

# MERCOSUR: LA TEMÁTICA SOCIAL DE LA INTEGRACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL\*

*Sônia Miriam Draibe\*\**

## **Contenido**

### ***Introducción***

#### ***LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA INTEGRACIÓN***

**Una agenda restringida y poco consensual  
La compleja agenda del MERCOSUR Social  
Nuevas bases para la integración social**

#### ***NUEVAS INSTITUCIONES DE UNA CIUDADANIA SOCIAL: TEMAS PARA LA REFLEXION***

**¿Ajustar la protección social hacia abajo o hacia arriba?  
¿Una integración social bajo instituciones federalizadas de  
protección social?**

---

\* Este trabajo fue publicado por el CEFIR ([www.cefir.org.uy](http://www.cefir.org.uy)) - Centro de Formación para la Integración Regional. Publicado con autorización de la autora y del CEFIR.

© copyright CEFIR, 1997-8

Este documento puede circular libremente a través de la Red siempre que incluya esta declaración de propiedad. Para todo uso comercial o publicación (incluyendo en revistas electrónicas) Ud. debe solicitar autorización al autor ([cefir@cefir.org.uy](mailto:cefir@cefir.org.uy)).

\*\* Coordinadora, Núcleo de Estudios de Políticas Públicas; Profesora, Universidad de Campinas, San Pablo, BRASIL

# MERCOSUR: LA TEMÁTICA SOCIAL DE LA INTEGRACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

*Sônia Miriam Draibe*

## **Introducción**

La construcción de la agenda social de la integración parece tener la contradictoria capacidad de concentrar todo el optimismo y todo el pesimismo tanto de los avaladores como de los evaluadores de los diversos procesos de integración económica regional.

Sin duda, distintos tipos de dificultades han podido alimentar los análisis negativos. Ya en el pasado, procesos como el de la Unión Europea (UE) probaron las fuertes resistencias y dilemas puestos para la definición de orientaciones, políticas e instituciones destinadas a instituir un nivel único o unificado de condiciones y estilos sociales de vida, en medio de las heterogeneidades de todo tipo que caracterizan a los países miembros. En la actualidad, cuando las mismas condiciones sociales se vieron agravadas por las vertiginosas transformaciones de la globalización y de los ajustes internos al nuevo orden, las defensas de intereses establecidos y la aparentemente mayor agresividad en el aprovechamiento de las ventajas comparativas parecerían estar llevando a impases el esfuerzo social unificador tanto de los procesos más antiguos como de los más recientes, como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Sin embargo, las evaluaciones optimistas vienen fundando en el mismo terreno sus argumentos más auspiciosos referentes a las posibilidades de instauración a niveles más elevados de los denominadores sociales comunes de las regiones integradas. Finalmente, ¿los requisitos más fuertes de elevación de la productividad del trabajo impuestos como condición para la competitividad internacional, en un contexto globalizado, no estarían estimulando procesos convergentes y homogeneizadores en materia de educación, salud, calificación profesional, etcétera?

Este trabajo intenta indicar y comentar algunas de las condiciones que podrán afectar positiva o negativamente la dimensión social de la integración en el ámbito del MERCOSUR. Sin ninguna pretensión de tratar exhaustivamente el tema, tan bien y competentemente abordado en las ponencias anteriores, nuestra reflexión se concentra sobre todo en los aspectos institucionales del problema.

De hecho, es en el plano de la construcción institucional de la integración social que trataremos de localizar tanto las lagunas del proceso como los desafíos a las capacidades de aprendizaje e innovación que, a nuestro entender, merecen una especial atención de los "policy-makers" y de las organizaciones actuantes en la dinámica del MERCOSUR. Y por tres razones que conviene inmediatamente enunciar.

En primer lugar, la fuerte heterogeneidad de los sistemas de políticas sociales de los países miembros se sabe que es un factor que exige soluciones institucionales innovadoras, que eviten impases o las conocidas disyuntivas ajuste hacia abajo (vs) ajuste hacia arriba, de remota viabilidad. Tendremos, más adelante, la oportunidad de volver sobre ese tema.

