

PROTECCIÓN SOCIAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO:  
OBSERVACIONES SOBRE LAS ESTRATEGIAS Y EL PROCESO DE  
CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR SOCIAL

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP  
NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP  
2005

Sônia Miriam Draibe<sup>1</sup>

CADERNO DE  
PESQUISA  
Nº 62

Este artigo foi apresentado, em versão preliminar, no **Seminário Internacional LA ARTICULACION DE LAS POLITICAS ECONOMICAS Y LAS POLITICAS SOCIALES: DESAFIO PARA EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE E INCLUYENTE**, promovido pelo INDES/Bid, em dezembro de 2003, em Washington



UNICAMP

<sup>1</sup> Profesora del y investigadora senior del Instituto de Economía y del Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP de UNICAMP, Brasil. Secretária General de la Associação Brasileira de Ciência Política.

## INTRODUCCIÓN

Es trivial y recurrente la observación de que las políticas sociales se encuentran en estagio de retraso en los procesos constitutivos del MERCOSUR y esto es verdad, aunque desde la mitad de los 90, se han creado, multiplicado y fortalecido en el interior del sistema las instituciones a ellas dedicadas.

A que se refieren el retraso o mismo el referido avance? En relación a que metas, a que objetivos estarían siendo medidos? En el sentido común, además el plan más frecuente en que se hacen tales referencias, se trata de una comparación con otras áreas y campos de políticas, la cuales registran progreso mucho más acentuado, como son los casos de la políticas comerciales, aduaneras, industriales, agrícolas etc. En este plan, legítimo, además, como perspectiva analítica, el retraso es verdadero, aún considerando los avances recientes.

Otro sentido, más fuerte y sustantivo, dice respecto al proceso mismo de construcción institucional de *políticas sociales unificadas*, en el ámbito del Mercado Común. Retraso y progreso, entonces, estarían referidos al cuanto ya se ha caminado en la institucionalidad de un sistema común de protección social, de programas y políticas sociales integradas.

*Unificación de las políticas sociales* y, de modo más ambicioso, la creación de una *ciudadanía social comunitaria*, apoyada en derechos y sistemas comunes de protección social, se plantean, crecientemente, como horizonte y metas del MERCOSUR SOCIAL, por parte de los actores clave que militan en el proceso de su fundación, sean representantes de gobiernos miembros, sean las organizaciones de la sociedad civil. Ninguna duda sobre la distancia en que todavía nos encontramos de aquellos objetivos.

Pero hasta que punto este horizonte y esas metas constituyen el mejor tratamiento de la *cuestión social* en el ámbito de la integración regional? Integrar y unificar políticas y programas sociales no es de ningún modo un proceso sencillo, menos aún fácil, que dependiera meramente de las voluntades políticas de los gobernantes. Ahora y muy seguramente en futuro lejano, retrasos y *déficits* se verificarán sistemáticamente, como bien muestra la experiencia de la Unión Europea.

Más allá de cuestionar la posibilidad y la factibilidad de tales objetivos, cabe preguntar si tal modo de tratamiento de la cuestión social constituye una buena estrategia político institucional de se alcanzaren los objetivos mayores no sólo de compensar los efectos

sociales negativos de la integración, cuanto de maximizar sus beneficios en materia de condiciones sociales de vida y trabajo de los ciudadanos de los países miembros.

Afinal, las posiciones débiles y la baja eficacia de las políticas sociales también caracterizan internamente los países miembros. Menos por déficit de institucionalidad de los sistemas nacionales de políticas sociales - siempre presentes, como se sabe - o por ocupar la política social un lugar marginal o dependiente de la política económica – lo que es la regla, además –, antes por carecer ella de una más grande integración con la misma política económica. Más que independencia y autonomía, su fortalecimiento pareciera depender de la profundización de sus vínculos con la política económica, en un modelo de crecimiento en el cual, desde su centro, la política social actuara como sistema de protección social y simultáneamente como factor productivo, como palanca del mismo crecimiento. Ora, esta es una estrategia pertinente no sólo a la política económica, pero sí y quizás principalmente, a la política social.

Es con preocupaciones de esta naturaleza que, en este trabajo, examinamos la dimensión social del MERCOSUR. En la Sección 1, procedemos a un breve registro del estado-de-arte o de la situación actual de la agenda social de la integración, en cuanto en la Sección 2, tratamos de reflexionar sobre los temas de profundidad, las estrategias y los límites de la integración social buscada.

