

TEORÍA DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS APLICADA AL MERCOSUR: EL CASO DEL TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN

TEORIA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS APLICADA AO MERCOSUL: O CASO DO TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISÃO

Santiago Deluca*

Resumen: La conducción y gerencia de las organizaciones del estado se desarrollan en un ambiente gerencial y político. Lo que es estratégico en las organizaciones del mercado es político-estratégico en lo público. Por lo tanto, la estructura de las organizaciones públicas y su forma de gobierno reflejan condiciones jurídicas, políticas, sociales y culturales que delimitan su forma de gestión. La misma afirmación es replicable a la organización y conducción de procesos de integración como el MERCOSUR, en tanto requirió de la definición de su estatus jurídico internacional, el establecimiento de reglas –normas– de actuación predeterminadas y la creación de estructuras institucionales u organizativas encargadas de aplicar las directrices establecidas por los Estados que conforman el bloque. Desde esta perspectiva y tomando como parámetro las teorías aplicables a la gestión de las organizaciones públicas, se analiza el MERCOSUR y su estructura orgánica, principalmente el Tribunal Permanente de Revisión, con el objeto de comprender la metodología de su funcionamiento. Además, se intenta explicar en qué medida ese andamiaje permite un manejo institucional o gobernanza eficaz y eficiente.

Resumo: A condução e gestão de organizações estatais ocorrem em um ambiente gerencial e político. O que é estratégico nas organizações de mercado é político-estratégico na esfera pública. Portanto, a estrutura das organizações públicas e sua forma de governo refletem condições legais, políticas, sociais e culturais que definem sua forma de gestão. A mesma afirmação é possível replicar para a organização e realização dos processos

* Asociación de Estudios de Integración - AdEI, Argentina.

E-mail: delucasantiago@hotmail.com

Recibido: 01/08/2018. Aceptado: 09/08/2018.

La presente obra registra un proceso de madurez propio de la gestión, la actividad académica y el paso del tiempo. Se trata de una adaptación parcial y actualización del trabajo presentado para la aprobación del Programa del curso virtual de posgrado.

de integração como o MERCOSUL, enquanto foi necessária a definição do seu estatuto jurídico internacional, o estabelecimento de regras -normas- de desempenho predeterminadas e a criação de estruturas institucionais ou organizacionais responsáveis pela execução das diretrizes estabelecidas pelos Estados que compõem o bloco. A partir desta perspectiva e tendo como parâmetro as teorias aplicáveis à gestão da administração pública, é analisado o MERCOSUL e sua estrutura organizacional, principalmente o Tribunal Permanente de Revisão, a fim de compreender a sua metodologia de operação. Além disso, tentamos explicar em que medida seu andaime permite uma gestão e governança institucional mais eficaz e eficiente.

Palabras clave: Procesos de integración, MERCOSUR, Administración pública, Tribunal Permanente de Revisión

Palavras-chave: Processos de integração, MERCOSUL, Administração pública, Tribunal Permanente de Revisão

1. ASPECTOS PRINCIPALES DE LAS TEORÍAS DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Si bien el desarrollo acabado de las teorías de las organizaciones públicas excede el marco de análisis de este trabajo, corresponde hacer un breve repaso en respecto de qué se entiende por gestión pública y sus tendencias actuales, las tipologías organizativas, las perspectivas descentralizadoras y la relación existente entre la organización pública estatal y no estatal, como su vinculación con el sector privado.

Ello, con el objeto de establecer un marco conceptual mínimo en torno al cual se analizará al MERCOSUR y al Tribunal Permanente de Revisión.

1.1. Tendencia en materia de nueva gestión pública

Gestionar es gestar, es lograr objetivos transformando la realidad preexistente, agregar valor, justificar una presencia legítima en función de las expectativas generadas por esa gestión y el uso dado a los medios puestos a disposición. Gestionar, en suma, es lograr resultados pero no cualquier resultado, sino el esperado, el consensuado¹.

Desde la perspectiva de la gestión pública, es posible caracterizar aquellos enfoques que, entendiéndola como una acción permanente del estado frente la sociedad, plantean la necesidad de una organización estable y reglada por normas legítimas

¹ Conforme OSZLAK, Oscar. Nuevos Modelos Institucionales para la Gestión Pública: Experiencias Comparadas y Aplicaciones Potenciales al Caso Argentino. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Programa de Modernización del Estado, 2001.

Los enfoques pueden ser muy variados y sustentarse en visiones diferentes sobre el objeto de la gestión pública. Así, haciendo propia la estructura propuesta por parte de la doctrina pueden identificarse tres visiones que dan contenido a sendos modelos de gestión: la visión ortodoxa, la visión liberal, la visión empresarial².

