



La dimensión social
del **MERCOSUR**

Marco conceptual

La dimensión social del MERCOSUR

Marco conceptual



Aclaración

Durante el proceso de edición del presente libro se produjeron dos acontecimientos políticos significativos en el ámbito del MERCOSUR: la suspensión temporal de la República del Paraguay y la adhesión de la República Bolivariana de Venezuela. La República del Paraguay, a través de la Secretaría de Acción Social, acompañó todo el proceso hasta el mes de junio de 2012.

Atendiendo a este contexto, en esta publicación el ISM ha seguido lo establecido en las siguientes normativas del MERCOSUR:

MERCOSUR/CMC/DEC. N° 28/12 “REGLAMENTACIÓN DE LOS ASPECTOS OPERATIVOS DE LA SUSPENSIÓN DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY”; y

MERCOSUR/CMC/DEC. N° 27/12 “ADHESIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA AL MERCOSUR”.

Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social (RMADS)

Ministra de Desarrollo Social
de la República Argentina
ALICIA KIRCHNER

Ministra de Desarrollo Social y Combate al Hambre
de la República Federativa del Brasil
TEREZA CAMPELLO

Ministro de Desarrollo Social
de la República Oriental del Uruguay
DANIEL OLESKER

Instituto Social del MERCOSUR

Consejo

Representantes Titulares

Secretaria de Organización y Comunicación Comunitaria del MDS-AR
INÉS DEL CARMEN PÁEZ D'ALESSANDRO

Secretario Ejecutivo Sustituto del MDS-BR
MARCELO CARDONA ROCHA

Director de Políticas Sociales del MIDES-UY
ANDRÉS SCAGLIOLA

Representantes Alternos

Coordinadora de la Coordinación de Articulación
de Asuntos Internacionales del MDS-AR
ANA MARÍA CORTÉS

Jefa de la Asesoría Internacional del MDS-BR
ALINE SOARES

Jefe de la Unidad de Asuntos Internacionales del MIDES-UY
GUSTAVO PACHECO

Director Ejecutivo

CHRISTIAN ADEL MIRZA

Contenido

Prólogo, Luiz Inácio Lula da Silva, 7

Presentación, Christian Adel Mirza, 11

Introducción, 13

I. MERCOSUR ayer y hoy, 23

II. Políticas públicas y desarrollo social, 35

III. La agenda social y sus desafíos, 57

Referencias bibliográficas, 75

Prólogo

El MERCOSUR es una de las exitosas experiencias de integración regional desarrolladas en América Latina. A pesar de la complejidad de cualquier proceso de integración, nuestro bloque ha dado muestras de excepcional vitalidad. Basta con decir que, desde que ha sido creado, en 1991, el flujo de comercio entre los países del MERCOSUR ha pasado de 5 a 50 mil millones de dólares y las inversiones productivas intra-bloque subieron más del doble. Con el ingreso de Venezuela, pasamos a representar más del 70% del territorio, de la población y del PIB de América del Sur. Somos hoy en día una de las pocas regiones del mundo donde no hay guerras. Protegemos los derechos humanos y estamos profundizando cada vez más nuestras democracias.

En el último período avanzamos mucho, tanto en la esfera económica como en la social. Redujimos fuertemente la pobreza y la desigualdad. Generamos empleos, distribuimos ingresos y promovimos la inclusión social. Pero aun tenemos importantes desafíos por delante. A pesar de las recientes conquistas, en América latina, según la ONU, el 20% más rico de la población tiene un ingreso medio per cápita casi 20 veces mayor que el del 20% más pobre. En

los países del MERCOSUR no es diferente. La injusta distribución de oportunidades penaliza de forma más severa a las mujeres, los jóvenes, las comunidades afro-descendientes, los trabajadores rurales y los trabajadores informales.

El MERCOSUR tendrá que dedicarse cada vez más a estos sectores de la población, implementando políticas regionales capaces de responder a sus necesidades básicas de bienestar. Solamente la libre circulación de bienes, servicios y capitales no es suficiente para sostener la integración económica y, al mismo tiempo, superar la fractura social que persiste en la región. La armonización y coordinación de las políticas públicas de protección y promoción social se han convertido en un requisito obligatorio para el desarrollo regional. En 2007, cuando decidimos crear el Instituto Social del MERCOSUR (ISM), junto con mis colegas Néstor Kirchner de Argentina, Fernando Lugo de Paraguay y Tabaré Vázquez de Uruguay, pensábamos precisamente en dar un rostro humano al MERCOSUR.

El comienzo del siglo XXI ha sido testigo de cambios sustanciales y de transformaciones políticas y económicas muy significativas en América del Sur: en Venezuela (1999), luego en Argentina y Brasil (2003), Bolivia y Uruguay (2005), más tarde en Ecuador (2007), Paraguay (2008) y Perú (2011), entre otros. En esos países los pueblos eligieron democráticamente nuevos gobernantes y decidieron de este modo señalar nuevos rumbos a las orientaciones políticas, económicas, sociales y culturales. La ciudadanía expresó así el deseo de cambio en la región como una respuesta contundente a las frustraciones históricas de millones de latinoamericanos que no se resignaron a seguir sometidos a la pobreza y a la desigualdad

social. Desde entonces MERCOSUR asumió otro enfoque para profundizar los procesos de integración regional, en la que la dimensión social ocupa un papel fundamental.

Es con gran placer que recibí la invitación a escribir el prólogo de este primer trabajo de reflexión conceptual, organizado por el ISM, sobre las premisas de la integración social del MERCOSUR. El desarrollo social del MERCOSUR representa, sin lugar a dudas, un eje prioritario de la nueva forma de ver la integración regional. La coordinación y armonización de las políticas en materia de salud, educación y bienestar del MERCOSUR, que ya se han iniciado hace algún tiempo, pueden y deben profundizarse. El desarrollo económico y el desarrollo social están íntimamente relacionados y deben complementarse. La agenda regional no puede prescindir de la integración de la infraestructura física, financiera y comercial, y todas ellas deben contribuir a un mayor bienestar y dignidad de nuestros pueblos.

Con la publicación de este libro, el Instituto Social del MERCOSUR contribuye de forma inestimable al debate sobre la integración social. Felicito a todo el equipo del ISM y recomiendo su lectura aquellos que sueñan con un MERCOSUR cada vez más democrático, social y participativo.

Luiz Inácio Lula da Silva

Ex-presidente de la República del Brasil

Presentación

La dimensión social del MERCOSUR pone de manifiesto una realidad plausible del proceso de integración regional, diferente a los aspectos comerciales, aduaneros o arancelarios, por cierto igualmente fundamentales. Esta publicación surge a iniciativa de la Reunión de Ministras, Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR (RMADS), ámbito institucionalizado del cual depende directamente el Instituto Social del MERCOSUR (ISM).

El marco conceptual de la dimensión social del MERCOSUR constituye un paso significativo en la convergencia de miradas, perspectivas y enfoques en torno a la cuestión social contemporánea que se han conjugado tras profundos y extensos debates desarrollados en casi dos años y a impulso del Consejo del ISM (CISM).

Este documento no agota la discusión relativa a las políticas sociales, pero es un avance sustantivo que contribuye al diseño de políticas pluriestatales y regionales que habrán de concretar el propio Plan Estratégico de Acción Social aprobado en el Consejo Mercado Común (CMC) y en la Cumbre de Presidentes realizada en junio de 2011 en la ciudad de Asunción. Por tanto, debe subrayarse el carácter abierto y en construcción de su contenido, el cual habrá de cumplir

con su objetivo toda vez que motive el debate en círculos cada vez más extendidos del Bloque Regional.

La consolidación de la Comisión de Coordinación de Ministerios del Área Social del MERCOSUR (CCMASM), así como la de diversos espacios, redes y grupos especializados a nivel regional, alienta precisamente a continuar la tarea de actualizar, ajustar o ampliar las principales conclusiones y desafíos colocados en el presente documento -porque así es que se concibe-, como un material de trabajo para seguir avanzando en la ruta hacia más integración, más justicia social y más equidad, y menos pobreza y desigualdad. En suma: más y mejor MERCOSUR, más y mejor Desarrollo Social.

Christian Adel Mirza

Director Ejecutivo

Instituto Social del MERCOSUR

Asunción, diciembre de 2012

Introducción

La creación del Instituto Social del MERCOSUR (ISM) en el año 2007 respondió a la necesidad de consolidar el proceso iniciado con la institucionalización de la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR (RMADS), cuya finalidad esencial fue, precisamente, jerarquizar la dimensión social de la integración regional. En efecto, la instauración de aquel Instituto, en tanto instrumento técnico-político que apoyara en tales propósitos a la RMADS, exigió no sólo definiciones en el orden programático y normativo sino que, a la luz de los avances obtenidos, comprometió la explicitación de un marco conceptual que orientara su tarea en la arena social.

Por otro lado, en la Cumbre de Asunción –realizada en junio de 2011– se analizó y aprobó un Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) que involucra a todos los Ministerios y Secretarías con competencia en el campo de las políticas sociales en el MERCOSUR. Dicho plan había sido visualizado, unos años antes, como enunciación de las prioridades políticas de los Estados Parte en lo concerniente a los problemas sociales que afectan a grandes colectivos sociales en la Región y cuyo abordaje ameritaba la concurrencia de los

múltiples esfuerzos desplegados hasta el presente. El proceso tuvo algunos hitos que merecen ser destacados para comprender mejor los resultados obtenidos a la fecha:

- *Iniciativa de Asunción sobre Lucha contra la Pobreza Extrema. Cumbre de Presidentes, junio de 2005.* En dicha Cumbre se expresaba que “la consolidación de la democracia en el MERCOSUR depende de la construcción de una sociedad más equitativa y justa, lo que obliga a asumir la tarea prioritaria de un Plan de Acción de más amplio alcance para responder a los graves desafíos de la actual situación social”.
- *Comunicado Conjunto de los Presidentes del MERCOSUR. Cumbre de Presidentes, junio de 2005.* En su artículo 27 el documento reafirma “la prioridad de definir una Agenda Social Integral y Productiva, orientada a desarrollar iniciativas y políticas activas para reducir el déficit social, promover el desarrollo humano integral y la integración productiva. En este sentido, reconocieron la importancia de elaborar un Plan Estratégico de Acción Social para identificar medidas destinadas a impulsar la inclusión social y asegurar condiciones de vida más dignas para nuestros pueblos. A esos efectos, instruyeron a los Ministros con competencia en la temática social a elaborar lineamientos estratégicos que dotarán de contenido a dicho Plan.”
- *Creación del Instituto Social del MERCOSUR por la Decisión 03/07, Río de Janeiro, enero de 2007.* Esta institución inicia sus ac-

tividades en febrero de 2011, con su equipo técnico completo, conformado tras un riguroso proceso de selección de candidatos realizado en 2010.

- *Adopción por parte del Consejo del Mercado Común (CMC) del documento preliminar del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR, Salvador, Bahía, diciembre de 2008.* El documento contenía 5 ejes de discusión y 19 directrices. En dicha oportunidad los jefes de Estado manifestaron: “Acolheu os avanços na construção dos ‘Eixos e Diretrizes do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul’, para a elaboração do Plano Estratégico encomendado pelos Presidentes e Chefes de Estado do Mercosul, por ocasião da Cúpula Presidencial de Córdoba, em 21 de julho de 2006. Salientou a amplitude e o enfoque integrado do referido documento, o qual abrange a erradicação da fome, o combate à pobreza e às desigualdades sociais, fortalecimento da assistência humanitária, circulação de pessoas, participação social, direitos humanos e diversidade, saúde, educação e cultura, integração produtiva, agricultura familiar, economia solidária e cooperativas. Destacou as iniciativas aprovadas pela Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Desenvolvimento Social relacionadas ao combate à fome, à pobreza e às desigualdades sociais e ressaltou o compromisso de seus Governos de implementá-las.”
- *Declaración de los Jefes de Estado, Foz de Iguazú, diciembre de 2010.* La misma señala: “Assinalaram que o documento da Comissão

de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul (CCMASM) representa uma importante contribuição na consecução dos objetivos de aprofundamento da dimensão social da integração. Reafirmaram que as políticas sociais são políticas de Estado que resultaram na diminuição das desigualdades sociais e na redução significativa da pobreza nos países da Região na última década. Sublinharam que o PEAS reflete essa prioridade no âmbito regional. Ressaltaram que o PEAS representa elemento central do pilar social do Mercosul e dará uma contribuição fundamental para os esforços dos países do Bloco para enfrentar desafios compartilhados”.