## 1. EL MERCOSUL SOCIAL: EL ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN

A lo largo de los años 90, la cuestión social de la integración se ha ampliado y ganado centralidad en la agenda del Mercado Común, bajo distintas perspectivas, un proceso de indudable *profundización* al cual no le faltan expresiones intelectuales y institucionales.

Tal movimiento, trascendido principalmente en la última década, se observa través de dos ejes. De un lado, ocurre un proceso de densificación institucional en la esfera social del MERCOSUR, través de la creación de nuevas y diversificadas instituciones específicamente dedicadas a la dimensión social. De otro, el maduramiento conceptual y la más grande abrangencia caracterizan el recorrido intelectual e estratégico con que los temas sociales de la integración vienen siendo tratados.

### ***El desarrollo institucional de la Dimensión Social del Mercado Común***

La cuestión social no contó con una institucionalidad propia en la primera etapa de constitución del MERCOSUR, no le cabiendo ningún entre los 10 subgrupos de trabajo instituidos por el Tratado de Asunción en el órgano ejecutivo del Mercado Común. Por presión de las entidades sindicales y de otras organizaciones, fue agregado a los 10 primeros, en 1991, el *subgrupo Relaciones Laborales, Empleo y Previsión Social*, referido como *Subcomisión 11* – protagonista excluyente hasta 1994, según Di Pietro Paolo (2003), de la dimensión social de la integración<sup>2</sup>.

Ya en el período subsecuente, entre 1994, con el Protocolo de Ouro Preto, y los días actuales, nuevas y distintas instituciones volcadas a los temas de la integración social han sido creadas; asimismo, marcos importantes han sido firmados través de algunas medidas y documentos. La cronología que sigue, elaborada en base a la información y literatura pertinentes, trata de dar cuenta de este desarrollo institucional reciente (Di Pietro Paolo, 2003; Podestá, 1996, 1998, 2000; Draibe, 1998; [www.observatorio.net](http://www.observatorio.net);

1995 – creación del *Foro Consultivo Económico y Social (FCES)*

---

2 La Subcomisión 11, en 1995, se há transformado en el Sub grupo 10, llamado de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social. El problema del medio ambiente fue tema de Reuniones Especializadas (REMA), entre 1993 y 1994, transformadas, por reclamos de técnicos gubernamentales y de ONG's, en el Subgrupo de Trabajo-6 (SGT-6), en agosto de 1995. Df. Dias, 1996.

- 1995 – creación de la *Red MERCOCIUDADES*
- 1996 – Creación del *Sistema de Información en Educación* en el MERCOSUR
- 1997 – *Tratado Multilateral de Seguridad Social*
- 1998 – *Declaración Socio Laboral del MERCOSUR*, elaborada por el Sub Grupo de Trabajo 10
- 1999 – creación de la *Comisión Sociolaboral*, órgano auxiliar de Grupo Mercosur (GMC)
- 1999 - Creación del *Observatorio del Mercado de Trabajo*
- 2000 – *Carta Social del MERCOSUR*
- 2000 – institucionalización de la *Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social (RMADS)*
- 2000 – institucionalización de la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias
- 2000 – proposición de la elaboración de la *Agenda Social de la Integración*, en la Declaración de Rosario
- 2001 – creación del *Sistema Estadístico de Indicadores Sociales (S.E.I.S.)*, aún en proceso de implementación
- 2002 – creación del *Grupo Ad Hoc de Integración Fronteriza*
- 2003 – proposición de la elaboración del *Programa de Fortalecimiento del MERCOSUR Social*, por parte del Grupo Técnico de la Reunión de Ministros y Autoridades responsables por el Desarrollo Social del MERCOSUR, Bolivia y Chile, reunido en Asunción.

El avance institucional es notorio, lo que se comprueba por la diversificación de objetivos y funciones de la nueva institucionalidad en que apoya hoy la dimensión social del MERCOSUR<sup>3</sup>. y ha sido acompañado por la movilización y paulatina integración de organizaciones de la sociedad civil en sus foros privilegiados, ampliando por lo tanto la participación social.

En que medida a tal progreso institucional correspondería también el progreso en el tratamiento y en la implementación de la dimensión social de la integración?

---

3 Para la descripción de los órganos y medidas, además de las funciones correspondientes, véase el competente resumen de la historia institucional del MERCOSUR Social hecha Di Pietro Paolo (2003), en cual nos apoyamos exhaustivamente.

