

Integración regional e inclusión social: los itinerarios del MERCOSUR

Christian Adel Mirza*

Mariano Nascone**

Resumen

El artículo repasa las características de los modelos de protección social, las políticas sociales y sus impactos en la región del MERCOSUR. Analiza la recuperación del rol del Estado en los niveles de bienestar de la ciudadanía y su impacto en la construcción y reconstrucción de las matrices de bienestar. Por último, se reflexiona acerca del abordaje político de la cuestión social y los conceptos de equidad, igualdad e inclusión social en el marco del actual proceso de la Dimensión Social del MERCOSUR. Se aborda la persistencia de una estructura de desigualdad social que obliga combinar la estrategia de “combate a la pobreza” con planes de “combate a la riqueza” como parte de una estrategia más integral de disminución de las desigualdades sociales.

Palabras claves: Integración regional, Inclusión social, MERCOSUR.

Resumo

Integração regional e inclusão social: os itinerários do MERCOSUL - O artigo analisa as características dos modelos de proteção social, as políticas sociais e seus impactos na região do MERCOSUL. A recuperação do papel do Estado nos níveis de bem-estar da cidadania e seu impacto sobre a construção e reconstrução das matrizes são analisados. Finalmente, reflete sobre a abordagem política da questão social e os conceitos de equidade, igualdade e inclusão social, no contexto do processo atual da Dimensão Social do MERCOSUL. Aborda-se a persistência de uma estrutura de desigualdade social que exige a combinação da estratégia de "combate à pobreza" planos "de luta contra a riqueza" como parte de uma estratégia global para reduzir as desigualdades sociais.

Palavras-chaves: Integração regional, Inclusão social, MERCOSUL.

Abstract

Regional Integration and Social Inclusion: the itineraries of MERCOSUR - The article reviews the characteristics of social protection models, social policies and their impacts on the MERCOSUR region. Recovery of the state's role in welfare levels of citizenship and its impact on the construction and reconstruction of the matrices are analyzed on this article. Finally, it reflects on the political approach to social issues and concepts of equity, equality and social inclusion in the context of the current process of the Social Dimension of MERCOSUR. The persistence of a structure of social inequality that requires combining the strategy of "fighting poverty" plans "combating wealth" as part of a comprehensive strategy to reduce social inequalities are analyzed.

Keywords: Regional integration, Social inclusion, Mercosur.

*Profesor e Investigador de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Oriental del Uruguay; ex Director Ejecutivo del Instituto Social del MERCOSUR (2011-2013)

**Jefe del Departamento de Promoción e Intercambio de Políticas Sociales Regionales, así como Encargado de Despacho de la Dirección Ejecutiva del Instituto Social del MERCOSUR

1. Introducción

En el presente artículo realizamos en primer lugar un repaso de las características de los modelos de protección social, de las políticas sociales y sus impactos en la Región. En segundo término esbozamos la configuración de una ingeniería institucional innovadora en el campo del desarrollo social en el MERCOSUR como el correlato formal y operativo de la dimensión social de la integración regional. En los siguientes dos ítems planteamos algunas reflexiones vinculadas al abordaje político de la cuestión social y discutimos los conceptos de equidad, igualdad e inclusión social en el marco del actual proceso del Bloque.

Exponemos una visión desde adentro de la propia estructura en la medida que hemos estado implicados directa o indirectamente en la consolidación de la dimensión social como sustento simbólico y sustantivo de la integración regional. Desde luego que explicitamos nuestros propios puntos de vista y no pueden tomarse estas notas como la expresión oficial de un órgano del MERCOSUR como lo es precisamente el Instituto Social.

2. La convergencia en torno a un modelo de bienestar; lo nuevo y lo viejo

A trece años de iniciada la presente centuria, la Región presenta un panorama socioeconómico bien diferente respecto a la última década del siglo pasado. Los logros obtenidos en la esfera económica y comercial – en particular durante la primera década – en Sudamérica y más específicamente en el MERCOSUR han tenido efectos en la calidad de vida y el bienestar de la ciudadanía en términos generales y muy especialmente en los colectivos en situación de mayor vulnerabilidad. Y la razón estriba sin duda en el cambio de orientaciones políticas en el campo de las políticas sociales. No es exagerado afirmar que el acceso de las fuerzas progresistas o de izquierda al ejercicio del poder político y el correspondiente control del aparato estatal ha sido la variable explicativa de aquellos logros. A fines del siglo XX y con la llegada al gobierno del presidente Hugo Chávez Frías en la República Bolivariana de Venezuela se inició un proceso profundo y trascendente en el abordaje de la cuestión social. La implementación de las Misiones Bolivarianas, que han sido – y continúan siendo – los pilares del modelo venezolano de inclusión social, logró grandes avances no solo en la reducción de la pobreza y el analfabetismo, sino también en la generación de respuestas plausibles en materia de salud y educación a nivel medio y terciario (Bethencourt, 2007). Y a partir de los primeros años del siglo XXI casi todas las naciones sudamericanas fueron sustituyendo gobiernos conservadores o de inspiración neoliberal por gobiernos progresistas, quienes instrumentaron políticas públicas que apuntaron al descenso sensible de la pobreza y en menor grado a la disminución de la brecha social. Mega-planes como el Bolsa Familia, Jefes y Jefas de Hogar, Plan de Emergencia

Tabla 1: Pobreza e Indigencia 2002 - 2011 MERCOSUR. Elaboración propia. Fuente: CEPAL 2012.

2002	P	I	2011	P	I
Argentina	45.4	20.9		6.5(*)	1.7
Brasil	37.5	13.2		21.1	6.1
Paraguay	61.0	33.2		49.6	28
Venezuela	48.6	22.2		29.5	11.7
Uruguay	15.4	2.5		6.5	1.1

(*) Datos oficiales del INDEC.

Tabla 2: Tasas de desempleo MERCOSUR: evolución 2000 – 2011. Elaboración propia, Fuentes: CEPAL-OIT, IBGE, INE, MJT

Desempleo	2000	2002	2007	2011
Argentina	15.1	21.5	8.5	7.4
Brasil	9.35	9.16	8.2	6.3
Paraguay	10	8.1	5.5	4.7
Venezuela	13.9	17	8.5	8
Uruguay	13.6	16.7	9.8	6.5

Social, Programa Tekoporá, entre otros fueron y son aún, en muchos casos, la impronta más destacada en la atención de los sectores más carenciados (MIRZA et alli, 2010). Hace falta subrayar asimismo que también se atendieron las problemáticas de los sectores medios, aún cuando en algunos casos y parcialmente parecen haber sido los supuestamente perjudicados. La regulación del mercado de trabajo, el alza de la tasa de empleo, la disminución de la presión fiscal a los sectores de más bajos ingresos y la propia dinámica del crecimiento económico impactaron en toda la población generando beneficios concluyentes. El siguiente Cuadro ilustra la evolución – en una década – de los índices de pobreza y de indigencia en el MERCOSUR, ambas medidas por la metodología del ingreso. En todos los casos los indicadores descendieron significativamente a consecuencia de las políticas públicas antes señaladas y a impulso de los ministerios del área social.