En segundo lugar porque, en el plano interno, las áreas de política social son, en general, las tradicionalmente dotadas de instituciones débiles, marcos regulatorios confusos e inestables, formas organizativas y tradiciones resistentes a los cambios -situaciones que tienden a dificultar la homogeneización y la compatibilización mínimas necesarias para el avance de la integración, estrechando los márgenes de posibilidades de los acuerdos institucionales posibles.

Finalmente, la mayor centralidad de la dimensión institucional viene del hecho de que, prácticamente en todos los países miembros -y además en casi toda la región- las grandes áreas de las políticas sociales -la seguridad social, la legislación del trabajo, la política de salud, la educación-, vienen siendo alteradas a través de modificaciones con fuerte sabor "desregulatorio", procesos conflictivos de cambios y reformas que tienden a cambiar la institucionalidad tradicional en que se anclaban. La simultaneidad de los procesos internos de desregulación con los procesos regionales de regulación e integración configura un marco institucional de inusitada complejidad.

Reafirmando entonces la pertinencia de la dimensión institucional para el examen de la integración social, mi exposición estará orientada por dos preguntas básicas: 1) ¿Cuáles son hoy los principales temas y contenidos de la agenda de la integración social, en el ámbito del MERCOSUR? 2) ¿Qué problemas y escenarios institucionales se proyectan para el curso futuro de la integración?

## **LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA INTEGRACIÓN**

### **Una agenda restringida y poco consensual**

No hay aún una agenda social autónoma del MERCOSUR, aunque las dimensiones sociales de la integración estén presentes en las preocupaciones de algunos de los subgrupos de trabajo originales.<sup>1</sup> En efecto, los temas sociales relacionados con los derechos laborales y, más recientemente, con el problema ambiental, son vistos y debatidos sobre todo como componentes de la agenda multilateral de comercio, proyectados como posibles eslabones ligados a los acuerdos comerciales. Esta es, sin duda, una agenda restringida, ya sea por lo incipiente de su procesamiento, ya sea por incluir temas sobre los cuales hay aún poco consenso. La temática laboral da un buen ejemplo de esa doble limitación.

De hecho, en términos de derechos laborales es bajo el signo de la "cláusula social" que los problemas como los de la prohibición del trabajo infantil, del trabajo esclavo y del trabajo de prisioneros, así como el de la libertad sindical han venido sensibilizando el orden del día.

El tema es polémico, como se sabe, por lo menos por tres razones. En primer lugar, por el problema salarial: ¿deberá o no ser incluido? Y ¿cuál sería el nivel salarial adecuado para compatibilizar situaciones tan diversas como las de Brasil y la de Paraguay?.<sup>2</sup> En segundo lugar, por el problema de la representatividad de las organizaciones sindicales y empresariales en las instituciones comunes, dadas las disparidades nacionales en términos de sus grados de institucionalización, centralización y poder de representación (Podestà, 1996). Finalmente, por la propia concepción de la cláusula social y, simétricamente, por el concepto de "dumping" social que

---

<sup>1</sup> Por presión de las entidades sindicales y de otras organizaciones, el subgrupo Relaciones Laborales, Empleo y Previsión Social fue agregado a los 10 subgrupos originales. El problema del medio ambiente fue tema de Reuniones Especializadas (REMA), entre 1993 y 1994, transformadas, por reclamos de técnicos gubernamentales y de ONG's, en el Subgrupo de Trabajo-6 (SGT-6), en agosto de 1995. Df. Dias, 1996.

<sup>2</sup> Recientemente, los liderazgos sindicales de los países miembros del MERCOSUR insistieron en la tesis de la determinación de un salario-mínimo básico como condición para la ampliación de la redistribución de las ganancias económicas provenientes de la integración, otorgando a esta última la "visión humana" que aún le faltaría. Las otras banderas fueron las políticas de crecimiento y de combate al desempleo. Reunión realizada en San Pablo (10 y 11 de octubre de 1996), con la participación de representantes de 6 centrales sindicales (Brasil -CUT y CGT- Paraguay, Argentina, Uruguay, Chile y Bolivia). FSP 12/10/1996.

se maneja. Si es verdad que violaciones de derechos y salarios bajos pueden ser utilizados como ventajas comparativas por algunos países, estudios recientes no han encontrado en la experiencia internacional sólidas evidencias de un mejor desempeño exportador en países dotados de bajos niveles laborales.<sup>3</sup>

Sin embargo, ni el problema del trabajo se agota en esos formatos y concepciones, ni mucho menos la agenda social de la integración se restringe a los temas enunciados. La construcción del MERCOSUR Social seguramente se hará según una agenda mucho más compleja, cuyos términos recién comienzan a explicitarse.

