

La participación de la sociedad civil en el marco del nuevo modelo de desarrollo nacional y regional¹

Lic. María Alejandra Racovschik

➤ INTRODUCCIÓN

Las instituciones democráticas deben garantizar a todos los ciudadanos, entre otros **derechos**, iguales posibilidades de participar de la vida política, obtener información clara sobre los asuntos políticos (que por cierto son de su interés) y el poder influir en la agenda política de sus gobiernos.

En ocasiones, alguno de estos derechos deja de formar parte de la práctica cotidiana de muchos hombres y mujeres. La causa, puede responder a múltiples razones, pero lo cierto es que ello puede provocar una profunda crisis de legitimidad que termina afectando la efectividad de las decisiones que se toman a diario y que impactan sobre nuestras vidas.

Es común que el ciudadano se sienta alejado de sus representantes, aunque, paradójicamente, haya sido aquel junto a una mayoría quienes legitimizaron su mandato. Esta sensación, puede provocar una cierta apatía política que se traduce en una ausencia de participación. También es cierto que esto puede llevar a la creación de canales alternativos de participación respondiendo a diversos intereses.

En este sentido, creemos que el actual modelo de desarrollo predominante en nuestro país y la región, aunque con muchos desafíos pendientes, propicia la creación de nuevos espacios de participación ciudadana a partir de los cuales la sociedad civil, desde diversos sectores y representando intereses diferentes, hace oír sus

¹ Agradezco la especial colaboración del Embajador Hugo Varsky (Representante Especial para la Integración y Participación Social de la Cancillería Argentina) cuyo aporte ha sido fundamental para la realización de este trabajo.

reclamos, propuestas e inquietudes, favoreciendo de esta forma la construcción de una sociedad más justa, democrática y por sobre todas las cosas, más **inclusiva**.

Ahora bien, hablar en la actualidad de modelo de desarrollo, resulta novedoso cuando hace una década atrás la concepción de crecimiento era muy distinta.

El modelo instaurado en la Argentina a principios de la década del '90 respondía a una lógica que poco puede asociarse a la idea de un Estado activo y preponderante. Esta era, la lógica del "mercado", según la cual, el actor central era el capital financiero, cuyo origen, a propósito, resultaba en gran medida especulativo. Y el modelo al que nos referimos es el mismo que predominó en casi todos los países de la región: el neoliberal. Éste, no sólo propició, como señaláramos, el desplazamiento del Estado, sino que además traería consigo una nueva concepción de la política y la economía plasmada en el denominado "Consenso de Washington". Entre algunas de sus "recetas" más difundidas (y luego puestas en práctica por una cantidad países) se encontraban la liberalización de la economía, la desregulación, las privatizaciones y la creación de aquellas condiciones que fueran necesarias para el libre movimiento de capitales, a lo cual se sumó una apertura desmedida que impactó negativamente sobre numerosos sectores productivos que no pudieron hacer frente al enorme caudal de importaciones provenientes de países, en su mayoría, ajenos a la región (a excepción de Brasil). Los resultados de este círculo vicioso comenzaron a repercutir primero, en los estratos más bajos de la sociedad para luego trasladarse también a los sectores medios, aunque, paradójicamente, la crisis no habría de estallar hasta el 2001. Durante los '90, no se observa un activismo social de importancia, y en aquellos casos en los que la protesta se hizo

presente, se trabajó rápidamente para que tales hechos no trascendieran.

En el plano internacional, prevalece el paradigma del "realismo periférico" (Carlos Escudé) y en consecuencia, la política exterior basada en las "relaciones carnales" lleva a la Argentina a estrechar vínculos con los Estados Unidos, quedando relegadas sus relaciones con los países del tercer mundo e incluso, con los otros miembros del MERCOSUR.

Asimismo, el creciente endeudamiento externo trajo aparejado la intervención de algunos organismos internacionales (FMI y Banco Mundial) los cuales ejercieron una notable injerencia en el delineamiento de políticas macroeconómicas. Por su parte, la OMC definía las reglas comerciales a nivel global siendo escasas las posibilidades de que los reclamos e intereses de los países en desarrollo sean tenidos en cuenta. En otros rincones del mundo, algunas manifestaciones, aunque desordenadas, tomaban la forma de protestas que se hacían eco de problemas globales tales como el medio ambiente y la pobreza, cuestionando además el accionar de tales organismos a partir de las recurrentes crisis que afectaron a numerosos países (Rusia, México, Brasil, Argentina, entre otros).

En la escala regional, podríamos hablar de un MERCOSUR predominantemente comercial, con baja institucionalidad y gran dificultad para profundizar el proceso de integración. Los aspectos sociales, políticos y culturales no constituían una prioridad para el bloque. Tampoco encontramos espacios en donde la sociedad civil pudiera interactuar con los órganos del MERCOSUR. El único aspecto relevante en este sentido fue la creación del Foro Consultivo Económico y Social (FCES).

En este marco, la escasa participación ciudadana, tanto en el plano nacional como en el regional en los asuntos políticos, constituyó una pieza más de este modelo "exclusivo".

En la actualidad, la concepción de un país y una región prósperos contempla la idea de una sociedad más igualitaria, y en el contexto democrático que hace posible que este proceso sea conducido armónicamente, la participación ciudadana juega un papel muy relevante.

En el presente trabajo, repasaremos los principales aspectos del actual modelo de desarrollo de nuestro país y sus cambios consecuentes en el MERCOSUR.

