

DOI: 10.21057/repam.v11i1.24669

Recebido: 18-02-2017

Aprovado: 12-04-2017

Estado, Sociedad e Integración Regional: Un estudio sobre el componente relacional Del Mercosur (2003-2015)

Leonardo Granato¹

Resumen

El objetivo de este trabajo es abordar, mediante un análisis bibliográfico y documental, la cuestión de la participación y control social en el ámbito del Mercosur (2003-2015) desde una perspectiva institucional, efectuando una serie de consideraciones a la luz de conceptos oriundos de los campos de estudio de la ciencia política y de la administración pública. Después de presentar el apartado teórico-conceptual, realizamos un histórico del Mercosur, a efectos de contextualizar su evolución, sobre todo en los últimos quince años. Seguidamente, realizamos un estudio sobre el tema propuesto en este trabajo. Afirmamos que, si bien se han registrado algunos avances en términos de oportunidad de participación en el ámbito del bloque en los años recientes, tales avances no han sido acompañados por una verdadera reforma democrática de la estructura institucional del proceso de integración, por la creación de mecanismos de control social, y por una política de transparencia y de acceso a la información, necesarios para ampliar la base de legitimidad del emprendimiento asociativo.

Palabras clave: Estado; Sociedad; Mercosur; Participación y Control Social.

Estado, Sociedade e Integração Regional: Um estudo sobre o componente relacional do Mercosul (2003-2015)

Resumo

O objetivo do presente trabalho é abordar, através de uma análise bibliográfica e documental, a questão da participação e controle social no âmbito do Mercosul (2003-2015) sob uma perspectiva institucional, efetuando algumas considerações à luz de conceitos provenientes dos campos de estudo da ciência política e da administração pública. Após apresentar a seção teórico-conceitual do trabalho, é realizado um breve percurso pela história do Mercosul para fins de contextualizar a evolução do bloco, particularmente nos últimos quinze anos. Em seguida, é levado a cabo o estudo do tema proposto neste trabalho. É afirmado que, apesar dos avanços registrados em termos de oportunidade de participação social no âmbito do bloco nos anos recentes, tais

logros não têm sido acompanhados por uma verdadeira reforma democrática da estrutura institucional do processo de integração, pela criação de mecanismos de controle social, e por uma política de transparência e de acesso à informação, necessários para ampliar a base de legitimidade do empreendimento associativo.

Palavras-chave: Estado; Sociedade; Mercosul; Participação e Controle Social.

State, Society and Regional Integration: A study on the relational component of Mercosur (2003- 2015)

Abstract

This paper aims to discuss, through a bibliographic and documentary analysis, the issue of citizen participation and social control from an institutional perspective in Mercosur (2003-2015). We start the article by providing a theoretical-conceptual section. After that, a historical overview of Mercosur will be made starting, in order to contextualize its evolution, especially in the last fifteen years. After that, we approach our proposal. We affirm that, although some progress has been made in terms of opportunities for participation in the bloc's scope in recent years, such advances have not been accompanied by a real democratic reform of the institutional structure of the integration process, by the creation mechanisms of social control, by and a policy of transparency and access to information, which is necessary to broaden the base of legitimacy of the integration process.

Keywords: State; Society; Mercosur; Citizen Participation and Social Control.

Introducción

Al efectuar una intersección de los campos de estudio de las relaciones entre Estado y sociedad y de la integración regional, esta última entendida como el proceso multidimensional conducido por la acción externa de un determinado grupo de Estados con efectos directos para sus sociedades; la cuestión de la participación y control social en la formulación de políticas y medidas regionales emerge desafiante, sobre todo al considerar que la misma se refiere a la concretización del diálogo con la sociedad civil y de canalización de sus demandas. Concretización esta que no sólo deviene del hecho de reconocer que la *legitimas auctoritates* la soberanía popular,

¹ Professor do Departamento de Ciências Administrativas e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. E-mail: leonardo.granato@ufrgs.br

sino también de afirmar que el resultado de las opciones públicas debe pasar por un proceso de control y monitoreo social permanente.

En este sentido, el objetivo de este trabajo es abordar el tema de la participación y control social en el ámbito del Mercosur² (2003-2015), lo que llamamos de “componente relacional” del referido bloque, desde una perspectiva institucional, efectuando una serie de consideraciones a la luz de un referencial teórico-conceptual en la materia. Partimos de la premisa de que, si bien se han venido registrando algunos avances en términos de oportunidad de participación en el ámbito del bloque en los últimos años, ello no ha sido acompañado por una reforma institucional más profunda que viabilizase canales efectivos de inclusión de los actores sociales en los procesos de formulación e implementación de políticas regionales, canales indispensables para el ejercicio posterior del control social.

En aras de cumplir con el objetivo propuesto, el presente trabajo estará integrado por tres apartados, además de esta introducción y de las conclusiones. En el primero de ellos, discutiremos algunas cuestiones teórico-conceptuales que nos serán de utilidad para analizar nuestro objeto de estudio, en el segundo, efectuaremos un histórico del Mercosur a los fines de complementar y contextualizar el análisis propuesto, y, finalmente, abordaremos el

componente relacional del Mercosur, a través del análisis de los principales avances normativos registrados en materia de participación social.

Algunas Cuestiones Teórico-Conceptuales

Conforme mencionado en la introducción de este trabajo, en esta primera sección buscaremos articular una serie de elementos teórico-conceptuales a la luz de los cuales analizaremos el componente o capacidad relacional del Mercosur. Abordar el tema de la participación social en la integración regional requiere de, en primer lugar, explicitar lo que entendemos por esa última expresión. Atento a que el término “integración” forma parte del lenguaje corriente de las ciencias sociales, y es utilizado indistintamente en el ámbito de diferentes disciplinas para expresar el ideal común de unir las partes separadas de un universo, debemos precisar que la integración que aquí consideramos es la que se realiza entre Estados soberanos, y es regional, porque no abarca el mundo en su conjunto, sino una parte limitada del mismo, en este caso, el Cono Sur de América Latina. Así, la integración regional (y el bloque o instituciones resultantes de tal proceso asociativo) puede ser vista como una política pública en sí misma, o como un instrumento de una política pública (por ejemplo, de la política pública exterior), con amplios e importantes efectos para las sociedades de los Estados miembros. Al final, si bien el bloque creado por un determinado grupo de Estados pasa a tener una personalidad jurídica propia, también es verdad que el mismo debe ser pensado como extensión del poder público estatal,

² Acrónimo de “Mercado Común del Sur”, proceso intergubernamental de integración regional integrado por Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Venezuela como miembros plenos, y por Bolivia (en proceso de adhesión), Chile, Colombia, Perú, Ecuador, Guyana y Surinam, como miembros asociados.

aplicándose parámetros de análisis semejantes a los de cualquier otra política pública.

La afirmación anterior nos lleva a encuadrar nuestro estudio en las relaciones entre Estado y sociedad, así como nos permite reafirmar la importancia de analizar la participación y control social en el proceso integracionista, conforme propuesto en este trabajo³. Siendo la integración regional expresión de la actuación del Estado, discutiremos, entonces, dos cuestiones muy trabajadas por literatura consolidada, principalmente de la ciencia política y de la administración pública: el poder y la capacidad del Estado.