**Conceptos e entendimientos de la dimensión social de la integración: el desarrollo reciente**

Desde el punto de vista sustantivo, es innegable el carácter más abrangente con que se define o conceptualiza, actualmente, la dimensión social. Como ya registramos en otro trabajo (Draibe, 1998: p. 4 y 5), el MERCOSUR no nació con una agenda social dotada de autonomía, aunque las dimensiones sociales de la integración hubiesen estado, obviamente, presentes en sus preocupaciones originales.

En efecto, los temas sociales prácticamente se redujeron, hasta hace pocos años, a los derechos laborales, debatidos en cuanto componentes de la agenda multilateral de comercio y considerados más bien como eslabones de los acuerdos comerciales y de los procesos facilitadores de la circulación de los trabajadores. Aún en su desarrollo posterior, ha sido bajo el signo de la "cláusula social" que problemas como los de la prohibición del trabajo infantil, el trabajo esclavo o el de la libertad sindical han sido prioritariamente tratados.

Impulso importante al ensachamiento intelectual y valorativo de la agenda social real del MERCOSUR ha sido dado, de la mitad de los noventa en adelante, con la incorporación de algunos de los temas centrales de la agenda internacional: el compromiso, o el referimiento de la integración a los valores de la democracia del Estado de Derecho; la perspectiva de los derechos humanos y la búsqueda o la defensa de un modelo de desarrollo económico, en la región, pautado por la justicia y la equidad. En otros términos, se ha actualizado, amplificado y complejizado el *marco general* en el cual se mueve hoy la agenda de la integración, en el Mercado Común.

La agenda social propia también registra tal alargamiento. En primero lugar, por que el tema del *empleo* pareciera extrapolar los meros límites de su protección en contra los efectos negativos de la integración, tendiendo a un tratamiento más en acuerdo con las realidades actuales de los mercados nacionales de trabajo, tan fuertemente marcados por el desempleo, la baja calificación y las presiones de la competitividad y integración. En segundo lugar, llama la atención la fuerza que ocupa el tema de la *pobreza y de la inclusión social* en el discurso oficial de Mercado Común, en materia social.

Un ejemplo de eso se puede tomar de la Declaración del Consejo del Mercado Común, es su última reunión, de junio 2003, cuando registra "... la necesidad de priorizar la dimensión social del MERCOSUR para incentivar el desarrollo con equidad de los Estados Partes y en

la región en su conjunto, con énfasis en aquellas medidas tendientes a propiciar la inclusión social y económica de los grupos más vulnerables de la población. En el área laboral (...) la necesidad de adoptar medidas para erradicar el trabajo infantil, facilitar la libre circulación de trabajadores e incluir el tema del empleo como objetivo en la agenda de la integración” (Mercosur, 2003).

Paso importante se da, en fin, con la explicitación, en el discurso de representantes de algunos de los países miembros, de la meta de construcción de una *ciudadanía social*, asimismo de la estrategia institucional de la integración social través de *políticas sociales unificadas*.

La referencia a una ciudadanía supranacional, comunitaria, no es nueva, y ha operado sobretudo como marco referencial a la meta de la libre circulación de la personas y de sus derechos. Tampoco es novedoso el concepto de ciudadanía laboral, en el MERCOSUR, referida al espacio social de la integración y a los mecanismos limitadores del riesgo del *dumping social*. Pero tal construcción institucional todavía no se há efectivado, aún en el plan jurídico y legal de definición de una normativa laboral internacional mínima común (Ermida Uriarte, 1998).

De más grande abrangencia parecieran ser el concepto de *ciudadanía social y el objetivo de se procesar la integración social en el plan de políticas sociales unificadas*. El concepto de ciudadanía social en alguna medida es tributario de las banderas mobilizadoras de los movimientos sociales y de las organizaciones no gubernamentales, actuantes al nivel global, y en critica a los procesos de la globalización. En cuanto ejes de movilización, sin duda guarda pertinencia con el proceso integrador del MERCOSUR, en especial en lo que respecta a defensa de derechos, a la reducción de los impactos negativos de la integración y a la ampliación de la participación social, través de la incorporación de las organizaciones de la sociedad civil en aquello proceso.

