



# Democracia, Ciudadanía y Políticas Sociales. Desafíos del Mercosur Social

Miguel Ángel Contreras Natera

## Introducción

Desde comienzos del siglo XXI América del Sur experimentó un conjunto de transformaciones políticas, sociales y económicas que le dieron nuevos impulsos al proceso de integración regional. Una característica central de los cambios y mudanzas institucionales fue la crítica, el cuestionamiento y la búsqueda de alternativas a las políticas de ajuste estructural instrumentadas en la región desde la década de los setenta. En efecto, la ofensiva neoliberal había logrado colonizar teórica, política y culturalmente las orientaciones fundamentales en materia de política económica. El MERCOSUR como realidad geoestratégica (comercial) emerge en un contexto signado por la

hegemonía político-cultural del Consenso de Washington. Desde esta perspectiva, el mercado se convertía en un nuevo principio alocativo que otorgaba prioridades fundamentales al crecimiento económico, la desregulación financiera y la privatización. La desregulación de los mercados financieros, su liberalización, la des-intermediación y la creación de nuevos productos financieros (mercado de derivados) ha multiplicado las posibilidades de obtener beneficios puramente especulativos mediante los cuales se incrementa el capital sin que sea necesario la inversión de las actividades productivas. El Consenso de Washington como paradigma tecno-económico dominante en América Latina no concebía el diseño e instrumentación de políticas sociales que colindaran con la libertad de empresa. Este modelo de gestión empresarial se consolidó con un conjunto de cambios institucionales e innovaciones tecnológicas.

Al concebir la naturaleza humana como de preferencias ilimitadas, la libertad consiste en satisfacerlas, sin otras restricciones que las contraídas voluntariamente. En palabras Friedrich Von Hayek, uno de sus portavoces fundamentales, “tiene que ser la libertad de nuestras actividades económicas que con el derecho a elegir, acarrea inevitablemente el riesgo y la responsabilidad de este derecho” (Hayek, 1985: 135). Visto desde la óptica de Hayek las posibilidades de elección que se le abren a una persona carece de relevancia, ya que: “Por encima de todo, sin embargo, tenemos que reconocer que podemos ser libres y continuar siendo desgraciados. La libertad no significa la posesión de toda clase de bienes o la ausencia de todos los males. Es indudable que ser libre puede significar libertad para morir de hambre, libertad para incurrir en costosas equivocaciones o libertad para correr en busca de riesgos mortales” (Hayek, 1991: 35).

Según los portavoces del Consenso de Washington las consecuencias de la política macroeconómica, en un mediano plazo producirían el llamado *Trickle Down Effect* (Efecto Derrame). Según éste, el progreso económico se derramaría sobre la totalidad de la población, incluyendo a los sectores más pobres. De modo tópico, se consolidaba un proceso de des-institucionalización de la cuestión social en tanto se afianzaba un darwinismo social como nuevo mecanismo de regulación político-económico para la región. Entre las consecuencias previstas en la instrumentación de los programas de ajuste, estaba un rápido

restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos y una reforma del Estado; cumplidos estos objetivos, se pasaría a un período de expansión productiva, según sus portavoces. Sin embargo, los programas de ajuste estructural no trajeron consigo el ansiado crecimiento económico, presentándose persistentes efectos regresivos. Teniendo entre sus efectos el llamado **círculo vicioso del ajuste**, a saber: una vez logrado el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos, en ausencia de una propuesta real para reformar la economía, se perdían los equilibrios, y en consecuencia había que instrumentar un nuevo ajuste, y así sucesivamente.

En términos programáticos las políticas de ajuste estructural implicaban el desmontaje del Estado nacional-popular construido mediante luchas sociales y políticas desde la Segunda Posguerra. En este sentido, el desmantelamiento de los derechos sociales coincidía con la privatización de la salud, la educación y la vivienda y con el retorno de un discurso cimentado en el darwinismo social del siglo XIX. Los derechos sociales se convertían en cuasi-mercados en tanto se afianzaba el imaginario privatizador. A mediados de los noventa se acuña la noción de **pensamiento único** para referirse al dominio omnímodo del neoliberalismo como doctrina del capitalismo posmoderno. El conjunto de efectos de las políticas de ajuste estructural consolidó una geografía de la exclusión con sus concomitantes representaciones de la precariedad, la miseria, la desigualdad y la pobreza en la región.

