cuando es sabido que el proteccionismo y los regionalismos cerrados están estrechamente vinculados a la recesión económica.

Lo más paradójico del actual sistema internacional parece ser que el movimiento cuasi generalizado hacia la integración económica en grandes bloques va acompañado paralelamente de una internacionalización y mundialización creciente sin entrar aparentemente en grandes contradicciones. Es en este escenario que surgen nuevas opciones y posibilidades para las distintas regiones y actores del sistema internacional.

Con respecto a la región latinoamericana, todo parecía indicar que América Latina como un todo tendía a ocupar en ese orden en formación una posición cada vez más periférica. A pesar de las evidencias de ello en algunos aspectos, se perfila un retorno emergente de América Latina en la escena internacional de los noventa y unas buenas perspectivas de afianzamiento para el 2000, impulsados por la nueva dinámica de los procesos de integración en la región.

4. Los nuevos procesos de integración en América Latina

Esta década puede ser contemplada como el decenio del resurgimiento de la integración en América Latina. La integración se ha vuelto noticia y ha irrumpido con fuerza en la vida cotidiana del ciudadano común, en las universidades, en los programas electorales de los partidos políticos, en la estrategia de los sindicatos y del sector empresarial, y en el diseño de las nuevas constituciones.

Los esquemas de integración de las décadas pasadas estaban centrados en las estrategias de sustitución de importaciones, marcada intervención de los gobiernos sin un papel activo otorgado a los agentes económicos y sociales y partidos políticos, un papel pasivo de la inversión extranjera, y límites a la afluencia de capitales foráneos. La

profunda crisis económica de América Latina en la década de los ochenta ha sido un factor retardatorio de la integración, pero al mismo tiempo ha sido un importante estímulo para su revigorización en los noventa en la forma de esquemas más flexibles y viables.

¿Cuáles son las condiciones y los aspectos principales que motorizan la nueva integración? Qué variables han hecho posible la adopción de un nuevo “no modelo” de integración, de carácter pragmático, abierto y heterodoxo? A continuación se enuncian algunos de los que consideramos los principales:

- Incorporación de la integración a la agenda principal de trabajo y necesidad aceptada de la urgencia, perentoriedad y automaticidad en los plazos de su ejecución;
- similar percepción de vulnerabilidad e incertidumbre frente a un sistema internacional en evolución constante;
- incentivo de la Iniciativa de las Américas y del ALCA para definir y mejorar posiciones;
- creciente interdependencia intrarregional;
- el incremento de la internacionalización y de la globalización;
- creciente gravitación de cuestiones transfronterizas y transnacionales;
- profundización de la crisis y de los límites del actual Estado-nación;
- consolidación democrática;
- la gradual convergencia y similitud de las políticas económicas y comerciales en la región;
- similares programas de reforma y modernización del Estado;
- análogas secuelas socio-económicas de la década perdida; y
- cuasi-eliminación de las hipótesis de conflicto.

Por estas y otras condiciones y variables que no vale la pena aquí enumerar, el planteamiento actual de la integración se hace desde una perspectiva radicalmente distinta de la que comúnmente se sostuvo en las décadas pasadas. El economicismo y las estrategias casi exclusivamente comercialistas del pasado basadas en la sustitución de importaciones son reemplazadas por una estrategia más abierta al exterior y con necesidades de contenido global.

Una integración más ambiciosa y profunda –limitada geográficamente y con metas de corto plazo que no se contraponen o excluyen de otros esquemas y que puede al mismo tiempo ser preparatoria o complementaria de esas otras iniciativas menos ambiciosas pero más amplias geográficamente y realizables a largo plazo como la Zona de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA) propuesta por Brasil o el Área de

Libre Comercio de las Américas (ALCA) emanada de la “Cumbre” de las Américas de diciembre de 1994— está denotando con claridad su diferencia con los modelos excluyentes y ortodoxos del pasado.

Esta nueva modalidad de integración en la región plantea un conjunto de retos y desafíos, algunos específicos y otros globales. Solucionar los problemas internos y simultáneamente orientarse hacia afuera, al tiempo que diseñar los ejes por donde pasarán sus principales proyecciones exteriores en el futuro próximo es el dilema de la región. La sumatoria de fuerzas que trascienda los límites actuales del Estado-nación en los asuntos políticos, económicos-comerciales y sociales que éste no pueda afrontar en forma solitaria parece ser una de las soluciones.

5. Los desafíos múltiples y simultáneos de la integración

Como hemos podido apreciar someramente existe una gran diferencia entre las necesidades, problemas, medios y objetivos que tiene que afrontar actualmente y en el futuro próximo la integración y los que tenían que encarar los esquemas de integración pretéritos que ya demostraron su inoperancia e incapacidad para afrontar los nuevos desafíos.

Existe un sinnúmero de desafíos que los países latinoamericanos tienen planteado en materia de integración en el horizonte del año 2000, cuyas características más importantes procuro englobar, ciertamente sin pretensión exhaustiva:

1) El desafío de la integración social que entronca con la adopción de políticas efectivas de desarrollo económico sostenido y de integración social de todos los sectores de la sociedad que han sufrido un relegamiento histórico acumulado y que han visto, por lo general, agravada su situación de marginalización en la década pérdida de los ochenta con un fuerte impacto adicional motivado por las políticas de ajuste de los noventa. Esto conlleva la necesidad de desarrollar eficaces políticas de transformación productiva, promoción de la inversión interna y extranjera, saneamiento de las finanzas públicas y reformulación del gasto social, con una atención prioritaria a la salud, la educación y a la formación y capacitación de recursos humanos con especial énfasis en la reconversión y en la reinserción.

Si no se aborda la tendencia actual hacia una acentuación de las desigualdades, que en algunos casos ha llegado a puntos extremos de exclusión, se crea el riesgo de que se consoliden sociedades duales o a varias velocidades. Los riesgos de una mayor desintegración social están a

la vista si no se incorporan con urgencia reformas sociales a las reformas económicas emprendidas. El desafío es lograr equidad y solidaridad con crecimiento, competitividad y empleo. Para todos los procesos de integración en marcha en la región el primer desafío es sin duda la integración social a nivel nacional y de la región integrada con un importante nivel de cohesión social y económica.

2) El desafío de la integración nacional-territorial, que remite a la necesidad de políticas activas en favor de las regiones más atrasadas, habitualmente las más castigadas por la década pérdida, regenerando el tejido social rural y promoviendo una reconversión de los sectores primarios e industriales que mantienen técnicas de producción obsoletas u oferta productiva limitada. Se advierte la necesidad de atenuar efectos no deseados provocados por la transferencia de ciertas competencias en educación, salud y otros sectores a las provincias o regiones o los desequilibrios regionales que pueden surgir en ocasiones como consecuencia del rápido dismantelamiento de las barreras arancelarias y no arancelarias.

Además, resulta necesario disminuir el impacto de los movimientos de concentración geográfica y de deslocalización de la producción que junto al proceso de reconversión tiene efectos no deseados sobre el crecimiento de ciertas áreas en detrimento de otras.

Por otra parte, deberán encararse esfuerzos suplementarios de diversificación en regiones monocultivadoras o monoproductoras. Resulta también de gran importancia afianzar el despegue de los ya iniciados procesos de descentralización, en especial en lo que concierne a la fiscalidad y la promoción del comercio y de las inversiones, en las provincias, regiones y municipios. El desafío de la "integración nacional-territorial" será sin dudas crucial en una época en que la aceleración del cambio provoca desequilibrios y en algunos casos exclusión de ciertas regiones. El histórico y fuertemente arraigado centralismo, el olvido de regiones lejanas, la droga y el narcotráfico, ciertos movimientos guerrilleros y una geografía compleja militan en contra de una integración territorial-nacional. Los riesgos de una desintegración territorial están a la vista y por ende será otro de los desafíos para los procesos de integración actuales.

Sin embargo, es menester hacer hincapié que a partir de la fuerte reducción del "Estado de Bienestar", el ámbito local y provincial tiende a prefigurarse como un territorio de recuperación de iniciativas solidarias. Las históricas relaciones entre centro y periferia que han primado al interior de nuestros países pueden además reproducirse en otra escala, a

nivel de los espacios integrados, provocando concentraciones geográficas o virtuales de gran dinamismo en detrimento de otras áreas, lo cual provocaría riesgos en la sustentabilidad de los proyectos de integración.

3) El desafío de la integración subregional, que impone la creación de áreas económicas integradas como el MERCOSUR, el Grupo Andino, el Grupo de los Tres. Estos procesos tienen distintos niveles de ambición en sus objetivos y disímiles plazos de cumplimiento de los mismos, pero todos tienen en común calendarios de negociación y ejecución precisos y perentorios. La exigencia que ha demandado esta agenda tanto para los equipos de formulación, negociación y ejecución como para el sector productivo ha sido muy importante.