Pero su significado pareciera extravasar este nivel de entendimiento, especialmente cuando se vincula el concepto de ciudadanía social a la estrategia de unificación de los sistemas de políticas sociales, como se verifica en algunas referencias. La ciudadanía social, en este sentido más fuerte, estaría referida a derechos sociales mínimos y comunes, apoyados y garantizados por políticas sociales integradas o unificadas.

Que significan políticas sociales unificadas? Propuesta en general apuntada en el plan discursivo, más que en los documentos, son casi nulas las referencias a su substrato, a sus

contenidos. De todo modo, es posible identificar o suponer, dos sentidos a esta proposición. El menos fuerte estaría referido a las medidas de armonización, entre los países, de sus políticas sociales, camino ya perseguido, en parte, o en curso, través de, por ejemplo, tratados bilaterales de complementación mutua de políticas sociales, como el celebrado entre Brasil y Argentina recientemente.

El otro sentido, fuerte, llevaría a suponer unificación *stricto senso* de las políticas sociales, o sea, una efectiva convergencia de las mismas, un proceso de igualación de sus programas, en contenido, forma e instituciones. En cierto sentido, una efectiva ciudadanía social supranacional, fundada en derechos sociales mínimos comunes, exigiría, para que se efectivara, un tal proceso unificador o igualador de políticas sociales.

La proposición se revela tan más ambiciosa cuanto se sabe el modesto avance hasta ahora ya alcanzado por el MERCOSUR social. Además de acuerdos sobre seguridad social y derechos laborales, poco se há caminado, aún en términos de definiciones y contenidos de la Agenda Social de la integración.

En efecto, reconociendo los resultados insatisfactorios, las últimas reuniones del Grupo Técnico de la Reunión de Ministros y Autoridades responsables por el Desarrollo Social del MERCOSUL, Bolivia e Chile (2002), asimismo la reciente propuesta de los Chanceleres del MERCOSUR (Uruguay, febrero 2003) insisten en conferir alta prioridad al desarrollo social, al combate al hambre y a la pobreza. Y reafirman la necesidad de se dar cuerpo al Programa de Fortalecimiento del MERCOSUR Social, través del diseño y de la implementación de políticas económicas y sociales inclusivas, que contribuyan a la reducción de la pobreza y de la desigualdad en la región.

Para su viabilización institucional, y concebida mismo como condición previa de la Agenda Social todavía indefinida, se propone la elaboración de una *Agenda Institucional del MERCOSUR*, con los siguientes objetivos: i) explicitar la vision y los objetivos general y específicos del MERCOSUL Social, en el contexto del proceso de integración regional; ii) establecer el marco en el cual se desarrollará el Programa de Fortalecimiento del MERCOSUR Social<sup>4</sup>.

Otro reconocimiento de las debilidades del proceso, se estableció recientemente, la elección de las *comunidades fronterizas* como prioridad en la estrategia incremental de implementación. Junto a este primer público objetivo, se buscará facilitar la circulación de

---

4 Al mismo tiempo, se afirma la necesidad de creación de un Fondo MERCOSUR Social, formado por contribuciones de los países miembros y asociados.

personas, de los trabajadores, de la documentación, asimismo de los derechos a la asistencia a la salud y a la seguridad social.

La integración social, en la perspectiva de las políticas y programas sociales, es sabidamente un difícil proceso y, a respecto, el MERCOSUR no es único, como lo prueban las dificultades de la Unión Europea. Por eso mismo, llama la atención, en el caso del MERCOSUL, menos el “retraso” de la integración social, antes el fuerte contraste entre una evolución conceptual y institucional relativamente favorable, o mejor dicho, relativamente exitosa, como tratamos de enfatizar, y los modestísimos resultados ya alcanzado en la concretización de la integración.

Qué dificultades o obstáculos más fuertemente estarían afectando tal proceso? Más allá de los conocidos factores que suelen incidir sobre los procesos de integración – los conflictos políticos y de interés, las idiosincrasias nacionales, la fuerza de inercia que caracteriza los en general los cambios institucionales – nos gustaría tejer algunas consideraciones específicamente sobre las estrategias planteadas para avanzar el proceso de integración social, preguntando hasta que punto allí también se pueden reconocer e identificar obstáculos o límites a su más acelerado progreso.