En este marco las personas en situación de pobreza y la desigualdad social a lo interno de las sociedades nacionales crecieron como consecuencia de la instrumentación de las políticas de ajuste estructural. Acelerando los complejos procesos des-ciudadanización (pérdida de derechos individuales, políticos y sociales) y des-socialización de la población mayoritaria de la región. Este doble proceso profundizó la ruptura de vínculos axiológicos y materiales resquebrajando los tejidos sociales. Por un lado, la marginalidad es el efecto de procedimientos concertados de exclusión social y política. Por el otro, estigmatiza a la población más vulnerable que no puede encontrar un lugar en la organización social (Castel, 2010). En su conjunto las políticas de ajuste estructural apuntaban a la exclusión, precarización y segregación social. La cuestión social, en este contexto, radicaba en la emergencia de supernumerarios (inútiles para la sociedad capitalista), y alrededor

de ellos una nebulosa de situaciones signadas por la precariedad y la incertidumbre respecto del futuro, que atestiguan el crecimiento de la vulnerabilidad social en las últimas décadas (Castel, 1997: 465).

En esta dirección, marginación, fragmentación y vulnerabilidad social son fenómenos concomitantes con la precarización de los mercados de trabajo, deterioro en los niveles de ingreso, progresiva indiferencia hacia las formas modernas de representación política -cuando no-des crédito de las instituciones que las encarnan-, abdicación de políticas estatales encaminadas a fomentar una cultura política coincidente con las expectativas creadas en torno al imaginario político moderno. La nueva cuestión social emergente profundizó los niveles de desigualdad, pobreza, desempleo y exclusión social en la región. “Ese es el caso de esas inmensas zonas de la vida social definidas por el trabajo informal, por el trabajo legal pero precario, por la falta de políticas habitacionales que regulen el mercado de alquileres o que propongan accesos alternativos a la propiedad individual de la vivienda y el de las débiles políticas familiares para el cuidado de la primera infancia” (Kessler y Merklen, 2013: 10). Pero, también, la violencia social, política y simbólica asumió novedosas dimensiones como elemento básico de estructuración de lo social y lo cultural en muchas ciudades de la región. Esta cartografía del desencanto fue desplazándose significativamente como consecuencia de la elección de nuevos gobiernos de carácter nacional, popular y progresista a partir del primer decenio del siglo XXI que consolidó lo que Enrique Dussel caracterizaba como una primavera política en la región.

En las evocadoras palabras de Luiz Inácio Lula da Silva,

El comienzo del siglo XXI ha sido testigo de cambios substanciales 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 estos países los pueblos eligieron democráticamente nuevos gobernantes y decidieron de este modo señalar nuevos rumbos en las orientaciones políticas, económicas, sociales y culturales (Lula da Silva, 2012: 8).

Ciertamente, el desplazamiento de la agenda política estimuló nuevos trazados de fronteras en cuanto a la concepción de la cuestión social que

contrastaba con el **sino** eminentemente neoliberal de la década de los noventa. El nuevo conjunto de políticas sociales instrumentadas por los gobiernos de los países de MERCOSUR lograron contener los efectos regresivos de las políticas de ajuste estructural. En sentido estricto el giro social significó un deslizamiento perceptual y conceptual para pensar otro tipo de desarrollo en correspondencia con las demandas de inclusión social de los movimientos populares y de los sectores más desprotegidos de la región. La centralidad de la cuestión social en la agenda política revalorizó el rol del Estado en la configuración de horizontes normativos en cuanto garantizaba derechos sociales (ciudadanía social) en la misma medida que lograba reconstruir plexos de vida resquebrajados por los ajustes estructurales. Este giro paradigmático implicó la construcción de consensos políticos alrededor de la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos para enfrentar los desafíos de la desigualdad y la pobreza en la región. A nivel MERCOSUR significó la incorporación de otros países de la región al proceso de integración iniciado en la década de los noventa que le dieron un nuevo impulso a la integración regional. “Con el ingreso de Venezuela, pasamos a representar más del 70% del territorio, de la población y del PIB de América del Sur” (Lula da Silva, 2012: 7).