- *Aprobación por parte del Consejo del Mercado Común (CMC) de la versión final del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS), Cumbre de Asunción, junio de 2011.* El documento contenía 9 ejes principales y 26 directrices estratégicas. La idea básica es presentar un marco conceptual pertinente, consistente y coherente tanto para orientar al ISM en su papel técnico, como para guiar la implementación del PEAS, en la medida en que se trata de una acción desde y sobre una misma realidad socioeconómica a nivel regional. Este documento constituye, en consecuencia, el primer intento de consensuar entre los Estados Parte del MERCOSUR un marco conceptual para abordar el desarrollo social. El mismo propone algunas ideas de referencia en un contexto general, en el cual el patrón de acumulación, producción, distribución y consumo sigue siendo aún básicamente capitalista.

No obstante la precisión formulada, es fundamental advertir las enormes diferencias de abordaje de la cuestión social que han encarado los gobiernos del bloque en el último decenio respecto de las estrategias asumidas en décadas pasadas en las que primaban los enfoques mercadocéntricos. “O caráter estrutural da sociedade do capital, de fato, demarca campos, mas não impede a luta e o desejo por aquisições no âmbito da educação, cultura, civilidade, qualidade de vida, desenvolvimento humano, autonomia, equidade, avanço científico e do campo civilizatório” (Sposati, 2009).

A continuación se plantean algunas reflexiones vinculadas a la relevancia de la dimensión social en el contexto del afianzamiento de las democracias en la Región y como sustento ético-político de los mandatos de la ciudadanía. El capítulo I examina brevemente la génesis y la evolución histórica de la perspectiva social del bloque para situar las coordenadas contemporáneas del debate acerca de las políticas sociales y su lugar en el proceso de integración regional. El capítulo II aborda tópicos de carácter teórico que enmarcan las principales categorías analíticas y los conceptos fundamentales que informan el devenir de las políticas públicas y las prácticas institucionales concretas que se desarrollan en la Región. El capítulo III, finalmente, aborda los principales desafíos de la Agenda Social en el MERCOSUR.

Democracia, integración y equidad

La estabilidad democrática se sustenta, en buena medida, en el normal funcionamiento de las instituciones y en el cumplimiento de las reglas de oro de cualquier sistema político que se precie de tal; sin

embargo, para que ella pueda efectivamente profundizarse y asegurar su pervivencia, deben estar garantizados los derechos civiles, políticos y sociales. Por cuanto un auténtico régimen democrático republicano se sostiene en la defensa irrestricta de los derechos humanos en su más amplia acepción, esto incluye, necesariamente, la cobertura de las necesidades básicas de la población, la integración social como pilar fundante y la equidad como criterio orientador del sistema.

“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.”¹ La Declaración de Principios del MERCOSUR Social sintetiza los temas que habían ocupado la atención y generado acuerdos en las reuniones de Ministros y Autoridades del MERCOSUR Social hasta ese momento.² Sus fundamentos conceptuales consideran:

- Centralidad de la dimensión social de la integración que pretenda promover un desarrollo humano y social integral.
- Indisociabilidad de lo social y económico en la formulación, el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas sociales regionales.

1. Declaración de Buenos Aires, “Por un MERCOSUR con rostro humano y perspectiva social”, Buenos Aires, 14/07/2006.

2. Se refiere a la VII Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR, Bolivia, Chile y Perú en 2004; la Declaración de Asunción y la Declaración de Montevideo en 2005; y la Declaración de Buenos Aires en 2006.

- Reafirmación del núcleo familiar como eje de intervención privilegiado de las políticas sociales en la Región.
- Relevancia de la seguridad alimentaria y nutricional.
- Centralidad del rol del Estado.
- Protección y promoción social desde una perspectiva de derechos, superando la visión meramente compensatoria de lo social.
- Transversalidad de un enfoque dirigido a contrarrestar y evitar todo tipo de discriminación, sea por cuestiones étnico-raciales, de género o generacionales.
- Participación comunitaria, sociedad civil fortalecida organizacionalmente.
- Perspectiva territorial y descentralizada de las intervenciones públicas, considerando la reducción de las asimetrías intra y transfronterizas.

Resulta plausible la correlación directa entre el afianzamiento de la democracia y el desarrollo social: toda vez que a los ciudadanos les resulte imposible o dificultoso subvenir a sus necesidades básicas la democracia será lesionada y en la medida en que un segmento de la población se mantenga excluido de los frutos del progreso y avance tecnológico, la democracia será incompleta (Terra, 1990). No se trata sólo de advertir lo que manifiesta la abundante evidencia empírica al respecto; antes bien, se subraya el principio ético-político que sostiene la relación vinculante entre bienestar, ejercicio pleno de los derechos y legitimidad democrática. “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).

En este sentido, los avances notables en términos de superación de la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida de millones de ciudadanos de la Región, así como el descenso de la tasa de mortalidad infantil, la mejora en el acceso a los servicios de salud y educación, entre otros logros, no deben colocarnos en pausa; antes bien, son el estímulo para continuar en el camino para erradicar el hambre y la indigencia, superar las situaciones de pobreza y generar más oportunidades para los muchos ciudadanos que aún no han alcanzado los niveles de dignidad que merecen.

Asimismo, los efectos redistributivos de las políticas sociales deben ser acompañados por medidas en el plano tributario, de modo que aquellos logros sociales sean sostenibles y se profundicen las estrategias hacia la equidad. La reducción de la brecha social no puede ser sola y exclusivamente producto de la aplicación de políticas sociales; precisamente, ellas van de la mano de medidas tendientes a reducir la presión fiscal sobre los sectores sociales vulnerables.

Paralelamente, la regulación de los mercados de empleo, la creación de nuevas fuentes de trabajo decente y el incremento de las retribuciones salariales han demostrado tener efectos directos en la mejora de los ingresos de los hogares y, en consecuencia, en la disminución de la brecha social. Parece evidente que, a mayor bienestar general, la predisposición a tomar parte en los asuntos públicos tiende a aumentar, de lo cual resulta otra forma de robustecer la democracia

y ampliar los horizontes de participación ciudadana. En este sentido, parece indispensable incorporar acciones concretas para crear un nuevo tipo de relacionamiento con la sociedad civil. Éste debe generar instancias de participación real de los actores sociales³. La participación real significa no sólo la incorporación de los ciudadanos o sujetos de derecho para la implementación de los planes, programas y proyectos sociales regionales, sino también su inserción en el plano del diseño y la planificación de las políticas sociales, en busca de un relacionamiento cada vez más orgánico. Es decir, incorporar no sólo sus demandas dentro de un esquema preciso y estructurado de acción, sino las propuestas definidas democráticamente.

Para ello se vislumbran como prerequisite y desafío el fortalecimiento de los espacios decisorios y de su mecánica de toma de decisiones, a los efectos de dar respuesta efectiva y en tiempo a más demandas, cada vez más complejas, de una comunidad activa y participativa. No podemos renunciar a la generación de instancias concretas que posibiliten un pensamiento crítico, capaz de elucidar permanentemente acerca del rumbo de nuestras acciones. Resultará necesario conjugar la acción política con la acción social, de modo que se consolide un colectivo hegemónico capaz de sustentar en el largo plazo las transformaciones en curso. Pensar en un MERCOSUR con el que sus ciudadanos se vean identificados y construir una identidad regional implican democratizar las relaciones de poder y promover la participación orgánica dentro de un amplio bloque que continúe profundizando sus objetivos de inclusión social.

3. Movimientos sociales, organizaciones barriales y rurales, organizaciones no gubernamentales, etc.

I. MERCOSUR ayer y hoy

Los orígenes del MERCOSUR se remontan a los años 90 y desde entonces, en sucesivas etapas, el proceso de integración ha ido profundizando su estructura, sus objetivos y sus conquistas. La conformación del bloque ha permitido seguir sumando socios regionales como una plataforma estratégica de proyección hacia la propia Región y desde el Cono Sur al mundo⁴.

En el contexto actual el MERCOSUR tiene objetivos diferentes a los inicialmente planteados. Los primeros años transcurrieron bajo una concepción de la integración regional que ponderaba casi exclusivamente los factores e indicadores de crecimiento económico-comercial. Así, en la primera década se desarrolló un MERCOSUR “mercantilizado” hasta que, finalmente, la crisis del fin del milenio provocó la disminución de relaciones comerciales intra-regionales, desvaneciendo las perspectivas de crecimiento y aumentando los niveles de pobreza y desempleo. Más tarde, el MERCOSUR fue dejando atrás aquella concepción centrada exclusivamente en el mercado y acotada a los asuntos aduaneros, arancelarios y comerciales, para ir

4. El bloque regional MERCOSUR está conformado por los Estados Parte fundadores -Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay-, más Venezuela, recientemente incorporado.

incorporando otras facetas de la integración regional, repensando su espacio territorial con una mirada de carácter continental y avanzando en la dimensión política del proceso iniciado hace más de veinte años. En los primeros años del presente siglo, a partir de visiones progresistas a nivel nacional, los diversos gobiernos del bloque iniciaron procesos de transformación que se proyectaron gradualmente al contexto regional. A partir de ese momento el escenario de la integración se transformó y se comenzó a profundizar la idea de un proyecto estratégico y de carácter integral, para dar lugar a la dimensión social. La convergencia de varios objetivos sociales en el espacio común no se produjo de forma instantánea, ya que la iniciativa del MERCOSUR, en sus comienzos, minimizaba o directamente excluía de su agenda las dimensiones social, cultural, política, productiva, ambiental e identitaria en su modelo de integración.

La crisis social, económica y política que afectó a la Región, principalmente entre 1998 y 2002, puso al descubierto las limitaciones y el agotamiento de aquel modelo de desarrollo a nivel de los Estados Parte, debilitando también el MERCOSUR y las capacidades de los Estados –encargados de llevar adelante los procesos de integración regional–, que dejaron de operar con la lógica mercantilista y burocrática hacia sus instituciones. La “nueva cuestión social”⁵ se plasmó con mayor virulencia, arrojando altos niveles de inequidad, pobreza, desempleo y exclusión social en varios países de

5. “La cuestión social es una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone en cuestión la capacidad de una sociedad para existir como conjunto vinculado por relaciones de interdependencia” (Castel, 1997)

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.

En el presente contexto, por tanto, el MERCOSUR enfrenta desafíos muy amplios, con una proporción de la población –pese a todas las medidas tomadas– aún ausente de los beneficios del esquema actual de intercambio comercial ampliado y en la búsqueda de conciliar una integración con objetivos más amplios de sus políticas. El escenario regional planteado supone al MERCOSUR –y a sus Estados asociados– la necesidad de otorgar un nuevo sentido a la coordinación de esfuerzos regionales, profundizando el proceso de integración y las líneas de convergencia en políticas públicas regionales. La reconceptualización de los grandes objetivos centrales, en cuanto éstos generan mayores niveles de bienestar y “desarrollo”⁶,

6. Para Amartya Sen (2000), autor en el cual se inspiran las concepciones actuales de desarrollo social y que elaboró las bases conceptuales para una noción de “desarrollo con libertades”, una concepción adecuada de desarrollo debe ir más allá de la acumulación de riqueza y del crecimiento económico. En su concepción, el desenvolvimiento implica la ampliación de las libertades necesarias para que los sujetos puedan tomar decisiones respecto de sus vidas y, por lo tanto, requiere del incremento de las capacidades individuales que están relacionadas a la ampliación de las decisiones y oportunidades disponibles para cada individuo. De esta manera, para promover el desarrollo sería preciso eliminar las principales fuentes de privación de la libertad: pobreza, falta de oportunidades económicas y negligencia sistemática e intolerancia de los servicios públicos. Sección Brasil, La Dimensión Social del MERCOSUR, Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR y Estados Asociados, Junio 2006.

determinará el desenvolvimiento de las sociedades que se relacionan dentro del espacio geográfico compartido en el Cono Sur de las Américas.

Concebir el MERCOSUR es repensarlo en el marco de un proyecto político-estratégico que incluye tanto aspectos de integración económico-social como aquellos que implican seguir valorando las políticas sociales con perspectiva regional, a los efectos de ir superando el enfoque utilitarista y economicista del bienestar.

La relevancia y el entendimiento de la dimensión social en el proceso de integración regional suponen concebir las políticas sociales no como compensatorias y subsidiarias del crecimiento económico sino asumir que todas las políticas públicas conforman una estrategia de desarrollo humano. En consecuencia, tanto hay condiciones económicas para el desarrollo social como condiciones sociales para el desarrollo económico. Es necesario no perder de vista que todas estas acciones serán en vano si no conducen a generar medidas concretas que faciliten a los pueblos de la Región el acceso a una ciudadanía plena, así como su apropiación y ejercicio.