## **2. EL MERCOSUR SOCIAL: LAS INCOHERENTES ESTRATEGIAS MAXIMALISTAS Y MINIMALISTAS DE LA INTEGRACIÓN**

Una agenda compleja y sobrecargada de integración social como parece ser el caso de la referente al MERCOSUR, exige instituciones internacionales nuevas y suficientemente fuertes para lograr ya sea como mínimo - el reconocimiento de los derechos, títulos y créditos sociales de los individuos que se mueven en el espacio - ya sea más ambiciosamente para instituir y garantizar nuevos derechos sociales correspondientes a la nova ciudadanía social que se quiere instituir en la región.

La lectura del proceso hasta ahora encaminado, como tratamos de registrar en la sección anterior, permite afirmar que el MERCOSUR trata de conciliar o armonizar dos estrategias de distinta ambición. En el plan de las instituciones de la política de integración social, opera con una estrategia minimalista, de baja efectividad, en cuanto en el plan de los objetivos de la integración, opera con una estrategia maximalista, apuntando para un nivel supranacional de unificación de las políticas de la protección social.

Por otro lado, opera con una estrategia maximalista de la dimensión social, referida a los objetivos de la integración, pero al mismo tiempo, con una estrategia minimalista de políticas sociales, una vez que abdica de traer para el campo de la integración social el modelo de desarrollo económico y social que hubiese podido sostener un efectivo proceso de constitución de una ciudadanía social nueva y cohesa.

## **2.1. Débil institucionalidad para ambiciosos objetivos: dilemas institucionales del MERCOSUR Social**

La estrategia minimalista, en términos institucionales, parece ser hasta ahora una de las opciones preferenciales del proceso de integración del MERCOSUR, tanto más visible cuando se compara con otros procesos, especialmente el de la construcción de la UE. En qué medida el proceso tropieza efectivamente con problemas de *déficit institucional* y hasta cuándo prevalecerá la regla de los consensos intergubernamentales - y no la de instituciones supranacionales - estos son temas que, se sabe, dividen las opiniones de los países, mientras que la lógica para encaminarlos continúa siendo sobre todo política. Pero el problema importa particularmente a la dimensión social de la integración y sobre ella vale la pena hacer algunas observaciones.

Del mismo modo que en los otros dominios de la integración, el núcleo de la construcción del MERCOSUR social gira en torno al binomio igualdad *versus* distinción: las instituciones de la integración social, constituidas en el plan supranacional, obedecen la regla de no se constituyeren ni ser percibidas como cualquier amenaza a la soberanía de los países miembros.

Esta es, además, la regla de oro de la estrategia de construcción institucional, apoyada en el reconocimiento de que: *i)* los Estados cooperantes son presionados en todo momento por sus grupos internos de intereses, que buscan ocupar posiciones ventajosas (o protegidas) vis-à-vis los grupos simétricos de los otros países; *ii)* en consecuencia, el proceso de integración es necesariamente un proceso conflictivo y tenso, que debe buscar insistentemente estrategias convergentes de integración, y no la hegemonía de una estrategia nacional sobre las otras (Catalá, 1995).

Teóricamente, una tal estratégica supone la creación de instituciones supranacionales fuertes y a la vez, “constructivas”, o sea, capaces de manejar los conflictos y de garantizar a

los estados cooperantes las ventajas de la integración, evitando la configuración de "grupos de perdedores" que, en el momento siguiente, puedan vetar el avance del proceso de integración (idem). O sea, instituciones capaces de enfrentar adecuadamente los desafíos que con frecuencia se plantean en procesos de integración social, a saber: *i)* ¿para qué niveles de protección deben converger las reglas, y a qué estrategias de desarrollo social corresponden?; *ii)* ¿con qué grados de centralismo y "supranacionalidad" deben y pueden ser dotadas y a qué estrategias de articulación institucional corresponden?; *iii)* ¿con qué actores estratégicos cuentan para reforzar su representatividad y legitimidad internacional y en el plano nacional?

La primera cuestión está directamente relacionada a la ambición del MERCOSUR Social, la de crear una ciudadanía social, una protección social básica a todos los ciudadanos de la región. Pero, a qué niveles se establecería tal protección?