En cuanto al mercado de trabajo, las tasas de crecimiento económico y aumento de las inversiones en sectores altamente generadores de nuevo empleo dieron lugar al descenso sostenido y sensible de la desocupación según lo ilustra el Cuadro II. Sobresalen particularmente los casos de Argentina, Venezuela y Uruguay que expresaban guarismos muy elevados hace una década atrás, en tanto que los datos de Paraguay son los más bajos, probablemente ocultando una realidad de subempleo que hace más compleja la explicación de dichos valores.

Asimismo debe destacarse los avances en términos de reducción de la brecha social, aun cuando no hayan sido muy significativos; sobresaliendo el coeficiente de GINI de Venezuela como el más bajo en Sudamérica (0.39) – incluso con una evolución negativa de la tasa de crecimiento económico –, tal como lo ilustra el Cuadro III. Los años corresponden al período comprendido entre el inicio del gobierno progresista en cada una de las naciones consideradas y el fin del primer decenio del presente siglo.

Tabla 3: Tasas de crecimiento y Coeficiente de GINI. Elaboración propia. Fuentes: CEPAL, OIT, Banco Mundial, MECON.

	Argentina		Paraguay		Brasil		Venezuela		Uruguay	
	2003	2010	2008	2010	2003	2010	2000	2010	2005	2010
PBI	8,7	9,2	5,8	15,3	1,15	7,49	3,69	-1,91	7,46	8,47
Gini	0,491	0,445	0,521	0,524	0,621	0,576	0,498	0,394	0,456	0,422

En Paraguay y pese al esfuerzo del gobierno de Lugo (2008 – 2012) en cuanto al despliegue y expansión del programa de transferencias monetarias, bajo el nombre de Tekoporá, la distribución del ingreso no ha sido sustancialmente modificada, en buena medida en razón de una estructura tributaria absolutamente regresiva y la altísima e histórica concentración de la propiedad de la tierra.

El saldo general en la Región es positivo; más allá de las disrupciones en Paraguay, los logros han sido importantes con relación a la mejora de la calidad de vida y la reducción de la pobreza.

2.1. La caracterización de las políticas sociales latinoamericanas y su contexto

Por otra parte detallamos en esta sección algunos rasgos o características comunes de los sistemas de protección y promoción social que parecen fundamentales para comprender las claves en la construcción y reconstrucción de las matrices de bienestar en la Región.

2.1.1. Estabilidad democrática y continuismo

Destacamos la estabilidad política que presenta la Región en el último decenio, esto es, más allá de los avatares por los que han transitado algunas de las naciones sudamericanas (en particular el golpe parlamentario en Paraguay y la consecuente interrupción de las incipientes reformas implementadas por el gobierno del presidente Fernando Lugo), no cabe duda que nos encontramos - en términos generales - ante una consolidación de las democracias, las que desdeñan toda forma de autoritarismo y conculcación de las libertades cívicas. Los relevos de los sucesivos gobiernos durante esta última década han sucedido respetando las normas básicas del sistema democrático-republicano. El panorama global permite resaltar un dato fundamental en este sentido y es la continuidad de las orientaciones político-estratégicas y programáticas, en virtud de los proyectos de transformación que sostienen los partidos y coaliciones que conducen las directivas políticas en la mayoría de las naciones sudamericanas. Nuestro argumento subraya la variable política en la reconfiguración de los sistemas de protección social como factor de explicación de las trayectorias recientes en el campo de las políticas sociales.

Asimismo es significativo el hecho de identificar alianzas y coaliciones de soporte que incluyen en mayor o menor grado al movimiento sindical (al menos de algunos de los actores principales), a los movimientos campesinos e indígenas, a organizaciones estudiantiles y de mujeres, a

ciertos agentes económicos comprometidos con el desarrollo (empresariado nacional) y obviamente a los partidos progresistas que condujeron las victorias electorales en los respectivos países. Más aún, fue fundamental la recuperación de la política como herramienta para dar los cambios necesarios en virtud de garantizar los derechos fundamentales en un sistema democrático y representativo de gobierno.

2.1.2. Estabilidad macroeconómica regional

En tiempos de globalización y de fuerte interrelación en el planeta, los Estados Nacionales aún cuentan con márgenes importantes de autonomía en el manejo de las principales variables macroeconómicas. Tal y como lo señala la CEPAL, la crisis mundial desatada en el año 2008 fue absorbida por las economías nacionales en virtud de haber aplicado políticas contracíclicas, lo que “permitió” moderar la profundidad y la duración de su impacto (CEPAL, 2010) “De hecho, varias de las medidas de política de mercado de trabajo adoptados fueron el vehículo para que el mayor gasto fiscal llegara a la mayor medida posible a las personas, reflejando un preocupación por la igualdad” (CEPAL, 2010). El año 2011 se inició con un dinamismo económico singular, revirtiendo y dejando atrás los efectos de la crisis, el crecimiento del PBI regional proyectado superó el 4.1 % y, en algunos de los casos, por encima del 6 %, al mismo tiempo que descendieron aún más las tasas de desempleo abierto ubicándose en el entorno del 7 %. Cuando los países más industrializados atraviesan por una de las peores crisis financieras (obsérvese las medidas adoptadas en Europa y los impactos generados por la especulación en Estados Unidos), nuestra Región sigue creciendo[1] y las economías latinoamericanas sortean los coletazos sin mayores contratiempos.

2.1.3. El regreso del Estado protector

A contrasentido de las doctrinas o tesis del Estado minimalista y a una desregulación totalmente funcional al patrón de acumulación y a los intereses del capital – particularmente del capital financiero y transnacional -, el último decenio manifiesta el retorno del Estado, sobre todo en el campo de las políticas sociales. El regreso del Estado toma la forma de planes y programas sociales, de una acción pública masiva, sostenida en el tiempo y con una importante movilización y aplicación de recursos presupuestales, aunque debe hacerse notar que no todo lo suficiente para consolidar procesos profundos de integración e inclusión social. No obstante, la intervención en los mercados de

ja entrever una cierta intencionalidad de “domesticar el mercado”, es decir, operar en el mismo con acciones volitivas, en algunas esferas muy decisivas para la recuperación de los salarios. Véase el ejemplo de la negociación colectiva introducida en Uruguay mediante el funcionamiento de los Consejos de Salarios Tripartitos que suponen una injerencia mucho mayor que en las décadas anteriores fundamentada en la necesidad de inclinar la balanza a favor del trabajo en una relación que es asimétrica y desigual entre Capital y Trabajo.

2.1.4. Los ciudadanos son sujetos de derechos

Colocar el centro de atención en los derechos supone abandonar la idea que los ciudadanos son objetos de la compasión y de la asistencia pública. Deben ser tenidos como sujetos de derechos y el Estado garantizar su pleno ejercicio. La integralidad de las políticas públicas desde un enfoque sistémico ha sido el intento puesto en práctica en los últimos años. Sin embargo, los propios constreñimientos del modelo productivo (que implican fuertes presiones de las grandes corporaciones y de intereses privados) limitan todavía - y pese a los esfuerzos desplegados - aquella aspiración de integralidad de las intervenciones públicas para obtener resultados en términos de mayor equidad. Persisten rasgos de un modelo liberal-residualista que conviven o coexisten con la aplicación de planes sociales que - al menos vocacionalmente - pretenden apuntar a las causas que producen y reproducen la pobreza y no solo a mitigar los efectos “perversos” de las políticas económicas.