Esta concepción nos ubica ante el principio irrenunciable de dotar a la integración regional de su dimensión ética, ámbito esencial si queremos concebir y desarrollar una integración plena y socialmente justa. Por otra parte, las problemáticas sociales han de asumirse en toda su complejidad, procurando completar la integridad en la respuesta a los problemas existentes. Sobre este fundamento el MERCOSUR hace alusión a la Dimensión Social desde una perspectiva de intervención necesariamente articulada, “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”⁷.

A partir de una visión general sobre los grandes desafíos a ser abordados desde la dimensión social en el MERCOSUR, se hace necesario y pertinente colocar nuevos elementos sobre cuáles serán las reflexiones orientadoras de nuestro accionar en materia de Política Social. En este contexto, resulta de fundamental importancia el rol del Estado en la gestión de las políticas sociales, las cuales ya no deberían ser pensadas como subsidiarias de los efectos no deseados del crecimiento económico, sino como un eje transversal que articula todo el proceso de integración.

En este sentido, tiene validez el hecho de recuperar las reflexiones desarrolladas en su momento por Alicia Kirchner (2006): “La Dimensión Social del MERCOSUR no debe ser una parte más del entramado de áreas involucradas, sino que tiene que ser central, porque lo social –entendiéndose “lo social” como acción para la promoción de la persona y su realización individual en una sociedad inclusiva–, en países como los nuestros, cuyos pueblos han sufrido años de abandono, exclusión y pobreza, debe constituir la piedra angular que sustente y articule toda la red de políticas públicas”.

Actualmente, en el proceso de integración del MERCOSUR social, se ha venido discutiendo acerca de la importancia de la incorporación de las políticas sociales en el diseño de modelos de desarrollo, debate que da lugar a la siguiente cuestión referida al tipo de políticas sociales que se impulsan y su papel crucial para el desarro-

7. XIII Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR y Estados Asociados. Acta N° 02/07, Anexo 5, Montevideo, 23 de noviembre de 2007.

llo de la Región. La mejora de las condiciones económicas generales experimentadas en la Región en el período 2002-2010 y la aplicación de planes y programas sociales específicos trajeron como resultado el descenso de la pobreza y la indigencia (CEPAL, 2010) y, en menor escala, de la desigualdad.

Estos avances generaron espacios para el debate sobre las políticas sociales y se ha comenzado a buscar nuevos rumbos considerando las cuestiones estructurales y de más largo plazo, superando un sesgo cortoplacista y optando por una visión estratégica. En este nuevo horizonte la política social comienza a recuperar y reformular una nueva relación con la ciudadanía (Kirchner, 2006). En general, lo que se está discutiendo es lo que constituye el mayor desafío de la Región: cómo superar el fracaso de las políticas sociales de las décadas pasadas en su intento por reducir la desigualdad⁸ y asegurar políticas que fortalezcan el acceso y apropiación de mayores niveles de ciudadanía.

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 social⁹. La ineficiencia de las políticas sociales era también resultado de la imposibilidad de superar el enfoque teórico de la convergencia, que pretendía asemejarse al Estado de bienestar europeo.

8. Actualmente América Latina continúa siendo el continente más desigual del mundo.

9. La “Cuestión Social” fue el reconocimiento de un conjunto de nuevos problemas vinculados a las condiciones modernas de trabajo urbano, a partir de las grandes transformaciones sociales, políticas y económicas generadas por la revolución industrial en la Europa del siglo XIX (Gómes, 1979).

De esta manera, se pretendía un ideal de desarrollo que no tomaba en consideración la realidad propia de cada país y, por ende, las posibilidades reales de desarrollo. Asimismo, otros factores fueron decisivos en el proceso de deterioro de las matrices clásicas de bienestar, vinculados a la formación de fuertes corporaciones con intereses sectoriales, burocracias ineficientes y sin contralores adecuados, reducción de los recursos y políticas clientelares que afectaron en su conjunto los dispositivos consolidados en décadas anteriores.

Por otra parte, en el pasado reciente (último cuarto del siglo XX) se aplicaron políticas que –abjurando de aquel modelo de Estado–, destruyeron los dispositivos de cobertura y protección social sustituyéndolos por formulaciones minimalistas y exclusivamente compensatorias que provocaron el desamparo de amplios sectores de la población y su exclusión del ejercicio de los derechos sociales y que agudizaron un proceso que acumulaba pobreza desde mucho tiempo atrás. Fue con el inicio del presente siglo que se superó una concepción del Estado Mínimo –ausente o prescindente– para retomar un nuevo camino de construcción solidaria, responsable y eficaz ante las situaciones de vulnerabilidad socio-económica.

El ex presidente Lula Da Silva afirmaba, de esta manera, que “el siglo XIX fue de Europa, el siglo XX fue de Estados Unidos; no podemos perder la oportunidad de jugar esta chance: hace 10 años mirábamos a Europa y Estados Unidos y, de repente, en dos años hicimos una cosa llamada Comunidad Sudamericana de Naciones y todos participamos del MERCOSUR”. En este sentido, es fundamental dirigir la mirada hacia el interior de nuestra región y encontrar en las diferencias de cada país las fortalezas que conduzcan hacia

una sinergia regional que posibilite mayores grados de autonomía y desarrollo; optar por un desarrollo endógeno, que mire hacia el interior de nuestra América, que reconozca y fortalezca las capacidades propias de cada territorio con una participación activa de las personas en la construcción de poder desde una ética de participación y consenso. Las políticas sociales tienen un rol estratégico en este modelo de desarrollo, desde la búsqueda de un abordaje integral y territorial que articule disciplinas, sectores y recursos, orientado a generar mecanismos genuinos de integración social y ciudadana.

Con la aprobación del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS), en junio de 2011, se da un paso sustantivo en la consolidación de la dimensión social del MERCOSUR, construyendo una guía programática para los cuatro Estados Parte que condensa la voluntad del conjunto del Bloque en 10 ejes fundamentales y 26 directrices estratégicas.

El PEAS contiene indicaciones y objetivos específicos en lo referido a: 1) Erradicar el hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales. 2) Garantizar los derechos humanos, la asistencia humanitaria y la igualdad étnica, racial y de género. 3) Universalizar la salud pública. 4) Universalizar la educación y erradicar el analfabetismo. 5) Valorizar y promover la diversidad cultural. 6) Garantizar la inclusión productiva. 7) Asegurar el acceso al trabajo decente y a los derechos de previsión social. 8) Promover la sustentabilidad ambiental. 9) Asegurar el diálogo social. 10) Establecer mecanismos de cooperación regional para la implementación y el financiamiento de políticas sociales.

El Plan Estratégico de Acción Social se constituye, de esta manera, en una suerte de hoja de ruta que indica las prioridades en materia de políticas públicas de la Región, definidas por el conjunto de ministerios y organismos públicos del MERCOSUR. Y si bien determina las áreas temáticas y los problemas que enfrentan los cuatro Estados Parte, hay criterios o enfoques que los atraviesan transversalmente.

a) De la integralidad de las políticas sociales

En primer lugar, se asume que el conjunto de intervenciones públicas parte de un concepto clave que refiere a la integralidad desde el diseño original hasta la implementación de todos los planes y programas sociales, entendiendo por integralidad la inclusión de las multidimensiones que operan en la realidad, de modo que se obtengan resultados plausibles y sostenibles. Así, son tan relevantes los factores económicos que condicionan fuertemente las posibilidades del desarrollo humano, como aquellos que devienen de las trayectorias educativas y culturales, como también los vectores psico-sociales de los grupos y sectores que son destinatarios de aquellas políticas. Por otra parte, la integralidad de las políticas públicas implica el despliegue articulado de las políticas sectoriales, apoyándose y complementándose unas a otras, de modo que los logros no queden limitados a ciertas esferas o manifestaciones de los problemas sociales, sino que afecten positiva y sinérgicamente el resultado final. Para ilustrar este enfoque baste reconocer que la cobertura educativa no es suficiente si no se opera simultáneamente en el nivel de la nutrición desde la temprana edad y durante la fase misma de gestación; en efecto, no es posible que un niño o una niña

desarrolle plenamente sus capacidades intelectuales si no dispone de una base de alimentación adecuada.

b) De los derechos humanos como argumento ético y político

En segundo lugar, cabe precisar que los derechos humanos consagrados universalmente exigen que los Estados garanticen su pleno goce sin más restricciones que aquellas que permitan un acceso igualitario y equitativo para todos y todas al conjunto de bienes (materiales y simbólicos) y servicios que los satisfagan. De este modo, los derechos sociales, económicos, civiles, políticos y culturales son los pilares fundacionales sobre los cuales se construye una sociedad integrada e inclusiva. No son los derechos humanos meras declaraciones retóricas, sino el fundamento a partir y a través del cual se formulan e instrumentan las políticas públicas. En consecuencia, los ciudadanos son sujetos de derechos y no objetos pasivos, apenas receptores de los productos de las políticas públicas; la propia condición de ciudadanía conduce a un derecho inherente a la misma, esto es, el derecho no sólo a participar de los frutos del desarrollo y del progreso tecnológico, sino a participar activamente en la determinación de las prioridades, la definición de los objetivos y la vigilancia del cumplimiento de lo acordado democráticamente por el colectivo social. Dicho de otro modo, no es posible una expansión y un robustecimiento de las democracias sino es a través del respeto y la promoción de los derechos humanos en su más amplia acepción. Todas las metas de las políticas sociales están, por tanto, referenciadas a garantizar su más pleno ejercicio, atendiendo precisamente a las diferencias emergentes en el punto de partida.

c) De la familia como centro y foco de atención

En tercer lugar, se tiene a la familia como el núcleo principal de atención de las políticas sociales, desde una concepción abarcativa de las múltiples configuraciones y estructuras que ella asume en las realidades contemporáneas. No se trata aquí de establecer taxativamente cómo debe estar constituida la familia, pero es muy evidente que no se restringe a un patrón tradicional, sino por lo contrario, las políticas sociales se adaptan a la variedad de expresiones y formas de familia del siglo XXI. Así, una familia está conformada por individuos conectados por lazos afectivos, de sobrevivencia o de reproducción, siendo un abanico tan amplio que incluye desde el “estereotipo” de padre, madre e hijos hasta el reconocimiento de unidades familiares constituidas por parejas del mismo sexo con o sin hijos a cargo. En cualquier caso, las políticas apuntan a consolidar las unidades básicas de convivencia que aseguran la protección, el cuidado y la cobertura de sus componentes a fin de ofrecerles las mismas posibilidades de desarrollo personal en un ámbito de satisfacción de las necesidades humanas.

d) Del enfoque de género

En cuarto lugar, el enfoque de género en las políticas sociales implica generar igualdad de oportunidades para todos los seres humanos, no sólo para acceder a los recursos, sino también para desarrollar sus potencialidades, tomar decisiones y ejercer sus derechos. En este sentido, toda política social debe estar vinculada al desarrollo y la promoción de relaciones equitativas y la eliminación de toda forma de discriminación, sea por sexo, género, clase o etnia, o inclu-

II. Políticas públicas y desarrollo social

so por la “condición” de migrantes. A partir de esto las políticas sociales deben apuntar a contemplar las inequidades históricas que se han desarrollado en la construcción de las relaciones entre hombres y mujeres, así como a reformular los roles y modelos de identidad excluyentes que afectan el desarrollo de las personas, tanto mujeres como varones. En suma, un abordaje de género en las políticas sociales implica identificar los distintos dispositivos que operan en la exclusión social de la mujeres, diseñando estrategias que tiendan a restituir derechos a la vez que a reconfigurar prácticas que lleven a generar una relación social igualitaria entre hombres y mujeres.

f) Del enfoque territorial

En quinto lugar, la territorialidad y la descentralización de las intervenciones públicas supone reconocer que es en los barrios de las grandes ciudades, en los pueblos y villas, en los asentamientos rurales –donde la población vive y convive– donde se materializan los planes, programas y proyectos sociales concretos. Esto implica, en consecuencia, reconocer las asimetrías y desigualdades, las ventajas y desventajas generadas a partir de trayectorias diversas y singulares. La tensión entre políticas homogéneas y particulares no impide, desde luego, adecuar con acierto las intervenciones públicas de modo a obtener los resultados deseados, reequilibrando o redistribuyendo recursos en pos de una justa igualación en el acceso y el ejercicio efectivo de los derechos de ciudadanía. Dicho enfoque territorial considera las disparidades tanto dentro de cada país, como entre los que componen el MERCOSUR, siguiendo el mismo principio de igualación de oportunidades que los Estados deben garantizar a sus pueblos.