### **La compleja agenda del MERCOSUR Social**

Tomemos la noción de integración social en su sentido más ambicioso. Crear, en el nuevo espacio económico, un tejido social homogéneo significa, en última instancia, instaurar una nueva ciudadanía social, apoyada en un sistema de derechos y enraizada en una lógica de solidaridad, "unificada" y suficientemente fuerte para representarse ante la nueva institucionalidad que viene siendo gestada. Es esa una tarea sobre todo de políticas sociales armonizadas, capaces de ampliar las oportunidades sociales, de reducir las desigualdades y de elevar los niveles de equidad de la región. Solamente así, entendemos, habrá cohesión social y bases sostenidas para la convivencia democrática de la y en la nueva entidad territorial que viene naciendo.

La tarea es desafiante y tiende a tropezar con obstáculos que justificarían el tono pesimista de algunas previsiones. Una primera razón se refiere a los grados de disparidad social -el nivel de pobreza, las diferentes condiciones sociales básicas, de ingreso, de patrones de consumo, de culturas y hábitos sociales, etcétera- que separan a los países miembros (Costa Filho, 1995) y que se manifiestan también con gravedad en el plano interno, particularmente en el caso brasileño. Además de efectos perjudiciales sobre el movimiento de mano de obra, desigualdades acentuadas pueden abrir un espacio, como argumenta Dias (1996), para relaciones del tipo centro-periferia, que pasarían a reproducirse en el espacio regional, fragmentando aún más el tejido social, congelando bolsones de atraso y concentrando en las áreas desarrolladas los impulsos dinámicos del desarrollo. Pero entonces, las estrategias convergentes de políticas sociales, en este caso, deberán desempeñar una doble función: reducir el nivel prevaleciente de desigualdades y simultáneamente evitar su profundización a lo largo del proceso de integración. Sin dudas hay allí un programa heroico, cuanto más no sea por el hecho de que, en el torbellino descontrolado de la globalización y de los ajustes llevados a cabo por los países de la región, además de los aumentos de la pobreza, del desempleo y de la informalización del mercado de trabajo, ha habido también aumento de la concentración de la renta, tendencia registrada aún en países de fuerte tradición igualitaria como Uruguay.

Otra razón que presiona la agenda social de la integración se refiere a los mismos sistemas de políticas sociales que se quieren armonizar e integrar, para la constitución de una ciudadanía social más igualitaria, en el área. En general los sistemas de protección social, principalmente en el componente seguridad, son bastante resistentes al esfuerzo integrador, dado su fuerte carácter nacional, los diferentes tipos y niveles de beneficios que abrigan y las diferentes bases de legitimidad y de apoyo con que cuentan. En ningún caso la integración social por la vía de los sistemas de protección trilló un camino fácil. Al contrario, en el caso de la UE, en materia social, ni la unificación ni la armonización avanzaron con rapidez hasta la actualidad. Es débil la dinámica comunitaria en ese campo, proyectando un proceso de convergencia lento y a largo plazo tanto de los niveles salariales como de los salarios indirectos representados por los beneficios de la seguridad social (Théret, 1993).

---

<sup>3</sup> Evaluando como improcedente la cláusula social, es esta la conclusión del estudio que la OCDE hizo de 70 países, titulado Comercio, Empleo y Modelos Laborales: "Un Estudio sobre Derechos Laborales Fundamentales y Comercio Internacional", discutido a principios del mes de octubre en la sede de la organización, en París. FSP 3/10/1996.

En el caso de los países integrantes del MERCOSUR, ciertas particularidades concurren a dificultar la tarea de la integración. Sistemas muy heterogéneos de seguridad social caracterizan a los cuatro países (o a los seis, considerando a Chile y Bolivia), en términos de la población involucrada, de los riesgos sociales cubiertos, de la relación público/privado y, en fin, de los valores de los beneficios que confieren (Mesa Lago, 1991a; 1991b; Draibe, 1995). Pero, contradictoriamente, el último decenio asistió a fuertes procesos de desestructuración de esos sistemas, sometidos a presiones variadas y a proyectos de reformas, ya prácticamente completados en los casos de Chile, Argentina y Uruguay, y en discusión parlamentaria, en el caso brasileño.