Así mismo analizaremos en este nuevo contexto, las numerosas formas de organización de la sociedad civil que han surgido en los últimos años y que dieron lugar a la creación de espacios de participación e interacción con la esfera pública, convirtiéndose hoy en un elemento con el que cuentan los ciudadanos para incidir en la formulación de políticas públicas. Estudiaremos los casos del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (CCSC) de la Cancillería Argentina y las diferentes formas y canales de participación que la sociedad civil ha encontrado en el MERCOSUR, principalmente las cumbres sociales.

A- Fotografía de una crisis: el modelo de los '90 y las escasas formas de participación

Cuando en diciembre de 2001 en nuestro país estalla una de las peores crisis socio-económica de la historia, las debilidades del modelo instaurado una década atrás se hicieron manifiestas. Este modelo, cuyo resultado final fue una alta exclusión social, resultó exitoso para unos pocos quienes se beneficiaron por la alta concentración de recursos mientras que otros sectores de la sociedad (la gran mayoría) verían con preocupación cómo su calidad de vida disminuía progresivamente. Esta situación se vio agravada por la

precarización del empleo, consecuencia de la flexibilización laboral (una de las políticas neoliberales recomendadas por el Consenso de Washington) que no sólo dificultaba el encontrar un trabajo (sobre todo en el caso de los jóvenes que buscaban insertarse en el mercado laboral) sino que además el hecho de conservarlo también se convirtió en una dura tarea para el trabajador y en muchos casos, bajo condiciones adversas para éste.

El cuadro se completa con altos índices de pobreza e indigencia que arrastraron a un gran número de personas a vivir en la total marginalidad.

Por otra parte, se incurrió en el "error" de concebir una "revolución productiva" sin producción, y en las que las industrias nacionales, no eran las protagonistas de este proceso. Años más tarde, poco importarían los números alcanzados a principios de los '90 al observarse que las posibilidades de un crecimiento sostenido se habían agotado.

En este contexto, la desilusión generalizada del pueblo ante la abrumadora crisis, se tradujo en una apatía política que se vio reflejada en las elecciones presidenciales del 2003.

Como contrapartida numerosas Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) comenzaron a cobrar visibilidad y otro importante número de agrupaciones sociales se fueron organizando en torno a diversos intereses. En ambos casos, la acción de la sociedad civil comenzó a ser notoria sobre todo en aquellos espacios en los que el Estado parecía haberse ausentado. Derechos humanos, medio ambiente, género, niñez y juventud fueron algunos de los temas que generaron mayor adhesión entre las ONG's. Por otro lado, una cantidad de agrupaciones sociales pugnaban por los derechos y necesidades de los sectores más vulnerables de la sociedad. Surgieron entonces diversos movimientos de desocupados (MTD), junto con otros grupos que también reclamaban un empleo digno. Todos ellos unidos bajo un común denominador: la pobreza.

A su vez, el surgimiento de asambleas barriales después del “cacerolazo” de diciembre de 2001, se convirtió en el gen de numerosas ONG’s

Cabe aclarar que muchos de estos grupos ya existían antes de la crisis, pero lo cierto es que a partir de aquella la protesta social y el activismo de las ONG’s cobraron mucha más fuerza.

Ello podría deberse, en algunos casos, a la falta de respuestas, es decir, políticas concretas frente a diferentes problemáticas, mientras que para otros, el motivo de su reclamo encuentra correlato en la insatisfacción de las necesidades básicas para vivir dignamente.

B- La creciente participación social en el marco de un nuevo modelo de desarrollo

En este período, la participación social estuvo íntimamente ligada a la protesta y a la demanda de políticas públicas eficientes. Pero aun restaba superar esta etapa y pasar a otra en la que sociedad civil y gobierno restablecieran su relación mediante la articulación de demandas y respuestas a las mismas. Más adelante veremos cómo la demanda acompañada de la propuesta puede incidir la formulación de políticas públicas.

Pero la movilización social no fue solo un fenómeno local sino que, por el contrario, cada vez en más lugares se hacían eco de la gran estafa que representó el neoliberalismo.

En Brasil, por ejemplo, no se tardaría en organizar una de las convocatorias más grandes del mundo.

El Foro Social Mundial (FSM) nace en Porto Alegre como movimiento alternativo al foro de Davos. Su primera edición se llevo a cabo en el año 2001 y a partir de entonces, se ha venido realizando año tras año, convirtiéndose en el espacio de autoconvocatoria a nivel global de la sociedad civil más importante hasta el momento.

El FSM es una clara prueba de la resistencia mundial hacia las medidas de muchos gobiernos que no sólo profundizan la brecha entre ricos y pobres sino que además atenta contra el medio ambiente poniendo en riesgo a generaciones futuras.

Lo más interesante es que el FSM ha dejado de ser una simple manifestación de protesta para convertirse en un espacio plural para la **propuesta**.

El FSM ha cobrado vida propia y ahora existe por sí mismo, y son precisamente las miles de personas que asisten a este evento planetario quienes llenan de contenido y le dan sentido a este espacio, el cual se caracteriza por su apertura y libertad.

El FSM también pretende ser un lugar de debate y reflexión, ideal para el intercambio de experiencias y la generación de propuestas que se orienten a la construcción de una "globalización solidaria", entendiéndose ésta como la universalización de aquellos valores humanos que acerquen a los pueblos y fortalezcan sus vínculos para fomentar la ayuda mutua.

Como vemos, la creciente participación de movimientos sociales y organizaciones civiles aparece en este escenario para disputarle el protagonismo a los partidos políticos que siempre han sido el espacio de militancia por excelencia. Consultado sobre este fenómeno, Frei Betto señalaba que efectivamente el movimiento está reemplazando a la partidocracia. Tanto en Brasil como en América Latina no ignoramos la importancia de los partidos pero ya no queremos permitir que la política siga siendo monopolizada por estas coaliciones que muchas veces, también desde la izquierda, le dan la espalda al pueblo.²

Este pensamiento explica de alguna manera la fuerte participación de la sociedad civil en temas altamente politizados pero

² BETTO, Frei. "La ética de las ideas", en *Un mundo mejor es posible*. Ediciones Le Monde diplomatique. Buenos Aires, enero 2003.

por fuera de los canales tradicionales de la política, es decir, los partidos políticos.