La visión ortodoxa orientada a la reglamentación y el centralismo, empleo de medios adecuados para el logro eficiente de resultados y con un claro enfoque profesional de la administración pública. Postula el control central sobre la planificación y ejecución de políticas públicas, el aumento de la capacidad estatal ante multiplicidad de funciones, la carrera profesional de la administración basada en capacitación, tecnologías, equipamiento y recursos presupuestarios, la limitación de interferencia política en la administración y la responsabilidad piramidal.

En segundo lugar, encontramos una visión neoliberal que responde a la lógica de mercado, confía a la administración pública servicios estrictamente subsidiarios a los que puede proveer el mercado y reduce las competencias del estado. En ella prevalece la reducción del estado, descentralización, desconcentración, desregulación y privatización, otorga preeminencia al liderazgo político sobre el técnico-burocrático, gestiona por resultados y a condiciona la toma de decisiones a un análisis de costo-beneficio.

Por último, la visión gerencial o posburocrática caracterizada por el uso de técnicas del sector privado para reducir costos y mejorar resultados de gestión, se apoya en procesos definidos para lograr resultados con mejor asignación de recursos y uso de tecnología, considera al cliente-ciudadano como el destinatario de la gestión y prioriza el concepto de calidad como criterio dominante de gestión. Insta la tercerización, asociación gobierno-sociedad civil, voluntariado, prioriza la gestión participativa y la calidad como requisito de gestión pública, estimula la competencia, visualiza al ciudadano como nuevo criterio de control de gestión y promueve la descentralización y desconcentración del aparato estatal.

1.2. Tipologías organizativas e institucionales

La arquitectura constructiva del aparato gubernamental, en mayor o menor medida, depende de la concepción o visión de modelo deseado por la sociedad en un momento histórico determinado. Así, partiendo siempre de la consideración de sistemas democráticos de gobierno podremos encontrar modelos presidencialistas que reflejan una visión más bien centralista, vertical y rígida. O parlamentarismos, signados

² MARTINS, Humberto Falcao, "Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración. Reforma y Democracia". Revista del CLAD, n° 9.

por una concepción más participativa y flexible, con estructuras menos verticalistas y descentralizadas.

Sea cual fuere el modelo escogido por una sociedad, podremos identificar en la estructura del estado cuatro clases o tipos de organizaciones públicas: ministerios, agencias ejecutivas, agencias regulatorias y entes públicos no estatales; cada una de ellas con su respectivo grado de responsabilidad. Esta tipología debe ser analizada conjuntamente con un modelo conceptual de reforma estatal que discrimina entre funciones propias del estado y funciones de otras instancias sociales³.

Otro enfoque sobre los tipos de organismos posibles caracteriza las distintas clases de unidades estatales según diferentes niveles: ministerial y dependencias directas, estratégico general, estratégico operativo, estratégico operativo sectorial, operativo de actividades y recursos y operativo de tareas y recursos. Esta forma de conceptualización resulta útil en el diseño de nuevos modelos de gestión político-institucional del estado⁴.

Finalmente, otro tema íntimamente relacionado con el de los modelos organizativos y los niveles de responsabilidad jerárquica y funcional, es el relativo a los instrumentos jurídicos utilizables para el ejercicio de competencias, asignaciones de responsabilidades y transferencias de propiedades. Se distinguen instrumentos que fundamentan acciones orientadas a diferentes objetivos: hacia adentro de la propiedad estatal y hacia fuera de la propiedad estatal. Algunas de estas acciones han sido englobadas bajo el término paraguas de devolución, que incluye todo tipo de transferencia de responsabilidades del estado hacia sus instancias descentralizadas y jurisdicciones subnacionales.

1.3. Organizaciones públicas no estatales y asociaciones público-privadas

El estado puede ser considerado innovador cuando se muestra proactivo en cuanto a establecer modelos de vinculación con sectores de la sociedad civil con los cuales puede interactuar como socio, compartiendo objetivos, medios, riesgos y ganancias.

Entre otros tantos supuestos, los servicios no exclusivos pueden ser encarados, en el estado gerencial, por medio de organizaciones sociales de carácter no gubernamental, abriendo la posibilidad a la interrelación público-privada. Es una alternativa entre el estatismo y la privatización.

³ Sobre el particular ver BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma del Estado para la Ciudadanía*. Buenos Aires: CLAD – EUDEBA, 1999.

⁴ OSZLAK, Oscar, Op. cit., p. 12. Se continúa utilizando en este trabajo la estructura de la presentación efectuada por el autor.

El proceso de publicitación asegura el carácter público pero de derecho privado de la nueva entidad, lleva a una mayor autonomía administrativa y garantiza el suministro de recursos presupuestarios. Generalmente se relacionan con el campo social⁵.