La automaticidad y el ritmo en la caída de los aranceles y en la aplicación de otros mecanismos de liberalización comercial están generando grados de demanda y exigencias desconocidas por su intensidad para los actores públicos y privados. Por añadidura, a los efectos del ajustado cronograma vienen a sumarse otros. Cuando el modelo comienza a ser exitoso, se generan nuevas tensiones, inherentes tanto al propio proceso de profundización, como a la dinámica de ampliación al producirse un efecto de atracción en relación a potenciales socios.

Asignaturas pendientes, como la coordinación de políticas macroeconómicas que confiere mayor estabilidad y seguridad al proceso y además mejora la capacidad de negociación frente a terceros, muestran que la conciliación entre las dos tensiones puede ser compatible y hasta potenciadora del proceso. Sin embargo, por lo general, estas dos tensiones entran frecuentemente en contradicción y generan frenos e incorporan mayores conflictos y demandas cruzadas que tendrán que “gestionarse” con alto nivel de eficiencia y eficacia.

4) El desafío de la futura integración regional, que toma varias formas más o menos excluyentes: la que podríamos llamar la “dimensión ALADI” que implica asociar los procesos en curso y examinar su grado de sincronía y la compatibilidad de sus objetivos para examinar su futura articulación o convergencia a nivel de los once Estados miembros de dicha Asociación; el ALCSA, propuesta brasileña que tiene como meta una liberalización muy significativa del comercio entre los países de América del Sur hacia el año 2005; la similar y ya iniciada propuesta de los países andinos de crear una zona de libre comercio con los países del MERCOSUR u otras de corte más bolivariano como la propuesta recurrentemente preconizada por el Parlamento Latinoamericano que se plasma en constituir una renovada Comunidad Latinoamericana de Naciones que asocie a todos los países de la región.

Ante esta multiplicidad de iniciativas, el auténtico perfil que adquiera la integración regional precisará de un esfuerzo por conciliar tiempos y ordenar las prioridades en lo que constituirá un gran desafío. La voluntad de armonizar los ritmos y los objetivos de integración de los distintos países y subregiones deberá contrastarse también a la luz de los polos de atracción que se proyectan desde los países y bloques del mundo desarrollado para la constitución de alianzas económicas, ya que al ALCA, se suma el acercamiento de la UE hacia el área, en particular, hacia el MERCOSUR y la mirada atenta de Japón y los países del Sudeste asiático.

5) El desafío de la integración hemisférica; que viene a estar propiciado en sus inicios por la Iniciativa para las Américas y por los efectos de aproximación de las políticas incentivadas por el denominado Consenso de Washington y la manifiesta aspiración de una ampliación o confluencia del tratado de libre comercio a otros países o con otros acuerdos de integración, aspecto que ha estado presente en la “cumbre” hemisférica convocada en Miami. En esta reunión se concretó por primera vez un “Plan de Acción” que tiene como objetivo preparar los trabajos para concretar en el 2005 un Area de Libre Comercio de las Américas.

Este programa de actuación está suscitando algunas dificultades internas para el gobierno de Estados Unidos porque la administración Clinton ya no dispone de facultades para poner en práctica un procedimiento acelerado de aprobación de los acuerdos internacionales por el Congreso (*fast-track*); ha quedado en minoría en el Congreso y en el Senado, mientras la oposición interna al ALCAN va en aumento en las propias filas del Partido Demócrata. Por el lado latinoamericano aún persisten diferencias en cuanto a las decisiones a afrontar: modalidad del ingreso al ALCA, los períodos de ingreso y de adaptación escalonados para los distintos países y la convergencia o compatibilidad de dicho proyecto con los procesos de integración en marcha acelerada en la región.

La no aceptación por la región latinoamericana de que el ALCA sea una “propuesta superadora” de las restantes iniciativas de integración en curso ha marcado el inicio de las negociaciones y ha sido aceptado en principio por el ejecutivo estadounidense. Sin embargo congresistas norteamericanos y otros sectores continúan pronunciándose a favor de que Estados Unidos negocie acuerdos de libre comercio por separado con cada país latinoamericano y no en forma global o atendiendo a las singularidades de los esquemas subregionales. Queda

asimismo por resolver cómo se “integrarán” o conciliarán en este desafío hemisférico la zona de libre comercio que se propone constituir el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), en el que participan Estados Unidos, México y Chile y la posible Zona de Libre Comercio entre la UE y el MERCOSUR.

Desde la Cumbre de Miami, los Ministros de Comercio del hemisferio se han reunido en cuatro ocasiones para formular y ejecutar un plan de trabajo para el ALCA, en junio de 1995 en Denver, en marzo de 1996 en Cartagena, en mayo de 1997 en Belo Horizonte, y en marzo de 1998, en San José de Costa Rica. En la reunión Ministerial de Belo Horizonte, se acordó que las negociaciones sobre el ALCA deberían iniciarse en marzo de 1998, durante la Segunda Cumbre Presidencial de las Américas en Santiago de Chile.

En esta Cumbre Presidencial se instruye a los Ministros Responsables del Comercio que inicien las negociaciones correspondientes al ALCA de acuerdo con la Declaración Ministerial de San José, de marzo de 1998. Se reafirma la determinación de concluir las negociaciones del ALCA a más tardar en el año 2005 a lograr avances concretos para finales del presente siglo, y a que este Acuerdo constituya un compromiso único (*single undertaking*).

6) El desafío de la integración internacional o lo que la CEPAL ha denominado “regionalismo abierto”; que se manifiesta en el imperativo aceptado de realizar esfuerzos conducentes a mejorar la inserción internacional de los países de la región e incorporarse a mercados globalizados o a otros bloques económicos que sean funcionales con los planes de integración subregional o regional.

El “regionalismo abierto” permite a los países de la región adquirir compromisos múltiples que no se limitarían a la región latinoamericana y contemplaría la adopción de compromisos comerciales simultáneos de libre comercio con el ALCAN, la Unión Europea y otros bloques económicos o países, principalmente del Asia-Pacífico, en un contexto de amplio multilateralismo. Este concepto requiere ser examinado con mayor detenimiento y algunos expertos y operadores dudan de su aplicabilidad. El concepto es muy útil para describir la realidad actual del escenario económico internacional pero no aborda los instrumentos y mecanismos necesarios para “gestionarlo”.

7) El megadesafío de la integración global, que significa la compatibilización de los retos precedentes con las urgencias de corto plazo y con los objetivos a largo plazo, en un contexto mundial que emite señales confusas o a veces contradictorias, que impone que se evite

plantear en términos de dilema los esfuerzos de adaptación a un mundo cambiante y la necesidad de afrontar los singulares problemas de orden doméstico.

Las teorías o prácticas de los círculos concéntricos pierden relativamente su capacidad instrumental al existir una importante simultaneidad en el desarrollo de los procesos, la llamada “geometría variable” puede servir como un instrumento complementario pero no soluciona todos los problemas. El dilema está sujeto a cómo conciliar en forma simultánea los niveles de ambición deseados con los tiempos que se fijen entre dos fuerzas no excluyentes pero difíciles de compatibilizar como son la profundización y ampliación de los procesos de integración.

6. Déficit(s) y capacidades de respuesta

Para abordar el “megadesafío pluridimensional de la integración global” y como materia de reflexión para avanzar en la dirección propuesta, se propone partir de algunos de los grandes “déficits” de la integración en la región latinoamericana.

Se pretende situar estos déficits más allá de los parámetros económicos o comerciales que suelen presidir la evaluación de estos procesos que son, además, donde normalmente se concentran los debates y los análisis. Hemos seleccionado un término usualmente utilizado en el lenguaje económico con el objeto de describir las falencias que adolecen los procesos de integración de la región y que en general no atraen la atención que, a nuestro juicio, éstos se merecen. Muchos de estos déficits se presentan en la realidad en forma conjunta o interdependiente. Por ello serán abordados juntos o separados, en singular o en plural y sin respetar demasiado la “gramática”.

Podríamos denominar al conjunto de ellos, déficits de capacidades de respuesta, los cuales cabe asociar estrechamente al aumento de las exigencias que se derivan de una integración heterodoxa, múltiple y simultánea. Estos déficits no se presentan sólo al operador público ya que el operador privado (empresas, sindicatos y organizaciones sociales) y la sociedad civil en general también tienen que dar respuestas a una creciente demanda y exigencia para formular y gestionar la creciente interdependencia, la diversidad, la complejidad, la incertidumbre, la inestabilidad y el cambio constante que implica esta integración pluridimensional.

Cuando se fijan objetivos ambiciosos y sobre todo un cronograma de ejecución exigente se requieren, además de voluntad y apoyo

político, importantes recursos humanos y materiales. Aumentar las capacidades de respuesta y crear otras adicionales para afrontar los múltiples desafíos que exige la telaraña de acuerdos existentes no se logra en un corto plazo. Para ello es necesario un programa preparatorio con una estrategia y tiempos bien calibrados con los distintos cronogramas de ejecución.