La participación social fue en creciente y se afianzó en plena etapa de recuperación de la Argentina.

Este momento coincide con el recambio presidencial en muchos países de la región, a la vez que el modelo implantado en los '90 comienza a ser fuertemente cuestionado, y más importante aun, se abre el debate acerca de qué modelo adoptarían tanto la Argentina como el resto de los países del subcontinente, sobre todo los del MERCOSUR.

Después de años en los que el mercado ocupara un lugar destacado, se debía encarar la difícil misión de recomponer el Estado, esta vez con un rol más preponderante y sobre todo, muy activo a la hora de definir políticas. Por otra parte, si la ausencia de una estrategia de desarrollo había caracterizado el modelo de los '90, ahora era indispensable pensar en un modelo de desarrollo que a su vez impulse un crecimiento con inclusión.

C- Un cambio de dirección

Cuando el siglo XXI asomaba, las secuelas del neoliberalismo en nuestro país ya eran evidentes. La crisis se había hecho presente y el descontento social crecía a la par de una profunda decepción política.

En este contexto, el restablecimiento de la gobernabilidad dependía en gran medida de acciones inmediatas, aunque, considerando el fracaso del modelo anterior, se imponía la elección de un nuevo (y diferente) camino.

Este cambio, debía plantearse en términos absolutos, es decir, con la adopción de políticas de fondo de cara a una verdadera transformación social.

Una de las primeras medidas que asumiría el nuevo gobierno sería la reconversión del tipo de cambio (antecedido por una importante devaluación) pasando del modelo de convertibilidad (sostenido durante toda la década del '90 y principios del 2000) a la adopción de un tipo de cambio alto y competitivo. Como no podía ser de otra manera, después de seguir durante años las recomendaciones de los organismos financieros internacionales, esta decisión provocó un cierto malestar y despertó la crítica de algunos, tanto de sectores nacionales como de otros países (fundamentalmente Estados Unidos) ó los propios O.I.'s que no veían con buenos ojos este distanciamiento por parte de la Argentina de las viejas políticas neoliberales.

Esta medida permitió revertir el saldo negativo de la balanza comercial a través de un proceso de sustitución de importaciones y el aumento progresivo de las exportaciones, pero para lograr un crecimiento sostenido, se requería algo más que un tipo de cambio favorable, era preciso pensar en la reconversión del sistema productivo.

En este sentido, la decisión de impulsar un crecimiento endógeno estaba íntimamente ligada a la idea de iniciar un proceso de **reindustrialización**. Por otro lado, se creía firmemente en que un cambio en esta dirección podría incidir positivamente en la generación de empleo. En este caso, se apuntaba a empleos de calidad, entendiéndose por ello a trabajos estables y bien remunerados. De esta forma, reducir los altos niveles de desempleo se convirtió en uno de los principales objetivos del gobierno, lo cual se complementa con la iniciativa de incentivar el trabajo registrado con miras a reducir el empleo en negro.

Estas medidas apuntaban a bajar los índices de pobreza e indigencia que alcanzaban a un gran número de la población. En algún punto, podríamos decir que estos objetivos han sido cumplidos,

aunque en honor a la verdad, todavía se está muy lejos de los números deseados.

En uno de sus últimos informes, la ex ministra de economía Felisa Miceli, señalaba que entre los logros de la política económica actual se destacan la consolidación del crecimiento, la creación de empleo, la redistribución progresiva del ingreso y la reducción de la pobreza.³ Sin dudas, estos son factores claves para comenzar a hablar de un modelo de desarrollo en el cual la inclusión social sea eje de toda política pública. Daniel Arroyo, secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano lo explicaría de la siguiente manera:

“La idea de desarrollo para el país y la región es un plexo con varios ejes entre los cuales se destacan principalmente, el crecimiento económico con inclusión social, la complementación de las capacidades productivas de los países del MERCOSUR, un proceso de industrialización sostenido y la integración masiva de los jóvenes al mercado laboral.

*Desarrollo entendido como crecimiento económico con inclusión social apunta a que el perfil productivo de un país no sólo se vincula con sus potencialidades territoriales y los espacios otorgados por el mercado internacional, sino que integra en la mirada la necesidad de generar puestos de trabajo. Sólo las actividades económicas que mueven la economía generando un volumen significativo de trabajo no precario pueden ser consideradas parte del desarrollo”, a lo cual agrega, “se presenta una gran oportunidad para América Latina tanto para la construcción de teorías como para la puesta en marcha de políticas públicas. Queda claro que los modelos aplicados en décadas anteriores no sirven, que el contexto económico se ha modificado”.*⁴

³ MICELI, Felisa. “Lineamientos estratégicos para el desarrollo productivo de la Argentina. Primer documento para discusión”. Ministerio de Economía y Producción. Buenos Aires, mayo de 2007.

⁴ ARROYO, Daniel Fernando. “Acciones y perspectivas para políticas inclusivas”, en el 2º Seminario El desarrollo local y la economía social desde la perspectiva de la integración regional. Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Buenos Aires, septiembre 2006.