Por su parte, una de las variantes más dinámicas de las innovaciones en el sector público lo constituyen las vinculaciones asociativas entre el gobierno y otras organizaciones de la sociedad civil. Estos vínculos se sustentan en tres pilares básicos: poder compartido, acción conjunta y beneficios mutuos. Una vinculación estratégica con el sector privado de este tipo implica moverse más allá de una simple especificación de servicios y estar preparado para explorar con los socios cuál es la mejor forma de lograr resultados. Además, incluye una apertura hacia los niveles y funciones estratégicas del estado, así como analizar conjuntamente las necesidades emergentes del Departamento⁶.

Finalmente, en cuanto al interés que representa para este trabajo, otra opción surge de considerar que las cuestiones más importantes y significativas del estado involucran a más de un Departamento de Estado o ministerio. De ello surge la importancia de la horizontalización o amalgama de las organizaciones públicas para afrontar con mayor eficacia los objetivos de las políticas públicas que el estado ha dispuesto llevar a cabo. Dicha iniciativa lleva a crear una suerte de vínculos asociativos internos⁷.

2. EL MERCOSUR A LA LUZ DE LAS TEORÍAS DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

El MERCOSUR es una organización de derecho público internacional con personería jurídica⁸, cuyos principios y objetivos surgen del Tratado de Asunción⁹.

En oportunidad de la firma de dicho Tratado se definió una estructura institucional de carácter principal que posteriormente fue ampliada, perfeccionada y consolidada con la suscripción y vigencia del Protocolo de Ouro Preto. Asimismo, en el transcurso de sus veintisiete años de existencia distintos instrumentos jurídicos de carácter derivado crearon más órganos con funciones y estructura específicas¹⁰, entre ellos

5 Ver BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, Op cit., 1999.

6 AMSTRONG, Jim; FORD, Robin. "Public Sector Innovations and Public Interest Issues". *The Innovation Journal*, 2000, n° 12.

7 Ibid. Se sigue nuevamente la línea argumental esgrimida por los autores en la obra y la sistematización efectuada por OSZLAK, Oscar.

8 Art. 34 Protocolo de Ouro Preto "El MERCOSUR tendrá personalidad jurídica de Derecho Internacional".

En adelante POP.

9 Firmado el 26 de marzo de 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

En adelante TA.

10 Sobre el derecho originario y derivado del MERCOSUR *vid.* DELUCA, Santiago. *Unión*

el Tribunal Permanente de Revisión¹¹.

De tal forma y a la luz de las consideraciones preliminares esbozadas puede efectuarse una primera afirmación: el proceso de integración fue concebido en consideración a una visión ortodoxa de la administración pública, aunque gradualmente –y en la creación de sus últimos órganos de forma más notoria- fue mutando su visión hacia un estilo gerencial.

Reforzando la idea y en el sentido o visión verticalista del MERCOSUR, habrá de advertirse que al referirse a su estructura institucional todos sus instrumentos normativos lo hacen mediante el empleo del vocablo “*órgano*” y no instituciones. Ello, por cuanto se da por sobreentendido que en observancia del principio de intergubernamentalidad¹², las instancias institucionales del MERCOSUR son suficientemente independientes en la ejecución de sus tareas u objetivos, pero no en su determinación o definición. Hablar de órgano permite suponer una estructura estrictamente piramidal, con delegación o transferencia de responsabilidades en la ejecución de políticas (muy pocas veces definición de ellas), pero siempre con la visión de un todo indisoluble.

Por lo general los cambios mencionados son producto de trabajos orientados en tendencias incrementales. Sin embargo, la realidad demuestra que en la mayoría de esos casos la tendencia incremental se detiene y sus resultados aparecen como consecuencia o resultado de cambios de carácter ad hoc que responden a necesidades de impulso político.

3. LAS TIPOLOGÍAS ORGANIZACIONALES APLICADAS AL MERCOSUR

Haciendo un esfuerzo interpretativo pueden aplicarse las diferentes tipologías organizacionales de la administración pública a los órganos principales de la estructura del MERCOSUR. Es decir, aquellos que a la par de presentar en forma clara una competencia de índole

Europea y MERCOSUR: los efectos de la norma comunitaria en los ordenamientos jurídicos nacionales. Rubinzal Culzoni, 2003; DELUCA, Santiago. “El MERCOSUR tras la suspensión de Paraguay y el ingreso de Venezuela: ponderación del Laudo TPR N°1/2012”. *Papeles de Derecho Europeo e Integración Regional*, 2013, n°16

¹¹ Creado por medio del art. 17 del Capítulo VII del Protocolo de Olivos, suscripto el 18 de febrero de 2002.

En adelante TPR y PO.

¹² Sobre el particular ver DELUCA, Santiago, Op. cit., 2003, así como “Naturaleza jurídica del sistema de controversias del MERCOSUR”. En MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco (Ed.). *Evolución histórica y jurídica de los procesos de integración en la Unión Europea y en el MERCOSUR*. sl: Eudeba, 2011, “El procedimiento ante el Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR”. En MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco (Ed.). *La Administración de justicia en la Unión Europea y el MERCOSUR*. sl: Eudeba, 2011 y “Tribunales Superiores de Justicia del MERCOSUR: motor del derecho y desarrollo del proceso de integración”. *Revista Iberoamericana de Derecho Internacional y de la Integración*, 2015, vol 80, n° 2.

política, además poseen capacidad decisoria o normativa¹³.