2.1.5. Tensión entre universalidad y focalización

La aparente contradicción entre focalización y universalidad es lo que aparece con fuerza en el escenario de las políticas sociales. De un lado se proclama el acceso universal a la educación, la salud, la vivienda (y por cierto que se toman medidas en ese sentido), pero, de otro lado, persiste el criterio de focalización o de discriminación positiva para el acceso a prestaciones sociales no contributivas. Aún así, las recientes modificaciones del régimen de asignaciones familiares en Uruguay y en Argentina demuestran una intención de recorrer un camino hacia aquella universalización desanclada de la comprobación de medios - o al menos moderando el criterio -, ampliando notablemente la cobertura de colectivos sociales. Se ha ido introduciendo asimismo el concepto de focalización subsidiaria, esto es, una focalización complementaria que contribuye al ejercicio efectivo de los derechos por parte de sectores vulnerables que se encuentran en situación de desventaja económica y social. La importancia del debate no radica en negar la asistencia; hacerlo sería “dar un salto al vacío”, como afirma Norberto Alayón. Se debe prestar atención al punto de partida en que se encuentran los sujetos de derechos como consecuencia de la reproducción intergeneracional de la situación de pobreza luego de las sistemáticas políticas de ajuste neoliberal implementadas en la Región. Es por ello que la meta es hacia la universalidad pero partiendo del reconocimiento de las particularidades individuales.

2.1.6. Transferencias Monetarias Directas

La implementación de Programas de Transferencias Condicionadas de Renta es una impronta generalizada en América Latina. Precisamente con la llegada al poder político de los partidos de izquierda, la transferencia monetaria directa se erige como un pilar sustantivo de las estrategias de combate a la pobreza y la indigencia. Vale remarcar que los impactos en aquella dirección han sido altamente positivos, dado que la indigencia o extrema pobreza se ha reducido de manera sensible y en menor medida descendieron los índices de pobreza. Sin embargo, el gasto aplicado en estos programas o planes no llega en ningún caso a superar el 1% del PBI a excepción de Ecuador con el 1,17%. Por otra parte hay que reconocer que, a excepción del caso uruguayo, todos los planes recibieron fondos extra presupuestales de los organismos multilaterales, en particular del BID que llevaba ejecutados al año 2010 más de 8.000 mil millones de dólares en la Región a través de créditos blandos de largo plazo. Las condicionalidades - muy discutidas por otra parte - han evidenciado un incremento de la matrícula escolar y de la concurrencia a los diversos efectores de salud. Y en cuanto al impacto en la disminución de la brecha social, o dicho de otro modo, en la reducción de la desigualdad, los resultados no han sido plenamente satisfactorios, pese al descenso del coeficiente de Gini (como uno de los indicadores), sobre todo en consideración a los altísimos niveles de desigualdad de la Región. Esta es una de las cuestiones centrales en la pugna distributiva en las sociedades capitalistas y mientras que el crecimiento económico beneficia sobremanera al sector agroexportador, a las grandes industrias y al sector financiero, la riqueza no se redistribuye proporcionalmente al esfuerzo que hacen todos los grupos sociales. Asimismo y con relación a las condicionalidades se corre el gran riesgo de reconvertir los derechos en obligaciones, lo que supone una contradicción al discurso progresista que pone precisamente el acento en los derechos. Ante ello, es necesario profundizar el carácter y enfoque promocional de varios programas sociales que procuran el desarrollo de las capacidades y potencialidades de los grupos más vulnerables.

2.1.7. Incremento del Gasto Público Social

Este es un dato relevante, si observamos que en América Latina el porcentaje destinado al gasto social se ubicaba en el 12,21% del PBI en 1990-91, para el año 2008-2009 aquel trepaba al 18% y superaba levemente el 20% en el MERCOSUR. Esto se explica en buena medida por el incremento en el sector salud y en educación y por el aumento relativo de la seguridad social. Aún cuando el GPS mantiene globalmente un carácter procíclico, la mayoría de las naciones desarrollan una política de expansión del gasto en coyunturas de contracción económica mediante transferencias, subsidios y estímulos al empleo. Según el Panorama Social de la CEPAL la pobreza se incrementó levemente durante el 2008 y 2009 a consecuencia de la crisis, pero hubo nuevamente una recuperación de la tendencia de descenso sostenido. Según el mencionado Informe

(CEPAL, 2010), para Argentina, Chile, Perú y Uruguay la pobreza disminuyó por el efecto crecimiento; mientras que para Brasil, Ecuador, Panamá y Paraguay por efecto distribución.

En 2011 se observa una tendencia a la contracción del gasto social en términos relativos, al reducirse su prioridad económica: aunque en términos reales no disminuyeron los recursos absolutos destinados a los sectores sociales respecto de 2010, el gasto social como porcentaje del PIB se redujo 0,8 puntos porcentuales. Ello acontece tras dos años de esfuerzos significativos por aumentar tanto el gasto social como el no social para encarar la crisis financiera internacional y sus secuelas. En el ámbito social, el incremento de aquellos años se destinó a reforzar los programas de lucha contra la pobreza, a desarrollar programas de empleo de emergencia y a poner en marcha o ampliar seguros de desempleo y programas de fomento productivo destinados a crear nuevos empleos. A su vez, tales medidas actuaron favorablemente sobre la demanda interna de los países (CEPAL, 2012).

2.2. Convergencia de estrategias entre bloques, la cuestión social en la agenda política

La cuestión social vuelve a ocupar un espacio jerarquizado en las agendas públicas de los gobernantes, de los organismos multilaterales y de la sociedad en su conjunto: ello significa recuperar la centralidad del trabajo como mecanismo de integración, observar las nuevas realidades de la exclusión social y de la pobreza, identificar y resaltar las formas históricas de discriminación hacia determinados colectivos sociales, advertir los reclamos por una ciudadanía plena, las urgencias en materia de reparto de la riqueza y, en suma, reconocer que la democracia se consolida y solo se asegura en la medida que las personas y familias sientan que en aquella residen las respuestas a sus demandas y necesidades. Ya no basta con obtener un crecimiento económico sostenido, más aún, para que sigan creciendo las economías y hablemos de desarrollo es absolutamente imprescindible la satisfacción de determinadas condiciones sociales que lo hagan viable a largo plazo y se redistribuya la riqueza de modo equitativo. Y si dichos asuntos ocupan un lugar privilegiado en las agendas gubernamentales, ello es fruto también de la acción social colectiva.

Los cambios políticos registrados en la última década permean a su vez las agendas de la integración regional; dicho de otro modo, el acento colocado en la atención especial de las manifestaciones de la cuestión social es la consecuencia lógica del cambio de orientaciones y prioridades de los Estados Parte. Y a nivel del Mercosur esto se ha reflejado en un conjunto de decisiones desde largo tiempo, que desembocan precisamente en la aprobación del PEAS - Plan Estratégico de Acción Social - durante la Cumbre celebrada en Asunción en 2011. Del lado de UNASUR también se registran avances en la consideración de una agenda que incluye las políticas sociales, los sistemas de protección social, las modalidades y formatos para su-

perar la pobreza y la indigencia, así como la relevancia de encarar dispositivos de coordinación de proyectos regionales.