D- Un nuevo MERCOSUR como parte de un nuevo modelo

Si se parte de la base que la integración es una decisión estratégica, y que además esa decisión debe guardar correlato con un modelo que aspire a darnos un lugar en el mundo a partir de una eficaz articulación de las riquezas y capacidades que se tiene, entonces se está pensando a la integración desde una concepción muy distinta de la que se tenía en los '90. Nos estamos refiriendo a un modelo donde el carácter de lo productivo y lo social dejan de ser meros enunciados para convertirse en condiciones necesarias para el desarrollo.

A partir del año 2003, el MERCOSUR ha experimentado cambios muy importantes que tienen su génesis en la renovación política de sus países que a su vez, han generado gran expectativa respecto a la consolidación del bloque.

Para entender en qué consiste este cambio, es preciso analizar algunos elementos que efectivamente señalan un rumbo distinto al que se había tomado en el pasado.

En primer lugar, queda plasmada en el Consenso de Buenos Aires, firmada por los presidentes de Argentina y Brasil en octubre de 2003, la voluntad de ambos gobiernos de "intensificar la cooperación bilateral y regional para garantizar a todos los ciudadanos el pleno goce de sus derechos y libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo, en un marco de libertad y justicia social acorde con los valores, propósitos y objetivos establecidos en la Cumbre del Milenio". Por otra parte, aparece el compromiso de instrumentar políticas públicas que apuntalen el crecimiento sostenido y la distribución equitativa de sus beneficios, propiciando ordenamientos tributarios y fiscales más justos y se entiende que la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo, aumentando su capacidad de

negociación. En este sentido se destaca que la integración sudamericana debe ser promovida en el interés de todos, teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos.⁵

En segundo término, la propuesta del Programa de Trabajo 2004-2006 del MERCOSUR, suponía una ampliación de la agenda que corriera del eje a lo exclusivamente comercial para dedicar una parte sustancial a los aspectos productivos, políticos, sociales y culturales.

En términos de integración productiva, se propuso la implementación de instrumentos de financiamiento que pudieran apoyar los proyectos que resultaran de los Fondos de Competitividad. A su vez, se decidió promover alianzas estratégicas entre empresas, asistencia y capacitación técnica intrabloque y la promoción de innovación tecnológica.

En este Programa también se habla por primera vez de establecer en el MERCOSUR Fondos Estructurales destinados a elevar la competitividad de los socios menores y de aquellas regiones menos desarrolladas.

Este impulso finalmente se plasmaría en la Decisión 45/04 del CMC a través de la cual se crea el Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento Institucional del MERCOSUR (FOCEM). Inicialmente, el presupuesto con el que cuenta este fondo es de cien millones de dólares aportados por los países de la siguiente manera: Brasil 70%, Argentina 27%, Uruguay 2% y Paraguay 1%. Por su parte, la distribución de los recursos es proporcionalmente inversa al grado de desarrollo de los Estados: Paraguay 48%, Uruguay 32%, Argentina 10% y Brasil también 10%.

Entre las prioridades del FOCEM se encuentran la convergencia estructural (por ejemplo infraestructura), el desarrollo de la

⁵ Consenso de Buenos Aires. Buenos Aires, octubre 2003.

competitividad, la cohesión social y el fortalecimiento de la estructura institucional y del proceso de integración.

Además, el Programa también hacía referencia a otros temas tales como la integración fronteriza, la armonización tributaria, la coordinación macroeconómica, las políticas agrícolas (en este punto se intentaría determinar los efectos que estas políticas pudieran tener en el comercio, la asignación de recursos, etc.), la facilitación empresaria (se analizaban los instrumentos necesarios para facilitar la radicación y el desarrollo de las actividades empresariales en el MERCOSUR) y las negociaciones externas conjuntas.

Pero lo realmente novedoso se encuentra en la sección 2) del Programa dedicada al MERCOSUR Social, cuyo primer ítem refiere, precisamente, a la participación de la sociedad civil. En este sentido, se propicia la ampliación y profundización de la misma. Además, se plantea la necesidad de una mayor visibilidad de la dimensión cultural y el establecimiento de medidas que favorezcan la libre circulación de personas. Por otro lado, en la sección MERCOSUR Ciudadano se hace hincapié en el fortalecimiento del Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP) y la integración educativa, social y cultural.

Durante el 2006, se sucedieron hechos de gran trascendencia: a partir de la cumbre de Córdoba (junio 2006) la agenda regional comienza a cargarse de temas tales como la incorporación de Venezuela como quinto miembro pleno, lo cual implica una modificación sustancial no sólo en términos cuantitativos, sino también cualitativos; comienza a discutirse con más fuerza la cuestión de las asimetrías y la constitución del FOCEM como medida paliativa de las mismas (aunque insuficiente), la instalación del Parlamento del MERCOSUR y la creación de un Banco de Desarrollo.

En esta Cumbre, también se habla de **integración productiva**, es decir, diseñar un plan de desarrollo e integración productiva regional que sirva de impulso a las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES). Esto daría pie para convocar al "Primer encuentro por un

MERCOSUR Productivo y Social”, organizado paralelamente a la Cumbre de Presidentes y que se constituiría en la primera ocasión que se realiza una Cumbre Social.

E- La sociedad civil y los diversos canales de participación en el MERCOSUR

Con el fin de establecer una clara interpretación del tema que estamos analizando, diremos que cuando hablamos de sociedad civil nos referimos a “todos aquellos actores u organizaciones sociales que actúan guiados por un objetivo común y que interactúan con los actores de las esferas pública y privada”.⁶ Esta definición comprende a organizaciones comunitarias y de base; ONG en el área de desarrollo, ambientalistas, de mujeres, etc.; fundaciones privadas (relacionadas con sociedades comerciales y filantrópicas); asociaciones empresariales; sindicatos y organizaciones de trabajadores; asociaciones profesionales y estudiantiles; asociaciones culturales y deportivas; cooperativas; instituciones educativas, colegios y universidades sin fines de lucro y organizaciones religiosas.⁷

Esta definición es una de las tantas utilizadas para delimitar el término “sociedad civil”. Nosotros la hemos escogido por tratarse de una visión más amplia que abarca a un mayor número de actores. Esta conclusión, surge después de observarse una creciente y cada vez más plural participación social en asuntos de diversa índole.

