

En el tratamiento de dichas cuestiones de interés se procesaron las siguientes variables del “Ámbito Regional – MERCOSUR”:

- Participación en las organizaciones del MERCOSUR (Intervención en las negociaciones, identificación del organismo y fuentes de información);
- Opinión respecto de la funcionalidad jurídico – institucional del MERCOSUR (Sobre el Sistema de Solución de Controversias, Sobre la creación de órganos supranacionales e Identificación de los órganos);
- Tendencias del MERCOSUR (Alternativas del MERCOSUR, Alternativas para el desarrollo del MERCOSUR, Grados de integración a alcanzar e Identificación de países respecto de su ampliación).

## Resultados

Conforme a las insuficiencias detectadas, a lo declarado por los gobiernos y lo demandado por los actores, se ha esbozado una matriz jurídico-institucional para un escenario que plantea un mayor grado de profundización del proceso conforme fuera corroborado como una necesidad por los resultados obtenidos en el trabajo de campo. Se expondrán dichos resultados y se presentará la propuesta de una nueva matriz jurídico institucional para el MERCOSUR.

### La institucionalidad social en el MERCOSUR. El significado de la coordinación y la armonización de las políticas sociales para una nueva agenda.

*Dra. Gloria Edel Mendicoa\**

Es tiempo de repensar el MERCOSUR. Este pedazo de América Latina, cuyos orígenes, ya son conocidos, actualmente reclama una nueva configuración, una nueva forma de emprenderlo, o quizás, simplemente, un retorno a sus propias bases. Por ello, en esta propuesta se plantea como punto de partida una *Integración e Institucionalidad social que consolide un proceso de creación de un espacio económico, político y social por la vía de la interpenetración estructural, voluntaria y solidaria de los Estados parte*, a la par que sean recuperados los intereses comunes que tienen como objetivo el desarrollo y cuyos mecanismos e instrumentos quedan definidos en el Tratado que le da origen. Se trata de hacer visible un esquema que lo aleje de los modelos cuyos resultados pueden cuestionarse con base en una línea de investigación que intenta demostrar un MERCOSUR en el que es viable un camino ascendente y distinto de sus vicisitudes y crisis recurrentes, capaz de asumir otras decisiones y otras dinámicas.

Para esta ponencia nos hemos valido de investigaciones en marcha y de antecedentes, que en este caso surgen en el Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, hacia el año 1986. Los trabajos a los que aludimos ya planteaban su visión crítica a los modelos predominantes y desde esa perspectiva se optaba por un paradigma multidimensional que contemplaba a la *Integración Social* como objeto de estudio. Esta categoría se asumía con una definición diferente a aquella que la interpretaba como un *hecho dado*, en el sentido de poseer una misma lengua, religión, historia. Por el contrario, se introdujeron otras visiones, cuya inspiración se debió al sociólogo rioplatense Alfredo Errandonea, precursor en cuanto a pensar, primero lo que podía significar la *integración social* de América Latina, desviándose de lo predominante en el modelo ALALC/ALADI, y luego, entender “lo social” desde dimensiones analíticas diferentes a las posiciones convencionales. Esta concepción fue constatada empíricamente en quienes se encontraban relacionados con el contexto organizacional, midiendo el alcance de una estrategia de integración mediante *la fuerza de la Densidad Interaccional, el sentido de la Pertenencia, la Participación para sumar actores, Cooperación y Conflicto para los acuerdos entre organizacionales gubernamentales y la Estabilidad de las instituciones y de sus políticas*<sup>8</sup>. Estos referentes pusieron en cuestión la *baja* y hasta *nula* capacidad de decididores políticos, administradores gubernamentales y otros, para pensar un proceso de integración que no fuera considerado sólo en términos

\* Investigadora Instituto Gino Germani y Ubacyt. Facultad de Ciencias Sociales. UBA. Secretaria de Investigación. Universidad Nacional de La Matanza.

<sup>8</sup> Mendicoa, Gloria (Directora) Investigación “La Integración Social en el MERCOSUR”, realizada en el marco del Programa de Incentivos para Docentes Investigadores. 1997-1998. Universidad Nacional de La Matanza-UBA.

comerciales.