Se sabe que la fuerza de la competencia entre los estados nacionales parece impulsar la convergencia de las reglas y beneficios a un nivel mínimo (próximo a los niveles de los países más atrasados), lo que configuraría una suerte de "ajuste hacia abajo" casi siempre implicando el "dumping" social. Sin embargo, la alternativa de ajuste "hacia arriba", según el nivel de protección social de los países más desarrollados, tiende a enfrentar dificultades, aún cuando obedezca a un programa incremental de convergencia de las normas, prestaciones y beneficios, principalmente ahora, cuando los países se encuentran bajo la presión de reducir sus déficits presupuestales. Pero es verdad que las dos formas de ajuste pueden corresponder a dos estrategias diferentes de reducción de las diferencias entre los países cooperantes, sea por el mejor aprovechamiento de las "ventajas" de los menos desarrollados<sup>5</sup>, sea través de mecanismos redistributivos, apoyados en fondos estructurales de desarrollo, promotores de una más grande homogeneidad social.

El segundo problema, relativo a la naturaleza político institucional de las instituciones internacionales de la política social, tiene como preocupación central la compatibilización de la integración y de las diversidades nacionales en términos de los sistemas de protección social, capaces de presidir estrategias convergentes a largo plazo. El debate más sugestivo, a ese respecto, ha insistido en las buenas potencialidades del arreglo federativo para rendir

---

5 Thérét (1993: 267-268) considera que, en el caso de los países de Europa del Sur, la primera estrategia consistiría en posibilitar que las diferencias de los costos de mano de obra pudiesen jugar a favor de los países menos desarrollados de forma que, enriqueciendo a una velocidad más rápida que los otros, redujesen el "gap" de sus sistemas de protección social en relación a los de los países de Europa del Norte. En ese caso, la convergencia tendería a establecerse en términos medios.

cuenta de esa compatibilización<sup>6</sup>, camino además seguido por la Unión Europea, por la vía de un "estado" que interviene esencialmente a través de normas globales (directivas) a las cuales se ajustan los Estados regionales, preservando sus iniciativas en cuanto a la manera de cómo hacerlo pero sometiendo a la acción supervisora y reguladora de las agencias comunitarias Bruno Théret (1996). ¿Habrá para el MERCOSUR un futuro institucional de esa naturaleza? Las instituciones supranacionales hasta ahora creadas – el Foro Económico y Social y otras – al que parece, carecen de formato o capacidad para operaciones de esta naturaleza.

Finalmente, el tercer problema se refiere a los actores estratégicos que actúan tanto en los procesos de construcción institucional como en los espacios de representación que, una vez creadas, se abren a su actuación.

Lo que distingue a las instituciones débiles de las instituciones fuertes es el capital social allí acumulado: las redes de compromiso, los valores, las bases de confianza y de legitimidad, las buenas y competentes reglas de acción. Dimensiones que son sobre todo resultado de la movilización social que sostuvo, y que podrá sostener en adelante, el cambio institucional y aún la construcción de nuevas institucionalidades.

¿Quiénes son, sin embargo, los actores estratégicos que pueden movilizarse en el proceso de construcción de las instituciones innovadoras de la integración social? Podestà (1996) ya ha llamado la atención sobre la diversidad de actores sociales involucrados en la temática de la integración social en el ámbito del MERCOSUR: empresarios y trabajadores sindicalizados, desde luego, pero también segmentos de trabajadores conectados con el sector informal; los colegios profesionales; las organizaciones de mujeres; las asociaciones de defensa del medio ambiente. Las ONG's involucradas con las distintas dimensiones y áreas de las políticas sociales, etcétera.

Se saben las dificultades de representación de esa gama variada y fragmentada de intereses, tanto en el plano interno de los países como en espacios como el Foro: ¿Quiénes son los que se representan? ¿A través de qué mecanismos son identificados y seleccionados? Con qué amplitud de temática (asuntos, objetivos, temas) se van a enfrentar?

---

6 Los estudios de los sistemas de protección social en países federativos como Canadá y los Estados Unidos registran, entre los estados o las provincias, la posibilidad de convivencia de diferentes sistemas, pero al mismo tiempo muestran los fuertes límites que obstaculizan los procesos de convergencia de programas sociales (Théret, 1993; Théret, 1996).

Planteandolo de manera fuerte, o el proceso de construcción institucional cuenta con la movilización social de esos actores, o las instituciones creadas burocráticamente seguirán naciendo bajo el signo de la fragilidad, si no de la ilegitimidad. Condiciones decididamente negativas para el proceso de integración con equidad en el que se quiere avanzar dentro del MERCOSUR.

## **2.2. El centro de la agenda: políticas sociales unificadas vs modelo de desarrollo economico social**

Es posible unificar sistemas de políticas sociales, en procesos de integración regional? Que ensina la experiencia internacional a respecto?