De cierta forma, al tornarse más frágiles y, eventualmente, más semejantes entre sí, los sistemas de previsión social de los países miembros parecerían prestarse más a esfuerzos de armonización, entre cuyos resultados estaría la extensión y el refuerzo de los mecanismos de protección social hacia áreas y segmentos desprotegidos de la población trabajadora, particularmente la que viene engrosando el mercado informal. Sin embargo, precisamente la mayor fragilidad de los sistemas ha significado, también, menor capacidad de reducción de las desigualdades, lo que les quita eficacia en el ámbito de la integración regional, en términos del papel que tenían en la producción de equidad.

### **Nuevas bases para la integración social**

No se puede dejar de considerar, sin embargo, las dinámicas positivas presentes en el movimiento de reestructuración económica, que pueden operar como factor favorable al esfuerzo de integración con equidad en el ámbito del MERCOSUR.

El punto de partida es el reconocimiento de los nuevos significados que hoy integran la noción de equidad, cuando se refiere a las actuales tendencias de reestructuración de las economías, por un lado, y al problema de la pobreza, por el otro.

Tómese el tema, en primer lugar, por la dimensión de la productividad del trabajo y de las bases de crecimiento sostenido. El moderno modelo productivo, marcado por la flexibilidad y competitividad, así como las nuevas formas de la competencia en escala globalizada, exigen niveles inéditos de formación de los recursos humanos y mejoras en los niveles de calificación de la fuerza de trabajo. El ya casi consensual entendimiento de esta ecuación insiste en el carácter estratégico de la educación, de la salud y de la distribución de la renta para el crecimiento de la productividad. Más aún, se reconoce la mayor eficacia de la acción pública para la promoción del crecimiento económico cuando la provisión de aquellos "bienes públicos" se vitaliza y se integra a las inversiones en capacitación, comunicación, infraestructura urbana, preservación ambiental y seguridad individual, produciendo un hábitat adecuado igualmente para el capital y para el hombre.

El argumento concierne a las condiciones de crecimiento, y no a sus resultados. De hecho, entre sus premisas está la consideración de que tanto los riesgos de dualización y segmentación del tejido social cuanto la pérdida de oportunidades de integración internacional pueden ampliarse enormemente, sin corrección posible, cuando se separan en el tiempo las decisiones económicas y las inversiones en capital humano. En el núcleo del argumento se insiste en las ventajas económicas -y no solamente los objetivos de equidad- de la simultaneidad del ajuste macroeconómico y de la política social.

Pero la equidad es la otra dimensión constitutiva de la argumentación: el crecimiento económico, en los términos posibles de hoy, gana apoyatura solamente cuando involucra también una apuesta a la mayor equidad. En otras palabras, entre las condiciones de la integración competitiva de las economías nacionales está también la reducción de las distancias sociales de

sus poblaciones y entre los países, ya que patrones más homogéneos de las estructuras productivas y de los comportamientos innovadores -que redundan en mayor equidad- amplían las posibilidades para la incorporación y la difusión de los perfiles tecnológicos exigidos por la competencia y para una mejor inserción internacional. Como trató de enfatizar la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), equidad y desarrollo son, entonces, términos de una misma matriz dinámica: el crecimiento económico debe y puede ser equitativo porque existen vínculos funcionales internos, una suerte de "círculo virtuoso" entre crecimiento, competitividad, progreso técnico y equidad. En otras palabras, es la propia estrategia de integración internacional y regional de las economías nacionales la que exige una mejora en las estructuras de oportunidades a través de inversiones sociales de impactos necesariamente redistributivos.

Especialmente en el caso de los segmentos pobres, esa concepción de equidad supone políticas capaces de traerlos a la posición de sujetos económicos, aumentando su productividad y reforzando su precaria o nula protección social. Por qué, en la estrategia de integración competitiva, también la reducción de la pobreza es clave para soldar los pilares del nuevo modelo de desarrollo? Desde luego porque los grupos pobres -bajo las formas viejas y nuevas de la pobreza- cargaron con los peores costos sociales de la reestructuración. Pero también porque la pobreza aumenta los riesgos sociales -incluyendo ahí los problemas de la violencia e inseguridad urbanas- y ambientales, tornando frágil entonces la posición relativa de países y regiones en los mercados internacionales y regionales.