Los enfoques teóricos del desarrollo social son variantes sustantivas de dos variables clave para entender sus correlatos empíricos, esto es, las políticas públicas aplicadas a partir de su fundamento conceptual: por un lado, la noción de ciudadanía en el marco de una democracia pluralista y, por otro, el papel del Estado en una economía de libre mercado. Por cierto que, desde una perspectiva no capitalista, aquellos enfoques cambian radicalmente, por lo que resulta relevante considerarlos también en el espectro teórico en la medida en que se sustentan en concepciones bien diferentes en torno al desarrollo y al bienestar.

Matrices de bienestar

Desde el modelo de bienestar, que constituyó el paradigma de protección social implementado en los Estados europeos y en algunas de las naciones latinoamericanas en las primeras décadas del siglo XX hasta nuestros días (aún reconociendo las grandes diferencias en términos de logros y concreciones que distancian a los países del MERCOSUR, particularmente Argentina, Brasil y Uruguay, de otras naciones del subcontinente), hemos asistido a profundas transformaciones de orden económico, social y político, tales que han

impactado de manera significativa en las estructuras estatales, sus funciones y su capacidad de atender adecuadamente los problemas sociales derivados de aquellos cambios. Toda referencia analítica que se haga de las políticas sociales hace necesaria su vinculación a los modelos de desarrollo que implícita o explícitamente las informan y determinan, por tanto es relevante la puesta a punto de los marcos teóricos y sus correlatos sociales. En ese sentido conviene recordar que el viejo Estado de Bienestar fue tributario —particularmente en algunos países latinoamericanos— de un modelo de desarrollo de corte proteccionista sustentado en la política de sustitución de importaciones y subsidios a las industrias nacionales, en la apuesta por dinamizar los mercados internos. Dicho modelo necesitaba expandir, entonces, una clase media capaz de incrementar el consumo y generar ahorros e inversión productiva.

Los Estados de Bienestar se desarrollaron básicamente a partir de la configuración de un conjunto de dispositivos y sistemas de protección social al trabajador y su familia, que implicaba una política social de corte universalista, de modo a garantizar el acceso indiscriminado de la población a los bienes, servicios y prestaciones sociales, y en el cual las políticas sociales jugaban un rol redistributivo de la renta. El Estado Social fue el gran ordenador de una “sociedad aseguradora” (en denominación de F. Ewald, 1986) que dio forma a los esquemas de protección social, como la provisión a los ciudadanos de los soportes necesarios (materiales, simbólicos, relacionales y culturales) para poder contar con “la condición objetiva de posibilidades”(Castel y Haroche, 2003) de optar y decidir sobre su propio destino. Es el concepto de propiedad social (por oposición a la propiedad privada

como fundamento propuesto por J. Locke), desarrollado por Robert Castel, que sugiere una reapropiación, por parte de los “no propietarios” del producto de su trabajo (o al menos de una parte del mismo), a través de su inscripción en un sistema de protección y no por poseer un patrimonio, de modo a constituirse en “individuos” incluidos en el propio sistema (Castel y Haroche, 2003).

De esta manera la identificación de los rasgos específicos del modelo tradicional del Estado de Bienestar con un modelo de desarrollo económico proteccionista (muy emparentado al keynesianismo), permite entender el papel reservado al Estado en su función social. Papel central en el diseño y la articulación de un sistema de coberturas múltiples para el trabajador (empleado privado o público) y su familia, que atendía las contingencias y los riesgos a los cuales debía responder eficazmente, generando un mecanismo de jubilaciones y pasividades, coberturas múltiples por pérdida temporal del empleo, ante enfermedades o por invalidez temporal o definitiva, accidentes laborales, tiempo libre, etc.

Recordemos, por otra parte, que no puede explicarse la construcción de aquel sistema de protecciones sin considerar la acción permanente y eficaz de las organizaciones sindicales que, sea por presión, movilización y/o negociación, como también por la autogeneración de organizaciones solidarias y de ayuda mutua, contribuyeron a ensanchar las bases de aquellos modelos de bienestar. Podría afirmarse que, de algún modo, aquellos Estados de Bienestar emergentes en las primeras décadas del siglo veinte fueron el resultado del consenso tácito o explícito entre clases y sectores sociales, un acuerdo implícito entre capital y trabajo que generó como resultado

conquistas arrebatadas y también concesiones otorgadas, demandas y negociaciones entre intereses opuestos pero a un punto “reconciliables”, porque había posibilidades reales de satisfacer mínimamente las necesidades de toda la sociedad.

Pasada la época de oro en Europa (los años gloriosos) y la crisis petrolera de impacto mundial del año 1973, y tras la reestructuración productiva del capitalismo (a partir de su crisis de acumulación) en América Latina, los rasgos más característicos del modelo que se aplicó en nuestro continente se asociaron a la apertura indiscriminada de las economías nacionales, el abandono del proteccionismo y de los subsidios a las industrias vernáculas, la desregulación creciente de los mercados de trabajo y las privatizaciones. Así fue como la hegemonía del capital financiero impuso una racionalidad especulativa y de corto alcance en materia de inversiones productivas. Los resultados estuvieron a la vista en los años noventa: precarización e inestabilidad laboral, destrucción de fuentes de empleo, sobre todo en el sector manufacturero, incremento de la pobreza y exclusión social. El entendimiento “consensuado” entre capital y trabajo se había quebrado, pasando por alto las afanosas conquistas del movimiento obrero de otrora.

Las discusiones acerca de un nuevo modelo de desarrollo imbricado a una política social no subsidiaria de la política económica cobran especial relevancia cuando asistimos a un significativo giro de las orientaciones políticas a partir de los cambios de gobierno en los primeros años del presente siglo. Desde nuestra perspectiva, un modelo de desarrollo que se precie de ser desarrollo humano, será siempre integral. La mirada puesta en el bienestar de la población y

el aumento sensible de la calidad de vida se constituye en la guía de toda acción y decisión en materia de políticas públicas. Cabe consignar que en el campo de las políticas sociales las decisiones siempre afectan el patrón redistributivo y, por consiguiente, obligan a los gobernantes y decisores a seleccionar diferentes alternativas que son de naturaleza política por excelencia y a no atender tales políticas como meras cuestiones administrativas o de carácter tecnocrático. Los efectos de estas decisiones (políticas regresivas o progresivas), comprometen, por tanto, una postura política.

Por cierto, el modelo de desarrollo exige conjugar una política económica con una política social de manera equilibrada, realista y apelando a objetivos de mediano y largo plazo que abran la ruta a los modelos ideales de cohesión e integración social. El fundamento ético en la promoción y la defensa de los derechos humanos se corresponde con el objetivo de la estabilidad social y política, no para edulcorar el conflicto tenaz y persistente, inevitable al fin en el marco de una economía capitalista, sino para gestionarlo en favor de los más desprotegidos. Ésta es una de las premisas de un “Estado al servicio del pueblo”.

Políticas sociales y económicas, bienestar y Estado de bienestar

Por otra parte, si aceptamos la distinción entre la política social, el bienestar social y el Estado de Bienestar aportada por Gough (2003), podemos establecer una articulación con la política económica, con frecuencia indiferenciada ésta de la política social. Es decir, para algunos no hay mejor política social que una buena política económica, como si se tratase la primera de un simple resultado o efecto

automático de la segunda. En este sentido, las políticas sociales “son productos específicos de gobiernos o cuerpos encomendados por gobiernos. Son formas de intervención en la esfera de la reproducción de la fuerza del trabajo y la familia, mientras que la política económica es intervención estatal en la esfera de la producción” (Gough, 2003). De este modo, las políticas sociales preservan su especificidad en tanto sugieren unas prácticas institucionales, procesos y resultados perfectamente distinguibles de las políticas económicas. Para dicho autor, “el bienestar social se refiere al resultado final en la condición de individuos o grupos. La medida deseable más común del bienestar en la literatura sobre el tema es la igualdad”; sin embargo, establece que “... la idea de bienestar se expresa mejor a través del concepto de capacidades enunciado por Sen (1992) y de nuestro concepto de satisfacción de la necesidad humana” (Doyal y Gough, 1991). “Un Estado de Bienestar es, entonces un conjunto de productos de políticas que persiguen el objetivo de mejorar el bienestar humano, definido de esta manera” (Gough, 2003). O, como afirma Moreno (2001), el Estado de Bienestar es “un conjunto de instituciones públicas proveedoras de políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida y a promocionar la igualdad de oportunidades de los ciudadanos”.

Desde esta perspectiva, ambas categorías de políticas públicas (económicas y sociales) deberán necesariamente conectarse e imbricarse en una estrategia unificadora para el desarrollo [humano]. Concebido este desarrollo no como el mero crecimiento económico, o incremento agregado de los activos, bienes o servicios totales producidos por una sociedad, sino como el desarrollo de las potencialidades de todos los miembros de la sociedad, a fin de una realización plena

de las necesidades humanas (Max Neef, 1986). Asimismo, destacamos los aportes de Juan Pablo Terra (1986, 1990) con respecto al papel de la Política Social en contextos democráticos y de transformación social. Para Terra, un sentido restringido de las políticas sociales supone una “nivelación de los distintos miembros de la sociedad en general y en particular de las capas subalternas de la misma, a fin de cubrir las distintas dimensiones fisiológicas y sociales de la reproducción de los indicadores; alimentación, educación, vivienda, vestimenta y calzado, esparcimiento y transporte”. Sin embargo, desde una concepción más amplia, pueden considerarse como el “conjunto de políticas orientadas a asegurar la satisfacción de necesidades de la población y a crear las condiciones propicias al desarrollo social y personal, en todos aquellos aspectos que no resulten solo del establecimiento de la democracia política, la paz y el orden público, o del desarrollo económico, científico o tecnológico” (Terra, 1990).

Asimismo, dicho enfoque subraya la condición de integralidad del conjunto de las políticas públicas y su análisis sistémico, que supone una articulación equilibrada y congruente entre las políticas económicas y las políticas sociales, enfatizando el criterio de inclusión de los sujetos en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social (la participación no es sólo una variable instrumental sino sustantiva y garante de obtención de los impactos deseados).

Regímenes de bienestar

Los esfuerzos sistemáticos por establecer un marco normativo del Bienestar a partir de una construcción analítica de corte compara-

tivo, han recorrido intrincados exámenes respecto a realidades y procesos diversos. Así, podemos traer a colación los estudios de Richard Titmus y más tarde los trascendentes aportes de Esping-Andersen. De acuerdo a Moreno (2001), dos grandes modelos de bienestar han tomado forma desde finales del siglo XIX, cuando se instaló un régimen de seguridad social pionero en la Prusia de Bismarck¹⁰, que implantó un conjunto de prestaciones sociales para los trabajadores, régimen de carácter esencialmente contributivo y, por otro, años más tarde, un modelo tipo Beveridge, en el Reino Unido, más universal en las protecciones sociales al conjunto de la ciudadanía.

A la tipología elaborada por Esping-Andersen, y más allá de las críticas multivariadas que se le han formulado, Moreno (2001) reformula los tres modelos tradicionales con un esquema de cuatro tipos: 1) el modelo *anglosajón* (de inspiración y fundamento liberal) caracterizado por “prestaciones públicas homogéneas”, con acceso a subsidios y servicios de tipo residual, con demostración de ingresos (means tested) y un papel importante del mercado como proveedor de los servicios y bienes; 2) el modelo *continental*, fuertemente influido por el socialcristianismo, de carácter contributivo determinado por un sistema de seguridad social que ampara a los trabajadores y sus familias, con una participación complementaria de los agentes corporativos en la provisión de satisfactores; 3) el modelo *escandinavo* (de orientación socialdemócrata), financiado

10. Más precisamente, Bismarck introdujo el Seguro Social como mecanismo de cobertura de las situaciones derivadas del régimen asalariado, tanto fuera en consideración de los accidentes laborales, como la atención de la inactividad temporal o definitiva sobre la base de un régimen contributivo.

por impuestos generales, provisión universal y prestaciones económicas generosas y menor participación de la familia y del mercado; finalmente, 4) el modelo *mediterráneo* en el cual “la familia se constituye como factor esencial de microsolidaridad complementaria a la acción estatal”.

Varios autores han examinado la pluralidad de realidades sociales e institucionales desde la perspectiva latinoamericana. Así, Filgueira (1998) propone un esquema de análisis de la relación Estado-Familia-Mercado a través de tres modelos de regímenes de bienestar: *universalismo estratificado*, *regímenes duales de bienestar* y *regímenes excluyentes*. En cuanto al primero, mediante criterios de universalidad relativamente amplia, logra incorporar una parte importante de la población a los efectos de las políticas sociales, pero este acceso está fuertemente diferenciado en tipo y calidad de beneficios (así, “estratificado”). En los países con regímenes dualistas de bienestar, esta estratificación tiende a excluir, a grosso modo, la mitad de la población nacional. En los modelos excluyentes, los beneficios de la política social son privilegio de una minoría. Lo importante en esta caracterización es analizar que la integración social en América Latina está dada por la coexistencia de estas modalidades que, desde la segunda posguerra, se dio en proporciones variables según la sociedad en cuestión (Isuani, 2008).