Como se ha registrado de inicio, el retraso del proceso de integración social del MERCOSUR está, implícito o explícitamente, referido a la distancia que lo separa de los objetivos mayores de la integración, o sea, la constitución de una ciudadanía social y la unificación de las políticas sociales.

El proceso de construcción institucional del MERCOSUR Social ha caminado con relativa agilidad, en los últimos 5 o 7 años, pero es verdad que no sólo los resultados concretos de la integración se revelan modestos como, según tratamos de argumentar en el ítem anterior, sus instituciones no parecen diseñadas y capacitadas para tratar de los problemas más centrales – menos burocráticos – de la integración.

De otro lado, los insatisfactorios resultados podrían ser superados por mejores y más capaces instituciones? Sí y no. Obviamente es necesario y posible avanzar en la ingeniería institucional que facilitará la circulación de las personas en la esfera regional. Pero difícilmente se logrará una efectiva unificación de políticas sociales, en el sentido fuerte con que se sugiere en muchos de los discursos actuales. En este caso, más que un retraso del MERCOSUR, quizás se trate aquí de una mala o equivocada estrategia. Veamos.

El proceso de la Unión Europea muestra, con abundantes evidencias, que convergencia o unificación constituyen procesos muy factibles y viables en arenas como las políticas económicas financieras, la política aduanera, la política comercial, en el campo de las reglamentaciones jurídicas, pero se revelaron y aún se revelan prácticamente imposibles en el campo de las políticas sociales – como ha registrado además el fracasado intento de

Maastrich. En donde más se ha avanzado – en la política de seguridad social – el progreso solamente se mostró posible luego de abandonada la estrategia de convergencia fuerte, de modelo unificado de protección, el énfasis se desplazando para el campo del reconocimiento de los derechos, las equivalencias y transferencias<sup>7</sup>.

En políticas como educación y salud, hay límites infranqueables, casi tabus, que obligan a los comunitarios de Europa a restar de sus discursos o proposiciones cualquier referencia a convergencias, más aún, a proyectos de unificación. La armonización de políticas pareciera constituir un objetivo límite, en áreas de políticas dotadas de fuerte institucionalidad, de amplias burocracias, de enraizadas tradiciones y culturas institucionales, enfim, de historia y características nacionales. Aún así, la integración ha progresado, y sus eventuales retrasos no se miden en relación a imposibles objetivos unificadores.

Hay razones adicionales que sugieren error estratégico, en el caso del MERCOSUR, al localizar en el centro de su agenda social (real), el objetivo (inalcanzable) de la unificación de políticas, como condición de la creación de la nueva ciudadanía social. Alcanzar grados significativos y sustentados de cohesión y bien estar social, en la región – base de esta almejada ciudadanía social - no implicaría traer para el centro de la agenda social no la sólo política social, pero el mismo modelo de desarrollo económico y social, uno que privilegie el progreso social en sus metas? En otros términos, más que la política social, son las vinculaciones entre ellas y la política económica las que más adecuadamente constituyen el centro nevrálgico de la agenda social del MERCOSUR.

Razones de equidad, de igualdad, de cohesión e inclusión social, además de tradiciones y culturas – son conocidos los argumentos justificarán tal proposición. También en el plan económico, hay incontables argumentos que subrayan la importancia, en los tiempos actuales, de se crearen alternativas o modelos de desarrollo económico que sean al mismo

---

7 Tan sólo para activar la memoria, registrense los términos iniciales de la Carta Social de la UE: "Selon les modalités propres à chaque pays : tout travailleur de la Communauté européenne a droit à une protection sociale adéquate et doit bénéficier, quel que soit son statut et quelle que soit la taille de l'entreprise dans laquelle il travaille, de prestations de sécurité sociale d'un niveau suffisant; les personnes exclues du marché du travail, soit qu'elles n'aient pu y avoir accès, soit qu'elles n'aient pu s'y réinsérer, et qui sont dépourvues de moyens de subsistance doivent pouvoir bénéficier de prestations et de ressources suffisantes, adaptées à leur situation personnelle.

Les systèmes de sécurité sociale sont de natures diverses dans les quinze pays de l'Union. Ils correspondent à une histoire, à des traditions et à des acquis sociaux et culturels propres à chaque État qu'il n'est pas possible de remettre en cause. Il ne saurait donc être question de procéder à l'harmonisation des systèmes existants.