A pesar de los grandes avances de la integración realizados en los últimos años en la región, es necesario tener presente que se ha partido de una base con importantes déficits acumulados de las últimas décadas que se han sumado a los emergentes por la propia dinámica actual. El primero de los déficits a remarcar se refiere a lo que podría denominarse "déficit de direccionalidad", que está íntimamente relacionado a la definición o indefinición de los objetivos estratégicos y que se manifiesta en ocasiones en la imprecisión de los fines buscados, los deseados y los declarados y las metas objetivamente realizables. El desarrollo de un programa de acción con diseño estratégico que combine un alto grado de precisión con la flexibilidad que requieren los tiempos actuales se presenta como prioritario.

El segundo déficit que podría llamarse "déficit de gestionabilidad y de gobernabilidad" se presenta a tres niveles. El primero de ellos es el déficit de gestión y de gobernabilidad nacional, que suele percibirse como una inadecuación de los sistemas de organización tecnoburocráticos entre las entidades públicas nacionales y entre éstas y las provinciales o estatales, así como los déficits de gobernabilidad originados entre estas entidades y la sociedad civil. La capacidad de coordinación entre estos actores para construir la posición negociadora en un proceso de integración, así como la rápida adaptación nacional a los resultados de la negociación se presenta como vital para un proceso de negociación continuado como es la integración. Esto hace que la articulación sea cada vez más compleja y difícil entre la administración pública central, los Ministerios de Relaciones Exteriores o Comercio que normalmente coordinan la posición negociadora, y por otra parte, los Ministerios de Economía, Industria, Hacienda, Bancos Centrales y los niveles estatales o provinciales y también municipales. El déficit de gobernabilidad que se presenta entre el aparato del Estado y sectores activos de la sociedad civil como las confederaciones empresariales, las Cámaras de Comercio, los sindicatos y las restantes organizaciones sociales es creciente, dado el desborde provocado por la misma vitalidad del proceso de integración.

También consideramos la existencia de un déficit de gestión y de gobernabilidad a nivel intra-proceso, es decir el originado por la interacción de los actores nacionales públicos y privados y las instancias comunes, coordinadas o intergubernamentales, existentes al interior de un proceso de integración. La ausencia o debilidad de mecanismos y procedimientos de gestión y de gobernabilidad bien consolidados y precisos para articular todos los procesos de formulación, negociación y ejecución entre actores profundamente heterogéneos, por un lado, y las dificultades emergentes de la existencia simultánea de una zona de libre comercio, una unión aduanera en consolidación y un mercado común previsto en corto plazo, por el otro, puede transformar este déficit en un obstáculo crucial. Un nivel de interdependencia en incremento acelerado y los desbordes naturales imponen la necesidad de acercar, armonizar, coordinar y crear posiciones comunes en forma permanente y los nuevos desafíos emergentes hacen que las instituciones, aún incipientes, o bien el sistema que se dispone actualmente no estén adaptados a las nuevas necesidades. Una vez superada la etapa de transición e instalados en la de consolidación la integración negativa va dejando lugar a la integración positiva y a una mayor unidad de acción.

En un tercer nivel ubicamos el “déficit de gestión y de gobernabilidad” que podríamos llamar inter-procesos, que se expresa en la difícil cohabitación de la miríada de esquemas y programas de integración en curso, cuya compatibilidad recíproca en el plano de los compromisos asumidos por las partes pone en serio riesgo la de por sí ardua labor de articulación y convergencia que instituciones como ALADI vienen preconizando. ¿Cómo se articulará la nueva telaraña de acuerdos? ¿Cómo vamos a gestionar o gobernar o hacer converger, o hacer compatibles el Pacto Andino, el MERCOSUR, el Grupo de los Tres, el ALCSA, el ALCA y los más de treinta acuerdos bilaterales de libre comercio y de integración *fronteriza* que además funcionan a distinto ritmo y niveles de ambición? ¿Cómo se podrán armonizar o articular las ya iniciadas relaciones entre estos procesos y los de otras regiones integradas del mundo? ¿Cómo funcionará en este entramado de acuerdos lo multilateral, la arquitectura global? En definitiva se trata de un puzzle de alta complejidad difícil de gestionar y gobernar.

El “déficit democrático y social” es el tercero de los déficits al cual queremos hacer referencia. El déficit democrático es aquel relacionado con la limitada participación o marginalización de actores en los procesos de integración, que, en América Latina, aunque aún no se ha manifestado en forma explícita, existe en forma latente. Cabe tener en

cuenta que, ello tampoco fue patente en Europa, hasta el momento en que se puso de manifiesto, durante la crisis provocada por la aprobación del Tratado de Maastricht, que evidenció que cuarenta años de evolución y desarrollo de un modelo de integración podían verse destruidos, en cuanto la ciudadanía no se sintiera participe en el diseño de esa nueva etapa del proceso de integración. Encarar hoy activamente este déficit a pesar de su limitada manifestación sería muy conveniente para prevenir posibles futuros bloqueos en el dinámico proceso de integración que vive la región. El déficit social de la integración es el provocado por el mismo proceso y que se acumula al déficit social histórico, al déficit de la “década perdida” y al déficit social provocado por efectos de las políticas de ajuste. La integración tiene altos beneficios pero tiene también costos y los sociales son proporcionalmente importantes en el inicio del proceso. ¿Cómo evaluarlos y evitar desequilibrios entre los costos y beneficios?; ¿cómo distribuirlos?; ¿por sector, por país, por región?; ¿con qué recursos? Ellas son, entre otras, las necesarias respuestas para paliar este déficit de muy alta sensibilidad incrementado, además, por el importante nivel del desempleo actual.

El cuarto déficit, el llamado “déficit de capacidades jurídico-institucional”, se diferencia del déficit de gestión y de gobernabilidad. Estos últimos pueden ser abordados sin entrar en el debate sobre intergubernamentalidad *versus* supranacionalidad, el cual sí es de institucionalidad, aunque sea un falso dilema ya que estas no se presentan en forma pura en ninguna experiencia conocida. ¿Cuánto de uno y cuánto de otro y en qué momento? Ese es el verdadero o más productivo debate. El debate que no es posible dejar de abordar cuanto antes es el déficit de capacidades jurídicas. Este déficit está enmarcado en la relación existente entre lo negociado y pactado y lo cumplido. La agenda de la integración es actualmente muy dinámica y existen dificultades en cumplir, o internalizar lo pactado en forma rápida y efectiva. Para ello necesitamos capacidades jurídicas nacionales y conjuntas o comunes para cumplir cabalmente lo pactado y que Estado y sociedad civil se sientan respaldados y protegidos jurídicamente. Los mecanismos de solución de controversias tendrán que perfeccionarse en forma y tiempo; los procedimientos complejos y las demoras son signos inequívocos de inseguridad jurídica, déficit central y vital a superar en un proyecto asociativo de alta complejidad como es la integración.

El quinto es el “déficit de seguimiento-monitoreo y evaluación” que en forma permanente deberían realizarse al menos a los dos acuerdos subregionales más activos en la región. En ambos no se ha realizado

un seguimiento y un monitoreo sistemático del proceso y menos aún un sistema de evaluación permanente. Existe una limitada y poco elaborada memoria histórica del proceso negociador a nivel nacional y a nivel común. La Secretaría Administrativa del MERCOSUR todavía no cumplía esa función hace unos años en el nacimiento del Tratado de Asunción y tampoco la ejerció sistemáticamente la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC). Esta última, al tener una estructura institucionalizada, logró una política de seguimiento y monitoreo más permanente, pero no por ello suficiente. Sólo a partir de Ouro Preto, la Secretaría Administrativa del MERCOSUR se ha consolidado como una Secretaría Permanente, con lo que podrá atacar estos déficit de seguimiento-monitoreo y evaluación cuando se dispongan de más recursos financieros y humanos comunes para abordarlos. De igual modo la flamante Secretaría de la Comunidad Andina tiene como uno de sus primeros objetivos superar estos déficits.

El sexto, el “déficit de información y comunicación”, es nodal ya que si este no se supera en forma permanente pone al proceso en constante riesgo de crisis. Cuando queremos construir una posición negociadora rápida, efectiva y eficiente y perdurable en el tiempo en el marco de un proceso de integración sólido y con respaldo y que no sea resistido por los sectores económicos, políticos y sociales involucrados, el déficit de información y comunicación tendrá que ser abordado en forma rápida, simultánea y permanente a distintos niveles. El primero de ellos a abordar será el déficit de información y comunicación al interior de la agencia o ministerio coordinador y el generado por la articulación entre éste y los otros ministerios del Estado central. El otro nivel identificable es aquel generado por la articulación entre estas agencias centrales y las entidades provinciales, estatales y municipales. El tercer nivel de información y comunicación está enmarcado por la compleja maraña de instituciones oficiales y la sociedad en su conjunto, principalmente los sectores económicos. La superación del déficit de información y comunicación implica entonces coordinarse mejor hacia adentro y abrirse, ser transparentes, hacia afuera. Mejorar los canales y el “diálogo” entre los principales actores involucrados es la clave central, además, para mejorar la direccionalidad, la gestión y la gobernabilidad y el déficit democrático que, al mismo tiempo, son clave fundamental para consolidar un proceso de integración en evolución constante.