De esta manera, uno de los aspectos que caracteriza a la Región es la diferencia en los sistemas de protección social, expresada en la convivencia entre regímenes de política social realmente existentes –en los que una parte de la población logra acceder a coberturas y beneficios de calidad del Estado nacional y, aunque el financiamiento es mayoritariamente provisto por los propios hogares, cuenta con

protección relativa e indirecta, muchas veces a través de mecanismos informales— con otros en los que otra parte de la población obtiene, a veces de manera precaria e inestable, una protección provista directamente por el Estado, cuya calidad varía entre media y baja; y con otro último (se podría incluir uno más como producto de la nueva cuestión social), en el cual el acceso a un umbral mínimo de condiciones de vida no está garantizado para otra parte de la población, salvo por la coincidencia, muchas veces efímera, con los mecanismos de focalización de la política asistencial (Andrenacci y Repetto, 2006).

A partir de esta estratificación observamos que América Latina aparece como una sociedad de tres tercios, aunque las proporciones de población entre los tres hayan variado con la historia. Sobre esta integración social parcial y estratificada, resultado y al mismo tiempo productora de una política social incapaz de resolver las desigualdades estructurales, que diera lugar a un tipo de ciudadanía restringida y muy desigual por sectores y territorios, sobrevino “la reforma de política social” de segunda mitad de los ’80 y, sobre todo, de la década de 1990, la cual, dadas las características señaladas, agudizó los niveles de polarización y exclusión social.

Crisis del Estado de Bienestar

Cuando aquel modelo económico de corte proteccionista entró en crisis en América Latina (particularmente en aquellas naciones que habían efectivamente desplegado un modelo de protección significativo), se resquebrajaron los pilares que sostenían el Estado de Bienestar, o Estado Providencia al decir de Rosanvallon (1981): los cimientos cedieron, entre otros factores, por la impo-

sibilidad de sostener su financiamiento, pero también el modelo cayó en desgracia ante el avance de un discurso ideológico de cuño “neoconservador” que se tradujo en la implementación de políticas neoliberales de claro efecto regresivo en la consideración del papel del Estado como garante de la integración social y la redistribución del ingreso vía políticas sociales de carácter universalista.

Al respecto, señalamos las consideraciones de Lo Vuolo (et al., 1998) con relación al auge de la doctrina y de las prácticas económicas e institucionales neoliberales de los noventa: Pasada la denominada “década perdida” para nuestro continente, se instaló en el debate público la cuestión de los modelos o paradigmas del desarrollo, con especial énfasis en el rol de las nuevas políticas sociales que fueran ensayadas en forma paralela y con carácter subsidiario de las políticas de estabilización macroeconómica.

Y luego, en la década de los años noventa, se implantó un esquema consolidado en buena parte del subcontinente, cuya impronta relegó las políticas sociales a sus funciones amortiguadoras. No fue sorprendente, entonces, la proliferación de los planes focalizados para combatir la extrema pobreza y la expansión de una miríada de programas financiados por los organismos multilaterales, los mismos que recomendaron los paquetes de medidas económicas que inhibieron casi por completo las posibilidades de abordar estrategias de desarrollo social. Los mismos organismos internacionales de financiamiento que hoy señalan que para que las naciones latinoamericanas puedan crecer económicamente deben atacar a fondo el problema de la pobreza (Banco Mundial, 2006). Sin embargo, lo ocurrido en las últimas décadas y hasta el inicio de

la presente centuria, evidenció una fuerte incongruencia y contradicción entre políticas económicas y políticas sociales cuando, en realidad, se trataba de analizar los vectores impulsores del desarrollo y las necesidades para su instrumentación viable. Para nosotros, la cuestión central se sitúa exactamente cuando en el epicentro de dicha estrategia se coloca el bienestar y la calidad de vida de la gente.

Políticas sociales emergentes

Hace ya una década que vienen desplegándose en la Región políticas sociales de cuño progresista, habiéndose registrado los primeros cambios en las orientaciones en Brasil (2003) y Argentina (2003) y un poco más tarde en Uruguay (2005) y Paraguay (2008). Ello ha posibilitado identificar algunos rasgos que caracterizan las políticas sociales regionales –más allá de las diferencias singulares–, de modo que se aprecien los avances en materia de dispositivos de protección social.

1. *El retorno del Estado.* Si la consigna de los ochenta y noventa fue minimizar el Estado y dismantelar, sobre todo, los dispositivos de protección social con la promesa de que el mercado autorregulado iría a redistribuir a cada quien según su esfuerzo puesto en la producción, proveyendo los bienes y servicios para el bienestar; la consigna lanzada desde las fuerzas de la oposición convertidas ahora en gobierno fue exactamente en la dirección contraria. El retorno del Estado implicó, desde las nuevas orientaciones progresistas, retomar las responsabilidades abandonadas e imprimir una fuerte intervención en los mercados, especialmente en algunos casos, en cuanto a la

regulación de los mercados laborales. La tónica de la negociación colectiva fue instituida como una práctica deseable y, en algunos casos, en una práctica institucionalizada y totalmente legitimada.

2. *La integralidad del enfoque social.* Las políticas sociales dejaron de ser exclusivamente compensatorias y apuntaron a incorporar un carácter promocional (socioeducativo) e integral, procurando generar las condiciones para el desarrollo social. En efecto, si en los noventa las políticas públicas fueron destinadas a corregir o mitigar los efectos perjudiciales de las políticas económicas, la perspectiva progresista en los países del MERCOSUR reorientó aquellas en función de la centralidad de los derechos humanos en su más amplia acepción. No obstante, se mantuvieron programas y proyectos sociales de corte asistencial y mitigatorio, correctivo y compensador, pero se incorporó una visión integral con el propósito de superar las limitaciones más estructurales y atacar las causas que producen y reproducen la pobreza. Asimismo, dicho enfoque subraya la condición de integralidad del conjunto de las políticas públicas y su análisis sistémico, que supone una articulación equilibrada y congruente entre las políticas económicas y las políticas sociales, enfatizando el criterio de inclusión de ciudadanos en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social.

3. *Inclinando la balanza hacia la universalidad.* A diferencia del modelo neoliberal, que sustentó en el criterio de la focalización buena parte de las políticas sociales, el modelo progresista intenta quebrar aquella lógica para retomar la tendencia a la universalidad de las

prestaciones y los servicios, garantizando su acceso a toda la población. La necesidad de reducir la pobreza y la indigencia se planteaba –en el marco de las políticas neoliberales– desde la individualización de los problemas sociales y la apelación a la modificación de los patrones de conducta de los sectores vulnerables. La premisa del neoliberalismo asumía naturalmente las diferencias y desigualdades sobre la base de una competencia en el mercado que generaba inevitablemente “perdedores” en dicha contienda. Precisamente, el papel del Estado debía limitarse a la atención de los ciudadanos en situación de pobreza extrema, de las secuelas que el ordenamiento económico y productivo dejaba tras de sí. Los gobiernos caracterizados como de izquierda, progresistas o de raigambre popular, destacaron en sus discursos la relevancia del universalismo como criterio orientador para reencaminar sus reformas sociales.

4. *La focalización subsidiaria, un concepto actualizado.* Si se trata de aplicar el mean test, es decir, la comprobación de medios como mecanismo selectivo de las poblaciones destinatarias de los programas de combate a la pobreza y la exclusión social, se argumenta a favor de otro concepto agregado al de la universalidad: la focalización subsidiaria. Dicho en otros términos, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos hace falta, de todos modos, considerar que los puntos de partida de las familias, los grupos y las clases sociales son dispares. Al afirmar que la igualdad de oportunidades es un objetivo básico de las políticas sociales, se evidencia la asimetría preexistente entre los ciudadanos para hacer uso de estas oportunidades. Entra en juego entonces la idea de que la focalización de los programas y

prestaciones no contributivas estaría favoreciendo el mejor aprovechamiento (la efectivización de los derechos de ciudadanía) de los servicios y bienes públicos que se declaran de acceso universal. La focalización se justifica en la medida en que ésta se subordine a la universalidad como criterio rector de las políticas sociales, y no la sustituya en la práctica institucional. No obstante ello, no resulta sencilla su instrumentación conllevando altos costos transaccionales y operativos, con las dificultades adicionales para seleccionar con precisión los hogares en situación de pobreza y extrema pobreza. Sucede que son numerosas las familias que, por escasas o mínimas diferencias de ingreso, quedan fuera de los programas de transferencia de renta o de los programas alimentarios.

5. *Transferencias de Renta Condicionada en expansión en la Región.*

El combate a la pobreza mediante transferencias condicionadas es una de las innovaciones ya instaladas en la región. Pero caben aquí varios comentarios; en primer lugar, que “...en ninguno de los casos analizados la inversión social aplicada a los PTC supera el 1 % del PBI, aunque sí tienen un peso considerable dentro del Gasto Público Social, lo que supone un esfuerzo fiscal significativo que se suma a las aportaciones financieras de los organismos internacionales, muy particularmente del BID, que ha renovado varias líneas de crédito de largo plazo y en condiciones muy especiales. En segundo lugar, los programas de transferencia condicionada tuvieron impactos significativos en la reducción de la extrema pobreza y, en menor medida, en el descenso de la tasa de pobreza. Sin embargo, no fue importante el impacto en la brecha social, aún cuando aquellos contribuyeron

de alguna manera a la disminución de la desigualdad social medida por el coeficiente de Gini”. En tercer lugar, “... ha resultado fundamental el anclaje territorial de los PTC, contemplando precisamente las diferencias y singularidades de las poblaciones a nivel local y regional. La participación de las administraciones municipales ha sido beneficiosa en cuanto a identificar los grupos más vulnerables y conectarlos con la malla de protección social en sus distintas expresiones institucionales. El riesgo de reproducir las prácticas del clientelismo se reduce sustancialmente cuando existen mecanismos de control social que vigilan y alertan cuando se descubren irregularidades o manejos discrecionales en la asignación de las prestaciones económicas. En este sentido, la presencia de ámbitos institucionalizados de participación ciudadana en los cuatro países le confiere mayor confiabilidad y certeza al proceso de selección y asignación de las prestaciones económicas” (Mirza et al., 2010).

6. *Incremento de la Inversión Social.* En un mundo convulsionado por una crisis financiera y del modelo de acumulación neoliberal que pareciera no tener fin, es necesario dejar en claro la postura respecto al concepto de Gasto Público Social y su reemplazo por el de Inversión Social. En este sentido, toda vez que se hable de gasto social se corre el riesgo real de que sea pasible de recorte presupuestal como medida de ajuste ante situaciones de crisis económica. De hecho, este tipo de medidas ha significado en el pasado una transferencia de las peores consecuencias de las crisis coyunturales de la economía globalizada a los sectores sociales más desprotegidos. En cambio, la conversión del Gasto Social en Inversión Social implica una

perspectiva de largo plazo para el desarrollo de capacidades y es, por tanto, mucho más difícil de ser recortado. En el entendido, pues, de que el Gasto Público Social debería ser reconceptualizado como una Inversión Social, se observó una tendencia a su incremento, principalmente en los rubros salud y educación, habiendo sido relevante y sostenido en los años recientes. Así es que, para América Latina, pasó del 12.2 % del PBI como promedio en 1990-1991 al 18 % en 2007-2008, siendo levemente superior al 20 % en el MERCOSUR (CEPAL, 2010). Cabe consignar que durante la crisis observada en ese año 2008, los gobiernos de la Región mantuvieron los niveles incrementales del Gasto Social, en sentido contrario a lo que ocurriera en la última década del siglo pasado. La prioridad puesta en la atención de las necesidades sociales, sobre todo de los sectores más vulnerables, demuestra no sólo la especial sensibilidad de las izquierdas ante las situaciones de pobreza e indigencia, sino la intencionalidad de imprimir un carácter anticíclico al GPS, a fin de que opere como freno y absorción de los efectos negativos de las crisis del capital. “No obstante, tanto el gasto público en general como el gasto social siguen siendo altamente procíclicos, especialmente en los sectores de educación y salud. Sin embargo, para enfrentar la crisis financiera internacional, la gran mayoría de los países desarrollaron políticas sociales y fiscales activas: no sólo defendieron sino que incrementaron el gasto para implementar diversos programas de estímulo al empleo y de subsidios y transferencias. Esto refleja que, ante las contracciones económicas, debe fortalecerse la labor en materia de política social y destinar mayores cantidades de recursos precisamente en dichas etapas” (CEPAL, 2010).