Así, puede decirse que el Consejo Mercado Común¹⁴, órgano principal y político del MERCOSUR, se ajusta a los criterios aplicables a nivel ministerial, representando el espectro del sector núcleo estratégico. Y el Grupo Mercado Común y a la Comisión de Comercio del MERCOSUR¹⁵, órganos de carácter ejecutivo, pueden incluirse en la clasificación de agencias regulatorias, incluyéndose en el sector de actividades exclusivas del Estado.

Con lo dicho puede afirmarse que en el MERCOSUR se verifica un proceso incipiente de descentralización y delegación hacia adentro, sin que pueda afirmarse la presencia o actividad hacia afuera ante la ausencia de devolución.

En el esquema descrito no se observa creación de agencias o relaciones amplias con el sector privado. Empero, existen actividades concretas de cada uno de los órganos del MERCOSUR que en el desenvolvimiento de ejecución de sus presupuestos anuales, de forma predefinida o ad hoc, representan una tarea similar a las que se verifican en la tendencia de nuevas vinculaciones público-privada.

Aunque fallido debido a su eliminación posterior de la estructura institucional¹⁶, ejemplo de esa descentralización y delegación de competencias se apreciaba en la figura del Alto Representante General del MERCOSUR, que desempeñaba sus funciones en el ámbito del propio CMC¹⁷. Por estructura y flexibilidad de actuación para el logro de sus objetivos podía asimilarse a las agencias de gestión pública. Si bien recibía competencias del CMC y actuaba dentro de su ámbito competencial, era lo suficientemente independiente en el desarrollo de sus actividades para obtener resultados definidos por la normas, en este caso por claros objetivos de gestión.

También hay en el MERCOSUR una incidencia, aunque débil, de creación de órganos especializados al estilo agencias, cuyas competencias generan en su momento de ejecución una integración horizontal. Dos casos concretos son el Instituto Social del MERCOSUR¹⁸ y el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR¹⁹. Ambas estructuras se presentan dentro de la rigidez del proceso de integración

13 Sobre el particular ver DELUCA, Santiago. "El MERCOSUR necesita su Maastricht". *Revista Pensar en Derecho*, 2012, n°1.

14 En adelante CMC.

15 En adelante GMC y CCM.

16 Ver CMC/Dec. N°6/17 que deroga la decisión de creación del órgano Alto Representante General del MERCOSUR. Sobre esta cuestión, si bien daría lugar a un nuevo trabajo, vale la pena dejar sentado que esta es la primera vez en los veintisiete años de existencia del MERCOSUR que un órgano es derogado de su estructura. Ha ocurrido que han caído en desuso, mas principalmente por cuestiones políticas nunca se llegó a la derogación.

17 Creado por CMC/Dec. N°63/10.

18 Creado mediante CMC/Dec. N°37/08. En adelante ISM.

19 Creado mediante CMC/Dec. N°14/09. En adelante IPPDH.

como las más innovadoras, teniendo la primera a su cargo la definición y ejecución de planes de trabajo para implementar los lineamientos estratégicos y actividades encomendadas por la Reunión de Ministros de Acción Social y el segundo el fortalecimiento del Estado de Derecho en los Estados Parte mediante el diseño y seguimiento de políticas públicas en derechos humanos mediante la cooperación.

No obstante estos avances, justo es reconocer que en el MERCOSUR se verifica una tendencia centralista y verticalista producto de la concepción rígida de los Ministerios de Relaciones Exteriores y su carácter de representantes de los Estados Parte en la definición y ejecución de la política internacional establecida en sus propias constituciones.

Previo a adentrarme en el análisis del Tribunal Permanente de Revisión²⁰ vale la pena hacer una mención especial y destacar un supuesto derivado de la creación del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR²¹. Si bien no se trata de un nuevo órgano, su estructura funcional y concepción escapa a los modelos aplicados en el MERCOSUR hasta el momento.

Este fondo es gerenciado por funcionarios escogidos por concurso público internacional, sumamente capacitados bajo modelos de mercado, principalmente porque el grueso de su función radica en la correcta ejecución de proyectos-programa que implican erogaciones en dinero considerables orientadas a sectores muy concretos a fin de disminuir o eliminar asimetrías, organizados en una estructura de responsabilidad jerárquica o piramidal.

Pero, quizá, lo más curioso es que el FOCEM y su estructura de gerenciamiento, la Unidad Técnica²², se inserta en el esquema institucional del MERCOSUR dentro de la Secretaría del MERCOSUR²³, que es un órgano de índole auxiliar y técnica, sin que exista entre ellos más conexión que la determinación de presupuestos de funcionamiento o administrativos, uso común de un mismo edificio o participación del Director de la SM en la firma de ciertos actos de ejecución.