Esta dimensión geoestratégica del MERCOSUR no se circunscribe estrictamente a la lógica comercial. Políticamente, los acuerdos de la Cumbre de Mar de Plata en 2005 se convirtieron en un punto de inflexión geopolítico al derrotar la agenda de los acuerdos de libre comercio (ALCA) promovidos por los Estados Unidos. Sobre todo, implicaron un desplazamiento de la agenda impuesta por el Consenso de Washington y una revalorización global de la región en los ámbitos social y político. La construcción de un horizonte pos-neoliberal fortaleció el carácter estratégico y geopolítico de la región logrando colocar la cuestión social en el centro del debate político global. El giro paradigmático hacia una política del desarrollo ha implicado una mayor distribución económica y un importante acceso al consumo de los sectores populares. Sobre todo, en tanto logró confrontar en el plano de las políticas públicas la separación radical entre la economía y el tejido social económico que es el fundamento de la doctrina neoliberal. Es decir, reorganizó las líneas de escisión entre economía y sociedad permitiendo avanzar en la construcción de una política social que establecía garantías fundamentales para la procura existencial.

Indudablemente, implicó un desplazamiento en las concepciones globales de la economía en la región en cuanto sirvió de suplemento a una revalorización de la persona. Principalmente, por los críticos cuestionamientos a la naturaleza posesiva del imaginario neoliberal. En palabras de Forsthoff, “el hombre desarrolla su existencia dentro de un ámbito constituido por un repertorio de bienes y servicios materiales e inmateriales, en una palabra, por unas posibilidades de existencia a las que Fortshoff designa como espacio vital” (García Pelayo, 1996: 27). Por un lado, el ámbito de acción donde el individuo puede controlar y estructurar intensivamente su existencia por sí mismo se denomina espacio vital dominado. Por el otro, el espacio vital efectivo constituido por la esfera en la que el individuo realiza fácticamente su existencia y constituido por el conjunto de cosas y posibilidades de las que se sirve, pero de las que no tiene control. “Esta necesidad de utilizar bienes y servicios sobre los que carece de poder de ordenación y disposición directa, produce la menesterosidad social, es decir, la inestabilidad de la existencia. Ante ello, le corresponde al Estado como una de sus principales misiones la responsabilidad de la procura existencial de sus ciudadanos (...) llevar a cabo las medidas que aseguren al hombre las posibilidades de existencia que no puede asegurarse por sí mismo” (García Pelayo, 1996: 28). En sentido estricto, la garantía de la procura existencial se convirtió en un objeto fundamental de política social en el marco del giro paradigmático.

La radical irrupción de mudanzas político-culturales en la región desplazó las visiones economicista-comerciales del Tratado de Asunción. Creando condiciones de posibilidad para la instrumentación de un nuevo consenso político que garantice la protección social y fomente la realización de formas de vida digna. En esta dirección, las transformaciones regionales se alinean con la búsqueda de sociedades justas e inclusivas y con la necesidad de repensar la integración social. En cierto modo, “concebir al MERCOSUR es repensarlo en el marco de un proyecto político-estratégico, que incluya tanto aspectos de integración económico-social como aquellos que implican seguir valorando las políticas sociales con perspectiva regional, a los efectos de seguir superando el enfoque utilitarista y economicista del bienestar” (PEAS, 2012: 14).

La necesidad de superar los enfoques utilitaristas del bienestar ha formado parte fundamental de los cambios en la concepción de las políticas sociales en la región. Los importantes aportes del Premio Nobel de la Economía Amartya Sen son esenciales en esta dirección reflexiva. Para él, podemos concebir la persona bajo dos perspectivas diferentes: la de bienestar y la de su condición de agentes. Desde esta perspectiva, la vida de una persona puede considerarse como un conjunto de funcionamientos interrelacionados consistentes en estados y acciones. La realización de una persona puede entenderse como vector de sus funcionamientos. Los funcionamientos pertinentes pueden abarcar tópicos fundamentales como estar suficientemente alimentado, tener buena salud, hasta realizaciones más complejas como ser feliz, tener dignidad y participar en la vida de la comunidad. En consecuencia, los funcionamientos son constitutivos del estado de una persona y la evaluación del bienestar tiene que consistir en una estimación de estos elementos constitutivos (Sen, 1999: 53).