7. *Reformas sociales.* En varias de las naciones de la Región se implementaron reformas sociales que fueron transformando la fisonomía de algunos sectores clave en la esfera de producción de bienestar. Salud y educación fueron los sectores privilegiados, en tanto también se modificaron algunas de las prestaciones sociales no contributivas históricas como el caso de las asignaciones familiares en Uruguay y en Argentina. La reestructura global de los sistemas de salud, incrementando y reasignando los recursos públicos, estableciendo controles de calidad en las prestaciones, privilegiando la atención primaria en salud con el acento puesto en la promoción y prevención; la descentralización de los servicios sanitarios con participación de agentes locales y la regulación de los mercados, todo ello hace que las reformas en curso consoliden la universalización en el acceso, el uso y el goce de los derechos correlativos. En el sector educación también se registraron cambios relevantes, aunque incompletos e insuficientes; ciertamente se han elevado los indicadores relativos a la matriculación (sobre todo en primaria), a los años promedio de escolarización y a la incorporación de los sectores más excluidos en zonas urbanas y rurales; asimismo se registraron logros significativos en cuanto a la reducción del analfabetismo. En conjunto, las reformas son todavía parciales y en algunos casos se focalizaron en una reingeniería organizacional, con cierto descuido de los contenidos pedagógicos sustantivos. No obstante, las transformaciones de ambas políticas sectoriales dan cuenta de estrategias puestas en marcha con la finalidad de la integración social.

8. *Mayor preocupación por la articulación de políticas sectoriales.* Desde hace varios años está en funcionamiento el Consejo Nacional

de Coordinación de Políticas Sociales como órgano estatuido formalmente en el organigrama del Estado, tanto en Argentina como en Uruguay. Mientras que en Paraguay el Gabinete Social ha tomado la iniciativa de la articulación entre agencias públicas para el desarrollo de planes y programas sociales, en Brasil esta función está concentrada en buena parte en la propia Presidencia y en el MDS (Ministerio de Desenvolvimento Social y Lucha contra el Hambre), aún cuando se observan múltiples ámbitos a nivel estadual y municipal como los Consejos de Derechos formados por representantes del gobierno y de la sociedad civil, con estructura costeadada por el Estado, y poder de voto y/o consulta sobre la definición de las políticas públicas. El propósito de todos ellos apunta a mejorar la gestión pública, procurando efectos sinérgicos de las acciones estatales y reduciendo costos de ejecución. Conviven dichos espacios de intercambio y articulación con las esferas específicas y sectoriales de actuación, manifestándose problemas de competencias entre agencias públicas, dificultades de articulación vertical y prerrogativas excluyentes que inhiben la concurrencia de intervenciones similares; todo lo cual constituye una sumatoria de barreras que frenan o retrasan los cambios de la cultura burocrática.

9. *Políticas sociales y políticas económicas.* Las políticas sociales han estado históricamente subordinadas a los designios de las políticas económicas, especialmente en tiempos de la hegemonía neoliberal. Para algunas teorías, aquellas deberían apenas aplicar correctivos o paliativos en función de las consecuencias o efectos que las políticas económicas produjeran. Para otras, las políticas sociales deberían

amalgamarse a las políticas económicas en el marco de una estrategia de desarrollo bien definida. Lo ocurrido en los últimos veinte años evidenció una fuerte incongruencia y contradicción entre políticas económicas y políticas sociales. En efecto, se asumía entonces que las políticas sociales debían “esperar” las asignaciones presupuestales residuales, una vez acordada la política macroeconómica. En realidad, la política social se subordinaba a aquella política que privilegiaba los indicadores fiscales, monetarios, comerciales, entre otros. El cambio de orientaciones políticas del último decenio tuvo su correlato en el campo de las políticas sociales, que giraron radicalmente su eje para no comprometer las prioridades determinadas por las situaciones extremadamente graves y no supeditarlas a los equilibrios macroeconómicos. El panorama en la Región refleja actualmente una tendencia con discontinuidades y contradicciones en tanto se aplicaron fuertes medidas dirigidas a reducir la pobreza, pero con impactos aún débiles en cuanto a la reducción de la desigualdad social, siendo que, por otro lado, se registraron en algunos años indicadores de concentración de la riqueza. Ciertamente, éste es uno de los temas emergentes de las actuales agendas políticas prácticamente en todos los países del MERCOSUR, señalando la vocación redistributiva y el compromiso de los gobiernos, lo que indica una tendencia sostenida.

10. De objetos de la asistencia pública a sujetos de derechos. Justo es reconocer y advertir que el cambio de perspectiva y conceptualización de las políticas sociales apuesta a la mayor participación de los ciudadanos a través de la creación de nuevos ámbitos institucionalizados y a la descentralización de la implementación de los planes

y programas sociales. Los “destinatarios” de las políticas sociales no son considerados objetos (pasivos) de asistencia pública sino sujetos de derechos, ciudadanos activos con capacidades para desarrollar una autonomía crítica y participativa; más aún cuando algunas de las acciones van explícitamente direccionadas a generar y promover un mayor grado de conciencia respecto a los derechos exigibles de vastos contingentes de ciudadanos que están en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

11. Perspectiva territorial y descentralización de las políticas sociales. Finalmente, parece evidente que en estos años tanto el diseño como la implementación de las políticas públicas sociales han incorporado el abordaje desde y en función de las características territoriales. La diversidad cultural, económica y geográfica que expresan los espacios físicos es tenida no sólo como dato de referencia insoslayable, sino como exigencia de adecuación de las políticas públicas a las necesidades singulares de las localidades urbanas y rurales articuladas con espacios mayores, apuntando a la reducción de las asimetrías y desventajas acumuladas en décadas pasadas. Pero, sin duda, la participación de los actores locales constituye un elemento central de las nuevas prácticas institucionales en la construcción de respuestas a las problemáticas sociales con perspectiva territorial. En este sentido, la descentralización supone la incorporación de la consulta y la participación de las comunidades, el involucramiento directo de los gobiernos locales y la transferencia de recursos, competencias y potestades a los ámbitos más próximos de la población (juntas locales y concejos municipales, entre otros).

III. La agenda social y sus desafíos

Abordar los grandes desafíos de la actualidad, en cuanto al tipo de políticas sociales que es necesario implementar en la Región, conduce indefectiblemente a instalar como eje transversal de las mismas el respeto por los derechos humanos y, en consecuencia, la promoción, el acceso y la apropiación de los derechos de ciudadanía.

Así lo estipula la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social (RMADS) en su declaración de principios: “Desde el MERCOSUR Social pensamos en ciudadanos, promovemos acciones en torno de la protección y promoción social desde una perspectiva de derechos que se plantea el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a un real desarrollo humano integral. 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”.¹¹

11. Declaración de Principios del MERCOSUR Social.

En este contexto, es fundamental analizar la capacidad del Estado en la construcción de ciudadanía a través de las políticas sociales, ya que en la relación entre política social y ciudadanía se pueden distinguir dos aspectos. Uno de ellos ha tendido a identificar críticamente los grados de universalidad real y acceso efectivo de los ciudadanos a esos conjuntos de derechos, habitualmente diferenciados en civiles y personales, políticos y sociales, más toda una gama de derechos de nueva generación fusionables con estas tres distinciones básicas (Andrenacci, 2003). Otro uso, más reciente, asocia la noción de ciudadanía al ejercicio de la participación política y cultural efectiva de los ciudadanos en sus comunidades locales o nacionales, y al nivel en que los Estados nacionales y locales representan a los ciudadanos o son permeables a la incidencia de los intereses individuales y colectivos de aquéllos.

“El aspecto que interesa resaltar aquí es que tanto el sistema de derechos y deberes como la participación política y cultural efectiva tienen consecuencias materiales de variable intensidad, las cuales tienden a consolidar una ‘posición’ del individuo-ciudadano en la estructura social y política del Estado-nación. *La ciudadanía materializa, desde este punto de vista, una suerte de estatus jurídico, político y socioeconómico*” (Andrenacci y Repetto, 2006). Los modelos de protección y promoción de políticas sociales definen modalidades diferentes de ciudadanía, a través de “régimenes de bienestar”¹² que tienen como consecuencia modelos diferentes de estratificación social.

12. La articulación del Estado con las esferas del mercado, la familia y la comunidad constituye el régimen de bienestar (Esping-Andersen, 1990, 1999).

Estas ideas vuelven a colocar, al mismo tiempo que replantear, las características del rol que debe desempeñar el Estado como principal agente de lo público y, en particular, de una política social basada en un enfoque de derechos. En este sentido, se puede afirmar que las políticas sociales son exigentes en cuanto a la calidad de las instituciones sociales que requieren, así como en cuanto a recursos financieros, eficiencia, transparencia e integridad. El término “capacidad” se refiere no sólo a la provisión directa de servicios sociales por parte del Estado a través del gasto público, sino también a la capacidad del Estado para reglamentar y estimular a los actores no estatales en la satisfacción de los requerimientos de los sectores sociales.

Por lo tanto, pensar al Estado no es hacerlo únicamente, como se pretendió desde la literatura neoliberal, desde su capacidad administrativa o tecnocrática sino, más importante aún, desde su capacidad política. Esta dimensión del Estado se orienta en el sentido de forjar el consenso o los pactos/acuerdos sociales necesarios para coordinar acciones que, de lo contrario, resultarían en iniciativas segmentadas o divergentes.

Existe un acuerdo en los países del MERCOSUR en cuanto a la importancia de recuperar el rol estratégico del Estado en su función política, como ámbito público de concurrencia de los intereses colectivos y, por lo tanto, como máxima instancia de articulación social en la aplicación de sus políticas gubernamentales orientadas al bien común. Aún así, será necesario diseñar mecanismos que fortalezcan las capacidades del Estado para que éste pueda desempeñar dicha función.

Reforzar las capacidades estatales implica:

- Un mayor nivel de autonomía relativa en cuanto a la necesidad de aumentar el margen de libertad de acción respecto de actores externos e internos.
- Mayores niveles de efectividad, en cuanto a la posibilidad de producir los impactos esperados en relación a los efectos buscados, y en cuanto a garantizar que las instituciones sean el ámbito efectivo de interacción social.
- Mayor nivel de legitimidad en cuanto a aceptación activa de la organización estatal por parte de actores externos e internos.
- Mayores niveles de participación real de la sociedad, no sólo desde procesos de “accountability” sino también desde el reconocimiento y el involucramiento en la resolución de las necesidades planteadas desde los territorios.

En resumen, el giro que se quiera dar desde las políticas sociales requerirá, entre otros factores, del fortalecimiento de las capacidades políticas y administrativas de los Estados nacionales y subnacionales. Esto posibilitará la construcción de una institucionalidad social acorde con los desafíos que se plantea la región en materia de políticas sociales. De esta manera será viable el diseño estratégico de políticas sociales que den respuesta a la complejidad de las problemáticas regionales desde un abordaje integral e intersectorial.

Pensar en este tipo de políticas implica incorporar o profundizar diversos atributos que deben tener las políticas sociales, lo que conformará grandes desafíos en cuanto al camino que recorrerán. Entre ellos podemos mencionar:

Abordaje integral. Implica la necesidad de integrar y articular la asistencia, la promoción y el desarrollo desde una perspectiva ciudadana. Es importante no negar la dimensión asistencial, ya que es intrínseca a toda política social. Esto no implica caer en el asistencialismo que genera una población objeto de las políticas como cautiva de un Estado paternalista y no constituye ciudadanos.

No debemos dejar de reconocer el rol del *trabajo digno* como mecanismo por excelencia de integración social. El mercado de trabajo representa el eslabón principal entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, tal como lo ha destacado la CEPAL en varios estudios (CEPAL, 2000a, 2000b; Naciones Unidas, 2005). La creación de empleo, las mejoras de las remuneraciones reales –asociadas al incremento de la productividad– y la cobertura y las características de la protección social de los ocupados son los mecanismos que permiten traducir el crecimiento en mayores ingresos y mayor bienestar para los hogares con miembros económicamente activos.

En este sentido, se requiere pensar en la solidaridad para la protección social de manera integral, vale decir, dentro y fuera del mundo del trabajo, en sistemas que combinen mecanismos de protección y promoción social y políticas de generación de empleo. Además de buscar formas de mejorar la capacidad de las economías nacionales para generar empleos de mayor calidad y extender la base contributiva, se debe avanzar en lo que respecta a garantizar un financiamiento adecuado y estable para complementar la protección por la vía laboral, con mecanismos solidarios de protección no contributiva. Esto nos pone de lleno en las problemáticas que la región debe abordar a corto plazo, para pensar en un desarrollo estratégico de las políticas

sociales. Será la combinación de políticas de transferencia condicionada de dinero combinadas con políticas de promoción social, quizás, un camino transitorio, pero de ningún modo un fin en sí mismo, hacia políticas de mayor universalidad y construcción de ciudadanía. Éste será nuestro horizonte en cuanto a la posibilidad de garantizar a través de los Estados nacionales dentro del bloque MERCOSUR no sólo el acceso a los derechos sino también la apropiación de los mismos a través del fortalecimiento de capacidades personales y comunitarias, ya que la sola restitución de un derecho, por ejemplo, no garantiza el desarrollo de personas, familias y comunidades.