En definitiva, el FOCEM se puede categorizar dentro del esquema de las agencias, aunque de carácter rígido, propio de un sistema burocrático general. Aun así, en el cumplimiento de sus objetivos también puede afirmarse que se presenta como el primer caso de relacionamiento público-privado real en el MERCOSUR, aunque ello

20 En adelante TPR.

21 Creado mediante CMC/Dec. N°27/03. En adelante FOCEM.

Sobre la función del FOCEM se recomienda DELUCA, Santiago. "Asimetrías en el MERCOSUR: el rol de sus instituciones en una idea de comercio justo y social". En RAMÍREZ CLEVES, Gonzalo; MARÍN ARANGUREN, Erli Margarita (Ed.). *Comercio Justo, globalización y medio ambiente*. Universidad Externado de Colombia, 2013.

22 En adelante UTF.

23 En adelante SM.

dependerá en gran medida de la realización de licitaciones públicas que limitan en cierto aspecto la interacción de las dos instancias.

4. EL CASO DEL TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN

En el caso concreto del TPR debe partirse de la aceptación de que se trata de una estructura verticalista, burocrática, en la que si bien hay delegación de responsabilidades en sus funcionarios no sucede igual en cuanto a las competencias. Presenta también elaboración y ejecución de presupuestos financieros, controles de habilitación para gastos y sin carecer de participación ciudadana, cuanto menos directa o institucionalizada.

Sin embargo, desde su Secretaría²⁴ se han hecho esfuerzos orientados a la modernización y apertura al ciudadano, que si bien no han cambiado su especial caracterización dieron inicio a pequeñas reformas que llevan a pensar que un cambio es posible.

Esos esfuerzos pueden observarse en acciones concretas como la publicación de una memoria anual de actividades en las lenguas oficiales y en la lengua cultural del MERCOSUR, el guaraní. Junto a este dato lingüístico es de señalar que ante la obligación de la ST de rendir cuentas por la ejecución de su presupuesto²⁵, una vez realizada la auditoría contable externa obligatoria se publican sus resultados, mostrando los detalles del gasto y explicándose si se alcanzaron los objetivos establecidos.

También se gestaron presupuestos orientados a planes de trabajo con determinación de objetivos concretos que van más allá de la propia razón de ser del TPR, que es la solución de controversias. Ejemplo de ello es la apertura de la biblioteca al público que originariamente era para uso exclusivo del TPR con uso de nuevas tecnologías (e-gobierno), actividades no previstas originariamente que permiten una mayor conexión con el ciudadano con uso de tecnología y luego lectura de indicadores (I-gobierno), como jornadas por videoconferencia y talleres o aulas de análisis del sistema controversial del MERCOSUR. Redacción de manuales internos rígidos que establecen procedimientos, pero orientados a la obtención de logro de objetivos. Y, por último, luego de la publicación periódica de un boletín de actividades del TPR se logró lanzar una Revista arbitrada e indexada internacionalmente.

Dicho esto y por más que parezca una obviedad, cabe puntualizar que el TPR no es ni funciona como una Corte de Justicia o juzgado de un país. Es un órgano jurisdiccional de carácter arbitral, en el cual sus árbitros poseen disponibilidad permanente ante la convocatoria concreta y poseen competencia de acción sólo con relación a las

24 En adelante ST.

25 Obligación establecida formalmente por medio de la GMC/Res. N°50/03.

cuestiones jurídicas²⁶. Pero su estructura institucional es gerenciada desde la ST, que sí es permanente y cuenta con una estructura funcional en ese sentido²⁷.

El cargo de Secretario (administrador y gerente) presenta dos características particulares: por un lado implica el ejercicio de una posición similar a la de un Secretario de judicial, por lo que es responsable del apoyo a los Árbitros en todas las cuestiones jurídicas que se plantean (Laudos, Opiniones Consultivas, manejo de expedientes, etc.). Por otro, implica la representación institucional del órgano, ostentando la posición de Jefe de Misión Diplomática y la administración general²⁸.

Desde lo jurídico la función de Secretario se acerca poco a la dirección, ya que se trata de un puesto reglamentado en forma rígida, donde se actúa sólo a instancia de los Árbitros, llevando adelante el procedimiento y elaborando los proyectos de sus pronunciamientos. En este sentido, se da una relación con los Árbitros donde éstos pueden considerarse como el Principal y el Secretario el Agente, encargado de la ejecución de sus directivas.

Desde lo institucional la situación cambia y pueden observarse situaciones o relaciones de Principal-Agente no sólo con sus funcionarios, sino también con otros actores externos al sistema de solución de controversias.