Si bien el concepto y la naturaleza del “poder” del Estado han sido ampliamente debatidos en el ámbito de diversos campos del conocimiento, podríamos decir que la idea en torno de la cual ha girado más la discusión hasta nuestros días, sobre todo en el ámbito de la ciencia política, es la de la “influencia” de un sujeto sobre otro. Tal influencia ha remitido, tradicionalmente, a la existencia de relaciones jerárquicas de mando y obediencia. Así, desde la clásica obra de Weber *Economía y Sociedad*, la noción de poder, aplicada al Estado, y estrechamente vinculada a la violencia (como forma de imponer la obediencia), pasó a constituir la especificidad de este último. De todas formas, los tipos de legitimidad elaborados por Weber (1964) nos permite sostener la existencia

también de otros mecanismos que propician la obediencia, diferenciando así, a los fines de este trabajo, el poder por coacción del poder por persuasión, en el cual se convence a alguien a cierta conducta. Lo anterior nos remite, a su vez, al clásico trabajo de Mann (2006)⁴, de gran influencia en la literatura sobre autonomía del Estado⁵.

Mann diferencia el poder “despótico” del poder que él llama de “infraestructural”. Para el autor, el poder despótico es el “abanico de acciones que la élite tiene facultad de emprender sin negociación rutinaria, institucional, con grupos de la sociedad civil” (Mann, 2006, p. 5), haciendo referencia, de esta forma, a una dimensión unilateral del poder, que se traduce en imposición, bajo el signo de la violencia. Ya, el poder infraestructural es definido como “la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país” (Mann, 2006, p. 6). Tal concepto, según el propio Mann, “denota el poder del Estado de penetrar y coordinar centralmente las actividades de la sociedad civil a través de su propia infraestructura” (Mann, 2006, p. 8), poniendo en ejecución, de alguna manera, sus decisiones, de forma articulada con los actores sociales. Es allí donde emerge el componente “relacional” de la definición del autor, esencial para la reflexión que se propicia en el presente trabajo.

Tal componente relacional del poder del Estado, también es confirmado por los debates

³ Cabe aclarar que si bien, conforme nuestro objeto de estudio, el foco estará puesto en las relaciones entre Estado y sociedad, existe, también, otro tema conexo, pero que no será considerado en este trabajo, que es la distribución del poder al interior de los Estados miembros (en términos de división vertical y horizontal del poder), de especial impacto para la integración regional.

⁴ Artículo publicado originalmente en *Archives européennes de sociologie* en 1984, previo a la publicación del primero volumen de su célebre obra *The Sources of Social Power*.

⁵ Véase Skocpol (1984; 1985); Tilly (1996); Evans (2004).

teóricos en torno del concepto multidimensional de “capacidad” del Estado, entendida básicamente como la habilidad, aptitud o pericia para concretar objetivos de política pública⁶. Citando como antecedentes obras de la literatura especializada, Rey sostiene que “la capacidad estatal implica la habilidad de los actores estatales para articular con los actores sociales las políticas públicas, de modo de poder implementarlas con el apoyo de los sujetos sociales/ciudadanos a quienes incumben” (Rey, 2014, p. 125). Tal definición, que resalta el componente relacional de la capacidad estatal, deriva, de alguna manera, del cambio operado a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, en la que se sustituyó la idea del Estado como único productor del bienestar colectivo por la premisa de retroalimentación y colaboración entre Estado y sociedad, proceso que en América Latina se vio influenciado por los procesos de redemocratización, a partir de la década de los años ‘80.

De esta forma, extendiendo el citado concepto de capacidad al Mercosur, queda claro que el componente relacional del bloque resulta un imperativo para el desarrollo y fortalecimiento del mismo, y “penetración” de este en las sociedades, implicando así en la generación de puentes o canales institucionales del tipo cooperativo o colaborativo, de implementación y de control de políticas, con los actores sociales. Este abordaje teórico-conceptual, vale decir, también se vincula directamente con el debate ya instalado en el

campo de la gestión pública, relativo a la necesidad de fortalecer, perfeccionar y tornar efectivos los medios ya existentes de participación y control social de la administración pública (Leal, 2006), así como de crear nuevos canales para combatir el déficit democrático presente en la noción de “interés público” (Wanderley; Raichelis, 2001). Sin dudas, no resulta concebible pensar actualmente una organización que gestione intereses públicos sin un determinado grado de apertura hacia la esfera popular, toda vez que esta esfera, conforme ya anticipamos en la introducción, ejerce un papel central no sólo en términos de legitimación de la toma de decisiones, sino también de fortalecimiento de la propia capacidad de formulación y gestión de políticas gubernamentales (Lima; Milani, 2014).

A pesar de que la participación social, en una primera instancia, pueda resultar prácticamente inseparable de la ideal de “control”, es menester aclarar que ambos términos no poseen exactamente el mismo sentido. Considerando las etapas del llamado “ciclo de las políticas públicas”⁷, mientras que la participación popular tiene lugar en el proceso de la toma de decisión por parte de la administración pública, el control social *ocurre posteriormente*, a los fines de verificar y/o fiscalizar si las decisiones tomadas siguieron su curso, de si fueron efectivamente implementadas por la administración pública conforme la forma legalmente establecida, y de evaluar los resultados obtenidos (Siraque, 2004).

⁶ Para una amplia revisión de literatura recomendamos Cingolani (2013); Casa; Narbono (2013); Bernazza; Longo (2014); Rey (2014).

⁷ Al igual que gran parte de la literatura sobre el tema, Schmidt (2008) identifica las etapas de percepción y definición de problemas, definición de la agenda política, formulación, implementación y evaluación.

La particularidad del control social, en un contexto de Estado Democrático de Derecho, radica en que el mismo permite que los ciudadanos participen de forma más directa en la esfera pública estatal, en una etapa muchas veces no alcanzada por los espacios en donde normalmente tiene lugar la participación, y con objetivos convergentes y complementarios a tal actividad. De esta manera, a través de las facultades introducidas por el instituto del control social se busca que el ciudadano se sienta parte activa del quehacer estatal; quehacer estatal liderado por representantes que, si bien han sido elegidos por la grande mayoría, ejecutan proyectos y políticas que generalmente no han sido ampliamente discutidos en el período electoral y en muchos casos ni siquiera formaron parte de la plataforma electoral.

De lo anterior se desprende la afirmación de que todo control presupone participación, pero no toda participación popular está necesariamente acompañada de alguna forma institucionalizada de control social, y conforme veremos en la tercera sección de este trabajo, ello será constatado en el Mercosur. Inclusive, es por ello que, en la referida sección, previo a llamar la atención sobre la ausencia de control en el proceso de integración regional, nos referiremos necesariamente al proceso de institucionalización de la participación popular que ha venido teniendo lugar en los últimos años.