Esta línea argumental se profundizó en la *Gestión de las Políticas Sociales en el MERCOSUR*,<sup>9</sup> investigación que procuró identificar el interés por estrategias conjuntas entre las áreas de gobierno relacionadas dichas políticas. Los resultados no fueron mejores de los anteriores. Seguía siendo débil la posición de pensar en *términos de interacción* y mucho menos de *rediseño de acciones en instituciones interdependientes*. Estas conclusiones permitieron el acercamiento a nuevas hipótesis y, también, a sucesos que, según se iban presentando, propiciaba insertar otras unidades de análisis al debate. Tal el caso de las nuevas dinámicas regionales y subregionales para “verlas”, en un mismo espacio, bajo la connotación social.

Ello permitió vincularse con lo que ya comenzaba a tomar forma y precisión geográfica y económica: el “eje de desarrollo”. Es decir, la ruta de mayor prosperidad entre São Paulo y La Plata -Gran La Plata- en donde, por ejemplo, el PBI era casi el mismo para toda la región y el mayor aporte lo tenía São Paulo, lo cual llevado a cifras actuales, parece que nada ha cambiado. El foco de observación se centró en los principales centros urbanos ubicados dentro y fuera del eje, a fin de distinguir sus diferencias socio económicas para producir un índice que destacara el mayor y menor desarrollo de las mismas. De la ponderación obtenida, y con la relatividad de los indicadores utilizados, se pudo establecer la existencia de ciudades con más crecimiento fuera del eje y otras, observadas como de mayor pujanza, que atravesaban síntomas extremos de precarización, a pesar de encontrarse en el contexto de más potencialidad.

No obstante ambos subconjuntos daban lugar a una matriz subregional que “unía” el mismo déficit y hacía viable una estrategia de políticas conjuntas focalizadas en estos núcleos espaciales.

Ello dio lugar a la actual línea de estudio que, centrada en la Red Mercociudades, toma como criterio analítico a *la coordinación*, (“las partes de un sistema trabajan juntas más eficientemente y fluidamente en un proceso interorganizacional”), de las acciones sociales que son ejecutadas por el gobierno municipal, provincial y nacional respectivamente. Los datos obtenidos hasta el momento, confirman las disociaciones en la escala decisional e instrumental. Así, el gobierno nacional aparece interviniendo en el plano local separado del provincial y, por su parte, los municipios recrean alternativas hacia un modelo de “supramunicipalidad” -figura que es reconocida como una gestión de larga data, inherente a la composición de sus gobiernos y a su influencia en la territorialización de la nación-. La experiencia sirvió como argumento para incorporar la *armonización*, “un proceso voluntario de cooperación entre partes”, proceso que conlleva una relación que no se separa de la coordinación sino que la profundiza sin requerir la presencia de un *coordinador*.

Coordinación y Armonización se hacen visibles en el nucleamiento que los municipios emprenden desde 1995, con la creación de la Red Mercociudades<sup>10</sup>, los cuales se involucran activamente en el espacio regional, sin la mediación de escalas jerárquicas, formalizando alianzas que buscan respuestas a intereses comunes. Desde ese punto de vista se interpreta a la *Red Mercociudades como un espacio de transversalidad*. Se plasma la hipótesis que la red puede encontrar condiciones para *atravesar* una concepción geopolítica del MERCOSUR (en tanto su despliegue por la ruta inclusiva de mayor desarrollo), que se contrapone a un vasto territorio que se encuentra ajeno a las decisiones centralizadas. El *trasvasamiento* lo provoca la generación de vínculos espontáneos entre municipios de distintos países del MERCOSUR y es lo que permite su materialización en una Red geográfica y social.

Determinado el problema de estudio, *“la falta de inserción e integración de Políticas Sociales, con sentido de acción estratégica, profundiza los efectos de la crisis económica haciendo que su ausencia en la agenda incremente las desigualdades sociales, las asimetrías económico- políticas y favorezca la aparición de fisuras en el proceso democrático”*, se dieron las condiciones para la valoración político- jurídico de las políticas sociales en el contexto regional comparando los *marcos regulatorios*, en los se inscriben las mismas, a fin de que se pueda dar cuenta de construcciones conjuntas y continuidad de sus acciones. En tal sentido es relevante la Ley de Asistencia Social (1993) de Brasil como centro de gravitación para la comparación con la Argentina. (11)

<sup>9</sup> Mendicoa, Gloria (Directora) Investigación “La Gestión Social”. Idem. 1999-2000. UNLM-UBA

<sup>10</sup> En la actualidad la Mercociudades reúne 170 municipios, entre los que se encuentran las capitales de los territorios nacionales de los países miembros.