Así, desde la perspectiva interna en la conducción diaria compete el manejo de la estructura del TPR, sus áreas y funcionarios, destacando una primera nota en cuanto a que la estructura es piramidal en la relación Secretario-funcionarios, pero a su vez cada área es independiente entre sí. Ello no significa que no exista interconexión, más bien todo lo contrario. Para el correcto desempeño de las funciones propias de cada área deben desarrollarse tareas en forma conjunta, lo que conlleva a la necesidad de compartir una misma visión ante los objetivos planteados.

Esta situación permite señalar que para el quehacer cotidiano del TPR cada funcionario o Responsable de Área debe asumir un rol proactivo, que implica en la práctica la aplicación del principio de responsabilidad del agente o *accountability*. Toda decisión o definición para por el Secretario (Principal), pero su ejecución y desarrollo queda bajo la responsabilidad del funcionario del que se trate (Agente)²⁹.

Otra nota distintiva se verifica en torno a los mecanismos de designación, observándose la utilización de procedimientos diferentes para cada caso.

26 Sobre el particular ver DELUCA, Santiago. "El dilema de esperar el cambio o usar las herramientas existentes". *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, 2012, vol 18, n° 27 y Op. cit. "Naturaleza jurídica...", Eudeba, 2011.

27 Lo afirmado surge con claridad de la letra del propio PO, su Reglamento aprobado por CMC/Dec. N°37/03 y la GMC/Res. N°66/05.

28 Funciones debidamente estipuladas mediante GMC/Res. N°66/05.

29 Sobre este aspecto se recomienda BONIFACIO, José Alberto. "Políticos, Funcionarios y Gerentes: el interés público en la encrucijada". En *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Buenos Aires, 2001.

Los Árbitros son designados en forma directa por los Ministerios de Relaciones Exteriores de cada país, lo que en definitiva configura una injerencia directa de la política sobre la institución. Aunque basados en las particularidades de los procesos de integración mismo, así como en el marcado presidencialismo de los Estados Parte, no necesariamente acarrea la implementación de una misma visión o sentido en el ejercicio de sus funciones³⁰.

El Secretario, por su parte, es designado por concurso internacional de antecedentes, con un elevado nivel de requisitos previos de experiencia laboral y suficiencia académica. Y aquí otra nota de interés. En este caso si bien la designación la efectúa el CMC (órgano político), lo hace sobre la consideración de una terna elevada por el Plenario de los Árbitros. Ello le otorga mayor independencia o discrecionalidad a la hora de la toma de decisiones y una cuota de imparcialidad respecto de la injerencia política antes referida.

Por último, a criterio personal el punto más relevante, la designación de los funcionarios se lleva a cabo también por concurso de antecedentes y méritos. Para ello se conforma una Comisión de Selección con delegados de los países y el Secretario del TPR –con vos y voto-. Luego de los exámenes y entrevistas se publica una escala de calificaciones y en función de ello se procede a las designaciones, que quedan a cargo del Secretario y ya no de los Estados –despolitización del procedimiento-³¹.

Esta situación permite observar la inclusión de características de los modelos meritocráticos de selección y promoción de funcionarios, acorde con las nuevas tendencias de modernización³².

En cuanto al relacionamiento con actores externos, es posible afirmar que en cuanto a su gestión política se verifican relaciones dispares con diversos Ministerios de los Estados Parte del MERCOSUR, donde dependiendo del nivel al cual se esté acudiendo para el desarrollo de un asunto específico el Secretario actúa como Principal o como Agente.

Imaginemos por caso su participación en el Grupo de Asuntos Presupuestarios (GAP), donde si bien existe un amplio margen de acción, el Secretario no deja de ser un Agente que planifica y negocia sus presupuestos anuales con funcionarios de los países que se encargarán de

30 Sobre el particular ver DELUCA, Santiago. “Metodología para la selección de árbitros del sistema de controversias del MERCOSUR (ad hoc y TPR)”. En HERNÁNDEZ RAMOS, Mario (Ed.). *Tribunales en organizaciones de integración: MERCOSUR, Comunidad Andina y Unión Europea*. sl: Aranzadi 2012.

31 Se recomienda aquí prestar debida atención al siguiente conjunto de normas: CMC/Dec. N°3712 – Funcionario MERCOSUR, CMC/Dec. N°04/12 – Carrera funcional, CMC/Dec. N°64/14 – Estructura de Órganos MERCOSUR, y CMC/Dec. N°15/15 – Normas Generales para funcionarios del MERCOSUR.

32 Al respecto se recomienda la lectura de PACHECO, Regina. “Cambios en el perfil de los dirigentes públicos en Brasil y desarrollo de competencias de dirección”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 2003, n° 26.

evaluar su aprobación. En otro sentido, la participación en la ejecución de una actividad donde intervienen también los Estados Parte, aunque para este supuesto éstos lo hacen como ejecutores de una decisión adoptada por el Secretario previamente autorizada (ej. participación en Sub Grupos de Trabajo temáticos, ejecución de actividades de tipo académico o institucional de diversa índole, etc.) o, finalmente, una actividad conjunta con otro Órgano del MERCOSUR, donde dependiendo del grado de influencia o decisión de cada Órgano la relación Principal-Agente varía sustancialmente, aunque por lo general se interactúa en forma transversal y multifuncional.