De cualquier manera, para finalizar el presente apartado, cabe afirmar que para el ejercicio de ambas acciones (participación y control), garantizar la transparencia de los actos de la administración, así como una “cultura de

acceso” (a la información), es una acción fundamental⁸. El derecho de acceso a la información pública, conectado con otros derechos sociales fundamentales, es la llave maestra de la participación y el control social. Disponer de información completa, veraz, precisa, de calidad y accesible en términos de comprensión (Gruman, 2013), resulta vital para que la sociedad civil pueda participar de la esfera pública estatal. En este sentido, tal como expresa Lopes (2007), las políticas públicas que tengan por objeto promover el acceso a la información pública implican necesariamente acciones que posibiliten el acceso a foros o plenarios de discusiones en el ámbito de gobierno, que aseguren la transparencia en los procesos de rendición de cuentas en el ámbito público, y que protejan a la ciudadanía contra la negativa de los órganos públicos de brindar información solicitada conforme la normativa vigente. Toda vez que se propicia un escenario de información y se lo reconoce como parte integrante del proceso de toma de decisión pública se está creando un ambiente favorable a la participación y control social. Efectuadas, así, las consideraciones teórico-conceptuales que iluminarán nuestro análisis, abordaremos, en la sección siguiente un histórico sobre el Mercosur, con énfasis en los cambios operados a partir de 2003.

Breve Histórico sobre el Mercosur: contextualizando nuestro estudio

⁸ Ya el propio Weber (1964) hacía referencia al “conocimiento especializado” y al “saber oficial” como fundamentos del poder del Estado que ejerce la dominación legal-racional de la sociedad.

La génesis del Mercosur comenzó con la redemocratización de Argentina y Brasil a mediados de los años '80, de forma coincidente con el cierre del ciclo de crecimiento económico latinoamericano, con la crisis de la deuda externa y del modelo burocrático de Estado interventor y desarrollista. Con los objetivos principales de contribuir con el fortalecimiento del sistema democrático de las Nuevas Repúblicas y afianzar la paz en la región, y basados en las tradicionales concepciones cepalina y autonomista que remiten a la idea de integración regional como instrumento de desarrollo y autonomía⁹, los gobiernos argentino y brasileño, que ya habían dado importantes pasos en la cooperación bilateral desde inicio de la mencionada década, crearon, a través del Programa de Cooperación e Integración Económica (1985-1988) y del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (1988), las bases para la creación paulatina de un mercado común que contribuyese para el desarrollo interno de sus países -a través de protocolos sectoriales de coordinación interindustrial- y la inserción autónoma en la arena internacional (Granato, 2013).

Ya a inicios de la década de 1990, al abrazar el modelo de Estado “neoliberal” como “alternativa” ofrecida por los países centrales frente a la crisis (y como condición para obtener nuevos préstamos), los países latinoamericanos fueron “invitados” a adoptar (con la anuencia de las elites locales) los principios del Consenso de Washington que prescribían, esencialmente, la liberalización financiera y comercial, los

incentivos a la exportación para garantizar el pago de la deuda externa, la desestatización, la descentralización, la disciplina fiscal y la reducción del gasto social, la desregulación y privatización de los servicios públicos, entre otros. En este contexto, con relación a la integración regional en particular, los nuevos gobiernos neoliberales de Argentina y de Brasil redefinieron el proceso de integración bilateral transformándolo en instrumento de liberalización comercial.

De tal convergencia bilateral, juntamente con Uruguay y Paraguay, nació el Mercosur, con la firma del Tratado de Asunción de 1991. Ese acuerdo determinaba las condiciones para transitar hacia un mercado común, entre las que podemos mencionar, conforme la propia letra del tratado, la libre circulación de bienes y factores productivos. De esta forma, la desarticulación de las barreras comerciales pasó a ser el objetivo principal del proceso de integración, substituyendo el cumplimiento de los protocolos sectoriales de la etapa anterior, que concebían la integración interindustrial como estrategia de desarrollo, igualdad y autonomía. A partir de ese momento, el objetivo del proceso asociativo ya no sería el de proteger las economías nacionales en pleno proceso de despegue y diversificación, y sí el de utilizar el pretendido “mercado regional” como plataforma de inserción en el nuevo orden económico internacional movilizado por las fuerzas del mercado (Rapoport, 2009).

Esto es importante que sea dicho porque si bien se buscaba la conformación de un mercado común que pudiese, presuntamente, “fortalecer” a los Estados miembros, eran los mismos Estados los

⁹ Para un desarrollo de estas ideas, véase Granato (2015a).

que a través de innumerables excepciones perforaban la posibilidad de conseguir un esquema más sólido para convertirse en una simple área de libre comercio que dejaba a los Estados partes más expuestos a la “mano invisible” del mercado. Por otra parte, cumplir con el objetivo del mercado común en un escenario signado por fuertes asimetrías competitivas entre los países miembros, y por la ausencia de una agenda real y eficaz de coordinación de políticas para su combate, se mostraba prácticamente inviable, lo que, en los hechos, fue confirmado.

El nuevo enfoque integracionista suponía, de esta manera, que los países del bloque no contaban con factores autónomos de desarrollo, principalmente con la capacidad de decisión para viabilizar proyectos de desarrollo, y consecuentemente, debían asociarse a un centro hegemónico externo que determinaría su inserción en la división internacional del trabajo, conforme sus ventajas competitivas estáticas, fundadas en la producción de materia prima y en la mínima capacidad de desarrollo tecnológico e industrial. En otras palabras, la integración bilateral de carácter desarrollista fue substituida por la integración “abierta” a los mercados, colocando la promoción del comercio y de las inversiones extranjeras como eje dinámico del proceso.

La impronta neoliberal también se reflejó en la estructura institucional “mínima” adoptada por el Mercosur (antes y después del Protocolo de OuroPreto de 1994, que estableció la estructura definitiva) centralizada en los poderes ejecutivos¹⁰,

¹⁰ Particularmente en los primeros mandatarios, encargados de la conducción política del bloque, y en los ministros de

con énfasis en la eficiencia en la administración y ejecución del Tratado de Asunción, y con bajo costo para Estados partes. El carácter intergubernamental de la arquitectura institucional definitiva aprobada en OuroPreto encontró fundamentos no sólo en el espíritu eminentemente comercial del emprendimiento regional, sino también en el ideario organizacional hegemónico en ese momento, el del *New Public Management*, adoptado por las administraciones públicas de los Estados partes¹¹.

A pesar del aumento exponencial de los flujos de comercio intra y extrazona, así como del mantenimiento de las corrientes de inversiones extranjeras, en la llamada “época de oro para los mercados” (Bouzas, 2001), el Mercosur no consiguió escapar de las crisis internas de Brasil y Argentina, y hacia finales de la década de los '90 una cierta “fragilidad” se instaló definitivamente en el bloque, tendencia que a pesar de los esfuerzos por su “relanzamiento” de los años 2000, sólo sería revertida a partir de la convergencia argentino-brasileña iniciada en 2003.

economía y de relaciones exteriores, que integraban el órgano ejecutivo del Mercosur. La estructura institucional inicial no preveía la participación de legisladores, los cuales se movilizaron para mantener la Comisión Parlamentaria Conjunta prevista en el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1989. No obstante, la falta de poder para legislar y fiscalizar excluía a los parlamentarios del proceso decisorio del bloque, reservando a la mencionada Comisión un papel de subordinación a los designios de los primeros mandatarios.