<sup>11</sup> Esta afirmación surge de la Investigación llevada a cabo en el marco de la Programación Científica de UBACyT, denominada “Las Políticas de Promoción y Asistencia Social en el MERCOSUR. Un estudio comparativo entre Brasil y Argentina” (2001-2003). Directora: Gloria Edel Mendicoa. Sobre estos argumentos se continúa con la investigación “La Red Mercociudades como factor de una nueva institucionalidad del MERCOSUR”. Instituto Gino Germani. 2003.UBA

Esta postura se basa en que tales marcos dan solidez a la propuesta de *políticas coordinadas y armonizadas* contribuyendo a hacer sustanciales los procesos de integración. Tenerlo en cuenta, contribuirá a la formación de una agenda que instale la *Institucionalidad Social* concediendo la *práctica social como epicentro de tal institucionalidad* y a la Red Mercociudades el *impulso sinérgico* de la misma.

Sabido que esta última es desconocida o poco relevante por las estructuras que pueden articular decisiones de mayor alcance. Sin embargo, en esta ponencia se la defiende como el *espacio de transversalidad* y, también, como alternativa para una revisión conceptual del espacio regional-subregional.

La persistencia sobre este particular se funda en que su fortalecimiento puede dar forma a una composición regional que desestructure paradigmas vigentes y permita la salida del estado de retraso y deterioro de la región. En ese sentido más que nunca el “Novo Pacto Social” que reclamara Helio Jaguaribe, hace más de diez años, adquiere vigencia: *“asegurar el pleno empleo; facilitar el crédito y elevar la producción mínima de alimentos; elevar el nivel de educación, universalizando la educación básica y generando redes de escuelas de promoción y educación; ampliar los servicios sociales, fundamentalmente en vivienda, salud, previsión y asistencia social”*.<sup>12</sup> Las “cláusulas” expuestas, bien valen para apuntalar la *institucionalidad social* pretendida lo que no significa desatender el contexto. Ciertamente exige examinar contradicciones y convergencias. Brasil, no cabe duda, fuertemente descentralizado, hace posible, por ejemplo, la LOAS, como una manera de mostrar u ofrecer una estrategia regulatoria en sus Políticas Sociales, especialmente aquéllas que asisten a los más necesitados y combaten la pobreza. Asimismo se contribuye a dar impulso a las gestiones locales y a incorporarlas al proceso, debido también a la ponderación que se le asigna a la descentralización municipal, lo cual queda demostrado en la plena aplicación del proyecto de regionalización establecido en la Constitución Nacional Federal (Art.43).

Por otra parte, no se desconoce su posición en las relaciones internacionales que, como ha sido manifiesto, se contraponen por su preferencia centralizadora en el contexto regional. Brasil es la potencia de América del Sur. Sus más de 150 millones de habitantes y su posición de octava economía mundial es, entre otras, variables más que significativas. Además, sus avances en el campo científico tecnológico, la consolidación del sistema de posgrado y la incorporación de éste y de la Universidad en su conjunto, en una clara voluntad política, no sólo lo deja al arbitrio de instituciones como el Capes, sino que trasciende esas instancias para encontrarse, para el caso, con un organismo como “MERCOSUL nas Universidades” (creado en Belo Horizonte en 1997). Además, el consagrado portuñol opera como factor de intercambio y cruce de fronteras con mayor firmeza que los que se puedan dar entre espacios estructurados y organizados. Ese hábito establece un lazo que llega al ciudadano común quien puede, y debe, agregarse como un activo actor.

La Argentina, en el plano institucional es centralizadora y, en la negociación integracionista, también disputa el espacio con Brasil. Su capacidad de gestión interna tiene aún que saldar deudas en lo que hace a su liderazgo, coherencia interna e indefinición de las políticas públicas.