El último déficit al que haremos mención es el “déficit de formación”. Este está íntimamente relacionado a todos los otros déficits señalados anteriormente, sobre todo al de direccionalidad. Sin claridad de direccionalidad estratégica podremos abordar con dificultad el déficit de

formación que tenemos hoy, pero no el que tendremos que superar en las distintas etapas de integración. La región parte además con un déficit de formación de cuadros públicos y privados acumulado en las últimas décadas. Articular las distintas etapas de la integración propuestas en la región que van desde una zona de libre comercio hasta un mercado común con el proceso de profundización y ampliación y los ritmos y los modos de formación que serán necesarios constituirá también uno de los factores claves de la consolidación del proceso de integración.

El sector privado, la administración pública y la sociedad civil en su conjunto tendrán que prepararse para afrontar simultáneamente las demandas y exigencias de una zona de libre comercio, una unión aduanera y un mercado común, ya que en la realidad se presentarán durante un tiempo en forma combinada. Probablemente, la agenda no se pueda cumplir como estaba predeterminada, pero si el objetivo es un mercado común hay que prepararse para ello, y uno de los elementos esenciales para prepararse para este gran desafío es la formación. Las academias diplomáticas, los institutos nacionales de administración pública, las universidades, las escuelas de negocios y otras instituciones de formación, tendrán que coordinarse para compatibilizar y aprovechar los escasos recursos disponibles y afrontar este fundamental y central déficit de capacidades de respuesta.

En este marco superar los déficits democrático y social para afrontar los múltiples y simultáneos desafíos de integración se presenta por lo tanto como clave, prioritario y variable básica de la que dependen en gran medida los otros déficits.

7. Déficit democrático y social

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 y la escasa o nula participación de otros agentes que gravitan sobre un proceso de integración, lo que conlleva en ciertas ocasiones un serio riesgo de elitización de los mismos con posible aumento de oposición a los procesos de integración. Muchas veces más por sentimientos de marginalización o limitada participación que por diferencias sustanciales con el proyecto como lo confirman encuestas seriamente realizadas en la Unión Europea, MERCOSUR y otras regiones integradas.

El déficit social de la integración se acumula al déficit social histórico, al déficit de la "década perdida" y al déficit social originado por

ciertos efectos de las políticas de ajuste. La integración regional tiene altos beneficios pero tiene también altos costos y los sociales ocupan un importante lugar. El evitar profundos desequilibrios y dar respuestas para paliar este déficit es de vital importancia para la continuidad y perdurabilidad de todo proceso ambicioso de integración.

Los déficits democrático y social ocupan un lugar central en la relación entre el Estado y la sociedad, la gobernabilidad es su nexo. La articulación de la gobernabilidad con la direccionalidad "política" y la gestionabilidad "tecnoburocrática" forman un todo orgánico e interdependiente. Cada uno en la búsqueda de sus valores supremos, el mayor desafío consiste en cómo conciliarlos y equilibrarlos. Definir o identificar en cada uno de los niveles de integración, el nacional, el subregional y el internacional el grado necesario de coordinación de la direccionalidad, gobernabilidad y gestionabilidad más adecuada permitiría garantizar, en alguna medida, por medio de un reordenamiento y reasignación permanente de funciones y de competencias, sean éstas en forma centralizada o descentralizada entre los distintos niveles, un máximo posible de transparencia, participación, legitimidad, confianza, responsabilidad, conducción y liderazgo, consenso, credibilidad y eficiencia y eficacia.

El grado de déficit democrático y social soportable depende del nivel de ambición de los procesos de integración. Estos procesos son, como se ha señalado, elitistas en sus orígenes. En su concepción y formulación los procesos se inician por un grupo reducido de altos funcionarios y expertos que cuentan con apoyo político e instrucciones generales. La participación de otros sectores va ampliándose a medida que avanza y se materializa el proyecto. Lo que nace en principio como una iniciativa de gobierno, de arriba hacia abajo y cargado de alta voluntad política tiene que transformarse posteriormente en una iniciativa sentida por la sociedad civil en su conjunto, que es en definitiva la fuerza motriz que tendrá que asumir la materialización del proyecto y el impacto socio-económico.

Este proceso de apropiación del proyecto por parte de la sociedad civil no es automático y mucho menos permanente, como lo ha demostrado el sorprendente aumento de la oposición al acuerdo de Maastricht. El secreto, pues, parece estar entonces en cómo articular en forma creativa y continua los actores centrales del proceso, el Estado y la sociedad civil. El surgimiento de nuevas fronteras entre estos actores y el replanteo permanente de sus roles así como un proceso de declinación de los actores clásicos y la emergencia de otros nuevos dificultan el análisis y la durabilidad en la validez de los resultados de un programa de

participación. Asumidos los riesgos, y pretendiendo hacer una inicial incursión en esta problemática, se abordará en la forma siguiente:

Desde el Estado:

En gran parte de los sistemas presidencialistas que detentan un ejecutivo fuerte se manifiesta en general un limitado papel de los congresos al definir los lineamientos de las relaciones políticas económicas y comerciales exteriores y se acentúa el carácter intrínsecamente cerrado del proceso de adopción de decisiones, formulación y negociación en estos campos. El alto grado de centralización histórico de los sistemas unitarios y federales de la región incrementa sustancialmente esta tendencia. Por otra parte, el aumento del peso de los asuntos económicos en las relaciones internacionales en detrimento de los asuntos políticos, el encuadre creciente al que están sujetos los Estados y sus poderes por los organismos económicos y financieros internacionales y la propia convergencia que exigen los procesos de integración y globalización limitan los márgenes de maniobra del Estado, y desequilibran la relación entre los poderes haciendo necesario en algunos casos una "republicanización del Estado" o la búsqueda de un nuevo equilibrio entre los tres poderes.

En este marco general, lo puramente interestatal e intergubernamental no es suficiente para generar relaciones sólidas y duraderas entre países a medida que avanza la construcción de procesos de integración ambiciosos. La interdependencia generada limita las decisiones tomadas únicamente en base a preferencias de la sociedad nacional, ya que una decisión de uno de estos países tiene un impacto directo en la sociedad de los otros países miembros. Una articulación intersocietal estable y duradera tiene por lo tanto que acompañar a los otros poderes (sobre todo al gubernamental), para fortalecer el proceso. Esta articulación servirá de base a la construcción de una futura "sociedad civil" regional o subregional que complemente y no sustituya a la nacional.

Desde la sociedad civil:

Además, de la dificultad propia de definir qué es y hasta dónde llega lo que entendemos por sociedad civil, podemos decir que ésta es hoy cada vez más compleja, heterogénea y cambiante. En particular en América Latina la sociedad civil ha sido históricamente débil y el cambio acelerado del medio en que vivimos provoca además reacción inmediata o desafección de la ciudadanía frente a ciertos temas considerados

complejos, lejanos o imposibles de influir. La falta de rápidos y fluidos canales de participación social, de operadores y ejecutores sociales más proactivos se suma a los nuevos campos de actuación del ciudadano y los nuevos problemas que emergen en el plano local, provincial-estatal, nacional, regional y global. El concepto de ciudadano trabajador-empresario se ve revitalizado por el de ciudadano consumidor-cliente y la revalorización de la llamada “calidad de vida” reorientan las formas de participación y organización de la sociedad civil para influir en la definición de los “nuevos temas” emergentes.

Repensar el papel del ciudadano como eje de la reforma del Estado, de la integración y de la globalización es también replantear los temas originados por la unidad y diversidad de identidades y culturas que la nueva situación provoca. La internacionalización y la globalización nos incorporan al mismo tiempo a un mundo multicultural y a un mundo más unificado y homogeneizado marcado por un “estilo californiano de vida” transmitido por TV satélite e Internet. Estos mundos se completarán o entrarán en conflicto con el de las identidades nacionales, regionales y locales.⁴ Los riesgos de que se produzca un “choque de civilizaciones” como lo plantea Huntington aumentan. Las tecnologías sobre todo la telemática están produciendo importantes diferencias hasta entre las generaciones de una misma familia y habitantes de un misma ciudad o país y homogeneidad en intereses, gustos y preferencias con otras personas que viven en otras partes del mundo, pero que tienen acceso a la misma información.