Recapitulando, a lo ya expuesto puede agregarse la siguiente afirmación: el TPR es una estructura burocrática clásica, con presupuestos financieros –basados en resultados en casos excepcionales–, semi descentralizado en su cotidianeidad funcional, con un alto grado de aplicación (necesaria) de responsabilización de los miembros de su tecnoestructura orientado (principio) a ser dirigido por gerentes y funcionarios técnicos de cuyo accionar se desprende la intención de lograr una separación entre política y conducción.

Es en este punto donde debe señalarse la necesidad de profundizar el modelo institucional, fundamentalmente desde la óptica de su conducción o dirección gerencial representada por el Secretario. Éste debe encontrarse técnicamente capacitado para el desarrollo de sus funciones, así como para actuar en forma adecuada en observancia de los objetivos establecidos o deseados para la propia institución. Ello implica tener conocimientos teóricos y prácticos que le permitan asumir la planificación, organización, dirección y control de las acciones de posicionamiento institucional futuro, mediante la aplicación de indicadores de gestión corporativos y operativos que den respuesta positiva o negativa, según sea el caso, a la visión, misión, valores y objetivos planteados. El ajuste de las particularidades diarias de su funcionamiento a esos parámetros permitirá dentro de su propio marco de acción la consolidación del TPR con respecto a las expectativas en él depositadas, tanto por los dirigentes políticos como los ciudadanos (que actúan en este caso como Principales de la relación).

En cuanto al análisis de la relación dirección pública–gerencia pública en el TPR obligatorio resulta identificar los actores que intervienen en el proceso, de forma tal que permita diferenciar sus roles y los aspectos que influyen positiva y negativamente en esa relación.

Así, encontramos a los Ministerios de Relaciones Exteriores de los Estados Parte del MERCOSUR y sus ministros, directores y funcionarios de diversas categorías, como miembros integrantes de los órganos políticos y decisorios del MERCOSUR. La relación se caracteriza por la complicación de funcionamiento dependiendo del rango o cargo ocupado por el funcionario nacional y el tipo de decisión que transmite

o desea imponer, así como si su intervención lo es en razón del Órgano MERCOSUR en particular o del estado de su nacionalidad. La relación está signada por innumerables y disímiles situaciones en la que el Secretario del TPR debe actuar como Principal o Agente frente a estos funcionarios, sin que exista una fórmula preestablecida que permita determinar de antemano tal relación.

Los Árbitros, aun cuando no ejercen funciones gerenciales y no deberían tener influencia en la dirección pública, como miembros de la estructura del TPR suelen confundir sus roles asumiendo protagonismos que reflejan intromisión de la política en los asuntos ejecutivos, en detrimento de la función e imagen institucional.

El Secretario del TPR, a cargo de la estructura del órgano, asume su gerencia pública e interactúa con ambos actores desde perspectivas diferentes. Con los primeros, en una relación de Principal-Agente donde los Ministerios (como integrantes de los órganos políticos del MERCOSUR) determinan políticas a ejecutar y habilitarán un presupuesto determinado para lograr dicha ejecución. Pero, a su vez, en un sinfín de situaciones donde el rol de Principal o de Agente se invierte cuando las participaciones lo son en razón de políticas gubernamentales de los Estados Nacionales y no como parte integrantes del MERCOSUR. Con los segundos, en una relación jerárquica de Principal-Agente al sólo efecto de la gestión administrativo-operativa de asuntos jurídicos.

Las dificultades en el ejercicio de la función de Secretario, como se dijo mixtura de política y burocracia, se dan en el relacionamiento con las propias burocracias de los Ministerios de los Estados Parte del MERCOSUR, encontrando soluciones justamente cuando las intervenciones nacionales son asumidas por el funcionario/político que define las políticas generales y no por sus propios tecnócratas. Es decir que se verifica en la relación cotidiana entre la dirección y la gerencia pública un alto contenido de prejuicio recíproco, que en la mayoría de los casos cuando no implica ejecución de políticas en forma defectuosa o deficitaria, genera imposibilidad de implementación de canales de comunicación y gestión adecuados para el correcto entendimiento de situaciones técnicas propias de la gerencia, cuya inobservancia deriva en parálisis institucional y, en algunos supuestos, continuidad de una gestión que no responde ni a las expectativas políticas ni a las expectativas ciudadanas.