Constatamos una agenda común - no cabe duda -, entre ambos bloques (MERCOSUR y UNASUR) y más específicamente y tan solo a modo de ejemplo, la puesta en marcha del SIMPIS (Sistema de Información Regional de Políticas e Indicadores Sociales del MERCOSUR) es bastante coincidente con el objetivo que se propone UNASUR de implementar el Observatorio de Desarrollo Social, Humano e Incluyente. Parecería razonable hacer concurrir ambas iniciativas para obtener efectos sinérgicos y lograr un instrumento potente al servicio de los Estados de modo que contribuya a mejorar el diseño, monitoreo y evaluación de planes, programas y proyectos sociales en Latinoamérica. Asimismo, la instrumentación de proyectos regionales, tales como el de Economía Social y Solidaria para la Integración Regional que actualmente está coordinando el ISM, es un objetivo concreto que se propone en el ámbito de UNASUR y también en ese caso es posible y deseable la articulación de esfuerzos e iniciativas conjuntas.

3. La otra cara de la integración regional: la Dimensión Social del MERCOSUR

Hace más de 20 años nacía el MERCOSUR con la intención puesta exclusivamente en la apertura de los mercados nacionales en la región y potenciar los intercambios bilaterales que ya venían en expansión desde años atrás. La racionalidad hegemónica en los noventa no daba lugar a la consideración de otras esferas o dimensiones de la integración regional. Una visión parcializada y un enfoque que posicionaba al Mercado en el centro de la escena, con fundamentos de las teorías económicas neoliberales, impedían valorar otros vectores sustantivos que nutren a los procesos de construcción de espacios regionales.

El giro en la comprensión del proceso de integración regional es el producto de un cambio político a nivel de los Estados Parte. Los partidos que asumieron la conducción de los Estados Nacionales le dieron la nueva impronta a la agenda pública regional, proyectando acuerdos y coincidencias que trascendieron los aspectos estrictamente comerciales para proyectar un MERCOSUR "más político e integral" (CAETANO, 2010). Desde la perspectiva de la problemática del desarrollo social y en respuesta a los efectos de las crisis acaecidas a principios del siglo XXI, los gobiernos de la Región fueron incorporando en los discursos y en las declaraciones conjuntas aquellos asuntos de mutuo interés que anunciaban una preocupación por un bienestar de la población asociado a la integración económica.

Si bien es cierto que en el 2000 los discursos empezaron a manifestar las "sensibilidades sociales" de las autoridades del Bloque, es a partir del 2004 que cobran mayor vigor las iniciativas de articular más orgánicamente las políticas sociales y profundizar los intercambios técnicos entre las

agencias estatales especializadas en el campo del bienestar social:

[...] se trató de una decisión política, tomada al más alto nivel, que fue el resultado de un cambio en la correlación de fuerzas predominante en el ámbito interno vinculado, en el espacio regional, a la participación activa de organizaciones sociales regionales y nacionales. La inclusión de esta “nueva agenda”, más allá de las características que asumió su tratamiento, implicó en sí misma un cuestionamiento de la visión del proceso de integración predominante en épocas previas. El análisis de la trayectoria de la dimensión social del MERCOSUR, a partir del año 2000 y, particularmente, del año 2004, muestra que su evolución ha tenido un carácter acumulativo [...] (VÁZQUEZ, 2010). En otras palabras, la significación de la dimensión social se asocia fuertemente a un cambio sustantivo en la enunciación de los problemas a enfrentar como Región. Son los gobiernos progresistas que asumen un concepto renovado de la integración: los intercambios y transacciones comerciales impactan directamente en la calidad de vida de los habitantes, siendo el bienestar de la ciudadanía y la reducción de la pobreza con base en la equidad objetivos insoslayables del MERCOSUR.

[...] Asumir la dimensión social de la integración basada en un desarrollo económico de distribución equitativa, tendiente a garantizar el desarrollo humano integral, que reconoce al individuo como ciudadano sujeto de derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos. De esta forma, la Dimensión Social de la integración regional se configura como un espacio inclusivo que fortalece los derechos ciudadanos y la democracia[2] [...] (ISM, 2013)

Las decisiones tomadas en los últimos años dan cuenta de la jerarquización de la cuestión social y su resignificación a la luz de los contextos contemporáneos. La pobreza y exclusión social, la discriminación por razones de género, generacionales, étnico-raciales o culturales, así como la explotación sexual y comercial de niños/as y adolescentes, las drogas y la emergencia de violencia asociada a colectivos específicos son problemas sociales sobre los cuales se definieron estrategias conjuntas y coordinadas a nivel regional. Tal como se detallan en el siguiente capítulo, los Estados Parte advirtieron la necesidad de definir acciones mancomunadas y protocolos de abordaje y atención de las múltiples manifestaciones de la cuestión social, generando para ello nuevas estructuras institucionales.

4. Institucionalidad de la dimensión social del MERCOSUR

La asunción de nuevos gobiernos de carácter nacional, popular y progresista en la región a partir del primer decenio del siglo XXI marcó el inicio de un cambio de época no sólo en el rumbo de los países a nivel nacional, sino también en el MERCOSUR. Significó la decisión política necesaria para pensar en otro tipo de desarrollo que diera respuesta a las demandas de inclusión social de los sectores más desprotegidos repensando los modelos de desarrollo, pero esta vez con inclusión social. Ello reposicionó a los Estados Nacionales como principal actor en la recomposición de los tejidos sociales resquebrajados en los años anteriores como producto de la implantación de políticas de ajuste neoliberales. A nivel MERCOSUR significó la incorporación de otros países de la región, como así también de agendas que no fueron contempladas en una visión netamente economicista-comercial de la integración regional presente en el Tratado de Asunción que le diera origen. Ello fue plasmado en el Documento de Brasilia en el año 2003 por los entonces presidentes Néstor Kirchner y Lula Da Silva. La importancia del relanzamiento del MERCOSUR allí planteado evidenció no sólo la necesidad de reactivar al MERCOSUR con una mayor dosis de integración, sino que planteó la inserción de otro modelo de desarrollo también en el espacio regional. Estos cambios no antecedieron las medidas adoptadas a nivel nacional sino que son el reflejo de aquello. Se trataba de construir otro modelo de desarrollo pero sin desconocer la prioridad y el desafío inmediato al que se enfrentaban los gobiernos progresistas al momento de asumir su primer período reflejado en los altos índices de desempleo, pobreza, pobreza extrema, inseguridad, entre otros. Es por ello que hay una decisión política de los gobiernos en que la agenda social comience a tomar mayor relevancia en los modelos de desarrollo. Si, tal como se decía en el documento de Brasilia, asociar crecimiento, justicia social y dignidad de los ciudadanos era la meta, el primer paso debía ser necesariamente comenzar a invertir los índices acuciantes como producto de las manifestaciones de la cuestión social.

Los índices sostenidos de crecimiento con redistribución social registrados en los países de la región a lo largo del siglo XXI reposicionaron la importancia de las políticas sociales en sus modelos de desarrollo. Su proyección a nivel regional se tradujo en la emergencia de la Dimensión Social del MERCOSUR, la cual, sin previos antecedentes, recorrió un camino de acumulación conceptual e institucional a lo largo de la primera década del siglo XXI. Ello se torna de vital importancia si se considera que el MERCOSUR nació con una lógica netamente económica y comercial acerca del proceso de integración regional. Así planteado “lo social” o “los asuntos sociales” como se lo denominó respectivamente en los primeros años del MERCOSUR no tenía lugar. De este modo, su tratamiento se efectuaba de modo subsidiario, es decir como forma de “paliar los desajustes” propios de un sistema de crecimiento basado en los principios neoliberales de apertura de libre mercado.