La transición entre dos siglos y la globalización que estamos viendo nos abre el camino a otros territorios de organización, solidaridad y cooperación entre la sociedad civil, el ciudadano y el Estado de un mismo país y entre países. Los riesgos de este movimiento, de esta transición desregulada, de apertura indiscriminada y anárquica y destrucción creativa son importantes. Los riesgos y desafíos en este campo son variados, restaurar la comunidad de pertenencia y solidaridad sin caer en tribalismos o limpiezas étnicas, superar la crisis de la familia, superar las cuestiones culturales originadas por una reemergente y constante migración y movilidad laboral, las megaciudades y sus barrios-países y el efecto multicultural y al mismo tiempo homogeneizante de Internet. En resumen, significa plantearse el salir de la crisis del modelo de “crisol de razas” con una cultura dominante que primó en los últimos siglos, con

⁴ Ohmae, Kenichi, *De l'État Nation aux États Régions*. (París: Dunod, 1996), pp. 38-40; Held David, *Democracy and the Global Order*. (London: Nemo, Philippe, Polity Press, 1996), p. 235.

otro modelo que tendrá que convivir con distintas culturas, en un mismo espacio real y virtual.⁵

La reformulación y el fortalecimiento de la actual sociedad civil tienen que estar acompañados de la emergencia de una nueva ciudadanía multidimensional complementaria a la nacional. Algo así como prepararse para ser sociedad civil y ciudadano global al mismo tiempo que sociedad civil y ciudadano regional, nacional, provincial o estadual, y local. Algunas de ellas ya existen y tendremos que reformularlas, y otras no existen y tendremos que inventarlas o crearlas. Este proceso resulta ser en la actualidad más apremiante que nunca en un contexto de integración múltiple y simultánea marcada por una globalización sin precedentes.

Con respecto al déficit democrático:

La simultaneidad y convergencia en la consolidación de los procesos de democratización en la región ha sido fundamental a la hora de definir los actuales procesos de integración regional. Sin embargo, la relativa heterogeneidad de los actores políticos, las diferencias de desarrollo económico y social entre los países y la falta de familias políticas, sindicales y organizaciones empresariales han impedido, en algunas ocasiones, el logro de rápidas y ágiles posiciones comunes. La creación de mecanismos de construcción de confianza mutua e incremento de consensos podrían estimular y retroalimentar el proceso.

Las nuevas organizaciones creadas sobre todo a nivel subregional en los noventa superan en número y calidad las conformadas a lo largo de toda la historia. Sindicatos, industriales y comerciantes, organizaciones sectoriales, consumidores, empresas de servicios, universidades, ONGs y en forma todavía incipiente los partidos y otras organizaciones sociales van tejiendo mallas MERCOSUR, Andinas, centroamericanas y caribeñas. La necesidad de cerrar aún más el tejido de la malla va en aumento a medida que el proceso se profundiza y se amplía a otros países incrementándose cuantitativa y cualitativamente las relaciones con otras regiones integradas.

El estudio de mecanismos democráticos comunes o de apoyo mutuo para superar crisis orgánicas y estructurales así como crisis coyunturales de orden económico, social y político se presenta como un factor aglutinador y de consolidación del proceso. La defensa de la democracia en el marco de la integración es fundamental como criterio político de

⁵ Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural*. (Barcelona: Paidós, 1996), p. 13-23.

solidaridad común. En este sentido, incluir una cláusula democrática como reaseguro y medida preventiva en los acuerdos de integración es fundamental a la hora de amarrar la consolidación democrática a la consolidación económica que brinda un proceso de integración.

En este marco de ideas podría sostenerse que si la reforma del Estado pone más el acento en las reglas que gobiernan sus relaciones o en la redefinición de sus misiones y sus pautas de articulación con la sociedad que en la mera transformación de su burocracia o en la actuación del Estado como afirman,⁶ debería ser acompañada esta reforma de una reforma de la "Sociedad Civil", reformular el concepto de lo "cívico" y generar una nueva responsabilidad (*accountability*) compartida. En ese sentido, la crisis de representatividad y participación sería más bien una crisis de sociedad que una crisis de una institución u organización.

El papel del gobierno, la burocracia, el parlamento, y la justicia así como la de los partidos depende de su interpretación por la sociedad y de la legitimidad de sus actos tomados en el marco de un proceso integrativo. La no legitimidad de los actos, en este sentido, resulta ser al final de cuentas el origen por excelencia de todo déficit democrático. Dos instituciones más acentuadamente que las otras tendrían que rediseñar su papel y revitalizar su participación en estos procesos para disminuir este déficit: el parlamento y los partidos políticos.

El papel de los parlamentos en los procesos de integración es difícil de definir con claridad. La tendencia es que los parlamentos participen cada vez menos en los procesos de integración y en las relaciones exteriores en general. Esta tendencia en favor de los Ejecutivos acentúa el déficit democrático. Dotar a los legislativos de sistemas de información y análisis y comunicación con las agencias y actores involucrados, de apoyo técnico a las comisiones especializadas, y tener en cuenta en las reformas constitucionales la interdependencia que existe hoy entre el plano local, nacional, regional y global, e incorporar la dimensión parlamentaria en todo acuerdo de integración, pueden ser formas de paliar estas tendencias pero su efecto es de mediano plazo.

La ausencia de agrupaciones políticas y sociales militantes de la integración a favor o en contra así como el escaso debate entre maximalistas y minimalistas que ha acompañado siempre este tipo de proceso constituyen fenómenos notorios en la región. Superada la rigidez ideológica de la post Guerra Fría, pocos partidos han incorporado en forma

⁶ Oszlak, Oscar, "Estados Capaces: Un desafío de la Integración", *Documentos de Trabajo de CEFIR*, 1996, p. 7; y Echebarria, Koldo, "Nuevas Fronteras del Estado y la Administración Pública", *Documentos de Trabajo del CEFIR*, 1996, p. 12

militante una posición en contra o a favor de la integración, y todo parece indicar, salvo raras excepciones, que los desacuerdos son más tácticos que estratégicos, al menos aparentemente. El "consenso" de fuerzas políticas y motrices es fundamental para el sustento de todo proceso de integración pero éste tiene sus riesgos cuando es pasivo o reactivo y no proactivo.

Las causas de esta tendencia son diversas. Sin embargo, algunas se pueden explicar por la profunda crisis de identidad que viven los partidos, manifiesta entre otros por su rigidez organizativa y en ocasiones por el déficit democrático interno, por las tendencias actuales hacia candidatos sin partido, creación de partidos *ad hoc* y coaliciones o agrupaciones más o menos permanentes de gran número de pequeños partidos y facciones. Por otra parte, los partidos actuales tradicionales o nuevos tienen menos programas electorales concretos y son cada vez más programáticos, inspirados en intereses difusos de centro para atraer todas las tendencias.

La crisis llega en un momento de casi nula reforma o modernización sobre todo cuando ésta es comparada con otras formas de organización social que sí han sufrido profundas transformaciones en la última década. La pérdida del monopolio de expresión e intermediación ciudadana ha sido producto entre otros factores de la limitada reacción a los cambios tecnológicos y al efecto de éstos en las nuevas formas de organización social. La creciente interdependencia entre los niveles de organización y relación entre lo subnacional, nacional, regional y global no ha sido suficientemente tomada en cuenta.

Cuando la irreversibilidad del proceso integrativo está confirmada por la realidad del mercado, el reaseguro que otorga el entrecruzamiento de los intereses económicos y comerciales y los altos niveles de interdependencia generados, hace que la propia sociedad civil actúe y garantice el cumplimiento y la vigilancia de la gestión y de la gobernabilidad del gobierno y el Estado de Derecho del proceso democrático en su propio país y en los otros países que participan en el mismo proceso de integración. Sin embargo, estas acciones no resultan ser suficientes. Un papel renovado y proactivo entre parlamentos nacionales, instancias comunes y partidos políticos es condición fundamental aunque no única para la superación del déficit democrático y la consolidación de estos procesos.

Mantener el consenso, la confianza y la legitimidad de un proyecto de integración es una tarea titánica dada la necesaria continuidad y permanencia del desafío y el mantenimiento de resultados que en

general se manifiestan en el mediano y largo plazo. No asumir los costos de la integración por la vía de explicar decisiones que pueden ser consideradas impopulares como “causas o efectos” que imponen los “otros” transfiere responsabilidades que no son transferibles y acentúa una tendencia que el ciudadano puede sentir sobre la integración como un proceso que lo aleja cada vez más del centro de decisión que afecta su cotidianidad.