De tal manera, existe una justificación para relacionar la capacidad con el bienestar obtenido y no sólo con la libertad para alcanzar el bienestar. El bienestar de una persona está estrechamente relacionado con consecuciones de realizaciones refinadas. Esta concepción se relaciona con la idea de que la vida buena es también una vida de libertad. El conjunto de capacidades tiene otra función, si se considera que la capacidad de elegir entre alternativas sustanciales es una parte importante de una vida que valga la pena: puede influir directamente en la determinación del bienestar de una persona. En tal ampliación institucional, las interrelaciones entre libertad e igualdad, no pueden ser desplegadas sin incluir las formas institucionales que posibilitan su ejercicio.

La adopción de nuevos enfoques -en los países de la región- permitió poner el acento en políticas redistributivas que colocaban el énfasis en garantizar capacidades y funcionamientos. La cuestión social como nuevo centro de gravedad consolidó las mudanzas sociales y políticas. Y sobre todo, fortaleció la interrelación entre la participación social y la re-conquista de los derechos sociales y culturales. Al mismo tiempo, que ampliaba la agenda del debate regional. Principalmente, por la persistencia en nuestras sociedades de rémoras del racismo y el sexismo que conjuntamente con las históricas divisiones sociales del

trabajo colocaron el peso del ajuste en las mujeres, los jóvenes, los afrodescendientes, las poblaciones indígenas y los pobres. Este cambio paradigmático en la concepción de las políticas sociales interpeló significativamente la agenda e institucionalidad del MERCOSUR. El conjunto de políticas sociales destinadas a enfrentar las desigualdades sociales y la pobreza en la región abarcaban un arco de problemáticas que iban desde la reconstrucción de los tejidos sociales y culturales hasta garantizar ingresos mínimos básicos para el sustento de las familias. Pero, también, se inició un proceso de desmercantilización de los derechos sociales como consecuencia de la revalorización del Estado como garante de la universalidad de los mismos.

En esta dirección en Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela se diseñaron políticas sociales y programas con el objeto de afrontar las dramáticas consecuencias de las políticas de ajuste estructural. En suma, algunas de las políticas y programas más relevantes de estos últimos años son las siguientes: en Argentina: el Programa de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social, los Centros Integradores Comunitarios (CICs), y el Programa Nacional de Personas Mayores; y la Asignación Universal por Hijos; en Brasil: el Plan Brasil Sin Miseria, el Programa Bolsa Familia, y el Registro Único; en Paraguay: el Programa de Transferencia Monetaria con Corresponsabilidad “Tekoporã”, el Programa “Tekoha” de Desarrollo y Apoyo a Asentamientos o núcleos Poblacionales urbanos o suburbanos, y el Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza; en Uruguay: las Asignaciones Familiares, Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social, Plan de Equidad, el Sistema Nacional de Comedores, y la Tarjeta Uruguay Social; en Venezuela: la Misión Alimentación, la Misión Barrio Adentro, y la Gran Misión Vivienda Venezuela; todas ellas se convirtieron en políticas sociales de amplio impacto.

En conjunto se avanzaba hacia un modelo democrático y participativo con inclusión social. Inclusive, se inició un proceso analítico y estadístico para sistematizar, medir y comparar los impactos de las políticas sociales. Este sistema coadyuvara en dos sentidos complementarios entre sí: al perfeccionamiento de las políticas sociales y al diseño de nuevas políticas públicas. El SIMPIS (Sistema de Políticas Sociales e Indicadores Sociales) es el primer Sistema de Información del

MERCOSUR sobre Políticas e Indicadores Sociales de los países de la región. Se propone como un espacio para la producción, sistematización y difusión de información en referencia a políticas e indicadores sociales de los países. El proyecto surgió como una necesidad de los Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR reunidos en la RMADS, donde expresaron su preocupación e interés por generar mecanismos que permitan dar a conocer las diversas prestaciones en políticas sociales que llevan a cabo los países de la región –mediante planes, programas y proyectos, como así también la existencia de indicadores de medición adaptados a las políticas sociales- que puedan dar cuenta de los impactos sociales, económicos y culturales de las políticas públicas en la vida de la población.