(Re)construir un nuevo Estado de Bienestar: éste es uno de los retos globales más significativos y complejos de la Región; efectivamente ya hay un camino recorrido en la dirección de transformar los sistemas de protección social en el MERCOSUR. Sin embargo, la caracterización del período iniciado hace casi una década se asimila más a una transición moderada que a una fase consolidada de cambios profundos. “Según un influyente artículo de Peter Hall (1993) los cambios de paradigma en las políticas se producen a través de tres órdenes de cambio: primero, ajuste de instrumentos disponibles; segundo, cambio de instrumentos o técnicas, pero no de objetivos; tercero, cambio de instrumentos y objetivos” (Adelantado, 2010). Desde esta perspectiva no cabe duda que la matriz de bienestar transcurre en un proceso vigoroso de cambios y que las políticas sociales, como productos específicos de los gobiernos, se reformatean modificando tanto sus objetivos como sus instrumentos. La Región toda necesita de una transformación que vaya más allá del orden instrumental-

operativo para situarse en lo que precisamente subrayaba Hall, un cambio de paradigma de integración social y política.

Superar los rasgos liberal-residualistas de las políticas sociales: ello supone, primero, reconocer que en esta transición hacia un nuevo modelo de protección social subsisten rasgos propios de los noventa, al mismo tiempo que se operan modificaciones en los esquemas, criterios y modalidades de políticas y programas sociales. La articulación del polo contributivo con el polo no contributivo se encamina sobre la base de la universalidad y la focalización subsidiaria. Simultáneamente deberán reforzarse aquellas intervenciones públicas tendientes a incorporar más ciudadanos al mercado de trabajo y ampliar el sistema de la seguridad social, desarrollando programas específicos de formación continua y recalificación laboral.

Profundizar las reformas sociales desde un enfoque de universalidad y gratuidad de los bienes y servicios sociales públicos. En casi toda la región se han implementado reformas sociales en el sentido de expandir la oferta pública, mejorando la accesibilidad a las prestaciones sociales y colocando el énfasis en la extensión de los servicios educativos y de atención sanitaria. Es en esta dirección que debe asegurarse la continuidad y la profundización de las reformas sociales con criterios de universalidad y gratuidad de los servicios y bienes públicos. El ejercicio efectivo de los derechos de ciudadanía para importantes segmentos poblacionales del MERCOSUR depende casi exclusivamente de la capacidad del Estado para proporcionar los satisfactores a las necesidades insatisfechas de dichos sectores sociales.

Transformar las estructuras productivas de manera concomitante a la justicia social. Esto supone advertir que los esfuerzos que sigan haciéndose en el campo de las políticas sociales no tendrán efectos duraderos e irreversibles a menos que se intervenga en el campo propiamente de la producción con impactos en la distribución primaria de la renta, que incluye tanto las políticas a nivel de las estructuras productivas como aquellas especialmente dirigidas a la retribución del trabajo que implica el aporte a la producción salarial o no salarial (Terra, 1990). Ello significa la reformulación de los esquemas y patrones de retribución del trabajo, la revisión de ciertos modos de producción que tienden a reproducir precisamente la pobreza y la especial promoción de los formatos y modalidades de carácter asociativo de generación de riqueza, tanto a nivel urbano como rural.

Repensar y reelaborar la noción misma de desarrollo en un ámbito democrático. Hace ya mucho tiempo que la noción de desarrollo superó su identificación casi exclusiva con el crecimiento económico, esto es, entendido como el incremento simple de los bienes, objetos y artefactos (Max Neef, 1986; Sen, 1992, Amin, 2003), para reconceptualizarlo desde un enfoque más completo e integral, concebido este desarrollo no como incremento agregado de los activos, bienes o servicios totales producidos por una sociedad, sino como el desarrollo de las potencialidades de todos los miembros de la misma, a fin de una realización plena de las necesidades humanas (Max Neef, 1986). El concepto de desarrollo humano asumido por todos los organismos internacionales implica, en consecuencia, la revisión de la pertinencia y el valor adjudicado a los equilibrios macroeconómicos y al

indicador omnipresente del PBI como únicas medidas para registrar el avance hacia estadios superiores del desarrollo. No obstante, la reelaboración del concepto de desarrollo no supone echar por tierra la relevancia del crecimiento económico, sino someterlo a los intereses y necesidades de la población, con un especial cuidado en la preservación de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente.

Fortalecer una coalición socio política hegemónica en el marco de un proyecto emancipatorio. La participación de los actores sociales resulta de suma importancia en orden a garantizar que el proyecto democrático de transformaciones continúe afianzándose en la región, por lo que habrá que incentivar la implicación de los movimientos sociales y de las organizaciones de la sociedad civil con una mirada amplia e inclusiva. Los avances al respecto han dado ejemplos multivariados; así es como en algunos de los países se abrieron nuevos espacios y ámbitos institucionalizados, y en otros se rejerarquizaron los organismos de carácter local y municipal, de tal modo que más actores sociales se suman al debate de los asuntos públicos. Por otra parte, un proyecto emancipatorio significa la promoción de una ciudadanía proactiva, capaz de lograr no sólo una autonomía de agencia sino, y sobre todo, el status de autonomía crítica: “La autonomía crítica conlleva la capacidad para comparar reglas culturales, para analizar las reglas de nuestra propia cultura, para trabajar con otros, para cambiarlas e, in extremis, para dar el paso hacia otra cultura” (Doyal y Gough, 1991).

Desmercantilización. Será el grado en que el bienestar se distancie del poder adquisitivo y, por lo tanto, del modo en que el indivi-

duo se inserta en el mercado. “O sentido de não contributivo significa do ponto de vista econômico o acesso a algo fora das relações de mercado, isto é, desmercantilizado ou desmercadorizado” (Sposati, 2009). En la medida en que los Estados recuperen su rol y fortalezcan sus capacidades para generar mecanismos de redistribución y de integración social, se reducirán los márgenes de estratificación en los niveles de bienestar, recuperando niveles perdidos de universalidad. Esto implica reposicionar al Estado en el marco de las políticas sociales y de los procesos de integración socioeconómica, pasando de una matriz mercadocéntrica a una matriz Estado-céntrica. Como se señalaba, será importante atender al fortalecimiento de sus capacidades no sólo administrativas y técnicas, sino principalmente políticas, para la recuperación de este rol.

Desfamiliarización. Será el grado en que el bienestar deje de ser exclusiva responsabilidad de las familias y, por ende, principalmente de las mujeres. En la medida en que los Estados se alejan de la estructura de producción de riesgos y protecciones, hay dos resultados posibles: o bien se producen procesos adaptativos de las familias, las comunidades y/o los mercados para absorber dichos riesgos (lo cual no implica que estén en condiciones de hacerlo), o bien se incrementan los riesgos no cubiertos en cantidad y calidad para ciertos grupos sociales. El problema es que para que las familias, las comunidades y los mercados puedan internalizar y absorber estos riesgos deben cumplirse ciertas precondiciones. Cuando estas condiciones no están dadas, los nuevos riesgos que no encuentran respuesta en el Estado y que tampoco la encontrarán en modalidades adaptativas de mercado, familia y comu-

nidad, se expresarán en tres problemas que afectarán profundamente la cohesión social de una nación (Filgueira, 2007). En definitiva, no es una relación de dependencia bajo un Estado paternalista lo que pensamos como sistema de protección, pero es necesario reconocer la importancia del rol del Estado como actor fundamental en la estructura de producción y protección de riesgos. En este sentido, es fundamental que el hecho de recurrir a la asistencia sea sólo con el fin de reparar el tejido social para proteger a la familia. Con ello se pretende que las oportunidades y los recursos que se generan, le permitan recuperar o disponer de habilidades y destrezas, funcionalidad y resolución eficaz para el manejo de la vida cotidiana, “fomentando la organización y la asociatividad, en un espacio territorial local dando el sentido de pertenencia de las mismas con su entorno” (Kirchner, 2006). En fin, ante las políticas de desfamiliarización afirmamos que la familia es el sujeto de las políticas sociales desde una modalidad de cooperación integral e intersectorial: la familia y la persona como sujeto potencial, la comunidad como sujeto facilitador y el Estado activo como garante de la protección social a través de políticas sociales integrales.

Desclientelización. La entendemos cuando el grado de acceso a la política pública deja de estar sujeto a relaciones clientelares (Andre-nacci y Repetto, 2006) y se encamina hacia mayores niveles de universalismo. Justamente, se trata de romper el círculo vicioso que generan las políticas sociales asistencialistas en cuanto a la dependencia de los “individuos” de un Estado paternalista, cercenando toda posibilidad de emancipación y acceso a mayores umbrales de ciudadanía por parte de la población. La política social no es un conjunto de

decisiones del Estado sobre los grupos que considera más conveniente intervenir. Tomando estos elementos, y analizando la política social, se observa un conjunto de intervenciones de la sociedad sobre sí misma (con el Estado como agente institucional con mayor o menor importancia relativa, según los casos), las cuales pautan los modos en que se produce el proceso de integración social. Estas intervenciones establecen o co-establecen (de acuerdo a sus diferentes intensidades y modalidades) condiciones mínimas o básicas comunes de reproducción y socialización para los individuos y grupos que coexisten en el espacio de un Estado-nación. (Andrenacci y Repetto, 2006).

A este conjunto de condiciones mínimas básicas es que le llamamos “umbral de ciudadanía”. Por sobre ese umbral, la política social determina igualdades sociales mínimas y desigualdades sociales máximas, que son las pautas esenciales de la ciudadanía moderna.

La ciudadanía implica la pertenencia de un individuo a un Estado-nación. Su “posesión” implica para un individuo la calidad de sujeto de un conjunto de derechos y deberes que comparte con todos los otros ciudadanos y que configura un mínimo común (teóricamente universal, pero estratificado en la práctica) de prerrogativas, reglas de convivencia y obligaciones en el marco del Estado-nación. Es necesario optar por una visión de la política social que rompa con aquellas concepciones neoliberales de la política social enfocadas en una visión utilitarista del todo social (la comunidad como receptora o depositaria pasiva de programas sociales focalizados y estancos).

El desafío es revertir las concepciones de desarrollo social con un fuerte componente asistencialista, paternalista e individualista donde el sujeto es despojado de sus derechos sociales, ubicándose

como “merecedor” o “cliente” (de acuerdo a una lógica clientelar que pretende obtener rédito político electoral con las diversas intervenciones). Esta visión es la que debe ser superada, ya que conduce al asistencialismo; a una asistencia intencionalmente dirigida desde un paternalismo cautivo, con un fuerte personalismo que generó casi exclusivamente clientelismo político.

Políticas contracíclicas. Es necesario incorporar al diseño de políticas socioeconómicas un nuevo sesgo anticíclico de inversión social (no concebimos el monto de dinero destinado a lo social como un “gasto social”). Las distintas crisis que ha sufrido la Región muestran cómo, en un momento de contracción económica producto de los ciclos propios del sistema capitalista, lo primero que se reduce es el presupuesto para políticas sociales, mostrando de esta manera un carácter procíclico de la inversión social. Es fundamental la inversión social orientada hacia los grupos de menores ingresos, con políticas contracíclicas de largo plazo que contrarresten los vaivenes de las contingencias, con garantías explícitas y niveles de calidad garantizados. Los sistemas de protección y promoción social aparecen así como una alternativa integral de gran utilidad. Sin embargo, requieren de avances sustantivos en materia de seguridad financiera y estabilidad institucional. A esto debe agregarse que el aumento de la inversión social debe tener como principal objetivo la reducción de las desigualdades a través de una redistribución más justa y equitativa. Cabe destacar que, en los momentos más sensibles de la crisis internacional, la Región aplicó medidas anticíclicas para amortiguar sus efectos en la población más vulnerable.