Por su parte, cuando hablamos de “participación” nos acercamos a una visión operativa, donde los actores de la sociedad civil no son consultados puntualmente sino que forma parte de un

⁶ ALEMANY, Cecilia; LEANDRO, Beatriz. “Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR”. Friedrich Ebert Stiftung. Montevideo, noviembre 2006.

⁷ Op.Cit.

sistema de monitoreo de toma de decisiones, es decir de influencia en las definiciones de políticas regionales⁸, nacionales o locales.

Así mismo, la existencia de espacios de información e intercambio de opiniones no significa que las organizaciones sociales sean parte del proceso de toma de decisiones o de las posiciones que sus respectivos países adoptan sobre determinados temas.

En el caso del MERCOSUR, esta participación puede manifestarse a través de distintos tipos de intervenciones, ya sea en las reuniones preparatorias organizadas por los grupos de trabajo, reuniones especializadas, el Foro Consultivo Económico y Social⁹ (FCES) y más recientemente en otros espacios como ser el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil de la Cancillería Argentina o las Cumbres Sociales organizadas por las presidencias Pro Témporte de los países del bloque.

Sin embargo, a pesar de la buena recepción que este tema ha tenido en general, sigue generando debates e incluso resistencias por parte de muchos actores públicos que ven el surgimiento de la sociedad civil como una amenaza a la democracia representativa.¹⁰

Más allá de estas opiniones encontradas, lo cierto es que la participación social ha ido sumando espacios de convergencia después de años en los que la sociedad había permanecido fragmentada.

En nuestro país, los partidos políticos son los que más han sufrido las consecuencias del cansancio social, y ello motivó a la gente a que se organizara por fuera de los partidos de manera múltiple. De esta forma, las organizaciones sociales se convirtieron en un sujeto político y social a la vez. Esto no significa, como ya hemos expresado, que las organizaciones hayan reemplazado a los

⁸ Op.Cit.

⁹ De acuerdo al Protocolo de Ouro Preto, el FCES es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales. Los actores con mayor presencia son el empresario y el sindical. Los representantes de otros sectores participan en el llamado Tercer Sector o Sectores Diversos.

¹⁰ Alemany, Cecilia; Leandro, Beatriz. Op.Cit.

partidos, sino que estos últimos han perdido algunos espacios hoy ganados por organizaciones de la sociedad civil. Por lo tanto, es tarea de los partidos ir recuperando esos espacios perdidos y no de las organizaciones retirarse de los mismos, de hecho, sus actividades pueden resultar perfectamente complementarias y hasta enriquecedoras.

El resto de los países del MERCOSUR, también son una expresión de este fenómeno. La labor de redes extendidas a lo largo de todo su territorio, demuestra que puede trabajarse en torno a demandas colectivas

Ahora bien, para comprender el rol que la participación social tiene en el nuevo modelo de desarrollo, es preciso tener en claro la relación que la misma guarda con el dinamismo que el proceso de integración ha adquirido en los últimos tiempos.

Cuando se entiende el proceso de integración como un fenómeno de ampliación de mercados, la participación de la gente no es considerada un elemento de importancia. En el caso que nos ocupa, la idea de la participación social está ligada a un modelo de integración al que se aspira. Y claramente se observa en el MERCOSUR un cambio en este sentido.

- *La creación del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (CCSC)*

En el año 2003, por iniciativa de canciller Rafael Bielsa se decide la creación del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (CCSC), como parte del programa de apertura que la Cancillería Argentina había emprendido en ese momento.

Inicialmente, el CCSC funcionaba como observatorio de las negociaciones del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), luego se convertiría en la caja de resonancia de las organizaciones de la sociedad civil que participaban de los plenarios en el Palacio San Martín.

En esa oportunidad, el canciller también propuso crear un área, la Representación Especial para la Integración y la Participación Social (REIPS) coherente con la idea de acercar a la sociedad civil toda aquella información de su interés respecto a la política exterior y procesos de integración del cual nuestro país formaba parte, especialmente el MERCOSUR. Desde ese entonces, al frente de esta área se encuentra el Embajador Hugo Varsky, quien siempre se ha mostrado muy optimista respecto a la participación social.

En el mes de agosto de ese mismo año se convoca a la primera reunión del CCSC a la cual concurren unas 30 organizaciones. Las propuestas a partir de las cuales se realiza la convocatoria fueron:

- ✓ Información
- ✓ Capacitación
- ✓ Organización

En primer lugar se plantea que es una responsabilidad del Estado informar a los dirigentes sociales acerca de la política exterior y los procesos de integración para lo cual desde el principio se implementaron diversas formas de comunicación e información tales como boletines, publicaciones, invitaciones a conferencias, etc.

En segundo lugar, aparece la necesidad capacitar a los dirigentes sociales sobre qué es el MERCOSUR y otros aspectos de política exterior de nuestro país. Lo que se plantea entonces es el derecho de la gente de ser capacitada. Para cumplir con esta tarea, se decidió que serían los propios funcionarios quienes se encargarían de impartir los cursos.

Por su parte, el Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), cumpliría un importante papel abriendo sus puertas a las conferencias y eventos que tradicionalmente estaban reservados a los diplomáticos. En la actualidad se invita a las organizaciones sociales para que también participen de los mismos.