En dicho contexto se promueve la construcción de un horizonte normativo, que ha sido trazado en el mandato asignado al Instituto Social de MERCOSUR (CMC No 03/07), de constituirse en una instancia científico-técnica de investigación, promoción, comparación e instrumentación de proyectos sociales regionales en el campo de las políticas sociales con relación a las asimetrías y desequilibrios regionales. Se pretende que en un mediano plazo el ISM se posicione como centro de referencia para el conocimiento sobre políticas e indicadores sociales de la región. A los efectos de establecer un sistema de información armonizado del MERCOSUR en materia social, que sea asistido con una metodología común y sobre la base del trabajo en red científico-técnica para la sostenibilidad de indicadores comunes, el ISM promoverá acciones orientadas a brindar soporte a la construcción y puesta en funcionamiento del SIMPIS. En esta dirección se fortalecerá la capacidad técnica del Instituto en dos áreas sustantivas: Indicadores y Políticas Sociales. El objetivo medular es definir una propuesta de metas e indicadores, acciones/actividades y sus plazos correspondientes para el periodo 2012-2017 del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS).

Entre los objetivos del programa SIMPIS se encuentran:

Contribuir en la producción científica social para la investigación, comparación, sistematización y promoción de indicadores sociales.

Posicionar al ISM como un centro de referencia regional en materia de políticas sociales instrumentadas en la región.

Producir información sustantiva para el diseño e instrumentación de políticas públicas que fortalezcan un modelo de desarrollo democrático, participativo e inclusivo.

Desarrollar experiencias pilotos para mejorar el desempeño de las políticas públicas.

Generar espacios de intercambios de experiencias entre las unidades de diseño, investigación y evaluación de políticas sociales de los Estados partes.

Crear una biblioteca virtual de información analítica y estadística de interés regional y mundial.

## Apuntes finales

La crisis social y política de finales del Siglo XX aceleró un conjunto de innovaciones globales en la región. Las mudanzas políticas crearon nuevos arreglos enunciativos que le otorgaron una prioridad fundamental a la **Cuestión Social**. En palabras de Celso Furtado, “cuando el proyecto social da prioridad a la efectiva mejora de las condiciones de vida de la mayoría de la población, el crecimiento se convierte en desarrollo. Pero este cambio no es espontáneo. Es fruto de la expresión de una voluntad política” (Cordera Campos, 2014: 10). En este sentido, las instituciones, sus prácticas y rutinas sociales cobran sentido normativo cuando sus miembros construyen objetivos cooperativos para la realización del desarrollo. En esta dirección, como consecuencia de las profundas transformaciones planteadas por la primavera política de la región, la combinación de políticas sociales focalizadas hacia los sectores más vulnerables conjuntamente con la universalización de los derechos sociales planteó nuevos desafíos a la democracia. La aparición del debate democrático sobre los derechos políticos y sociales para amplios sectores de la población históricamente excluida se posicionó como consecuencia de las luchas por el reconocimiento del derecho a tener derechos. En tanto se inició un proceso en toda la región de diseños alternativos de democracia y desarrollo. Las interrelaciones recíprocas entre los índices de crecimiento económico y las políticas redistributivas marcaron con su impronta la necesidad de una política del desarrollo, logrando superar

el funcionalismo teórico-práctico de autonomía de las esferas de la política económica y la política social. La construcción de políticas integrales contrastaba con las visiones compensatorias en materia de política social.

En términos institucionales, el MERCOSUR incorporaba la agenda social dentro de sus proyecciones político-económicas reconfigurando los alcances iniciales del Tratado de Asunción. Las innovaciones en el diseño de las instituciones emergentes suponían el fortalecimiento de la Cuestión Social como centro de gravedad político. Un corolario del nuevo paisaje del MERCOSUR, en sus prácticas, resoluciones y acuerdos lo tenemos en la creación del conjunto de instituciones que amplían y diversifican la trayectoria de la integración regional. En este sentido, el Instituto Social de MERCOSUR, la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMASM), la figura del Alto Representante General del MERCOSUR (ARGM) con la Unidad de Participación Social (UPS) como ente adscrito y en último término el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH), forman parte simultáneamente de la nueva taxonomía conceptual y formal en materia de integración regional. La reconfiguración del proceso global de integración se ha venido consolidando con los arreglos institucionales vinculados a este cambio paradigmático. En términos programáticos, la Dimensión Social del MERCOSUR ha logrado que confluyan las demandas largamente postergadas de los movimientos sociales y populares en los temas de la agenda política de la integración regional. El camino recorrido ha permitido construir un sólido programa teórico-práctico que forma parte del acervo común de la región, al mismo tiempo que, contribuye en la conformación de un horizonte normativo democrático, participativo, justo e inclusivo.