El escenario descrito anteriormente sugiere la emergencia de un nuevo círculo virtuoso entre igualdad y crecimiento, entre protección social y desarrollo económico, entre crecimiento económico y distribución más equitativa de sus frutos. Sin embargo, se sabe también que, en la implementación, el nuevo modelo productivo involucra desempleo, precarización e informalización del trabajo, tendiendo a generar poco empleo aún cuando avanza hacia una dinámica sostenida de crecimiento.

Sin embargo, no será entonces por ningún automatismo de mercado que se ha de instaurar aquella relación virtuosa de crecimiento/equidad. Por eso mismo, si la argumentación anterior ofrece fundamentos a una perspectiva positiva de la integración social equitativa, en aras del MERCOSUR, entre sus condiciones de posibilidad está también la capacidad que tendrán los gobiernos de los países miembros de hacer acompañar los esfuerzos institucionales de la integración social con compromisos, estrategias y políticas claras de crecimiento, de combate al desempleo y de generación de empleo. Solamente así se podrá dar, efectivamente, una "visión humana a la globalización", como afirmó recientemente un liderazgo sindical a propósito del futuro del MERCOSUR.

El desarrollo anterior pretendió indicar los temas y contenidos de la compleja y mismo aún sobrecargada agenda del MERCOSUR Social. Es importante ahora, reflexionar sobre las bases institucionales en las que ella podrá ser procesada.

### ***NUEVAS INSTITUCIONES DE UNA CIUDADANIA SOCIAL: TEMAS PARA LA REFLEXION***

Con seguridad, una agenda compleja y aún sobrecargada como parece ser la de la integración social en el ámbito del MERCOSUR, deberá exigir instituciones internacionales nuevas y suficientemente fuertes para lograr ya sea como mínimo -el reconocimiento de los derechos, títulos y créditos sociales de los individuos que se mueven en el espacio- ya sea más ambiciosamente para instituir y garantizar nuevos derechos sociales correspondientes a la ciudadanía del MERCOSUR. El problema deberá ser ecuacionado entonces en el marco institucional más amplio.

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

Del mismo modo que en los otros dominios de la integración, el núcleo de la construcción del MERCOSUR social gira en torno al binomio igualdad vs distinción: evitando constituir - y así ser percibida- como una amenaza a las especificidades nacionales, la integración a través de las políticas sociales, no solamente comparte los supuestos de la construcción institucional, como también requiere fuertes recursos y capacidades gubernativas y de gestión, hasta ahora no disponibles en el movimiento de integración.

¿A qué supuestos nos estamos refiriendo? En primer lugar, a la regla de oro de la construcción de las nuevas realidades económico-sociales: el movimiento de integración regional se desarrolla entre países soberanos cuya soberanía deberá estar preservada en el proceso. En segundo lugar, al reconocimiento de que: a) los Estados cooperantes son presionados en todo momento por sus grupos internos de intereses, que buscan ocupar posiciones ventajosas (o protegidas) vis-à-vis los grupos simétricos de los otros países; b) en consecuencia, el proceso de integración es necesariamente un proceso conflictivo y tenso, que debe buscar insistentemente las Estrategias convergentes de integración, y no la hegemonía de una estrategia nacional sobre las otras (Catalá, 1995).

Por lo tanto, la integración entre estados soberanos supone entonces la creación de nuevas realidades institucionales, efectivamente internacionales y dotadas de capacidades gubernativas (governance), ya que el avance de los tensos y conflictivos procesos de integración exige una provisión relativamente suficiente de instituciones capaces de manejar efectivamente los conflictos generados por la regulación de los agentes cooperantes. Supone también crear instituciones "constructivas", capaces de garantizar a los estados cooperantes las ventajas de la integración, evitando la configuración de "grupos de perdedores" que, en el momento siguiente, puedan vetar el avance del proceso de integración (idem).

Por ello mismo, el proceso exige un fuerte aprendizaje institucional - de nuevas capacidades y de instituciones innovadoras - que habiliten a sus "policy-makers" a operar con competencia en el diseño de arreglos institucionales adecuados a la buena gestión internacional sin distanciarse del reconocimiento y respeto a las diferencias nacionales.<sup>4</sup> Finalmente, no será demasiado insistir en la tesis de que la nueva institucionalidad exigida por el proceso de integración debe ser capaz, sobre todo, de combinar lo nacional y lo supranacional, la internacionalización y el multiculturalismo (idem).