Il n'en reste pas moins qu'il est utile d'entreprendre une réflexion approfondie sur une stratégie de convergence des objectifs poursuivis par les différents gouvernements, afin de voir comment et dans quelles conditions il est possible d'éviter que la divergence des systèmes ne constitue un frein à la libre circulation ou n'aggrave les déséquilibres régionaux. (UE, 2002).

tiempo económicamente dinámicos, políticamente democráticos y socialmente inclusivos (Mkandawire. 2002)

Desde el punto de vista de las políticas sociales, tratase de buscar un sistema de protección social, en sentido amplio, que, en sus interacciones con el tejido económico, opere como una palanca para el crecimiento de la economía y al mismo tiempo para la promoción de la más grande igualdad entre los ciudadanos.

Pero hay razones de orden político, que se suman a las anteriores. En efecto, son de todos conocidas las inmensas dificultades, especialmente para nuestros países, de avanzar en la dirección de un tal nuevo modelo de crecimiento, cuando las fuerzas aún hegemónicas de la economía internacional impulsan en dirección contraria. Pero por eso mismo, además de los objetivos propiamente sociales, hay objetivos estratégicos y políticos que justifican y cada vez más el apoyar en la comunidad y en los pactos y acuerdos regionales, proposiciones y medidas de este corte.

Dicho de otro modo, plantear en la agenda social del MERCOSUR un nuevo y virtuoso modo de articulación entre la política económica y la política social pareciera ser estratégico sea para la concretización de un nuevo modelo de desarrollo social, sea para la misma integración social buscada en la región. Al no hacerlo y al elegir la unificación de las políticas como objetivo central, la estrategia aparentemente maximalista de la agenda social del MERCOSUR revela su fasce en realidad débil y de imposible realización.

## BIBLIOGRAFIA

Catalá, Joan Prats. 1995. "Alternativas Institucionales para la Integración Económica", Coloquio PNUD/DRALC: Desarrollo Humano Sostenible: El Contenido de las Políticas de Nueva Generación, Buenos Aires: Draft.

Di Pietro Paolo, L. J. 2003. La dimensión social del MERCASUR:.. Recorrido institucional y perspectivas. INTAL – BID., paper. <http://www.iadb.org/intal/>

Dias, Reinaldo. 1996. O Mercosul: Desenvolvimento e Meio Ambiente, mimeo

Dias, Reinaldo. 1996. O Mercosul: Desenvolvimento e Meio Ambiente, mimeo

Draibe, S. 1998. MERCOSUR: La Temática Social de la Integración desde la Perspectiva Institucional. CEFIR. Documentos. In <http://www.cefir.org.uy/docs/dt17/08draibe.htm>

Ermida Uriarte, 1998. La ciudadanía laboral en el Mercosur. Derecho Laboral, Tomo XLI N° 190, Montevideo 1998

Mkandawire, T. "Le retour du development" Courrier de la Planète: "Développement, environnement, les défis d'un monde solidaire", No. 67, Volume 1, 2002

Mercosul, 2003. Declaración de la XXIV Reunión del MERCOSUR de 18 de junio 2003. Asunción. Documento

Podestá, Bruno. 1996. MERCOSUR: Los primeros pasos del Foro, Gestión, 6 de junio de 1996, Lima.

Podestá, Bruno. 1996. MERCOSUR: Los primeros pasos del Foro, Gestión, 6 de junio de 1996, Lima.

Théret, Bruno. 1996. "Régionalisme, Fédéralisme et Protection Sociale. L'Experience Canadienne, Une Pédagogie pour l'Europe?", Paris: Université Paris Dauphine: draft

..... "Etat-Providence, intégration des marchés nationaux et restructuration territoriale des Etats. Un dumping social non inéluctable", Annales du Colloque de l'Association d'Economie Sociales - XIIIèmes Journées d'Economie Sociale, Nantes: draft.

UE, 2002. Politique Sociale et Protection Sociale, cit. <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/fr/s02206.htm>



**UNICAMP**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

**NEPP**

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cidade Universitária "Zeferino Vaz"

Av. Albert Einstein, 1300

Campinas - SP - Brasil

CEP. 13083-852

TEL: (019) 3521-2495 / 3521-2496

FAX: (019) 3521-2140

Caixa Postal - 6166

E-mail: [nucleo@nepp.unicamp.br](mailto:nucleo@nepp.unicamp.br)

Homepage: [www.nepp.unicamp.br](http://www.nepp.unicamp.br)