Aun así, ante la eventual ausencia de capacidades propias del gerente o la tecnoestructura en los actores políticos, las grandes reformas, avances o soluciones de situaciones conflictivas en el desarrollo del proceso de integración del MERCOSUR, particularmente en cuanto respecta al TPR, no se han verificado por una correcta ejecución administrativa seguida de apoyo político, sino a la inversa: tras el "aluvión" político que sienta los objetivos, la administración ejecuta. Y es justamente en este

punto donde la burocracia o tecnocracia institucional del TPR pasa a jugar un papel definitorio del éxito o fracaso de las propuestas.

CONCLUSIONES

Las teorías y tipologías previstas para las organizaciones públicas estatales son aplicables a los procesos de integración como el MERCOSUR, aunque requieren ajustes que atiendan a sus particularidades.

Si bien el MERCOSUR presenta casos como el del FOCEM y su UTF, el fallido Alto Representante General, el ISM y el IPPDH que podrían hacer creer que se dio inicio un camino tendiente a su flexibilización y modernización, se puede afirmar que en realidad se trata de un esquema de administración burocrática tradicional, que presenta excepciones concretas de carácter ad hoc orientadas a transformarlo en una organización del tipo posburocrática mediante la adopción de tipologías de la administración del tipo gerencial.

El Tribunal Permanente de Revisión es una estructura burocrática clásica, con presupuestos financieros, semi descentralizado en su cotidianeidad funcional, con un alto grado de aplicación de responsabilización de los miembros de su tecnoestructura, orientado (en principio) a ser dirigido por gerentes y funcionarios técnicos de cuyo accionar se desprende la intención de lograr una separación entre política y conducción, desempeñando un rol definitorio del éxito o fracaso de las políticas y acciones propuestas para el órgano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONIFACIO, José Alberto. "Políticos, Funcionarios y Gerentes: el interés público en la encrucijada". En *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Buenos Aires, 2001.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma del Estado para la Ciudadanía*. Buenos Aires: CLAD – EUDEBA, 1999.

DELUCA, Santiago. "Asimetrías en el MERCOSUR: el rol de sus instituciones en una idea de comercio justo y social". En RAMÍREZ CLEVES, Gonzalo; MARÍN ARANGUREN, Erli Margarita (Ed.). *Comercio Justo, globalización y medio ambiente*. Universidad Externado de Colombia, 2013.

DELUCA, Santiago. "El dilema de esperar el cambio o usar las herramientas existentes". *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, 2012, vol 18, n° 27 y Op. cit. "Naturaleza jurídica...", Eudeba, 2011.

DELUCA, Santiago. "El MERCOSUR necesita su Maastricht". *Revista Pensar en Derecho*, 2012, n°1.

DELUCA, Santiago. "El MERCOSUR tras la suspensión de Paraguay y

el ingreso de Venezuela: ponderación del Laudo TPR N°1/2012”. *Papeles de Derecho Europeo e Integración Regional*, 2013, n°16

DELUCA, Santiago. “El procedimiento ante el Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR”. En MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco (Ed.). *La Administración de justicia en la Unión Europea y el MERCOSUR*. sl: Eudeba, 2011.

DELUCA, Santiago. “Metodología para la selección de árbitros del sistema de controversias del MERCOSUR (ad hoc y TPR)”. En HERNÁNDEZ RAMOS, Mario (Ed.). *Tribunales en organizaciones de integración: MERCOSUR, Comunidad Andina y Unión Europea*. sl: Aranzadi 2012.

DELUCA, Santiago. “Naturaleza jurídica del sistema de controversias del MERCOSUR”. En MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco (Ed.). *Evolución histórica y jurídica de los procesos de integración en la Unión Europea y en el MERCOSUR*. sl: Eudeba, 2011.

DELUCA, Santiago. “Tribunales Superiores de Justicia del MERCOSUR: motor del derecho y desarrollo del proceso de integración”. *Revista Iberoamericana de Derecho Internacional y de la Integración*, 2015, vol 80, n° 2.

MARTINS, Humberto Falcao, “Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración. Reforma y Democracia”. *Revista del CLAD*, n° 9.

OSZLAK, Oscar. *Nuevos Modelos Institucionales para la Gestión Pública: Experiencias Comparadas y Aplicaciones Potenciales al Caso Argentino*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Programa de Modernización del Estado, 2001.

PACHECO, Regina. “Cambios en el perfil de los dirigentes públicos en Brasil y desarrollo de competencias de dirección”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 2003, n° 26.

RESUMEN BIOGRÁFICO

Santiago Deluca es Abogado y Doctor en Derecho. Especializado en Derecho de la Competencia, Estudios Internacionales, Administración y Gestión de Instituciones Públicas. Profesor universitario. Preside la Asociación de Estudios de Integración -AdEI. Autor de libros y artículos de la especialidad. Secretario del TPR, en el período 2008-2011. Desde 2012 ejerce como abogado en comercio internacional, aduanas y arbitrajes. Ejerce la Coordinación Penal de la Superintendencia de Servicios de Salud de la Nación.