¹¹ Tal como explica Miscokzy (2004), en el contexto de la crisis del capitalismo que se inició en la década del '70 fue necesario reorganizar la relación entre poder público y mercado, a fines de renovar las posibilidades de acumulación y crecimiento económico. En este contexto, comenzó a ser desarrollado el “brazo” gerencial del neoliberalismo, identificando entre su principal vertiente al *New Public Management* que buscaba substituir los tradicionales métodos de la organización burocrática del Estado por las técnicas y valores del mercado o de la gestión de negocios.

De esta forma, con los nuevos gobiernos de Argentina y de Brasil se constató que el Mercosur podía avanzar retomando los tradicionales valores de desarrollo, igualdad y autonomía que guiaron el proceso de integración desde sus inicios y, sobre todo, incorporando nuevos temas y actores, de forma consistente con los proyectos nacionales que estaban siendo implantando en la esfera interna de esos países. Como ya hemos afirmado en otros estudios, en el considerado período áureo de la integración de 2003-2010, se buscó una “reformulación” conceptual del bloque (Granato, 2015a; 2015b), en orden a convertirlo en una herramienta al servicio de los respectivos proyectos nacionales de desarrollo, y que tuviera en la inclusión social y productiva, en la profundización del proceso de aproximación de las sociedades y en la creación de una identidad común, sus principales dimensiones (Granato; Costa, 2016). Este es, en definitiva, el modelo de inclusión social e inserción internacional que ha venido impulsando la alianza argentino-brasileña, con expreso apoyo del resto de los países miembros, así como de partidos políticos y movimientos y organizaciones de la sociedad civil, y materializado en los llamados “Consenso de Buenos Aires” y “Compromiso de Puerto Iguazú”, de octubre de 2003 y noviembre de 2005, respectivamente.

No obstante, también es fundamental resaltar que, a pesar de los esfuerzos de los gobiernos de Brasil y Argentina en incorporar nuevas dimensiones al proceso de integración (tales como la productiva, política, social y de tratamiento de las asimetrías), la orientación

fuertemente mercantil del bloque continuó prevaleciendo¹², y una muestra de ello puede ser encontrada en la llamada “integración productiva”, que buscaría retomar las tradicionales premisas desarrollistas cepalinas, *aggionardasy* actualizadas a la realidad del nuevo siglo. Al recuperar su importancia en el debate regional, el tema de la integración productiva adquirió un lugar central en las agendas de la Cumbre del Mercosur que tuvo lugar en la ciudad de Córdoba, en julio de 2006, y en la Cumbre Social de Brasilia, de diciembre de ese mismo año. Las declaraciones oficiales que surgieron de tales instancias reflejaron el compromiso con un proyecto de integración productiva regional, con énfasis en el desarrollo de cadenas de complementación productiva de las PyMEs¹³, y en la participación de empresas de menor desarrollo relativo. En esta línea, los ministros de las respectivas áreas fueron instruidos a dar forma a un plan de desarrollo e integración productiva regional. A pesar de la aprobación, en 2008, del Programa de Integración Productiva del Mercosur¹⁴ y del Fondo Mercosur de Apoyo a las PyMEs¹⁵, y en 2012, del Mecanismo de Fortalecimiento Productivo del Mercosur¹⁶, la

¹² En sintonía con esta idea, podemos citar a Porta (2015) para quien la “utopía” del llamado “Mercosur Social y Productivo” continúa, de alguna forma, limitada por el Mercosur comercial. En palabras do autor: “Mi impresión es que aquella utopía (un deseo no necesariamente concretado) está arrinconada, asustada y, finalmente, trabada por el ‘fantasma’ del MERCOSUR comercial; la transición entre una fase y otra ha resultado ser bastante más complicada de lo que inicialmente parecía y, en particular, de lo que la sintonía y afinidad política de los gobiernos del MERCOSUR en los últimos años parecía preanunciar”(Porta, 2015, p. 105).

¹³ Acrónimo de pequeñas y medianas empresas.

¹⁴ Decisión CMC nro. 12/2008.

¹⁵ Decisión CMC nro. 13/2008.

¹⁶ Decisión CMC nro. 67/2012.

articulación de políticas industriales comunes, desafiantes del tradicional modelo de dependencia de los países centrales, es, aún hoy, un tema pendiente¹⁷.

Un comentario debe ser dedicado a otro de los instrumentos característicos de esta etapa que reconoce y busca dar tratamiento a las grandes asimetrías y desigualdades nacionales y sociales dentro de cada país y del bloque de integración como un todo: el FOCEM¹⁸. Creado en 2004¹⁹ y puesto en marcha en 2007, este Fondo se presenta como el primer mecanismo de transferencia de recursos en la historia del bloque, que debe financiar los programas de convergencia estructural, de desarrollo de la competitividad, de cohesión social y de fortalecimiento de la estructura institucional y del proceso de integración. A pesar del esfuerzo revelado en la creación de este mecanismo compensatorio y redistributivo en favor de los países más pobres, en línea con lo argumentado en la cuestión productiva, la agenda relacionada con las asimetrías estuvo, en el período de estudio, mayormente determinada por cuestiones coyunturales, que por una estrategia sostenible de largo plazo para reducir disparidades. Asimismo, la ausencia de esta estrategia de largo plazo se articula también con el peso relativo de los fondos (Granato, 2016).

Otra de las evidencias sobre la prevalencia de la lógica y valores del mercado en el Mercosur puede ser encontrada en la estructura institucional del bloque, así como en la pretendida presencia de nuevos actores en el proceso de toma de decisiones, como forma de ampliación de la base de sustentación social del proceso de integración. En primer lugar, la falta de una reforma de la estructura institucional mínima adoptada en Ouro Preto²⁰ simboliza la plena vigencia de los ideales organizacionales típicos del modelo gerencial impulsado por la corriente ya mencionada del *New Public Management*. En este sentido, según Porta (2015, p. 109) “buena parte del diseño vigente en el Mercosur está asociado a una racionalidad distinta a la requerida por la nueva etapa, sigue vinculado a la racionalidad aperturista y confiada en los mecanismos de mercado propia de los años ‘90; la lógica de esa agenda ‘comercial’ no se ha modificado sustantivamente”. La realidad es que la inclusión de nuevos temas y actores en el proceso de integración, conforme pretendido en esta nueva etapa, requería de una reforma institucional que abrazase, política y administrativamente, el nuevo bloque idealizado.

Finalmente, conforme estudiaremos en la próxima sección, nos parece relevante advertir que existen algunas cuestiones con relación a la inclusión de nuevos actores en el proceso de gobernanza regional que dejarían al descubierto el descompás entre el discurso y lo efectivamente puesto en práctica a partir de 2003, permitiéndonos

¹⁷ Véase, para mayores detalles, el informe presentado por el Alto Representante del Mercosur, Samuel Pinheiro Guimarães, en julio de 2012, en ocasión de su renuncia al cargo (Guimarães, 2012).

¹⁸ Acrónimo de Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur.

¹⁹ Decisiones CMC nros. 45/2004 y 18/2005.