El tercer aspecto fue invitar a la gente que se organice en comisiones y de manera temática.

Desde un principio se planteó que el CCSC se trataría de un espacio plural pero no neutral, es decir, existe una decisión de participar positivamente en el proceso de integración, más allá de las opiniones que cada uno pudiera tener.

La creación de las comisiones permitió canalizar y tratar en profundidad los temas. Comienzan a tejerse redes sociales a partir de la interconexión de las organizaciones que originalmente se encontraban dispersas, lo cual era consecuencia de la enorme desarticulación que presentaba la sociedad. De esta manera, se permitió aunar los esfuerzos hacia una misma dirección.

Las reuniones plenarias del CCSC se organizaban (ahora dejaron de hacerse por razones de espacio físico) en el Palacio San Martín de la Cancillería Argentina y contaban con la presencia de distintos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y eran coordinadas mayormente por el representante especial para la integración y participación social, el embajador Hugo Varsky. Hoy por hoy, se siguen sumando nuevas comisiones que trabajan de manera descentralizada y las cuales muchas veces son invitadas a participar de reuniones de algunos de los órganos del MERCOSUR.

Entre las numerosas actividades desarrolladas por el CCSC¹¹ se encuentran:

- ✓ Seminarios de formación de dirigentes sociales
- ✓ Grupo de articulación y apoyo
- ✓ Noticias de comercio internacional
- ✓ Boletín electrónico del CCSC
- ✓ Comisiones del CCSC

¹¹ Para mayor información visitar la página del CCSC: <http://www.mrecic.gov.ar/ccsc>

En la actualidad, la REIPS coordina las actividades del CCSC que contribuye a generar un espacio de diálogo e intercambio de información entre las más de mil trescientas organizaciones de la sociedad civil¹² que lo integran y los distintos funcionarios que conducen la política exterior.

- *El Programa "Somos MERCOSUR"*¹³

En la XXVIII^o Cumbre Presidencial del MERCOSUR, Uruguay, al sumir la Presidencia Pro Témpore del bloque distribuyó entre los países miembros el documento titulado "Somos MERCOSUR". En él, se destacó que agendar una perspectiva de integración cultural del bloque es una tarea que "culmina indefectiblemente en la configuración de una ciudadanía regional que genere la legitimidad necesaria para el buen funcionamiento de la nueva institucionalidad del MERCOSUR".

Así comienza a delinearse lo que más tarde se convertiría en el Programa Regional "Somos MERCOSUR", que luego fue continuado por las Presidencias Pro Témpore de Argentina y Brasil durante el 2006. Se trata de una iniciativa de articulación entre gobiernos y organizaciones sociales que surgió como respuesta a la demanda de mayor participación en el proceso de integración regional expresada por organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales. El objetivo principal consiste en involucrar a la ciudadanía en dicho proceso generando nuevos espacios para que puedan debatir, formular demandas y participar de los procesos decisorios.

Durante la presidencia argentina, la Subsecretaría de Integración Económica Americana y MERCOSUR (SUBIE) de la

¹² Algunas de ellas son: la Federación Agraria Argentina (FAA), la Unión Industrial Argentina (UIA), la Asamblea de Pequeñas y Medianas Empresas (APyME), la Confederación de Trabajadores Argentinos (CTA), la Confederación del Trabajo (CGT) y también está representado el Capítulo nacional del FCES del MERCOSUR.

¹³ Para mayor información visitar la página: <http://www.somosmercosur.org>.

Cancillería argentina fue la encargada de articular el Programa a través de la Representación Especial para la Integración y la Participación Social (REIPS). A su vez, la iniciativa fue desarrollada junto a los puntos focales que designó cada gobierno.

En la actualidad, el Programa Somos MERCOSUR vincula a gobiernos, organizaciones sociales y órganos del MERCOSUR como la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM), el Parlamento del MERCOSUR y el FCES y está dirigido a obtener resultados tangibles que permitan hacer visibles los beneficios que el MERCOSUR tiene para el ciudadano. Es un programa de actuaciones del sector público y privado que pone énfasis en las dimensiones productiva, social, política y cultural del MERCOSUR para complementar la dimensión comercial que se privilegió en algunos segmentos del proceso de integración.

Entre sus principales objetivos se cuentan: el fortalecimiento de la participación social en el MERCOSUR; poner las necesidades del ciudadano en el centro del debate; contribuir a la construcción de la identidad del MERCOSUR; enfatizar los rasgos positivos del bloque; informar sobre las iniciativas de cooperación y complementación existentes; señalar los avances producidos en el proceso de integración y mostrar la vitalidad del MERCOSUR Social, Productivo y Cultural.¹⁴

Una de sus iniciativas corresponde al Curso "Todos Somos MERCOSUR" que ha sido especialmente creado para ampliar el conocimiento que la ciudadanía regional tiene sobre el proceso de integración. Los contenidos de la formación combinan temáticas de carácter global del proceso con aspectos específicos, locales y sectoriales. Se dicta en forma virtual a través de Internet por medio de CD Roms con el apoyo de tutores que guían a los participantes orientándolos acerca de los contenidos. En una primera etapa se

¹⁴ Sitio web: <http://www.mrecic.gov.ar/ccsc/actividades>

realizó una prueba piloto de la cual participaron cerca de doscientas personas de nuestro país, mientras que en la actualidad y tras su éxito inicial se desarrolla a nivel regional.

“Somos MERCOSUR” es un territorio de todos, un espacio público regional para promover un debate donde el ciudadano se sienta protagonista, una oportunidad para que los actores no tradicionales del MERCOSUR puedan sumar sus voces y sus voluntades en la construcción del proceso de integración regional.