Simultáneamente, los acuerdos políticos bosquejados en la “Declaración de Principios del MERCOSUR Social” firmada por los ministros en la XIII Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR el día 23 de Noviembre de 2007 en Montevideo delimitaron los contenidos fundamentales que deben adoptarse en materia de políticas sociales. El tránsito de políticas focalizadas, asistencialistas y compensatorias hacia un modelo universalista en cuanto a sus alcances supone la constatación fáctica del cambio

paradigmático. El programa político-económico del Consenso de Washington basado en una supuesta naturaleza humana egoísta, competitiva e individualista que contribuyó a la destrucción de plexos de vida ha perdido fuerza hegemónica en la región. Entretanto el crecimiento del consumo, la mayor igualdad de oportunidades, la extensión de la protección social, la mayor participación en la cultura y el tiempo libre, la redistribución como mecanismo de regulación social y política construyen los nuevos consensos de la Cuestión Social.

En palabras de Amartya Sen, “vivir en una sociedad que da derechos de acceso a recursos sociales – seguro de empleo, educación, atención sanitaria, servicios sociales, etc., hace que las personas tengan a su disposición un conjunto mayor de bienes que en aquellas sociedades cuyas estructuras no están así dispuestas” (Sen, 1997: 25). En todo caso, el bienestar social supone la capacidad real (libertad reflexiva) que ofrece el Estado y la sociedad a las personas para ejercer acciones que le permitan lograr funcionamientos dignos. Al incorporar, la dimensión de los derechos, las subjetividades y la ampliación de la esfera pública se manifiesta un vínculo constitutivo entre una democracia revisitada y una ampliación de la esfera de los derechos. En síntesis, el contenido del derecho a tener derechos se define como el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, directamente o mediante compra con dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.

Este desplazamiento paradigmático en el campo de lo político-estratégico se evidenció con el conjunto de políticas sociales que impulsaron los gobiernos nacional, popular y progresistas para enfrentar las consecuencias políticas, sociales y económicas de los programas de ajuste estructural. Políticas que tenían como centro medular la garantía de derechos. La nueva cuestión social tenía una doble dimensión: por un lado, la garantía de los derechos sociales por la vía de una revalorización del Estado, por el otro, crear las condiciones políticas y subjetivas para el ejercicio de los derechos sociales. Es decir, la complementación entre derechos políticos y derechos sociales para la consecución de un enfoque integral de los derechos.

A finales del siglo XX, los Estados-nación de la región enfrentaban procesos de autodisolución, desintegración, violencia y desnacionalización consecuencia de la ofensiva neoliberal y posmoderna de la lógica competitiva del mercado. La globalización neoliberal apuntaba directamente a minar los principios de autodeterminación y soberanía nacional de inspiración westfaliana. Antes al contrario, a principios del Siglo XXI, un conjunto de procesos socio-históricos contribuyeron a producir un cambio paradigmático en el campo social y político resquebrajando la hegemonía del Consenso de Washington. La recuperación del rol del Estado en la definición de una política de desarrollo fortaleció el enfoque centrado en la garantía de los derechos como ejes transversales de la justicia social. La nueva agenda de la Dimensión Social del MERCOSUR se consolida en un contexto de profundas transformaciones globales. Por tanto, las acuciantes dinámicas geoestratégicas y geopolíticas que acontecen en el sistema histórico capitalista interpelan y desafían la política de integración regional. En consecuencia, las políticas sociales en sus definiciones programáticas, impactos y alcances societales están sujetas a tensiones y conflictos immanentes a su lógica interna en un ambiente estrictamente estocástico. De allí, la relevancia política que adquiere el proceso de integración regional con sus necesidades reflexivas, resolutorias y prácticas. Desde la perspectiva institucional, el MERCOSUR con su acumulación de fuerzas, aprendizajes y sus nuevos horizontes enfrenta una hoja de ruta que tiene en el Plan Estratégico de Acción Social<sup>1</sup> (PEAS), sus objetivos prioritarios, las garantías y directrices para materializar en el ámbito regional de la integración la cuestión social del MERCOSUR.

En términos programáticos, el PEAS como documento fundacional “es un instrumento fundamental para articular y desarrollar acciones específicas, integrales e intersectoriales, que consoliden la Dimensión Social del MERCOSUR” (PEAS, 2012: 38). En sus artículos 1 y 2 se definen los objetos del Plan y sus agentes políticos y financieros. De modo tópico, constituye un avance en la construcción de un consenso social y político para la región en materia de inclusión social. La instrumentación del PEAS exige colaborar, complementar y construir sinergias institucionales a lo interno del MERCOSUR. La oportunidad estratégica de avanzar en la consolidación definitiva de la Cuestión Social es uno de los retos más acuciantes de la integración regional.