²⁰ Sobre la reforma institucional del Mercosur, véase Caetano; Vázquez; Ventura (2009).

cuestionar, de alguna forma, la capacidad política o relacional de los gobiernos centrales, principalmente de Argentina y de Brasil, para articular actores e intereses (estatales y no estatales) diversos²¹, a efectos de crear una base de legitimidad y de acción política que permitan fortalecer el Mercosur. Particularmente, nos referiremos a la creación de la UPS²² (y normativa derivada), instancia que se presentó desde un comienzo como esencial para pensar la política de integración regional en un contexto democrático.

Análisis del Componente Relacional del Mercosur: participación y control social

Hasta fines de los años '90, la representación de la sociedad civil en la estructura institucional del Mercosur estuvo restringida a determinados grupos vinculados directamente con la fuerte impronta comercial del mismo, tales como asociaciones empresariales y organizaciones sindicales. A partir de la etapa iniciada en 2003²³, en la que se consagró la idea de que la ciudadanía sólo se podría “apropiar” del Mercosur a través de una participación activa en el funcionamiento de las instituciones del bloque (Caetano; Vázquez; Ventura, 2009), se dio inicio a un proceso en curso, en el que se fue reafirmando de forma gradual y

paulatina el compromiso de los Estados miembros de ampliar e institucionalizar los espacios de participación social en el proceso de integración (Sarti, 2010)²⁴.

En este sentido, reafirmamos que el Mercosur, en tanto extensión material de la actividad estatal de sus países miembros, debe aspirar siempre a su democratización, así como a garantizar la efectiva implementación de los principios de transparencia, control y eficiencia, entre otros, vigentes en las administraciones nacionales y que gozan de amplio consenso internacional. Es fundamental que la gestión pública mercosureña, por llamarla de alguna manera, siga los principios generales de las administraciones públicas de los países miembros, con las adaptaciones correspondientes a su naturaleza específica y diferenciada del bloque de integración. Este razonamiento acompaña, en definitiva, la idea de que es posible entender la democracia como una pluralidad de formas de expresión que permite diversas combinaciones y estructuraciones, la “demodiversidad”, que apunta en el sentido de la “deliberación pública ampliada” (Santos; Avritzer, 2002), la que debe ser extendida, en este caso, al proceso de integración mercosureño.

Atento al objetivo del presente trabajo, resulta pertinente expresar qué entendemos por participación y control social en el proceso de

²¹ En ese sentido, ya el propio Puig (1986, p. 41) definía la integración como un “fenómeno social” que envuelve una multiplicidad de “grupos humanos”, sean de orden gubernamental o no, que deben ser articulados en torno de una convergencia de intereses compartidos.

²² Acrónimo de Unidad de Apoyo a la Participación Social del Mercosur.

²³ Cabe aclarar que el hacer mención de “etapas” al describir la trayectoria del proceso de integración no significa estar asumiendo una postura de carácter lineal o evolutivo con relación al mismo. Por el contrario, como todo fenómeno social, el Mercosur registra avances y retrocesos en el devenir de su historia.

²⁴ Es importante detallar que existen dos formas a partir de las cuales la sociedad civil se relaciona con el proceso de integración: una de ellas, de carácter formal-institucional, que es a través de los órganos creados a tal efecto por los Estados partes; y la segunda, de carácter informal, y que se refiere a las múltiples asociaciones u organizaciones, estables o espontáneas, no gubernamentales. El presente trabajo está enfocado en la primera de ellas.

integración del Mercosur a la luz de los conceptos abordados en la primera sección, porque es a partir de ese entendimiento contextualizado que efectuaremos nuestras reflexiones. En primer lugar, con estos términos no nos estamos refiriendo únicamente a instancias institucionales debidamente reglamentadas que permitan la expresión y deliberación de todos los sectores de la sociedad civil regional, cuyas agendas son directa o indirectamente afectadas por el proceso de integración, sino también, y ante todo, a la existencia de un sistema o política de transparencia y de acceso a la información pública regional, debido a que, como ya expresamos, la información es condición necesaria para que haya participación.

En segundo lugar, de la misma manera que la participación presupone el acceso a información, el control necesitará de mecanismos de participación social, y desde esa perspectiva, entendemos que los mecanismos de control social en el Mercosur vendrían a constituir una forma avanzada de política de participación. Defendemos, en este sentido, un concepto más integral de la participación en el proceso de integración, en donde los diversos sectores de la sociedad civil regional no sean consultados puntualmente con relación a una determinada política pública, sino que cuenten con mecanismos de participación y control de todo el ciclo de las políticas públicas.

Dicho esto, si bien escapa al objetivo del presente trabajo realizar un relevamiento exhaustivo de las experiencias de participación que se han venido registrando en el Mercosur desde

2003²⁵, procederemos, a continuación, a efectuar un análisis sobre algunos hechos esenciales que nos permita efectuar, de cierta forma, una suerte de balance de lo realizado de cara a la formulación de nuevas estrategias que contribuyan con la democratización y legitimación del proceso de integración a través de la institucionalización de mecanismos de participación y control social.

El puntapié inicial en materia de participación fue dado por el FCES²⁶, que contribuyó activamente para la preparación de las llamadas “Cumbres Sociales”, organizadas por los puntos focales del Programa Somos Mercosur²⁷, y que desde 2006 se tornaron un evento regular en la

²⁵ Para contar con un análisis comparativo de los espacios institucionales, mecanismos, metodologías, prácticas y normas referentes a la participación social en el Mercosur, recomendamos la lectura del documento *Construyendo el Mapa de la Participación Social en el Mercosur*, lanzado por la UPS en octubre de 2016 (UPS, 2016).

²⁶ Acrónimo de Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur. En términos del Protocolo de Ouro Preto, el FCES es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales, con función consultiva, constituido por entidades representativas del trabajo, del empresariado, del movimiento cooperativo, de los consumidores, de los profesionales y de otras áreas diversas.

²⁷ Tal como explica Padrón (2012), esta iniciativa, lanzada durante la Presidencia Pro-Tempore de Uruguay, en 2005, buscaba implicar a la ciudadanía en el proceso de integración del Mercosur, en el entendimiento de que todo emprendimiento de este tipo no es solamente una labor de elites políticas y técnicas, sino también de los diversos sectores de la sociedad civil, cuya interacción (entre sí y con las instituciones del bloque) resulta claramente provechosa para estimular avances consensuados en beneficio de todos. Entre los objetivos específicos del Programa se encontraban el de fortalecer la sociedad civil, mejorando las posibilidades de participación de la misma en el proceso de integración regional, y demandando información y transparencia sobre las decisiones y normas del Mercosur que afectan la vida de los ciudadanos del bloque; así como el de democratizar el Mercosur, creando mecanismos para que los Estados partes y las ciudadanías compartan responsabilidades en la construcción del bloque regional, así en la formulación de las políticas públicas emanadas del mismo. Si bien que, a pesar de la importancia de sus objetivos, esta iniciativa no consiguió una participación clara en la institucionalidad del bloque, la misma facilitó la creación y puesta en marcha de las Cumbres Sociales.

agenda del bloque²⁸. Representantes de los movimientos sociales y populares, organizaciones no gubernamentales, y gobiernos de los Estados partes del Mercosur, se reunieron por primera vez en Brasilia, en diciembre de 2006²⁹, convocados conjuntamente por el FCES, la Comisión Parlamentaria Conjunta, la Comisión de Representantes Permanentes y el Programa Somos Mercosur.