La incorporación de los temas sociales en el MERCOSUR no fue producto de una planificación acerca del desarrollo o una exigencia de dicho sistema luego de una maduración del proceso de integración, sino que fue el resultado de la decisión de los gobiernos nacionales, populares y progresistas quienes apostaron a la integración regional ante las sucesivas crisis por las que atravesaron los países en el último quinquenio de la década de los 90 y comienzos de la década del 2000.

Se planteó otro rumbo de la integración donde el modelo de desarrollo posicionó a las políticas sociales y al Estado en un rol clave para - en principio - superar la situación de pobreza y extrema pobreza por la que se atravesaba. Así las políticas sociales desarrollaron un rol fundamental en las agendas de gobierno y el plano regional no sería su excepción.

Sin embargo, la complejidad de las problemáticas sociales como producto de las nuevas manifestaciones de la cuestión social requiere un abordaje integral e intersectorial de las políticas sociales. Al entender el fenómeno de la pobreza como producto de causas multidimensionales, necesariamente el abordaje que se le diera en respuesta debería conducirse en ese sentido. De este modo, la dimensión social se presentó en la escena regional en pie de igualdad y complementariedad con las otras áreas. Se trató de dar otro rumbo a la integración que tuviera mayor relación con los modelos de desarrollo de cada uno de los países. La utilización del concepto dimensión tiene la intencionalidad de posicionar a las políticas sociales como parte intrínseca de los modelos de desarrollo a través de la integración regional. Si se entiende que las políticas sociales no son una parte subsidiaria de la dimensión económica del MERCOSUR, ello implica necesariamente la integralidad de sus acciones.

Así lo plantean los ministros y autoridades de desarrollo social:

[...] No aprobamos las visiones fragmentadas de la realidad, sino que asumimos la complejidad de las problemáticas y buscamos dar una respuesta integral a los problemas existentes, pues la verdadera dimensión de una política social toma en cuenta todos los campos de la realidad, en sus aspectos económicos, sociales, políticos y culturales. A ello alude la "Dimensión Social" del proceso de integración y por eso estamos convencidos de la necesidad de articulación entre todas las instancias sociales del MERCOSUR. Por ello, la integración por la que trabajamos sostiene este concepto que supone el trabajo coordinado y articulado de las áreas vinculadas a lo social - trabajo, migraciones, educación, economía, cultura, desarrollo social, etc.[3] [...]

Estas declaraciones de los ministros pueden leerse a su vez en diversos documentos, publicaciones e informaciones emitidas por cada uno de los ministerios de desarrollo social a nivel nacional. Sin embargo, es en el MERCOSUR

que adquiere una lógica particular. El desafío se genera al intentar consolidar una dimensión social en una estructura institucional que no fue construida para albergarla. En ella los órganos decisorios no pertenecen al área social y no existía al momento de su inclusión una institucionalidad desarrollada para tal fin. Es por ello que las intenciones y declaraciones efectuadas no sólo por los Ministros de Desarrollo Social sino también por los presidentes, Ministros de Relaciones Exteriores y otras autoridades acerca de la importancia de la dimensión social comenzó a reflejarse en el inicio del desarrollo de una estructura institucional que le permitiera afirmarse incrementalmente dentro del "edificio MERCOSUR".

Así, el proceso de acumulación conceptual empieza a ser acompañado por otro en el marco institucional que, como el primero, adquiere particularidades propias en el esquema de integración regional.

4.1. Proceso de acumulación conceptual e institucional en la Dimensión Social del MERCOSUR: la confluencia en la aprobación del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR

El período iniciado a principios del siglo XXI y hasta la actualidad en el MERCOSUR representa sin dudas el momento de mayor crecimiento institucional en el plano de su dimensión social. La creación sucesiva e incremental de instituciones en su interior tiene estrecha relación y coherencia con el rol de las políticas sociales en los modelos de desarrollo que cada uno de los Estados Parte lleva adelante a nivel nacional. La reconfiguración de la cuestión social como producto de la decisión gubernamental de los gobiernos progresistas no sólo desembocó en una transformación de las políticas sociales a nivel nacional sino que produjo una proyección a nivel regional.

La creación sucesiva de instituciones en el marco de la dimensión social como el Instituto Social del MERCOSUR (ISM), la Comisión de Coordinación de Ministros y Autoridades Sociales del MERCOSUR (CCMASM), la figura del Alto Representante General del MERCOSUR (ARGM) de quien depende la Unidad de Participación Social (UPS) y en última instancia el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) dan cuenta de la intención de consolidar la Dimensión Social en el MERCOSUR.

Paralelamente, en el plano conceptual, la "Declaración de principios del MERCOSUR social[4]", firmada por los Ministros/as y Autoridades de Desarrollo Social reunidos en la RMADS, definió una serie de postulados que delimitaron el enfoque que adoptaron las políticas sociales en el MERCOSUR Social. La Dimensión Social se definió en sus orígenes desde la no subsidiariedad hacia lo económico, entendiendo las políticas sociales no como compensatorias de las políticas económicas sino como partes intrínsecas en un modelo de desarrollo humano. Sin dudas asistimos a un cambio de enfoque que pretende superar un modelo economicista del bienestar. La incorporación de otros ele-

mentos, como el reposicionamiento del rol del Estado en las políticas sociales; el enfoque de derechos y de género como ejes transversales de las políticas dan cuenta de ello y presentan un nuevo escenario de la integración regional, que no por ello carece de tensiones y desafíos.

Sin embargo, dicho proceso de acumulación desembocó en la aprobación del Plan Estratégico de Acción Social[5] (PEAS) donde comenzó a materializarse la hoja de ruta que contiene las prioridades que deberán abordarse en materia social a nivel regional. Este plan, diseñado y aprobado por la totalidad de los jefes y jefas de estado en junio de 2011, contiene diez ejes y veintiséis directrices que conforman la agenda específica a la que todos los órganos del MERCOSUR en materia social deberán adoptar como buque insignia para continuar el camino de inclusión social desde el ámbito regional.

El PEAS constituye un gran avance para el MERCOSUR debido al consenso político que representa acerca de las prioridades en materia de inclusión social para la Región. A su vez, es de vital importancia para la estructura institucional del MERCOSUR dado que su implementación exige un trabajo interinstitucional e integral de todas las agendas del área social, política, económica y cultural. El enfoque sistémico sobre el que se nutre parte de un abordaje multidimensional de las problemáticas, motivo por el cual incorpora ejes transversales como el enfoque de derechos; la cuestión de género y la vinculación con diversas temáticas, como ser juventud, adultos mayores, niños, niñas y adolescentes, entre otras. De este modo los ejes y directrices del PEAS no podrán ser abordados como compartimentos estancos, sino desde la integralidad de todas las áreas involucradas.

A su vez, la implementación del PEAS significa la posibilidad de consolidar la participación tanto de los diversos niveles de gobierno (provinciales y municipales) como de las organizaciones sociales y comunitarias. Por otra parte, la creciente articulación entre estos órganos podría instalar con mayor fuerza la agenda social en la estructura del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), en busca de una sustentabilidad financiera de los proyectos acorde con las metas y desafíos que se propone.