La idea-fuerza necesaria para poder hacer avanzar un esquema de integración no puede fundamentarse solamente en los beneficios económicos del proceso ya que los mismos son limitados y más bien de elevados costos en su inicio. Los inminentes costos y beneficios globales y sectoriales en el corto y el largo plazo imprimen a la arquitectura de la integración la necesidad de mantener un alto grado de transparencia sobre la negociación y sus impactos, así como un alto grado de participación de los actores afectados. Esto es fundamental a la hora de determinar las actitudes en favor o en contra de la integración y es necesario saber que todo proceso de integración tarde o temprano involucra al aparato del Estado y a la sociedad civil. Para que este proceso tenga la perdurabilidad, continuidad y estabilidad necesaria para consolidarse resulta necesaria una búsqueda permanente de un equilibrio de participación de todas las fuerzas políticas, sociales y económicas.

Con respecto al déficit social:

El debate nacional que se genere sobre los ganadores y los perdedores de este proceso así como la búsqueda de mecanismos para reducir el costo social tiene que ir acompañado en cierto momento del desarrollo de una institucionalidad o instrumentos por el que se obtengan y asignen recursos con otros criterios que los meramente nacionales. Estos deberían permitir evaluar los costos sociales provocados directa o indirectamente por el proceso y los sectores o regiones a los cuales asignarles recursos.

El desarrollo de una cultura y un accionar solidario extranacional imprime un concepto de cohesión económica y social regional (integración social), que se agrega al nacional conformando un cimiento de estabilidad esencial y básico de todo proyecto ambicioso y de larga duración como es la integración. Es más realista en los primeros años evitar los desequilibrios excesivos entre los costos y los beneficios originados por el proceso de integración que pautar la distribución de los beneficios. Las diferencias de desarrollo existentes, el déficit social acumulado de la década perdida y las políticas de ajuste acentúan el impacto y los

problemas de distribución de costos y beneficios. Sociedades duales, a dos o tres velocidades y excluyentes despiertan el fantasma de la desintegración social.

La simultaneidad de los procesos internos, con los procesos de desregulación y regulación regional configuran un contexto de alta complejidad en tensión constante con las fuerzas de la globalización. Este estimula a su vez procesos, por un lado, convergentes y homogeneizadores en ciertas áreas y divergentes y disímiles en otras. La búsqueda desenfrenada por una competitividad global incrementa las diferencias y los desacuerdos entre los países que participan en un proyecto común. Compartir o ponerse de acuerdo, en este contexto, sobre cuestiones como *dumping* social, cláusulas sociales o cohesión social se torna cada vez más difícil y necesario. Conciliar los binomios solidaridad y competencia y distinción e igualdad en un contexto de integración es aún más complejo que conciliarlos a nivel nacional.

Para abordar esta cuestión tendríamos que encontrar respuestas a algunas preguntas básicas como: ¿qué grado de integración?, ¿qué modelo de sociedad?, ¿qué nivel de solidaridad nacional y regional queremos o estamos dispuestos a aceptar?, y ¿qué costos estamos dispuestos a pagar?

Las diferencias de las que partimos entre países en términos de historia, raíces, consolidación y experiencia política; niveles de desarrollo y cohesión económica, social, humana, cultural, religiosa, geográfica y climática; y grados de integración territorial, así como sentimientos y percepciones sobre el presente y futuro son importantes. Sin embargo, éstas coexisten con otras muy importantes que compartimos y tenemos en común. En este marco de diferencias y similitudes nos queda saber qué es lo que deseamos, podemos y o deberíamos hacer juntos y qué es lo que deseamos, podemos o deberíamos hacer separados.

Algunas preguntas que pueden diseñar y orientar el camino y contribuir al debate en curso sobre este tema son las siguientes:

¿Cómo paliar los efectos negativos, los costos, y cómo distribuir los beneficios del crecimiento y el derrame originado por un proceso de integración?

¿Qué nivel de armonización, mutuo reconocimiento o estándares mínimos a la libre circulación de bienes, servicios, capitales y también factor trabajo o personas son necesarios o aceptables?

¿Qué programas compartidos o comunes en campos como los de enfermedades endémicas, medio ambiente, narcotráfico y otras cuestiones sin frontera son necesarios o aceptables?

¿Qué nivel de diferenciación y/o de uniformidad cultural, social, política y económica se desea y cuál es la que va o podría darse?

¿A qué nivel de integración de nuestras sociedades civiles podemos o queremos llegar?

Estas preguntas parecen conducir a otras, como un paso intermedio y necesario para iniciar la búsqueda de respuestas:

¿Cuáles son las fuerzas motrices de la integración y cómo participan éstas en este proceso?

Intentaremos dar respuesta a las dos últimas interrogantes.

El retiro o repliegue relativo de algunos de los actores tradicionales y la emergencia de nuevos y renovados en la escena regional modifica las clásicas formas de presión caracterizadas por oportunismos, proteccionismos y resistencias al cambio. Los mecanismos de representatividad y participación, las formas de relacionarse y la metodología del diálogo se modifican también en forma profunda.

Empresarios y sindicatos, aparato del Estado y organizaciones políticas y socio-económicas tradicionales han visto surgir, además de los cambios referidos, el llamado “tercer sector”, un verdadero tercer pilar del mundo moderno, bisagra entre lo público y lo privado. La proliferación de organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales de carácter local, provincial o estadual, nacional, regional, internacional y global se ha multiplicado en los últimos años. Las mujeres, jóvenes, desempleados, consumidores, ecologistas, el ciudadano Internet y los municipios, provincias, entidades estaduales, regiones o zonas fronterizas entre otros, han irrumpido en la escena como nuevos actores emergentes.

¿Cuáles son las nuevas formas de relación, participación y representación que son necesarias en un proceso integrativo?

Una respuesta inmediata es sin dudas: depende del grado de profundización y ambición del proyecto común. Sin embargo, en la realidad los caminos y objetivos trazados se modifican a medida que avanza el proceso lo cual conlleva transformaciones continuas en las formas de relación, participación y representación.

La multiplicación de las relaciones entre los actores y las instancias que participan en un proceso de integración es cuasi infinita. Es por ello que se necesitarán reglas, renovados y nuevos caminos, construcción de puentes y autopistas reales y virtuales en forma permanente a medida que aumente el tráfico.

Las formas de participación se verán también afectadas por este movimiento permanente. Instrumentar y fomentar ámbitos y nuevas formas de participación, negociación y discusión entre empresarios, sindicatos, consumidores y otros actores del "tercer sector" y gobierno de un mismo país y entre los países participantes de un esquema de integración será esencial para mantener el espíritu integrador. Temas como competitividad y empleo, reconversión y formación, medio ambiente y calidad de vida son esenciales a la hora de definir criterios comunes.

La cuestión de la representatividad es también central para el avance de estos procesos. Los comités económicos y sociales nacionales y regionales clásicos y los foros consultivos son instancias importantes, pero no suficientes dadas las transformaciones económicas y organizacionales producidas en la última década. Un complemento como puede ser una mesa de trabajo nacional de permanente consulta entre las partes "tradicionales" y los nuevos actores que están representados a nivel nacional, que podrían estar al inicio representados por un colectivo común. En este marco, la representatividad de los nuevos actores emergentes no sindicalizados u organizados de forma tradicional estaría solucionado. Sin embargo, esta forma tendrá que ser flexible y abierta y sujeta a permanentes cambios que acompañen el desarrollo del proceso.

La preferencia por el *lobby* y las relaciones directas ya instauradas y tradicionales de los grupos de presión y de interés y de otros actores individuales y organizados poderosos, no tiene que excluir otras formas novedosas y menos individualistas, que genera el ámbito común institucionalizado de un acuerdo de integración. Las formas de relación que crean estas entidades más o menos comunes no reemplazan las clásicas, sino las complementan y completan creando consenso, confianza mutua y aumento del poder de negociación, que termina siendo mayor que lo que daría la suma de las partes.

Los parlamentos nacionales y las instancias parlamentarias subregionales y regionales tendrán también, en este contexto, que potenciar formas de representatividad alternativas y de mayor permanencia en tiempo y espacio que las desarrolladas hasta la actualidad.

Los niveles de ambición y los desafíos múltiples y simultáneos de integración sumados a los déficits acumulados y los emergentes ponen el déficit democrático y al social en alta tensión. Un sistema que coordine un buen grado de direccionalidad, gestionabilidad y gobernabilidad, en suma de institucionalidad, se convierte en vital a la hora de hacer funcionar en forma permanente un conjunto de interacción humana tan complejo como es el que se genera en un proceso de integración.

Como propuesta, aunque puede parecer abstracta a simple vista, se buscará construir un soporte para la acción que permita atenuar los déficits abordados.

8. A modo de conclusión

De un círculo vicioso a un círculo virtuoso

A modo de conclusión, y como propuesta, se intentará partir de un imaginario triángulo cuyos tres lados serán llamados direccionalidad, gestionabilidad, gobernabilidad. Estos tres lados sostendrán el “círculo de coordinación” que ha sido hasta el presente sobre todo vicioso y que debería transformarse en un círculo de tipo virtuoso, que permita disponer de nuevas capacidades para gobernar nuestro presente y futuro próximo.