En esa primera reunión cumbre, se expresó la importancia de que los movimientos y organizaciones sociales y populares participen e incidan, de forma efectiva, en el proceso decisorio del Mercosur, así como se solicitó que, a los efectos de dar continuidad a la iniciativa, las Cumbres Sociales sean apoyadas por las Presidencias Pro-Tempore como una actividad permanente de los movimientos sociales a ser realizada semestralmente en el marco de las Cumbres Presidenciales. Cabe mencionar, en este contexto, que la decisión de creación del Parlasur³⁰ en 2005, también abonaría, aunque con resultados limitados, la discusión y el debate rumbo hacia la ampliación de la representación política,

democratización y legitimación del proceso de integración³¹.

Si bien en el plano de la realidad la periodicidad de las Cumbres Sociales fue asegurada (Martins, 2014; Martins; Silva; 2011), la verdadera reforma democrática que ampliara efectivamente los espacios de participación en la estructura institucional del bloque nunca fue llevada a cabo³², y hubo que esperar hasta el año 2012 para que, a través de la Decisión CMC nro. 56, se prescribiese la responsabilidad del país que estuviera ejerciendo la Presidencia Pro-Tempore

³¹ Atento que la presente sección se orienta a reflexionar sobre la participación directa, no profundizaremos la cuestión de la representación política. De cualquier forma, no podemos dejar de comentar que, según el Art. 4° de su Protocolo Constitutivo (aprobado por Decisión CMC nro. 23/2005), el Parlasur es un órgano de carácter meramente consultivo (no vinculante), desprovisto de cualquier poder decisorio, de control y de fiscalización; cuestión que nos remite, una vez más, al fuerte esquema centralista original del bloque. Además de tal cuestión, actualmente, la elección para legisladores del Parlasur opera de forma indirecta en la mayoría de los países miembros, con excepción de Paraguay y de Argentina, que ya aprobaron e internacionalizaron la norma que prevé elecciones directas.

³² Es importante complementar que, si bien algunos órganos del bloque ya contemplan en sus reglamentos internos de funcionamiento la incorporación de espacios institucionales de participación social (como es el caso, por ejemplo, del Foro de Participación Social del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del Mercosur, que celebró la primera consulta pública en mayo de 2015, en Buenos Aires), según la propia UPS “es fundamental mejorar la claridad y difusión de las vías de participación social disponibles en el seno del Mercosur. Esto es así aun en los órganos cuyos reglamentos internos la contemplan entre sus objetivos. Se ha observado que en varios casos no son claramente explicitadas las metodologías a partir de las cuales esta se implementa ni los interlocutores de referencia, lo cual tiene por lo menos dos consecuencias directas. Por un lado, el despliegue de la participación con reglas poco definidas, lo que da lugar a gran variedad de prácticas, tales como las que hemos identificado en el presente estudio y por otro, genera una alta incertidumbre, especialmente para los movimientos y organizaciones que no participan con continuidad o que se acercan por primera vez al bloque respecto de los términos en los que tal participación se desarrolla, pudiendo constituirse en un factor que directamente la desaliente” (UPS, 2016a, p. 96).

²⁸ Resulta interesante aclarar que ello abrió espacio también para otras acciones que estaban teniendo lugar (o que ocurrirían más recientemente, como el caso uruguayo) en los ámbitos internos de los Estados partes, tales como el *Programa Mercosul Social e Participativo*, en Brasil, el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, coordinado por la Representación Especial para la Integración y la Participación Social, en Argentina, y el Sistema de Diálogo y Consulta entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y las organizaciones de la sociedad civil, en Uruguay.

²⁹ Cabe aclarar que el antecedente de esta primera Cumbre fue el primer Encuentro por un Mercosur Productivo y Social realizado en la ciudad de Córdoba (Argentina), en julio de ese mismo año, durante la reunión Cumbre de Presidentes.

³⁰ Acrónimo de Parlamento del Mercosur.

de organizar y de realizar las Cumbres Sociales para garantizar la continuidad de las mismas.

Con relación a la citada norma, identificamos dos particularidades que pasamos a comentar seguidamente. En primer lugar, que la misma no establece ninguna vinculación de las Cumbres Sociales con el proceso decisorio del Mercosur, limitándose tan solo a consagrar que los resultados de tal espacio de participación serán presentados a la primera reunión ordinaria del Grupo Mercado Común³³ que se realice después de la Cumbre Social, debiendo este Grupo remitir los resultados a las instancias de la estructura institucional del bloque competentes en la materia de que se trate. De la misma manera que, después de años de reivindicaciones, los gobiernos subnacionales obtuvieron su espacio en la arquitectura institucional del bloque a través de la creación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (que al igual que el Parlasur, es de carácter consultivo)³⁴ se esperaba que la sociedad civil también lo hiciera, ya sea a través de la creación de un Consejo Consultivo de la Sociedad

Civil o de alguna otra figura similar³⁵. Pero ello no fue así.

En segundo lugar, que la responsabilidad de la Presidencia Pro-Tempore de organizar y de realizar las Cumbres Sociales es compartida con la ya mencionada UPS, órgano creado mediante la Decisión CMC nro. 65/2010, en el ámbito del Alto Representante General del Mercosur, con el objeto de actuar como un canal institucional de diálogo del bloque con la sociedad y con los movimientos sociales; de apoyar la organización de las Cumbres Sociales; de financiar la participación social en eventos y actividades del Mercosur; y de mantener un registro de organizaciones y movimientos sociales de los Estados partes³⁶. Es importante mencionar también que, mediante la Decisión CMC nro. 10/2015, fueron aprobadas cuestiones relativas a las Cumbres Sociales y rendición social de cuentas, al registro de organizaciones y movimientos sociales, y al procedimiento para solicitar información a los órganos del Mercosur³⁷.

Toda vez que no es nuestro objetivo realizar un estudio exhaustivo sobre el desempeño de las Cumbres Sociales o de la referida UPS, a continuación, nos ocuparemos de efectuar algunas consideraciones sobre la normativa referenciada, señalando sus principales fragilidades. En primer

³³ Órgano ejecutivo del bloque.

³⁴ En referencia al caso del citado Foro Consultivo, podemos decir que, de forma semejante al Parlasur, esta nueva instancia, creada en 2004 (Decisión CMC nro. 42), vino a responder una demanda de mayor democratización y participación efectuada por los gobiernos subnacionales de los países miembros, particularmente canalizada a través de la Red de Mercociudades. A pesar del importante rol de estimular el diálogo y la cooperación, así como la implementación de políticas públicas locales favorables a la integración entre las autoridades municipales y provinciales, las prerrogativas de este Foro son estrictamente consultivas, marginando cualquier posibilidad de tornar efectiva la participación de los gobiernos locales, en tanto puntos de enlace con la sociedad, en el proceso decisorio del bloque mercosureño.

³⁵ Por ejemplo, en el ámbito de la Unión de Naciones Sudamericanas fue creado, en 2012, el Foro de Participación Ciudadana.