Puestas en el plano de la integración social, esas preocupaciones adquieren muchas veces la fuerte tonalidad de los dilemas, posibles de ser verificados principalmente en la experiencia de la UE que, al respecto, es extremadamente rica. Tomemos de ella algunos ejemplos, ya que lo incipiente de la situación del MERCOSUR impide aún referencias apropiadas.

Tres asuntos parecen recorrer el debate acerca de las nuevas instituciones de políticas sociales en áreas integradas: a) ¿para qué niveles de protección deben converger las reglas, y a

---

<sup>4</sup> "Sin el desarrollo de esas capacidades, difícilmente podremos hacer frente a los conflictos derivados de la integración; la gobernabilidad de nuestras sociedades se resentirá y los intereses creados de hoy bloquearán el desarrollo de los intereses nacionales del futuro". (Catalá, 1995: 7).

qué estrategias de desarrollo social corresponden?; b) ¿con qué grados de centralismo y "supranacionalidad" deben y pueden ser dotadas y a qué estrategias de articulación institucional corresponden?; c) finalmente, ¿con qué actores estratégicos cuentan para reforzar su representatividad y legitimidad internacional y en el plano nacional?

### **¿Ajustar la protección social hacia abajo o hacia arriba?**

El primer problema se relaciona directamente con el nivel posible de una protección social básica a todos los ciudadanos de la región. Aquí el problema no es de ningún modo el de la ingeniería institucional. Se sabe que la fuerza de la competencia entre los estados nacionales parece impulsar la convergencia de las reglas y beneficios a un nivel mínimo (próximo a los niveles de los países más atrasados), lo que configuraría una suerte de "ajuste hacia abajo" casi siempre implicando el "dumping" social. Sin embargo, la alternativa de ajuste "hacia arriba", según el nivel de protección social de los países más desarrollados, tiende a enfrentar dificultades, aún cuando obedezca a un programa incremental de convergencia de las normas, prestaciones y beneficios, principalmente ahora, cuando los países se encuentran bajo la presión de reducir sus déficits presupuestales.

Sin embargo -y es interesante subrayar el punto- las dos formas de ajuste en alguna medida pueden corresponder a dos estrategias diferentes de reducción de las diferencias entre los países cooperantes. Tal como argumenta Théret (1993: 267-268), considerando los países de Europa del Sur, la primera estrategia consistiría en posibilitar que las diferencias de los costos de mano de obra pudiesen jugar a favor de los países menos desarrollados de forma que, enriqueciendo a una velocidad más rápida que los otros, redujesen el "gap" de sus sistemas de protección social en relación a los de los países de Europa del Norte. En ese caso, la convergencia tendería a establecerse en términos medios.

La segunda estrategia, que supone una concepción redistributiva y la movilización de fondos estructurales, buscaría reducir la heterogeneidad del espacio social a través de la transferencia de parte del diferencial de crecimiento de los países más desarrollados a favor de los que se encuentran en situación peor. Estrategia que supone, como comenta el autor, un diferencial de crecimiento y de localización de las inversiones en los países más desarrollados y mejor equipados en infraestructura y capital humano. La tendencia sería aquí la de hacer converger a niveles más elevados la protección social.

Lo importante, en las dos estrategias, sería evitar el ajuste hacia abajo y, en consecuencia, los riesgos del "dumping" social. Por eso mismo, es la combinación de ambas lo que efectivamente definiría el escenario más ventajoso del punto de vista de la reducción en el menor tiempo de la heterogeneidad social y de los sistemas de protección. Cálculo estratégico que, finalmente, concibe "optimísticamente" un proceso de unificación e integración que se hace también promoviendo la extensión de las instituciones del Estado del Bienestar Social a las zonas más atrasadas.

La mayor exigencia en términos de innovación político institucional supuesta en esta perspectiva, corresponde a una concepción más general de integración con equidad, de desarrollo de las políticas sociales combinando con el desarrollo de la democracia. Sin embargo, en las condiciones actuales de restricciones fiscales, parece imponerse la reestructuración de las instituciones del Estado-Providencia, en dirección a "...una asistencia más focalizada a los individuos y más diversificada en cuanto a los medios" (Lesourne, 1996: 9).