Dror⁷ nos da algunas pistas para que podamos centrar un debate cuando se refiere al déficit de capacidades para gobernar. La gobernabilidad es un concepto complejo de definir y una realidad compleja de realizar. Esta se manifiesta principalmente en la relación Estado-sociedad civil. En el marco de un proceso de integración, conocer cómo funciona esa relación entre los aparatos de los Estados y las sociedades civiles nacionales de los países miembros de un proceso de integración y de otros que no lo son es fundamental para la perdurabilidad de los mismos. La gobernabilidad en un proceso de integración debería entonces plantearse como de actuación diferenciada dependiendo en qué nivel, dimensión o fase actúe. Al menos pueden ser identificables tres posibles, por lo que podríamos llamarle gobernabilidad “trifásica”.

Sin definirlo como gobernabilidad, Oszlak subraya que hoy los Estados latinoamericanos afrontan un replanteo de las reglas de “juego que gobiernan sus relaciones con la sociedad civil, así como con otros Estados y sociedades nacionales”.⁸

La reforma del Estado que se está procesando, está íntimamente relacionada con este proceso de redefinición de gobernabilidad que llamamos “trifásica”. El rediseño del Estado sostiene Echebarria,⁹ sería insuficiente si no es capaz de romper las limitaciones de la “razón nacional, buscando razones regionales y globales”.¹⁰ En este orden de

⁷ Dror, Yehezkel, ponencia preparada para el Seminario-Reunión de Orientación “Horizontes Estratégicos de la Integración. Opciones para el Siglo XXI”, organizado por el CEFIR, Montevideo, 12 y 13 de noviembre de 1996.

⁸ Oszlak, Oscar, *op. cit.*, p. 2.

⁹ Echebarria, Koldo, *op. cit.*, pp. 5-6.

¹⁰ Dror, al hacer referencia al nivel regional, la llama la razón de Europa.

ideas, el autor expresa que reforma e integración responden a una lógica común ya que son la dimensión interna y externa de la crisis del Estado nacional.

En este marco de múltiples desafíos podría señalarse que, si por una parte podría ser necesario cada vez menos Estado, por la otra tendría que desarrollarse cada vez más gobierno o más gobernabilidad a distintos niveles para poder afrontar los desafíos que implica la integración múltiple y simultánea. Las condiciones que afectan la gobernabilidad son múltiples e interdependientes. Escoger dentro de ese aspecto sólo a aquéllas en que puede influir una institución determinada no constituye un buen enfoque, según opina Tomassini.¹¹

En este marco coincidimos con Echebarría cuando sostiene que el Estado se presenta como una pluralidad de instituciones, que representan a diversos poderes, funciones y ámbitos territoriales y que se ejerce cada vez más en procesos interorganizativos e interinstitucionales en los que se entrecruzan las actuaciones. De esta forma, la interdependencia resultante provoca que los aspectos críticos se sustancien en las fronteras de las entidades concurrentes y no en el interior de una sola administración. El autor sostiene que la gestión de las fronteras y de las transacciones entre instituciones se convierte en una dimensión crítica de la reforma del Estado. En el caso de la integración este esquema se potencia de forma casi infinita y compleja al incorporar otros niveles al nacional-subnacional como son el subregional-regional y el global-internacional y otros actores extranacionales.

El desarrollo de políticas públicas de integración, las instituciones, los aspectos jurídicos y las cuestiones económicas y comerciales han monopolizado prácticamente la atención, el debate y la práctica, pero muy poco o nada se ha trabajado en cuáles son las capacidades necesarias para materializarlas.

Partir de los siete grandes "déficits" a la hora de plantearse avanzar hacia los objetivos y desafíos de la integración ha permitido una aproximación al objetivo propuesto. Como ha sido mencionado, estos déficits no atraen la atención que se merecen y al presentarse en la realidad en ocasiones en forma conjunta, interdependientes o dependientes no son, por una parte, muy transparentes al análisis, y por la otra, son difíciles de superar. Muchos de ellos son parte de "déficits crónicos" acumulados en las últimas décadas en nuestras sociedades y Estados.

¹¹ Tomassini, Luciano, "Gobernabilidad y Políticas Públicas en América Latina", Foro "Los caminos de América Latina: Estado, Mercado y Equidad", paper BID, 1992, p. 2.

El objetivo no ha sido detectar e “inventariar” problemas o proponer un “recetario”. La propuesta es, según se indicó al inicio de este ensayo, identificar y desmenuzar someramente los centros neurálgicos en cada nivel de desafío para orientarlos en acciones más precisas de transformación y cambio. Identificar los déficits principales y las necesidades generadas en cada nivel y en cada etapa del proceso podría orientar la forma de mejorar las capacidades existentes, como generar las nuevas y los pasos que podrían ser necesarios anticipar en desarrollar las capacidades necesarias en un futuro próximo sin crear superávits. Se subraya este último punto ya que es algo a tener muy en cuenta en la región en la medida que en las décadas pasadas no se prestaba atención a la relación costos-beneficios que implica generar capacidades. “Cuanto más capacidades mejor” eran pensamientos que primaban en el ambiente sin evaluar costos-beneficios y sobre todo sin tener en cuenta los enormes costos que produce la capacidad ociosa.

Los déficits de capacidades de respuesta están entonces relacionados con el aumento de las exigencias de una integración heterodoxa, múltiple y simultánea como la actual y de un mundo cada vez más globalizado e internacionalizado que plantea distintas exigencias. Por una parte, que las cuestiones internacionales se aborden en forma cada vez más especializada y sectorializadas y que, por la otra, los temas domésticos se aborden de manera más globalizada e internacionalizada. Como se ha indicado estos déficits no se presentan sólo para el operador público ya que las empresas, sindicatos, organizaciones sociales y la sociedad civil en general, también tienen que responder a una creciente demanda y exigencia para formular y gestionar la creciente interdependencia, la diversidad, la complejidad, la incertidumbre, la inestabilidad y el cambio constante que implica esta integración pluridimensional.

Para intentar delinear las necesidades emergentes, que se incrementan día a día, partimos de ese “manejo” de capacidades como subraya Best.¹² Abordamos, por lo tanto los déficits que se presentan en la realidad sin entrar en los detalles y la complejidad que implicaría abordar déficits específicos por “acción”. Objetivo más ambicioso que se pretende encarar con posterioridad. El reto de la actual propuesta es que, al identificar los déficits y diferenciar las singularidades de las capacidades necesarias para afrontar estos desafíos de integración de otros desafíos, se pueden definir con mayor precisión algunos mecanismos y

¹² Best, Edward, “Capacidades para la Integración en Europa y América Latina: un marco conceptual para el análisis comparativo”, *Documentos de Trabajo del CEFIR*, 1996.

acciones necesarios para adquirir rápidamente capacidades nuevas o renovadas. Esta es una tarea colectiva de todas las instituciones de formación involucradas a la que pretendemos contribuir.

La interdependencia en la que se encuentran estos déficits en la realidad es muy compleja.

Es en este marco que se propone como instrumentos conceptuales y prácticos para abordar el “megadesafío pluridimensional de la integración global” partir de un esquema figurativo del triángulo (figura A) que representa junto con el sostenido círculo de coordinación el centro neurálgico de los déficits. La base estaría representada por la direccionalidad, déficit-variable que se interpreta como un concepto más de orden político-estratégico en el que se intentan conjugar o medir, entre otros, voluntad política, consenso, unanimidad, coherencia, continuidad, credibilidad, conducción y liderazgo del gobierno en definir la estrategia para materializar una política de Estado como es la integración. Esta podría ser asimilada al escalón 8 y 9 de la escala de coordinación de Metcalfe (figura B).¹³

Otro de los lados del triángulo está representado por la gestionabilidad, déficit-variable que se interpreta como un concepto más de orden tecno-burocrático en el que también se intentan conjugar o medir en términos de eficiencia y eficacia y efectividad. Esta podría asimilarse a los escalones del 1 al 6 de la escala. El otro lado que cierra el triángulo está representado por la gobernabilidad, déficit-variable que se interpreta como un concepto intermedio o puente entre los dos anteriores más de orden societal y donde se intenta conjugar o medir en términos de transparencia, participación, legitimidad, confianza, sensibilidad, y responsabilidad (*accountability*). Este último escalón es un agregado a la escala de coordinación, el número 10, escalón y puente a la vez que permite al aparato del Estado conectarse con el ambiente inmediato exterior representado por la sociedad civil.

Concepto y realidad, es por lo tanto central para abordar el déficit democrático y el social.¹⁴

Un círculo o circuito virtuoso (figura A) y sistémico rodearía el triángulo haciendo interactuar sus lados representando la coordinación necesaria entre los déficit-variables anunciados. Este es el que más se

¹³ “Les Metcalfe”, ponencia preparada para el Seminario-Reunión de Orientación “Horizontes Estratégicos de la Integración. Opciones para el Siglo XXI”, organizado por el CEFIR, Montevideo, 12 y 13 de noviembre de 1996.