³⁶ Objetivos estos que se articularían a partir de 2011 con los del Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur, aprobado mediante Decisión CMC nro. 12. Su principal función es la de desarrollar y articular acciones específicas, integrales e intersectoriales que consoliden la dimensión social del bloque regional, con el compromiso de combatir las desigualdades y de promover la inclusión social.

³⁷ Para más informaciones, véase la *Guía para la Participación de Organizaciones y Movimientos Sociales en el Mercosur* (UPS, 2016b).

lugar, importa reafirmar que la participación social precisa de transparencia y de acceso a la información para su efectivo ejercicio. No existe en el Mercosur, en tanto proceso de integración intergubernamental con personería jurídica internacional, una política de transparencia que garantice el acceso a la información pública regional. Si bien la propia Secretaria del bloque cuenta en el portal oficial con una base de datos/buscador de normativa y de documentos de libre acceso llamado “Documentos en línea”, el mismo continúa pareciendo de acceso relativamente complejo para el común de la ciudadanía³⁸. Por otra parte, en referencia al tema de acceso a la información, la mencionada Decisión nro. 10/2015, aprobó un procedimiento para solicitar información a los órganos del Mercosur. Según esta norma, los representantes de las organizaciones y los movimientos sociales de los Estados partes podrán solicitar, a través de la Unidad de Participación Social, información relativa al estado de vigencia de normas aprobadas; al estado de la adopción de normas por nuevos Estados partes; a la relación de una norma con otras normas del Mercosur y/o al conjunto de normas que regulan una materia específica.

Ahora bien, sobre esto entendemos conducente efectuar dos observaciones: una de ellas, relativas a la legitimación activa para solicitar información, debido a que no sólo los representantes de las organizaciones y los movimientos sociales deberían estar legitimados

para hacer ese tipo de consulta, restringiéndose así el derecho al acceso a información pública al conjunto de los ciudadanos de los Estados partes. La segunda cuestión se refiere al tipo de información que se puede solicitar, debido a que, entre los presupuestos contemplados por la norma, no se encuentran los índices de vigencia de adopción o incorporación de normas por parte de todos los Estados miembros, dato ese que sería de gran utilidad para efectuar análisis más profundos de los rumbos del proceso de integración regional. De cualquier manera, ese es tan sólo un ejemplo de un tipo de información pública que cualquier ciudadano debería tener el derecho de recibir y que el Mercosur debería estar obligado a producir y proveer. Muchas veces, la negativa ante la solicitud de determinada información es el carácter confidencial de la misma. En este sentido, sería prudente que el Mercosur contase con criterios para otorgar tal carácter, debidamente aprobados y publicados.

La participación social no presupone control social. Eso es evidente, sobre todo si se considera que el tema de la necesidad de control social fue incluido por primera vez desde 2006 en la Declaración de la Cumbre Social de julio de 2015, y circunscripto a una tarea fiscalizadora de los recursos del ya mencionado FOCEM. En el punto 20 de la misma se expresa: “Entendemos que los recursos destinados al FOCEM deben ser ampliados y su actuación transparente, propiciando el *control social* para que el FOCEM aumente su inversión en las cuestiones sociales, considerando las peculiaridades de los diferentes segmentos de la sociedad (jóvenes, mujeres, migrantes,

³⁸ Inclusive, cabe registrar el déficit de una única información pública y agregada que explique de forma comprensible para toda la ciudadanía de los países miembros los propósitos del Mercosur, así como de los resultados alcanzados.

trabajadores, etc.)” (la cursiva nos pertenece). Infelizmente, el tema del control social de las políticas emanadas del bloque es un tema que aún hoy no integra la agenda de discusión en el ámbito del Mercosur.

Para finalizar este apartado, debemos afirmar que se registró algún avance a partir de lo establecido en el Art. 2° del Anexo a la Decisión CMC nro. 10/2015, referente a que en el marco de la Cumbre Social deberá preservarse un espacio para la “rendición social de cuentas” en el cual se presenten los avances, los desafíos y los asuntos futuros del proceso de integración regional. Si bien la norma es abstracta y poco específica, institucionaliza, de alguna manera, el tema de la rendición social de cuentas en el Mercosur, lo cual contribuye para comenzar a crear una conciencia política y ciudadana sobre la necesidad del control social. De cualquier manera, este tema, así como la creación de un órgano superior de control público³⁹, se mantienen como temas aún pendientes de concretización en el ámbito del proceso de integración.

A Modo de Conclusión

³⁹ Cabe aclarar que el FCES, a través de la Recomendación nro. 3/2012, instó al estudio de las medidas conducentes para la creación y puesta en funcionamiento de una entidad de fiscalización superior con competencia en la auditoría y fiscalización de las cuentas y operaciones de los organismos y fondos del Mercosur. A pesar de este tema pendiente de gran importancia para el correcto funcionamiento del bloque en términos administrativos, un avance que sí merece ser mencionado es la aprobación, mediante Decisión CMC nro. 15/2015, del compendio de “Normas Generales para los Funcionarios Mercosur”, que prevé un Código de Ética, con normas de conducta y un régimen disciplinario. Conforme discutimos en la primera sección de este trabajo, este tipo de normas son fundamentales para contribuir con la transparencia y el control desde el punto de vista de la probidad administrativa.

Tal como hemos mencionado en la primera parte del presente trabajo, la participación y el control social en la esfera pública estatal reviste una importancia fundamental tanto en términos teóricos como prácticos, y es en este sentido que los desafíos del Mercosur actual imponen e impondrán un mayor compromiso político y ciudadano para abordar y poner en práctica acciones que permitan que la sociedad civil intervenga efectivamente en las políticas y rumbos de la integración.

Cuando nos referimos a un “compromiso político y ciudadano”, no sólo nos estamos refiriendo a los “deberes” de los Estados miembros de viabilizar la participación y el control en el bloque intergubernamental (lo que promoverá un avance más consistente de la estrategia de cooperación), sino también a la oportunidad de los ciudadanos del Mercosur de exigir y de expresarse, de no tener “miedo” a “sentirse parte”, de responsabilizarse, de monitorear si las políticas están siendo ejecutadas conforme sus preferencias. De la misma manera, consideramos fundamental llamar la atención sobre el rol de las universidades y espacios académicos en la construcción de un Mercosur multidimensional, democrático, transparente y socialmente responsable.

Si bien podemos afirmar que la mencionada UPS, así como la normativa de ella derivada, han venido propiciando algunos avances en términos de oportunidad de participación en el ámbito del bloque en los años recientes, tales avances no han sido acompañados por una verdadera reforma democrática de la estructura institucional del bloque, por la creación de mecanismos de control

social, y por una política de transparencia y de acceso a la información, necesarios para ampliar las bases de legitimación social del emprendimiento asociativo.

Lo expresado demuestra *lo mucho que aún queda por hacer*, sobre todo si consideramos que la institucionalidad del bloque debe acompañar este proceso de apertura y democratización, a través de reglas que favorezcan la participación directa de los ciudadanos en el quehacer del bloque. Pero este proceso *está en construcción* y requiere de sentido crítico para formular los caminos a seguir. En definitiva, el norte de la participación y control social en el proceso de integración del Mercosur debe asegurar a los múltiples actores que lo integran nunca perder de vista las necesidades y proyectos de las sociedades nacionales.