4.2. Del relanzamiento a la consolidación

Lo expuesto nos permite dar cuenta la significancia de los cambios ocurridos en el MERCOSUR a partir de los inicios del siglo XXI. Sin dudas la decisión política de hacer una apuesta sustantiva e integral al sistema de integración condujo en lo que dio en llamarse el relanzamiento del MERCOSUR. Ello implicó una nueva forma de concebir la integración regional ampliando la participación del resto de los países de la región y consolidando las relaciones no sólo comerciales sino también políticas entre los Estados fundadores. La continuidad y defensa de los sistemas democráticos de gobierno como requisito excluyente para pertenecer al Bloque es una consecuencia de ello. A su vez, la problemática del desarrollo o de los modelos de desarrollo ha sido puesta en cuestión desde la asunción de

los gobiernos progresistas de la Región. La prioridad otorgada por cada uno de estos gobiernos al desarrollo con inclusión social significó cambios radicales no sólo en las agendas a nivel nacional sino también a nivel regional. De este modo, la agenda social se transformó en un pilar clave para incluir socialmente a la población en situación de pobreza y pobreza extrema como producto de la implementación sistemática en las décadas anteriores de políticas neoliberales en cada uno de los países. Es por ello que el MERCOSUR comienza a incorporar no solamente nuevos países asociados sino también nuevas agendas que se agregan a la meramente comercial, tales como la productiva, la política, la cultural y la social. Es esta última que transita un camino de acumulación conceptual e institucional en los 10 años de vida ya no como temas subsidiarios de las otras agendas, sino como una Dimensión Social dentro del MERCOSUR.

Si bien existen logros sustanciales tal como la aprobación del PEAS, aún restan muchos caminos por recorrer para que dicha Dimensión pueda consolidarse generando mayores impactos en el bienestar de la población mercosureña a través de proyectos sociales regionales pluriestatales. Esta demanda comienza a ser cada vez más intensa no sólo por la ciudadanía, sino también por los Presidentes de cada uno de los países quienes resaltan en las sucesivas Cumbres la importancia de que el MERCOSUR tenga “un rostro más humano”. Si se analizan los logros que las políticas sociales están teniendo en cada uno de los países, la demanda hacia su consolidación regional persiste aún más. Hay una proyección de las agendas sociales nacionales hacia el MERCOSUR, pero allí debe superar ciertos obstáculos para lograr su consolidación. Más allá del surgimiento y desarrollo de la Dimensión Social en el MERCOSUR, aún prevalecen ciertos rasgos residuales en la conformación de su estructura institucional que no le permiten una mejor inclusión. Se evidencia la necesidad de alcanzar un mayor desarrollo institucional que sea capaz de consolidar las nuevas agendas dado que su incorporación fue producto de factores exógenos que irrumpieron a través de la decisión política de los gobiernos nacionales, populares y progresistas en la Región y no de un proceso endógeno de maduración institucional.

Dichos avances deben quedar asentados en reformas estructurales e instituciones concretas que permitan asegurar su continuidad, ante la posible aparición de cualquier escenario político adverso. La aprobación del PEAS adquiere total relevancia para dichos desafíos en tanto los grandes objetivos planteados para su implementación echan luz acerca de los cambios que deberán producirse en dicha estructura. Esta debe ser capaz de superar las fuertes contradicciones entre su modelo originario de integración regional y aquel que irrumpió a principios del siglo XXI. De este modo, la creación de la Dimensión Social del MERCOSUR y su consolidación a partir de la aprobación del PEAS no sólo genera tensiones en la estructura del MERCOSUR sino que interpela sus instituciones y concepción del desarrollo regional. Se deben profundizar los ajustes estructurales que permitan consolidar las priori-

dades establecidas por los gobiernos en la Región y las demandas de los actores de las organizaciones de la sociedad civil en vistas a la construcción de un sistema de integración regional que se corresponda cada vez más con los modelos de desarrollo con inclusión social implementados a nivel nacional. Si no se asumen dichos desafíos, los cuales son cada vez más visibles, permanecerá una estructura híbrida donde, en materia de políticas sociales, convivan elementos residuales con un nuevo abordaje de las manifestaciones de la cuestión social que irrumpe pero no logra consolidarse.

5. Los abordajes de la cuestión social

La polémica en torno a la cuestión social y sus manifestaciones contemporáneas surgida en Europa en los setentas y ochentas (ROSANVALLON; FITOUSSI, 1995, 1997; CASTEL, 1977) y replicada en este hemisferio bajo diversos formatos (ANTÚNES 2005; NETTO, 2003; CANALE, 2007; BARBA, 2010) no ha sido un freno sino antes bien un estímulo para un abordaje renovado en sus enfoques, metodologías e instrumentos, de tal suerte que nos expresan la variedad de soluciones o respuestas que desde los Estados Nacionales fueron generándose en estos últimos tiempos. No obstante "...desde hace más de dos décadas la cuestión social en América Latina se ha desplazado de la protección social a los asalariados hacia la reducción de la pobreza" (BARBA, 2011). En consecuencia y sobre todo en el último cuarto del siglo pasado y hasta pocos años, el énfasis selectivo de las intervenciones públicas delimitaba claramente las zonas de su alcance. Por un lado, los colectivos más desamparados y desprotegidos fueron los "beneficiarios" primarios del incremento del gasto social y, por otro, los trabajadores formales y los grupos de ingresos medios o bajos debían cubrir sus necesidades con sus propios recursos. Este abordaje se modificó en los albores del siglo XXI en la medida que el Estado volvió a cumplir una función "olvidada" aunque nunca bien asumida en el pasado, en términos de asegurar la cobertura de las necesidades básicas, procurar la provisión universal de satisfactores (prestaciones, bienes y servicios sociales); al tiempo que regular de algún modo el mercado de empleo se convirtió en una necesidad básica del nuevo modelo.

Las definiciones conceptuales incluidas en el Libro de reciente publicación por el Instituto Social del MERCOSUR son bastante prístinas y elocuentes:

[...]consideramos fundamental y como punto de partida del proceso de integración regional optar por una mirada que busque recuperar la historia y las particularidades de cada uno de los países en cuanto a las diversas formas de abordar la cuestión social] (ISM, 2013).

Señalando asimismo que

[...] la "nueva cuestión social" se plasmó con mayor virulencia, arrojando altos niveles de

inequidad, pobreza, desempleo y exclusión social en varios países de la Región. A este proceso se sumaron transformaciones y cambios en las coyunturas regionales, identificando nuevos segmentos de la población –denominados "nuevos pobres"–, individuos y familias que se constituyeron en los principales destinatarios de las políticas sociales asistencialistas y focalizadas. De esta manera se profundizó aún más la desigualdad, afectando severamente los niveles de cohesión, equidad e integración social en los Estados de la Región [...] (ISM, 2013).