Políticas para reducir la pobreza. Es fundamental incorporar como una de las líneas transversales de las políticas sociales la noción de “crecimiento pro-pobre” (Kakwani y Pernía, 2000) (en particular preferimos decir desarrollo pro-situación de pobreza), o sea, la adopción de una estrategia direccionada a favor de las personas en situación de pobreza, de forma que éstas se beneficien proporcionalmente del desarrollo en mayor medida que los sectores más enriquecidos. “La acción del Estado, en el sentido de direccionar los resultados del crecimiento económico para las personas en situación de pobreza, es imprescindible dado que el crecimiento que resulta de las fuerzas del mercado tiende a favorecer proporcionalmente más al quintil de mayor concentración de riquezas que al quintil de menor acceso, ya que el primero tiene ventajas inherentes (capital humano, social y material) en una economía de mercado” (RMADS, 2006).

Mejorar la gestión pública. Supone acrecentar la eficiencia en la aplicación y administración de los servicios y prestaciones estatales en todos sus niveles. También implica la desburocratización y simplificación de los flujos y procedimientos administrativos con el foco colocado en la consecución de resultados cualitativamente superiores en tiempos más cortos. Asimismo, deberá conciliarse de mejor manera, la planificación de medio y largo plazo con la generación de respuestas de aplicación concreta y urgente de acuerdo a las demandas y necesidades sociales. La búsqueda de formatos innovadores y soluciones pragmáticas a los problemas sociales es, sin duda, un desafío para todos los responsables de la gestión pública en diálogo permanente con los ciudadanos y los múltiples actores sociales implicados.

Lograr una integración latinoamericana plena sobre la base de la igualdad, de la solidaridad, la libertad, el respeto a la diversidad y la participación ciudadana. Las claves de la integración regional han sido el consenso en torno al rumbo del bloque MERCOSUR, la atenuación de las asimetrías estructurales y la confianza en el mutuo beneficio como resultado de los intercambios comerciales intrarregionales. Sin embargo, hace unos años que se ha adicionado una perspectiva social que aceleró el acercamiento entre los Estados Parte y obtuvo mucho más fácilmente que hace una década y media atrás, los puntos de convergencia política y estratégica que hoy se muestra como un sistema que ha consolidado una articulación de la dimensión social a través de la puesta en marcha de la CCMASM, un programa de acción integral con la aprobación del PEAS y que manifiesta –a través de los proyectos de carácter regional– su traducción más tangible en nuestros territorios y comunidades.

Gran parte del éxito de este proceso estuvo dado por el diálogo activo entre diversos actores del MERCOSUR; precisamente, la reciente creación de la figura del Alto Representante General constituye un elemento propicio para mantener en la agenda global del bloque la dimensión social. La proyección del bloque al resto del subcontinente exige a aquél cumplir un papel muy destacado en los itinerarios de una integración más amplia, y la dimensión social facilita –asimismo– una mirada común que problematiza precisamente la dimensión económica y comercial en función de los intereses, necesidades y demandas de los pueblos. Las claves pasan por la solidaridad, el respeto a la diversidad y la búsqueda de parámetros de equidad y libertad para las naciones que apuesten a conquistar un

espacio en el sistema-mundo (Wallerstein, 1979, 1984), y se coloquen en posición más ventajosa para sus propios intereses simultáneamente en tanto bloque integrado y Estados nacionales.

En definitiva, todos los aspectos detallados conducen a asumir que son muchos los desafíos que el MERCOSUR tiene por delante. Será necesario aunar esfuerzos en vistas a construir un espacio de integración donde las particularidades y diferencias de cada uno de los países posibiliten una sinergia regional que dote a los países de la Región de mayores grados de autonomía de las presiones internas y externas. En eso radica la fuerza del bloque y la esperanza de las demandas sociales a ser resueltas. Respetar e incluir las particularidades implica reconocer las asimetrías entre los países del bloque. No intervenir sobre ellas atenta directamente contra cualquier posibilidad de construcción de una identidad regional signada por la integración equilibrada, solidaria y plural. A su vez, la sustentabilidad del bloque no sólo radica en lograr competitividad y crecimiento, sino también en generar condiciones que contribuyan sinérgicamente al acceso y al ejercicio de los derechos de ciudadanía como plataforma esencial para dotar de legitimidad al proceso de integración y para contribuir a la creación del sentido de pertenencia a una identidad regional.

Ésta sólo será posible en la medida en que todos los ciudadanos se reconozcan, vean reflejados sus rostros, comenzando por generar mecanismos que posibiliten una “participación real” en la estructura del MERCOSUR. La profundización y el incremento de esta identidad es lo que posibilitará superar visiones especulativas de desarrollo en las que prevalecen los intereses nacionales por sobre los

desafíos y necesidades regionales. Pensar en el MERCOSUR implica trascender la mirada local hacia lo regional. Comenzar a encontrar las fortalezas en materia social implicará, en primera instancia, sistematizar y evaluar las diversas necesidades y políticas sociales implementadas.

El conocimiento sobre las diversas políticas sociales a partir de evaluaciones rigurosas puede ser de gran utilidad para generar consensos acerca de qué tipos de políticas son necesarios, así como para rediseñar los programas actualmente en vigencia. La evaluación de políticas y programas sociales y la difusión de las mismas en la sociedad tienen un rol importante en cuanto a promover buenas prácticas en políticas públicas. Pero no debemos olvidar pasar de la “idea a la acción”, ya que si no logramos generar políticas sociales regionales que promuevan equidad, integración social e igualdad, perderemos de vista el principal objetivo de este espacio de integración, que es mejorar las condiciones de vida de los pueblos. Sin políticas de redistribución de ingreso que combatan la exclusión social y la pobreza, que generen empleo de calidad, y sin políticas que incrementen niveles de acceso y apropiación de ciudadanía, lejos estaremos de conformar una conciencia regional acerca de la importancia de este espacio de integración.

De todos depende la continuidad de los logros y el curso que siga este espacio; las potencialidades y los desafíos están a la vista.

“Nuestros desafíos y nuestros sueños, y en general, los desafíos y propósitos de profundizar el MERCOSUR se inscriben en un proceso que ha generado dificultades pero, al mismo tiempo,

Referencias bibliográficas

ha propiciado oportunidades para sostener la integración de nuestros pueblos. Impulsamos un MERCOSUR que garantice el desarrollo integral de nuestros pueblos. Concluyendo, el MERCOSUR debe ser un espacio donde converjan las demandas de una ciudadanía cada vez más participativa, más consciente de sus derechos, deberes y obligaciones, pero por sobre todas las cosas, consciente de su pertenencia al espacio mayor de contención, conformando la conciencia regional que el proceso de integración demanda en esta instancia”¹³.

Abrahão de Castro, J. (2009). “Política social: alguns aspectos relevantes para discussão”, en *Concepción y gestión de la protección social no contributiva en Brasil*, UNESCO, MDS.

Adelantado, J. y Noguera J. A. (1999). *Reflexionando sobre las relaciones entre política social y estructura social*, Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra.

Adelantado, J. (2010). “Cuestiones teóricas en el campo de las políticas sociales” (inédito), en seminario internacional *Tendências das políticas sociais na América Latina: lutas contra-hegemónicas e serviço social*, conferencia en Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil.

Amin, S. (2003). *Más allá del capitalismo senil*, Buenos Aires: Paidós.

Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006). “Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana”, en Andrenacci, L. (compilador), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires: UNGS Editorial Prometeo.

Alhama Belamaric, R. (2001). “Capital humano. Concepto e instrumentación”, *Revista Complexus*.

13. Declaración de Principios del MERCOSUR Social. *Carta de Montevideo*, XIII Reunión de la RMADS. Montevideo, 23 de noviembre de 2007.

Banco Mundial (2007). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2007*.

Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires: Paidós.

Castel, R. y Haroche, C. (2003). *Propiedad privada, propiedad social y propiedad de sí mismo*, Rosario: HomoSapiens Ediciones.

CEPAL (2000 a, 2000 b). *Objetivos de desarrollo del Milenio*.

CEPAL (2010). *Panorama Social de América Latina 2009. Reducción de la pobreza entre 2002 y 2008*.

Doyal, L. y Gough, I. (1991). *A Theory of Human Need*, Nueva York: The Guilford Press.

Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Valencia: Edicions Alfons el Magnànim.

Esping-Andersen, G. (2001). “Un Estado de bienestar para el siglo XXI”, en *La Factoría*, N° 13 (octubre-enero), www.lafactoria.org

Ewald, F. (1986). *L'État Providence*, París: Grasset.

Filgueira, F.; Rodríguez, F.; Rafaniello, C.; Lijtenstein, S. y Alegre, P. (2005). “Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay: crónica de un divorcio anunciado”, en *Revista Prisma 21. Dilemas sociales y alternativas distributivas en Uruguay*, Montevideo: IPES-Universidad Católica.

Filgueira, F. (2007). *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*, CEPAL, División de Desarrollo Social, Santiago, Chile.

Giddens, A. (2004, 1998). “El futuro del Estado benefactor” en *Is There a Third Way? Essays on the Changing Direction of Socialist Thought*, Choice in Welfare N° 46, Londres.

Gough, I. (2003). “European Social Policy Lessons: 12 Theses”, en Marshall, K. y Butzbach, O., (eds.), *New Social Policy Agendas for Europe and Asia: Challenges, Experience, and Lessons*. World Bank, Washington DC

Isuani, A. (2008). “La política social argentina en perspectiva”, en Cruces, G.; Ringold, D. y Rofman, R. (eds.). *Los programas sociales en Argentina, hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*, Buenos Aires: World Bank.

Jaccoud, L. (2009). “Proteção social no Brasil: debates e desafios” en *Concepción y gestión de la protección social no contributiva en Brasil*, UNESCO, MDS.

Kakwani, N. y Pernía, E. (2000). “What is Pro-Poor Growth?”, en *Asian Development Review*, vol. 18, N° 1, Asian Development Bank.

Kirchner, A. (2006). “Unir los esfuerzos hacia una región democrática y equitativa” en *La dimensión Social del MERCOSUR*, Reunión de Ministros de Desarrollo Social del MERCOSUR y Estados Asociados, Buenos Aires.

Lo Vuolo, R.; Barbeito, A. y Pautassi, L. (1998). *Pobreza y políticas de sostenimiento del ingreso. Asistencialismo focalizado vs. ingresos básicos universales*, Buenos Aires: CIEPP.

Max Neef, M. (1993). *Desarrollo a escala humana*, Montevideo: Nordan.

Mirza, Ch. A.; Bango, J. y Lorenzelli, M. (2010). *¿Es posible un nuevo*

Estado de bienestar en América Latina?, Madrid: Fundación Carolina.

Moreno, L. (2003). *Ciudadanía, desigualdad social y Estado de bienestar*, Barcelona: Ariel.

Rosanvallon, P. (1981), *La crise de l'État-Providence*, París: Seuil.
----- (1995). *La nueva cuestión social. Repensar el Estado Providencia*, Buenos Aires: Manantial.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*, Madrid: Planeta.

Sposati, A. (2009). “Modelo brasilero de protección social no contributiva, concepciones fundantes” en *Concepción y gestión de la protección social no contributiva en Brasil*, UNESCO, MDS.

Terra, J. P. (1990). *Luces y sombras de las políticas sociales*, Notas del CLAEH N° 60.

Terra, J. P. y Haretche, A. (1991). *Los desafíos ideológicos del próximo decenio en materia de desarrollo social*, Montevideo: Cuadernos del CLAEH N° 58-59.

Wallerstein, I. (1979). *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*, Madrid: Siglo XXI Editores.
----- (1984). *El moderno sistema mundial II. El mercantilismo y la consolidación de la economía-mundo europea, 1600-1750*, México: Siglo XXI Editores.

INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR

Director Ejecutivo
CHRISTIAN ADEL MIRZA

Jefa del Departamento
de Administración y Finanzas
CELESTE ACEVEDO

Jefa del Departamento
de Comunicación
CARLA ARAGÃO

Jefe del Departamento
de Investigación y Gestión de la Información
MARCELO MONDELLI

Técnica del Departamento
de Investigación y Gestión de la Información
CARMEN GARCÍA

Jefe del Departamento
de Promoción e Intercambio
de Políticas Sociales Regionales
MARIANO NASCONE

Personal de Apoyo
ESTEFANÍA VIZIOLLI
ORLANDO AGUIRRE

LA DIMENSIÓN SOCIAL DEL MERCOSUR

TEXTO

Christian Adel Mirza

Mariano Nascone

Marcelo Mondelli

Carmen García

EDICIÓN

Carla Aragão

PRODUCCIÓN EDITORIAL

Tekoha

ISBN: 978 - 99967 - 716 - 0 - 6

Asunción, Paraguay, diciembre de 2012

INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR

Cnel. Rafael Franco 507 y Juliana Insfrán

Asunción - Paraguay

Telefax: +595 21 207 858

institutosocialmercosur@ismerosur.org

www.ismerosur.org

Síguenos en