En ambos países, sin perder de vista a los otros dos socios plenos, sus estrategias gubernamentales los debería conducir a una condición en la cual si bien los gobiernos deben comportarse como individualidades, ello no impide que consoliden sistemas coordinados, con base en la mejor información y en objetivos bien definidos. En el contexto internacional, ese diseño redundaría en funciones inevitables para la consolidación de un bloque socio-regional sostenido en: comunicación y consulta, decisiones compartidas y solución de conflictos. Se desafía a emprender, como la UE (no sin advertir las demandas, que hoy mismo, le hacen sus ciudadanos), la *configuración del método abierto de coordinación*<sup>13</sup> *el cual procura fomentar la cooperación, las buenas prácticas y acordar objetivos y orientaciones comunes. Se basa en una evaluación sistemática de los progresos en la materialización de los objetivos que permite comparar y aprender, incluso, de la experiencia ajena.* Una meta semejante reclama, sin lugar a dudas, al Órgano MERCOSUR para que actúe decididamente en la coordinación.

Los intentos de nuevas interdependencias, que demandan respuestas oportunas, adecuadas y satisfactorias para una reversión de la convivencia, pueden tener en las sinergias locales la alternativa de una nueva institucionalidad; pero no es tan sólo eso lo que cambiará el rumbo del MERCOSUR. Son estos actores, y son otros. Son nuevas decisiones hacia la búsqueda de un nuevo pacto.

---

<sup>12</sup> Jaguaribe, Helio”; Brasil 2000. Para um novo Pacto Social”; Paz e Terra. 3° Edición. Sao Paulo, 1986.

<sup>13</sup> Oficina de Publicaciones Oficiales de la UE. “El libro Blanco de la UE. La Gobernanza Europea”. Luxemburgo, 2001.

Si se tratara de reseñar el legado de los diez años del MERCOSUR, algo es indiscutible a su favor: la defensa y el cuidado sostenido a las democracias de los países partes como así también, la capacidad de sobrevivencia a las crisis más profundas que han atravesado. Así también el mismo legado reclama: Igualdad, Empleo, Seguridad y Asistencia Social; Moralidad, Ética; Medio Ambiente, eliminación de las barreras de la xenofobia. En suma nuevos valores que den lugar a las personas a vivir mejor, valorarlas por lo que son, a permitirles consustanciarse con las instituciones y a estas últimas a producir transformaciones en beneficio de los que están obligados a servir.

El cambio de un modelo tradicional a una nueva alternativa lo otorgará la construcción de una agenda “inteligente” al decir de Leonardo Schwartein,<sup>14</sup> que contemple cambios en las instituciones y sus miembros en las siguientes categorías:

<b>Categorías Analíticas</b>	<b>DE</b>	<b>HACIA</b>
<b>Necesidades</b>	Oferta	Demandas intercambiables
<b>Intereses</b>	Individualismos concentrados en el corto plazo	Emancipatorios
<b>Valores Culturales</b>	Desesperanza por el futuro	Cooperación y construcción colectiva.
<b>Ética</b>	Yo, sin los otros	Nosotros y el proyecto
<b>Valores Organizacionales</b>	Modelos predefinidos	Intercambio y cooperación
<b>Cambio</b>	Conservador	Dinámica de Proyectos
<b>Instituciones</b>	Inerciales	Sinérgicas, interactivas en red

Finalmente, reconociendo la crisis y el futuro incierto del MERCOSUR, es innegable que es preciso avanzar hacia un proceso que asegure, para seguir a Amartya Sen, *oportunidades sociales a las que toda sociedad tiene derecho, porque ello incide en la libertad de vivir mejor y da base para confiar*. Las crisis deberán tomarse como oportunidades por lo que una *institucionalidad social* debe

- *Hacer esfuerzos por la construcción de una red de intereses compartidos. Son las Redes Sociales tramas de protección para evitar la profundización de las brechas sociales.*
- *Garantizar a los actores sociales que asuman la interacción, no solo intercalando de igual a igual, sino preparándose para el trabajo conjunto y de superación de controversias entre desiguales.*
- *Concebir un alerta metodológico sobre las innovaciones institucionales de la misma forma que el análisis de los impactos de las estrategias instrumentadas.*
- *Fortalecer la preparación de los ciudadanos y todos los que se encuentran involucrados en la relevancia de una nueva geopolítica con sentido estratégico y recreación de las identidades culturales.*
- *Destacar el rol constructor de la democracia con sentido social*

<sup>14</sup> Schwartein, Leonardo “La inteligencia Social de las Organizaciones”; Paidós. Bs. As. 2003.