La toma de conciencia de los ciudadanos respecto a sus derechos en sociedades aún fragmentadas y estratificadas impulsa a la acción colectiva, estimula el surgimiento de nuevas demandas y exigencias; las recientes movilizaciones populares en Argentina y Brasil son una muestra de la "insaciabilidad" de algunos sectores medios pero también de un sector de la sociedad que comienza a manifestarse aunque sin una propuesta unificadora. Motivo de análisis sobre el tema es el rol de los medios masivos de comunicación opositores a los gobiernos actuales en este tipo de manifestaciones. Con relación a las movilizaciones de los últimos tiempos en Chile, Canales señala que

[...] estamos asistiendo a la emergencia de un nuevo movimiento o actor social, que presiona ya no en base de la necesidad, sino del derecho social. Cuando esta ocurre, puede hablarse de una nueva cuestión social: del derecho ¿y poder? de un actor de poner en pregunta al orden, y señalarse sus aristas más impresentables e ilegítimas. Desde este tránsito que no conduce, puede fundarse una denuncia cargada de sentido y potencialidad[...] (CANALES, 2007)

La reivindicación de los derechos de ciudadanía exige a los gobernantes, a los responsables del diseño y formulación de políticas públicas, respuestas acordes a las problemáticas complejas y más polimorfos que veinte o treinta años atrás. Así pues, este MERCOSUR, en su reciente trayectoria, viene intentando colocarse en consonancia a las exigencias contemporáneas. En este sentido, la conformación de numerosos núcleos de discusión, intercambio y construcción de acuerdos de trabajo intergubernamentales en el Bloque, de acuerdo a áreas o problemas sociales específicos[6] evidencian la voluntad de los Estados de atender la multivariada de las manifestaciones actuales de la Cuestión Social. Los compromisos asumidos en dichos ámbitos institucionales se trasladan al nivel regional con modificaciones o adaptaciones nacionales de los marcos normativos o regulatorios en las esferas correspondientes. La relevancia de las problemáticas sociales abordadas tiene dos fundamentos: por un lado, el hecho mismo de asegurar el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos y, por otro, como requisito indispensable para consolidar las democracias como sistemas políticos perfectibles. Coincidimos con la afirmación que sostiene que:

[...] O debate sobre as políticas de proteção social e seu impacto na construção de um novo patamar de direitos - os direitos sociais - e de uma nova dimensão da cidadania - cidadania social - não apenas estariam diretamente vinculados às dimensões política e civil da democracia, mas seriam a base mesma de organização dos estados modernos [...] (JACCOUD, 2009).

6. Imaginando el futuro

Si bien los indicadores sociales y económicos dan cuenta de importantes logros en cuanto a la reducción del desempleo, al incremento de los salarios reales, al descenso de la pobreza y de las tasas de mortalidad infantil por citar algunos ejemplos; los desafíos del futuro inmediato exigen a los Estados Parte a profundizar las políticas sociales relativas a la vulnerabilidad social y simultáneamente a emprender acciones más significativas en torno a la desigualdad social.

Medidas como la expansión de los servicios de atención y universalización de la salud o la ampliación de las asignaciones familiares, la atención especial a la educación en calidad tanto del nivel preescolar y primario, como del nivel medio y superior expresan las prioridades políticas de los gobiernos de la Región.

No obstante ello, la persistente estructura de desigualdad social llama la atención de los decisores y planificadores del desarrollo, de modo que a medio plazo se diseñen estrategias más contundentes tendientes a reducir mucho más las diferencias entre los grupos más ricos y los más pobres. Vale destacar que la República Bolivariana de Venezuela ha sido uno de los países en que más se redujo la brecha social si comparamos el Coeficiente de Gini de los noventa con los últimos registros del año pasado.

Si bien es plausible el despliegue masivo de planes de combate a la pobreza, tanto que se reconocen los impactos en importantes magnitudes, no debe olvidarse que los niveles de acumulación de los sectores históricamente beneficiados por el modelo económico de producción, distribución y consumo no han variado de manera significativa. Esto es, la pobreza no se resuelve única o exclusivamente a base de programas sociales específicamente focalizados en los colectivos más vulnerables. Los sistemas de protección social cumplen su función primordial pero no son los mecanismos más eficaces para provocar la radical disminución de la pobreza y mucho menos de la desigualdad de ingresos. Sin abandonar la estrategia de “combate a la pobreza” desde múltiples y variadas modalidades, parece necesario que sean acompañadas por planes de “combate a la riqueza” como parte de una estrategia mucho más abarcativa de disminución de las desigualdades sociales. Y ello implica desde luego y como un componente sustantivo de aquella estrategia abordar reformas profundas de las estructuras tributarias que por lo general han sido y siguen siendo, en la mayoría de los casos, inequitativas y regresivas. Los impuestos indirectos siguen siendo la fuente prevalente y

más extendida de recaudación en la Región, mientras que los impuestos sobre la renta y utilidades persisten en niveles bajos comparación a los observados en los países de la OCDE (CEPAL, 2012). No obstante, se han desarrollado recientemente estrategias para la aplicación del impuesto a las ganancias, como por ejemplo en Argentina y Uruguay. Si bien se han obtenido avances importantes, aún es necesario fortalecer este tipo de propuestas dado que las dificultades y resistencias que encuentra para su profundidad echan luz acerca de la continuidad en la concentración de poder actual de las corporaciones históricas y tradicionales y actuales (por ejemplo las relacionadas a la agricultura y ganadería de exportación y al sector financiero) y su incidencia en los poderes de gobierno.

Si la asignación de los recursos públicos a través de los presupuestos nacionales expresan los resultados de prioridades políticas y pugnas distributivas, por tanto con objetivos de igualación, consolidación o polarización (ADELANTADO; NOGUERA, 1999), los impuestos constituyen la fuente principal para obtenerlos. Asimismo, según sean las características de aquella estructura tributaria, se genera más o menos concentración de la riqueza. Si las tres últimas décadas del siglo pasado reflejaron inequívocamente la tendencia a la mayor concentración de la riqueza en la Región, el primer decenio del presente expresa una inflexión que revierte aquella tendencia. Empero, su irreversibilidad depende de varios factores, no siendo, a nuestro juicio, ni las altas tasas de crecimiento o el incremento de la productividad sus principales determinantes. Aun cuando los efectos de las políticas públicas implementadas en el último decenio - en el sentido redistributivo - no fueron sensibles, el coeficiente de Gini descendió algunos puntos en la Región, pero no modificó la estructura básica de reparto de la riqueza generada, más aún si se tiene en cuenta los altos valores de crecimiento del PBI registrados en igual período. Ello no significa que no hubo redistribución social de la riqueza como producto del crecimiento, pero también es necesario advertir que el ritmo de ganancias de los sectores con mayor nivel económico (principalmente el financiero) continuó ascendiendo.

La estrategia de equidad o de reducción sustancial de los niveles de desigualdad existentes exige tomar medidas combinadas y articuladas; por un lado, hacia la ampliación del volumen de transferencias monetarias per cápita con la meta colocada en la absorción de la brecha de pobreza; por otro, en la creación de más empleos y la mejora de los ingresos salariales. A su vez, sería indispensable introducir reformas en las estructuras tributarias de tal modo a reducir la presión impositiva sobre el Trabajo e incrementarlas concomitantemente al Capital. Estas medidas adicionales al aumento del Gasto Social, sobre todo en los sectores de educación, salud y hábitat, tendrían mayores impactos en la disminución de la pobreza, reduciendo simultáneamente la distancia entre los sectores más ricos y los más pobres.