¹⁴ Prat, Joan, “Gobernabilidad y Sector Público en Tiempos de Globalización”, ponencia presentada en el Foro “Los caminos de América Latina: Estado, Mercado y Equidad”, PNUD y BID, Montevideo, Uruguay, 7 y 8 de octubre de 1996.

asimila al escalón 7 de la escala de Metcalfe (fijación de parámetros), pero que además, cristaliza en sí los 10 escalones y es a nuestro modo de ver el núcleo del centro neurálgico.

La gestionabilidad y gobernabilidad son dos caras o fases de un mismo proceso único fuertemente interdependiente cuya base es la direccionalidad. Si damos una lectura sistémica podríamos afirmar que al interrelacionarse éstas en forma interdependiente crean y fluyen en un halo o circuito de “corriente trifásica”, en la que una modificación o alteración en alguna de ellas afecta a las demás. Este circuito retroalimentado que nosotros llamamos coordinación es el conductor en el que fluyen corrientes alternas de comunicación e información entre fuentes generadoras (direccionalidad, gestionabilidad, gobernabilidad) que en forma también alternas son consumidoras-productoras de decisión.

El proceso de coordinación de estos tres déficits-variables de estas tres fuentes mediante este conducto trifásico no funciona de la misma manera si se está en el momento de formulación, negociación o ejecución. Por otra parte, sin embargo, la simultaneidad y la continuidad de estos momentos son cada vez más frecuentes cuando el proceso de integración se intensifica. Estos momentos decisionales circulan por un circuito de corriente cada vez más continua y por medio de un fluido conductor de información y comunicación se asegura la retroalimentación del proceso. Como es sabido la formulación, negociación y ejecución es la consecuencia de una multiplicidad de decisiones y los mecanismos de información y comunicación son los nervios centrales de este sistema. Estos son los que permiten actuar con mayor rapidez y capacidad de reacción, fundamentales en un proceso continuo y de alta complejidad como es la integración.

La evaluación, monitoreo y control mantiene el sistema en alerta y permite corregir el rumbo, y verificar el grado de cumplimiento. Sin embargo, su efectividad depende, además de la calidad técnica de los análisis, de cuándo se efectúa y por quién se efectúa. Estas técnicas de seguimiento no actúan de igual forma en los momentos de formulación, negociación y ejecución, y los resultados varían según si los mismos son efectuados por entidades públicas o privadas e independientes.

La coordinación de todos los elementos: direccionalidad, gestionabilidad y gobernabilidad por una parte; formulación, negociación y ejecución por la otra; y evaluación, monitoreo y control combinan situaciones de cooperación y de conflicto, sentimientos antagónicos y/o asociativos entre las partes involucradas. Lo puramente político-estratégico en la direccionalidad, lo puramente tecno-burocrático en la

gestionabilidad y lo puramente societal en la gobernabilidad, constituyen una divisoria difícil de definir en la realidad. Las funciones políticas y de gestión administrativa se retroalimentan e interactúan en forma constante y no están divididas en compartimientos estancos en un proceso de negociación continua como es la integración. Entre la neutralidad tecnocrática y la razón de Estado existe una interdependencia de tipo sistémica y la gobernabilidad es el cable a tierra de este sistema.

Si partimos de la base que este enfoque puede servir para ordenar ideas y orientar la acción, podríamos avanzar otro paso más en el intento, haciendo una extrapolación del esquema representado por el triángulo y su círculo a tres niveles concretos (figura C). El nuevo esquema propuesto de tres niveles lo rebautizaríamos con el fin de conjugar los múltiples desafíos de integración anunciados en la primera parte de este trabajo.

Se denominará nivel interprocesos al interregional-internacional al que está centrado en la relación existente entre los procesos de integración. Se llamará nivel intraproceso al que se desarrolla al interior de un proceso de integración determinado, y nivel nacional al nacional-subnacional al que hace hincapié en el interior de un país parte o miembro de un proceso de integración.

El vértice superior del triángulo quedaría semiabierto con el fin de “conectarse” con otros triángulos que representarían otros niveles interactuables de círculos de coordinación para los distintos niveles de ambición y de complejidad del sistema. Se propone reagruparlos en tres, aunque el grado de desagregación de los niveles (representados por los triángulos y los círculos) podrían multiplicarse según los niveles de desafíos de integración.

Se utilizará en la medida de lo posible y de acuerdo a las realidades de la región el concepto de subsidiariedad, utilizándolo como instrumento de la práctica que ayude a definir o identificar en cada uno de los tres niveles propuestos la direccionalidad, gobernabilidad y gestionabilidad más adecuada. Esto podría garantizar, por medio de un reordenamiento y reasignación permanente de funciones y de competencias, sean éstas en forma centralizada o descentralizada entre los distintos niveles, un máximo de valor agregado de transparencia, participación, legitimidad, confianza, consenso, credibilidad, eficiencia, eficacia, que permita superar a cada nivel de integración el déficit democrático y social existente.



Figura A

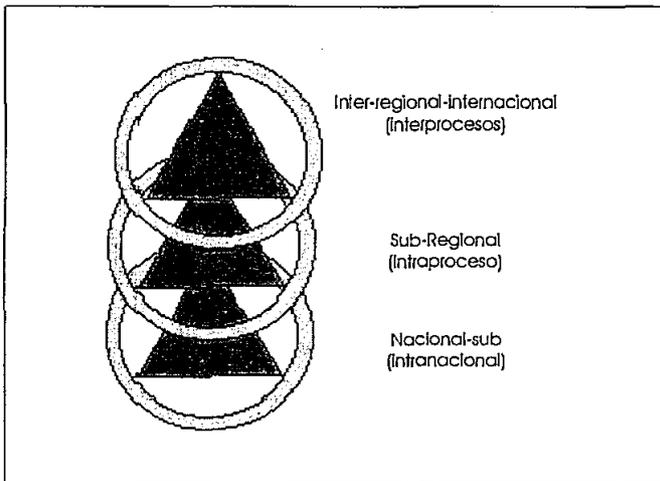


Figura C

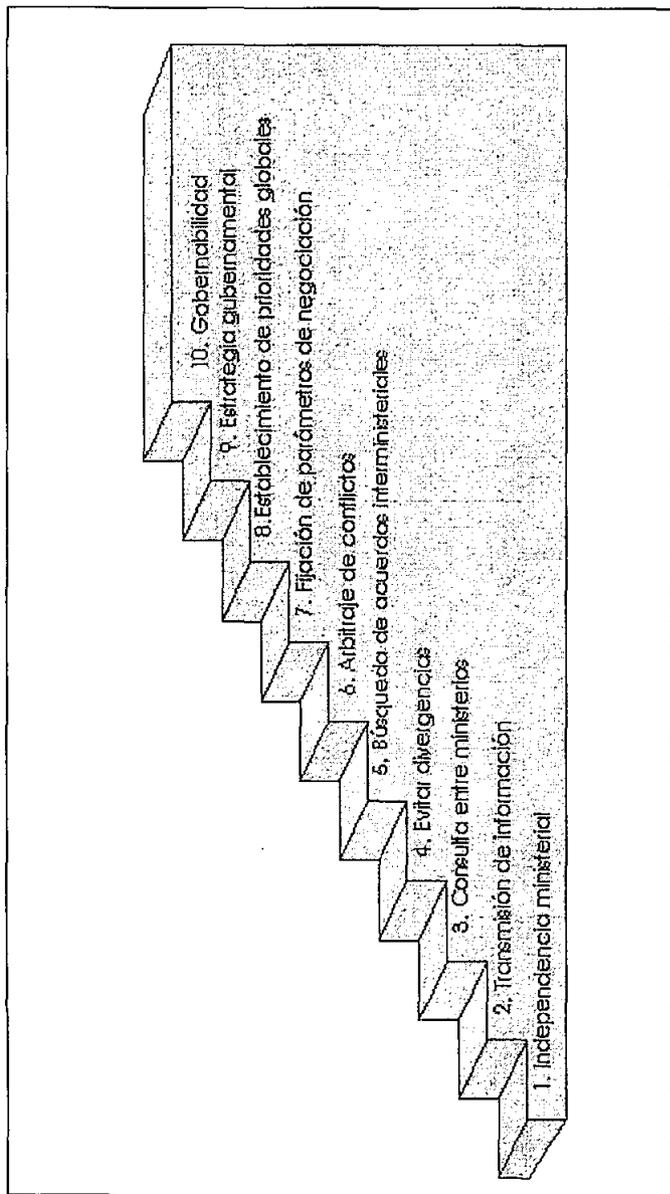


Figura B