La revalorización de un Estado garante de derechos y justicia social supone un medio esencial para alcanzar sociedades democráticas, participativas, justas e inclusivas. La forma que imaginaron los próceres independentistas la **Patria Grande** sigue siendo un horizonte normativo necesario para las generaciones actuales y futuras.

En el ámbito de la dimensión social del MERCOSUR, se ha consolidado un compromiso mancomunado a nivel gubernamental, para transformar al MERCOSUR en un espacio inclusivo que fortalezca los derechos de ciudadanía en sus dimensiones individuales, políticas, económicas, sociales, culturales y territoriales. El desarrollo de las sociedades de la región exige una reforma profundamente social del Estado. Para reconstruir los tejidos y procesos sociales que implique un reacomodo radical de condiciones de vida axiológicas y materiales de dignidad. El derecho al desarrollo es anterior a la universalización de los derechos humanos. Solo, en este contexto, adquieren sentido los compromisos por construir sociedades democráticas, justas e inclusivas.

Este compromiso político-social se encuentra en un punto de inflexión como consecuencia de los efectos de la crisis del 2008, y sobre todo, por la irrupción de la crisis económica y política en el bloque. Ciertamente, los efectos de estos cambios económicos en los últimos años ha permitido la irrupción del discurso neoliberal con sus representaciones mercantilizadas de la realidad. El cambio de gobierno en Argentina y las crisis políticas en Brasil y Venezuela apuntan a reconfiguraciones a lo interno del bloque regional. Principalmente, por la emergencia de una Gestalt centrada en la restauración conservadora del programa económico del neoliberalismo con su retórica de austeridad fiscal. Independientemente de los fracasos políticos, económico y sociales de la doctrina neoliberal su retorno evidencia los agujeros de legitimidad que se fortalecieron con la crisis de 2008. El asedio del Tratado del Pacífico Norte y las negociaciones con la Unión Europea apuntan a tensionar al bloque regional con el fortalecimiento de fuerzas centrifugas que cuestionan los objetivos alcanzados como consecuencia del giro social en los últimos años. La crisis de 2008 redescubre la retórica neoliberal fortaleciendo a los agentes del capital transnacional en la región. La integración regional se encuentra en un punto de inflexión fundamental. Primero, a lo interno se consolidan fuerzas centrifugas que apuntan a fortalecer dinámicas externas al bloque.

Sobre todo, en cuanto el fracaso de la política del ALCA retorna con aliados internos del bloque en la forma del Tratado del Pacífico Norte con sus concomitantes consecuencias. Segundo, el resquebrajamiento de las correlaciones de fuerzas político-electorales desintegra la institucionalidad construida en los últimos diez años alrededor del giro social. Por último, la fraseología neoliberal implica el retorno en la forma de restauración conservadora del imaginario de las políticas de ajuste estructural del Consenso de Washington.

Los retos fundamentales del MERCOSUR Social se encuentran en la necesidad de recuperar la senda de crecimiento económico, inversión productiva e inversión social. La ampliación y profundización de la cuestión social pasa por incorporar al empresariado en las dinámicas sociales y políticas de América Latina. Este objetivo es central en tanto la fiscalidad es un indicador fundamental de la justicia social, y por consiguiente, una palanca para la acción colectiva y la democracia. La fiscalidad justa es una condición indispensable para recuperar la senda del desarrollo regional. El objeto es fortalecer la interrelación institucional entre un modelo empresarial con el bienestar social de la sociedad pensada como un todo. En términos taxativos se hace necesario proyectar un modelo de desarrollo de mediano y largo plazo con mecanismos de profundización de la democracia. Desarrollo, derechos de ciudadanía y democracia se convierten en los tópicos centrales del debate político-social en la región. Indudablemente, los campos de fuerzas entre políticas de restauración neoliberal y las políticas de inclusión y desarrollo definirán las configuraciones, los conceptos y las representaciones de las sociedades de la región. De allí, la tarea urgente de trazar en la esfera del conocimiento científico la lucha por la democracia, los derechos y el desarrollo como una necesidad ineludible para construir sociedades justas, democráticas y plurales.