- *Las Cumbres Sociales: por un MERCOSUR productivo y social*

De alguna manera, las cumbres sociales encuentran su primer antecedente en aquella “contracumbre” que se realizara con motivo de la Cumbre de las Américas en la ciudad de Mar del Plata en noviembre de 2005, aunque ya en marzo de ese año Brasil había puesto en marcha una iniciativa a la cual denominó “Encuentro con el MERCOSUR”, que eran encuentros organizados por la Secretaría General de la Presidencia de Brasil junto con el FCES.

Cuando en julio de ese año el presidente de Uruguay recientemente electo, Tabaré Vázquez, asume la Presidencia Pro Témpore del MERCOSUR, propone como símbolo de la misma la iniciativa “Somos MERCOSUR”, señalando que “había que llenar de ciudadanía al MERCOSUR”. Cuando a fines del 2005 le toca el turno a la Argentina, se decide darle continuidad a esta iniciativa convirtiéndola más tarde en Programa.

En febrero de 2006, con el patrocinio de la Fundación Friedrich Ebert de Uruguay se convoca a un encuentro del cual participarían los puntos focales de Somos MERCOSUR en los diferentes países (por ejemplo por Argentina iría la REIPS), representantes de diversas organizaciones sociales, una delegación de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), la Coordinadora de Centrales Sindicales del Conosur, la Red Mercociudades, y el presidente de la Comisión de

Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM), Carlos Álvarez, entre otros. A partir de aquí, se define el Programa "Somos MERCOSUR" que desde un primer momento tuvo la intención de nuclear a tres actores: las organizaciones sociales, los gobiernos y los órganos del MERCOSUR.

De esta forma, estaban dadas las condiciones para convocar a lo que fue el "Primer Encuentro por un MERCOSUR Productivo y Social", realizado en la ciudad de Córdoba en el mes de julio y en el marco de la XXX^o Cumbre de Presidentes del MERCOSUR. Su objetivo era la profundización de la participación de la sociedad civil, particularmente las organizaciones regionales, en el proceso de integración del MERCOSUR.

Del intenso intercambio de ideas y propuestas, y de las conclusiones alcanzadas en las cinco mesas de trabajo¹⁵, surgió una agenda de trabajo que contiene numerosos puntos.¹⁶

La masividad de la convocatoria sorprendió a todos por igual. Las expectativas fueron ampliamente superadas cuando la asistencia alcanzó los 500 dirigentes sociales que decidieron converger en este encuentro.

Inmediatamente después de Córdoba, el presidente de Brasil Lula Da Silva, convoca a la siguiente cumbre social a desarrollarse esta vez en Brasilia. Para ello, en el mes de septiembre se realizó en San Pablo una reunión preparatoria que daría lugar a la Cumbre Social de Brasilia en diciembre de 2006. Su principal objetivo era intensificar los vínculos y promover las reuniones entre los actores nacionales, regionales y sectoriales que participan o quieren participar en el proceso de integración regional para brindarles un canal institucional que les permita incidir efectivamente. Y estaba

¹⁵ Las cinco mesas eran: "Por un MERCOSUR Productivo y Social", "MERCOSUR Productivo y Social y la Juventud", "Producción, Sociedad y Tecnología en el MERCOSUR", "MERCOSUR Productivo y Social y los Recursos Naturales" y "MERCOSUR Productivo y Social y Gobiernos Locales y Regiones Subnacionales".

¹⁶ Para encontrar las Declaraciones de las distintas mesas de trabajo y la agenda de la Cumbre Social de Córdoba visitar la página del CCSC: <http://www.mrecic.gov.ar/ccsc>

claro que para que esto ocurra, era imprescindible promover políticas que fomenten la participación de la sociedad civil, ya que la articulación y densidad de la misma es un signo de capacidad institucional.¹⁷ Por eso, se concluyó en que el proceso iniciado en Córdoba no sólo debía continuar, sino que además debía ser fortalecido.

Entre otros hechos importantes que acontecieron en la Cumbre Social de Brasilia, se cuentan la creación de la Reunión Especializada de Juventud como parte de la estructura orgánica del MERCOSUR; el lanzamiento de la prueba piloto del curso "Somos MERCOSUR" y el planteo de un **plan estratégico en lo social y productivo**.

En este caso, era imprescindible lograr la asociatividad de estos sectores, y ello resultaría difícil sin su activa participación. ¿Por qué? Por que una integración productiva significa poder hacer interactuar nuestras capacidades y nuestras riquezas para lo cual es necesario la asociatividad y la complementación. Y para generar este proceso, es preciso que los actores sociales, como ser las PyMES, los campesinos, los trabajadores, las cooperativas, la ciencia y la tecnología, estén dentro del proceso y se sientan parte de él. De alguna manera podría decirse que están intentando aprender qué rol les cabe en este proceso, porque sólo siendo parte del mismo puede pensarse en un crecimiento sostenido basado en una verdadera integración productiva.

¹⁷ MARTINEZ GARBINO, Milagros; HERRERA ALBRIEU, María Liliana; HADDAD, Verónica. "El desarrollo local y la economía social en la integración regional: 2º capítulo", en el 2º Seminario El desarrollo local y la economía social desde la perspectiva de la integración regional. Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Buenos Aires, septiembre 2006.

➤ REFLEXIONES FINALES

El nuevo contexto político, económico y social, crea las condiciones necesarias para la instalación de un modelo de desarrollo en el que la equidad y la justicia social estén contempladas.

Los signos de crecimiento que se vienen observando en los últimos años deberán acompañarse por políticas que pongan el acento en una mejor distribución del ingreso y en la generación de fuentes de trabajo genuino y de calidad.