La Región se encuentra en un contexto favorable y ante una oportunidad histórica para dar un salto cualitativo hacia la igualdad y equidad socioeconómica. Sin embargo, la reconfiguración de las matrices de bienestar precisa-

mente debe considerar la complementariedad de los pilares contributivos y no contributivos de las prestaciones; la maximización de la universalidad como criterio normativo; la profundización en la combinación de elementos de protección y promoción social; y la consistencia de las reformas sociales con reformas en la esfera de la producción que contengan transformaciones de alto impacto en los esquemas tributarios.

Asimismo podrían proyectarse a medio plazo algunas innovaciones en cuanto a transferencias monetarias. Esto es, la introducción e implantación de un salario social o ciudadano tal como está siendo debatido hace varias décadas (VAN PARIJS, 1997, RAVENTÓS, 2012), y propuesto como mecanismo de simplificación de los instrumentos de transferencias directas, como una opción viable y eficaz en la obtención de mejores grados de equidad y justicia social. Dicha opción que tiene al menos dos grandes vertientes del punto de vista ideológico y normativo, esto es, una desde la izquierda y otra desde el paradigma neoliberal. Desde una postura progresista fue plasmada en la Ley 10.835/2004 en Brasil y hay antecedentes en el mismo sentido en Argentina (asignación universal por hijo), Ciudad de México (pensión universal para adultos mayores) y en otras latitudes del planeta con desarrollos dispares pero con un sentido de cobertura y protección. En rigor, la propuesta contemplada en el proyecto de Ley de Renta Básica del año 2012 elaborada por la Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional del Parlamento Latinoamericano establece en su artículo 1 que:

[...] La renta básica es el derecho humano de toda persona que resida en los Estados Parte a percibir una transferencia periódica, como uno de los mecanismos que permita la distribución equitativa de la riqueza y que POSIBILITE, al menos, las necesidades vitales sin que por ello deba contra-prestación alguna sin perjuicio de que todas las personas que integran la sociedad estén vinculadas a la producción de servicios socialmente útiles y necesarios para la vida humana. La renta básica podrá ser implementada por los Estados Parte de manera progresiva, partiendo de los sectores con mayores carencias [...] (PARLATINO, 2012)

En suma, si la Región avanzó sustancialmente en términos de reducción de la indigencia y de la pobreza, mejorando sensiblemente la calidad de vida de millones de personas, es posible imaginarse un progreso en dirección a la equidad y a la distribución más igualitaria del ingreso y la riqueza si se adicionan a los planes de abordaje de la exclusión y vulnerabilidad social, políticas públicas específicamente comprometidas con el combate a la acumulación desproporcionada, obscena y antidemocrática de la renta por parte de unos pocos en detrimento de unos muchos. La opción sigue siendo esencial y eminentemente política; en otras palabras la continuidad de los gobiernos de izquierda o progresistas dependerá en buena medida de lo que hagan en los próximos diez o veinte años. O se profundizan y

estabilizan democracias más inclusivas e integradoras o se asume el riesgo de retroceder en las conquistas y avances en materia de bienestar social. El dilema es en cualquier caso de carácter ético-político y no meramente económico.

Notas

[1] Según la CEPAL, el crecimiento económico de la Región en 2012 fue más moderado que el año anterior, ubicándose en promedio en el 3% del PBI.

[2] Declaración de Buenos Aires, "Por un MERCOSUR con rostro humano y perspectiva social", Buenos Aires, 14/07/2006.

[3] Declaración de Principios del MERCOSUR Social XIII Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR el día 23 de Noviembre de 2007, Montevideo, Uruguay.

[4] Carta de Montevideo, aprobada por XIII Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR, en la ciudad de Montevideo, el día 23 de noviembre de 2007. Cfr. Texto completo en http://www.mercosur-social.org/documentos/declaraciones/declaracion_de_principios_esp.pdf

[5] Disponible en sitio web del Instituto Social del MERCOSUR, <http://ismercotur.org/doc/PEAS-espanol-web.pdf>

[6] Redes Especializadas institucionalizadas y con status tales que les otorga un carácter formal normativo a las recomendaciones que las mismas formulan a los órganos de decisión del MERCOSUR. Puede consultarse el sitio web de la Secretaría del MERCOSUR, www.mercosur.int.

Referencias

- ADELANTADO, J.; SCHERER, E., Desigualdad, Democracia y Políticas Sociales Focalizadas en América Latina. *Revista Chilena de Administración Pública*, 117, 2008.
- ANTÚNES, R., Los sentidos del trabajo. Ensayo sobre la afirmación y la negación del trabajo. Taller de Estudios Laborales y Herramientas Ed., 2005.
- BARBA SOLANO, Carlos, La nueva cuestión social en el Mundo y América Latina: más allá de la pobreza. Universidad de Guadalajara, 2010.
- CAETANO, Gerardo, Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyunturas e Instituciones (1991-2011). MERCOSUR 20 años. CEFIR, 2011.
- CANALES C., Manuel, Ni pobres ni incluidos, nueva cuestión social. *Revista de Sociología* 21, Chile Hoy (FLACSO), 2007.
- CASTEL, R. La metamorfosis de la cuestión social. *Crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós, 1977.
- CEPAL. Panorama Social de América Latina y el Caribe 2012.
- DRAIBE S.; RIESCO M. El Estado de bienestar social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo.

- Documento de Trabajo N° 31 de la Fundación Carolina, 2009.
- ESPING-ANDERSEN, G. *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity, 1990.
- FRANZONI, Juliana Martínez. *Regímenes de Bienestar en América Latina: ¿cuáles y cómo son?* Madrid: Fundación Carolina, 2007.
- Instituto Social del MERCOSUR, Marco Conceptual, Asunción, 2013.
- JACCOUD, L. *Proteção social no Brasil: debates e desafios*. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. 424 p.
- LACLAU, E. La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana. *Revista Nueva Sociedad* 205, 2006.
- MALLO, S.; MOREIRA, C. *La larga espera: itinerarios de las izquierdas en Argentina, Brasil y Uruguay*. Banda Oriental, 2004.
- MIRZA, Ch.; BANGO, J.; LORENZELLI, M. ¿Es posible un nuevo Estado de Bienestar en América Latina?: la reconfiguración de las matrices de bienestar en el Mercosur. Madrid: Fundación Carolina, 2010.
- NETTO, Pablo. *Reflexiones en torno a la cuestión social. Nuevos Escenarios y práctica profesional*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2003.
- ORTIZ, R.; SCHORR, M. Continuidades y rupturas en las políticas aplicadas por los gobiernos de “izquierda” en América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, Mayo 2008.
- RAVENTÓS, Daniel. *Qué es la Renta Básica. Preguntas (y respuestas) más frecuentes*. Barcelona: El Nuevo Topo, 2012.
- REPETTO F. *Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos*. In: *Congreso de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política*, agosto 2010. Montevideo.
- ROSANVALLON, P. *La Nueva Cuestión Social*. Manantial, 1995.
- SADER, E. *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación de la CTA, Ediciones CTA y CLACSO, 2008.
- TOURAINÉ, A. Entre Bachelet y Morales ¿existe una izquierda en América Latina. *Nueva Sociedad* 205, p. 46-55, Agosto 2006.
- VAN PARIJS, Philippe. *Libertad Real y Para Todos*. Barcelona: Paidós Ibérica, 1997.
- VÁZQUEZ, Mariana. *El MERCOSUR Social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur. MERCOSUR 20 años*. CEFIR, 2011.