## ¿Una integración social bajo instituciones federalizadas de protección social?

El segundo problema, relativo a la naturaleza político institucional de las instituciones internacionales de la política social, tiene como preocupación central la compatibilización de la integración y de las diversidades nacionales en términos de los sistemas de protección social, capaces de presidir estrategias convergentes a largo plazo. El debate más sugestivo, a ese respecto, ha insistido en las buenas potencialidades de corte federativo para rendir cuenta de esa compatibilización. Los estudios de los sistemas de protección social en países federativos como Canadá y los Estados Unidos permiten identificar tanto las formas de convivencia de diferentes sistemas de los estados y de las provincias con normas federales en cuanto a las posibilidades y límites para el desarrollo de convergencias cualitativas y cuantitativas en el plano de los beneficios sociales (Théret, 1993; Théret, 1996; Lesourne, 1996).

Para Bruno Théret (1996), es en esa dirección que avanza la construcción de las instituciones sociales de la UE, significando un "estado" que interviene esencialmente a través del dictado de normas globales (directivas) a las cuales se ajustan los Estados regionales, preservando sus iniciativas en cuanto a la manera de cómo hacerlo pero sometiendo a la acción supervisora y reguladora de las agencias comunitarias.

Con seguridad la prueba de fuego de esa alternativa institucional dice respecto a la financiación de las transferencias y beneficios sociales comunes, internacionalizados. En términos de un pacto federal, además de la coparticipación de los estados federados en programas comunes -experiencias desde luego bastante conocidas en países federales- los procedimientos de redistribución financiera deben operar con el objetivo de reducir las disparidades sociales más fuertes entre las unidades y, así, mantener la propia federación (Théret, 1996: 29). ¿Habrá para el MERCOSUR un futuro institucional de esa naturaleza?

### 3.3. Base y representación social en las instituciones sociales regionales

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

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

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

Se saben las dificultades de representación de esa gama variada y fragmentada de intereses, tanto en el plano interno de los países como en espacios como el Foro: ¿Quiénes son los que se representan? ¿A través de qué mecanismos son identificados y seleccionados? Con qué amplitud de temática (asuntos, objetivos, temas) se van a enfrentar? Pero el proceso de construcción institucional cuenta con la movilización social de esos actores, o las instituciones creadas burocráticamente nacerán bajo el signo de la fragilidad, si no de la ilegitimidad.

Condiciones decididamente negativas para el proceso de integración con equidad en el que se quiere avanzar dentro del MERCOSUR.

### **Bibliografía**

#### **Calderón, Fernando**

1995. "Gobernabilidad, Competitividad e Integración Social"

#### **Catalá, Joan Prats**

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

#### **Costa Filho, Alfredo**

1995. "Estabilización y Desarrollo Actual: Dos Rutas para la Exclusión Social?", Coloquio PNUD/DRALC: Desarrollo Humano Sostenible: El Contenido de las Políticas de Nueva Generación, Buenos Aires: Draft.

#### **Dias, Reinaldo**

1996. "O Mercosul: Desenvolvimento e Meio Ambiente", Mimeo.

#### **Ferrer, Aldo**

1995. "MERCOSUR: Trayectoria, Situación Actual y Perspectivas", Coloquio PNUD/DRALC: Desarrollo Humano Sostenible: El Contenido de las Políticas de Nueva Generación, Buenos Aires: Draft

#### **Lesourne, Jacques**

1996. "Scénarios pour l'Union Européenne", Futuribles No. 212, sept. 1996, 5-13

#### **Mesa Lago, Carmelo**

1991. "La seguridad social en América Latina", BID: Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1991, Washington: BID

1991. "Social Security and Economic Adjustment - Restructuring in Latin America and the Caribbean", International Labour Office, Genève: Draft

#### **Podestá, Bruno**

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

#### **Théret, Bruno**

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

1993. "Etat-Providence, intégration des marchés nationaux et restructuration territoriale des Etats. Un dumping social non inéluctable", Annales du Colloque de l'Association d'Economie Sociales - XIIIèmes Journées d'Economie Sociale, Nantes: draft.