El MERCOSUR constituye una pieza fundamental de este modelo, y para afianzarlo, es preciso seguir trabajando por un MERCOSUR menos asimétrico y más productivo y social.

Creemos que la integración es una decisión estratégica para la Argentina y para la región; una forma de favorecer la inserción internacional de nuestros países.

Pero el éxito que alcancemos dependerá en parte de la capacidad que tengamos para articular eficazmente nuestros recursos y de potenciar los esfuerzos productivos.

También es importante pensar en un MERCOSUR fortalecido institucionalmente. En el pasado, el MERCOSUR supo mantenerse alejado de la ciudadanía, quizás más por voluntad de los gobiernos de aquél momento que por propia elección de la gente. La ausencia de información sobre sus logros y aciertos y la falta de difusión de la evolución del proceso de integración, coadyuvaban al desinterés y a una notable indiferencia expresadas en un alto grado de desconocimiento que la sociedad mostraba acerca del MERCOSUR. Y en aquellos casos en los que se buscaba la participación, tampoco existía la posibilidad de establecer canales que vincularan a las organizaciones sociales con los órganos del MERCOSUR. La creación

del FCES fue un avance en este sentido, aunque de todas formas una gran cantidad de sectores sociales seguían excluidos y con chances nulas de tener algún tipo de incidencia en la fase decisoria del bloque. Hoy, entendemos que un MERCOSUR sin la incorporación de la ciudadanía, no sería más que un acuerdo entre gobiernos para ampliar los mercados.

Pero para que la sociedad participe en este proceso, es necesario que comprenda cuáles son los beneficios de la integración.

En ocasiones, la intangibilidad de los logros no permite que los ciudadanos vean claramente lo positivo de pertenecer al MERCOSUR. Es entonces tarea de los funcionarios mostrarles cuáles son esos beneficios y esos aspectos positivos que conlleva la pertenencia al bloque.

Por otro lado, es imprescindible continuar con la capacitación de los diversos agentes sociales que hoy no cuentan con la formación (e información) para conocer el lenguaje propio del MERCOSUR, lo que en muchos casos, los hace desistir de toda idea de participación.

En tal sentido, sostenemos que el acceso a la información es muy importante ya que es el primer paso hacia la participación, es decir, la información es condición necesaria para que haya participación. Es más, la información es una condición necesaria para que una democracia sea realmente democrática, y para que no sólo se construyan democracias representativas sino que también sean participativas.¹⁸

Así es que debemos concebir a la participación social como forma de democratizar el MERCOSUR.

Hemos visto que en el presente existe un gran consenso acerca de la importancia que la participación social tiene en la profundización del proceso de integración. La creación de espacios como el CCSC y las Cumbres Sociales muestran la firme voluntad que hay al respecto. Pero para que la participación ciudadana pueda dar un paso adelante,

¹⁸ Alemany, Cecilia; Leandro, Beatriz. Op.Cit.

es preciso pensar en la consolidación e institucionalización de estos espacios y una cierta continuidad de sus actividades.

El desafío será transformar el debate en propuestas concretas con la capacidad de incidir en los procesos decisorios y la definición de políticas públicas regionales.

Estamos a mitad de camino. Gobiernos y sociedad civil deberán decidir si este es el final del recorrido, ó si se sigue avanzando con miras a la consolidación de un MERCOSUR productivo, social y participativo

➤ BIBLIOGRAFÍA

- ✓ ALEMANY, Cecilia; LEANDRO, Beatriz. *"Análisis y propuestas para la participación ciudadana"*. Friedrich Ebert Stiftung. Montevideo, noviembre 2006.
- ✓ BORÓN, Atilio; GAMBINA, Julio; MINSBURG, Naum (comp.) *"Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina"*. CLACSO / EUDEBA. Buenos Aires, 1999.
- ✓ GARCÍA DELGADO, Daniel. *"El modelo de desarrollo con inclusión: desafíos para la Argentina que viene"*. Seminario Consolidación del crecimiento y planificación estratégica de la Argentina que viene. Ministerio de Economía y de la Producción y Red de Organizaciones para el desarrollo con inclusión. Buenos Aires, 10 de mayo de 2007.
- ✓ GARCÍA DELGADO, Daniel; NOSETTO, Luciano (comp.) *"El desarrollo en un contexto posneoliberal"*. FLACSO. Ediciones CICCUS. Buenos Aires, agosto 2006.
- ✓ GENEYRO, Rubén; VÁZQUEZ, Mariana. *"El MERCOSUR por dentro"*. Colección Integramas N° 6. Bogotá, 2007.
- ✓ Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio

- Internacional y Culto. 2º Seminario El desarrollo local y la economía social desde la perspectiva de la integración regional. Buenos Aires, septiembre 2006.
- ✓ Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. 3º Seminario El desarrollo local y la economía social desde la perspectiva de la integración regional. Buenos Aires, agosto 2007.
- ✓ VÁZQUEZ, Mariana. *“El MERCOSUR y la sociedad civil”*. Seminario internacional Los nuevos paradigmas de la integración y la construcción de ciudadanía en América Latina y el Caribe. Organizado por la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Fundación Friedrich Ebert y el Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA). Santo Domingo, 20 y 21 de abril de 2007.

Documentos consultados

- Tratado de Asunción (1994)
- Protocolo de Ouro Preto (1994)
- Consenso de Buenos Aires (2003)
- Programa de Trabajo 2004-2006 (DEC. CMC N° 26/03).
- Primer documento para discusión “Lineamientos estratégicos para el desarrollo productivo de la Argentina”. Ministerio de Economía y Producción, Mayo 2007.

Páginas visitadas

<http://www.mrecic.gov.ar/ccsc>

<http://www.somosmercosur.org>