Referencias

- BERNAZZA, Claudia; LONGO, Gustavo. “Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, n. 3, pp. 107-130, 2014.
- BOUZAS, Roberto. “El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o *déjà vu*?”. *Desarrollo Económico*, vol. 41, n. 162, pp. 179-200, jul.-sep. 2001.
- CAETANO, Gerardo; VÁZQUEZ, Mariana; VENTURA, Deisy. “Reforma institucional del Mercosur. Análisis de un reto”. En: CAETANO, Gerardo (Coord.) *La reforma institucional del Mercosur: del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo: CEFIR/Trilce, 2009, pp. 21-76.
- CASA, Mauro; NARBONDO, Pedro. “El sistema de capacidad estatal: Una propuesta teórica y analítica para la investigación politológica”. *Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, vol. 2, n.4, pp. 129-153, ago.-dez. 2013.
- CINGOLANI, Luciana. *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Working Paper, n. 13. Maastricht Graduate School of Governance - UNU-Merit, oct. 2013.
- EVANS, Peter B. *Autonomia e parceria. Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.
- GRANATO, Leonardo. “Mercosur, Asimetrías e Integración Productiva: discusión y balance a 25 años de la creación del bloque”. *Caderno CRH*, vol. 29, n. 77, pp. 381-394, mai.-ago. 2016.
- _____. *Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul*. Curitiba: Appris, 2015a.
- _____. “A diez años del rechazo al proyecto Alca: Avances y dificultades del Mercosur actual”. En: KARG, Juan M. Karg; LEWIT, Agustín (Coord.) *Del no al Alca a Unasur*. Buenos Aires: Edicionesdel CCC, 2015b, pp. 139-150.
- _____. “As relações bilaterais argentino-brasileiras no quadro da integração regional: de um quadro de rivalidade ao despertar de uma efetiva cooperação”. En: PENNAFORTE, Charles; MIRANDA, Roberto (Org.) *Brasil e Argentina: da rivalidade à cooperação*. Rio de Janeiro: Edições Cenegri, 2013, pp. 131-156.
- _____; COSTA, Marli. M. M. da. “Cidadania e Direitos Sociais no Mercosul: um estudo a partir de uma sistematização da normativa do bloco”. En: XAVIER, Lúcia de O.

DOMÍNGUEZ ÁVILA, Carlos F. (Org.) *Cidadania, Direitos Humanos e Políticas Públicas no Brasil: Estudos e Pesquisas Pós-Graduadas*. Curitiba: Editora CRV, 2016, pp. 435-465.

GRUMAN, Marcelo. “Lei de Acesso à Informação: notas para reflexão e um breve exemplo”. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 141, pp. 90-99, 2013. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/viewFile/18873/10406>. Acesso em: 10 set. 2015.

LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade: Novos Paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LIMA, Maria Regina Soares de; MILANI, Carlos R. S. “Privatização ou democratização da Política Externa Brasileira?”. *Carta Maior*, abr. 2014. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Privatizacao-ou-democratizacao-da-Politica-Externa-Brasileira-/6/30632> Acesso em: 20 may. 2015.

LOPES, Cristiano Aguiar. “Acesso a informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos: literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro”. *Cadernos de Finanças Públicas*, n. 8, pp. 5-40, 2007.

MANN, Michael. “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, n. 5, pp. 1-43, nov. 2006.

MARTINS, José Renato Vieira. “Mercosul: dimensão social e participativa da integração regional”. En: DESIDERÁ NETO, Walter A. (Org.) *O Brasil e as novas dimensões da integração regional*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014, pp. 101-144.

_____, ALBUQUERQUE-SILVA, Carolina. “Políticas sociais e participação social: a constituição de uma esfera pública regional no Mercosul”. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 5, jan.-mar. 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2612:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 20 may. 2015.

MISOCZY, Maria Ceci. “Uma defesa da reflexão teórico-crítica na pesquisa e prática da administração pública”. En: *Anais do Encontro de Administração Pública e Governança*, 1, 2004. Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.

PADRÓN, Álvaro. “Democratizar y profundizar el Mercosur”. *Somos Mercosur y las Cumbres Sociales. Balance y perspectivas. 2005-2010*, n. 2, [s/p], 2012. Disponível em: http://ismercotur.org/wp-content/uploads/downloads/2012/09/Somos-Mercosur-y-Cumbres-Sociales-Balance-2005_2010.pdf. Acesso em: 26 sep. 2015.

PORTA, Fernando. “La utopía del ‘MERCOSUR social y productivo’ y el fantasma del ‘MERCOSUR comercial’”. En: GARCÍA DELGADO, Daniel; RUIZ DEL FERRIER, Cristina (Comp.) *Estado y desarrollo inclusivo en la multipolaridad: desafíos y políticas públicas*. Buenos Aires: FLACSO Argentina, 2015, pp. 105-111.

PUIG, Juan Carlos. “Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX”. *Integración Latinoamericana*, n. 109, pp. 40-62, 1986.

REY, Maximiliano. “Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, n. 2, pp. 115-139, 2014.

SANTOS, Boaventura de S.; AVRITZER, Leonardo. “Introdução: Para ampliar o cânone democrático”. En: SANTOS, Boaventura de S. (Org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, pp. 39-82.

SARTI, Ingrid. “Integración regional y participación social: logros y desafíos en la institucionalidad de un Mercosur ampliado”. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, n. 23-24, pp. 7-17, 2010.

SCHMIDT, João Pedro. “Para entender as políticas públicas: Aspectos conceituais e metodológicos”. En: REIS, Jorge R. dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.) *Direitos Sociais e Políticas Públicas: Desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008, pp. 2308-2333.

SIRAQUE, Vanderlei. *O controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988*. 2004. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

SKOCPOL, Theda. *Los Estados y las Revoluciones Sociales. Un análisis comparativo de Francia, Rusia y China*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1984.

_____. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. En: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.) *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge: Cambridge University Press, 1985, pp. 3-43.

TILLY, Charles. *Coerção, Capital e Estados europeus: 990-1992*. São Paulo: Edusp, 1996.

UPS-UNIDAD DE APOYO A LA PARTICIPACIÓN SOCIAL DEL MERCOSUR. *Construyendo el Mapa de la Participación Social en el Mercosur*. 2016. Disponible en: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/7117/1/c>

[onstruyendo-el-mapa-de-la-participacion-social-en-el-mercosur---es.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/7117/1/c) Acceso en: 30 oct. 2016.

UPS-UNIDAD DE APOYO A LA PARTICIPACIÓN SOCIAL DEL MERCOSUR. *Guía para la Participación de Organizaciones y Movimientos Sociales en el Mercosur*. 2016. Disponible en: <http://argm.mercosur.int/sites/default/files/guia-para-la-participacion-de-organizaciones-y-movimientos-sociales-en-el-mercosur.pdf> Acceso en: 30 oct. 2016.

WANDERLEY, Luiz Eduardo; RAICHELIS, Raquel. “Gestão pública democrática no contexto do Mercosul”. En: SIERRA, Gerónimo de (Org.) *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires: CLACSO, 2001, pp. 155-181.

WEBER, Max. *Economía y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1964.