## NOTAS

1. Disponible en sitio web del Instituto Social del MERCOSUR, <http://ismercosur.org/doc/PEAS-espanol-web.pdf>

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Castel, Robert (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica de salariado*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Castel, Robert (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: F.C.E.
- Cordera Campos, Rolando (2014). “El desarrollo ayer y hoy: Idea y Utopía” en *Revista CEPAL 113*, agosto, Santiago de Chile: CEPAL.
- García-Pelayo, Manuel (1996). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad.
- Hayek, Friedrich (1985). *Derecho, legislación y libertad. Una nueva formulación de los principios liberales de justicia y la economía política*. Madrid: Unión Editorial.
- Hayek, Friedrich (1991). *Los fundamentos de la libertad*. Madrid: Unión Editorial.
- Kessler, Gabriel y Merklen, Denis (2013). “Una introducción cruzando el Atlántico” en *VVAA Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Lula da Silva, Luiz Inácio (2012). “Prologo” en *La Dimensión Social del MERCOSUR*, ISM, Asunción.
- PEAS (2012). *Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR*, ISM, Asunción.
- Sen, Amartya (1997). *Bienestar, justicia y mercado*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Sen, Amartya (1999). *Sobre ética y economía*. Madrid: Alianza Editorial.

## RESUMEN

### **Democracia, Ciudadanía y Políticas Sociales. Desafíos del Mercosur Social**

De modo tópico el presente trabajo intenta reconstruir sucintamente el giro social de MERCOSUR a principios del siglo XXI. Inicialmente, presenta las coordenadas de las políticas de ajuste estructural inspiradas

en el Consenso de Washington con sus concomitantes consecuencias de exclusión social. Partiendo de las consideraciones teóricas de la obra de Friedrich von Hayek se establecen los elementos programáticos de la influencia neoliberal en la región. Posteriormente, se explora el desplazamiento político-cultural que significó el giro social en el continente. Signada por la elección de gobiernos de izquierda con los nuevos acentos en la inclusión, la democracia y la garantía de derechos sociales América Latina experimentó profundos cambios en el orden político, cultural, social y económico que fueron caracterizados como un cambio de época. La resignificación de las políticas sociales implicó entre otros aspectos medulares mejoras progresivas y crecientes de la población en general. Por último, se bosquejan los profundos dilemas y desafíos que presenta la región como consecuencia de la crisis global de 2008.

#### ABSTRACT

#### **Democracy, Citizenship and Social Policies. Challenges of the Social MERCOSUR**

This paper tries to briefly reconstruct the social shift of MERCOSUR in the early twenty-first century. Firstly, it presents the coordinates of the structural adjustment policies inspired by the Washington Consensus with its concomitant consequences of social exclusion. Based on the theoretical considerations of Friedrich von Hayek's work, programmatic elements of neoliberal influence are established in the region. Secondly, the political and cultural movement that marked the social shift in the continent is explored. Marked by the election of leftist governments with new accents on inclusion, democracy and guarantee of social rights, Latin America experienced deep changes in the political, cultural, social and economic order that were characterized as a change of era. Redefining social policies among other key aspects involved progressive and incremental improvements in the general population. Finally, deep dilemmas and challenges of the region as a result of the global crisis of 2008 are outlined.

SUMMARIO

**Democracia, Cidadania e Políticas Sociais.  
Desafios do Mercosul Social**

Como maneira introdutória o presente trabalho intenta reconstruir brevemente o giro social do MERCOSUL a começos do século XXI. Inicialmente, apresenta as coordenadas das políticas do ajuste estrutural inspiradas no Consenso de Washington com suas conseqüências de exclusão social. Partindo das considerações teóricas da obra do Friedrich Von Hayek se estabelecem os elementos programáticos da influência neoliberal na região. Posteriormente, explora-se o deslocamento político-cultural que significou o giro social no continente. Assinada pela eleição dos governos de esquerda com os novos acentos na inclusão, a democracia e a garantia dos direitos sociais América Latina experimentou profundas mudanças de ordem político, cultural, social e econômico que foram caracterizadas como uma mudança de época. A resignificação das políticas sociais implicou entre outros aspectos medulares melhoras progressivas e crescentes da população em geral. Por último, se bosquejam os profundos dilemas e desafios que se apresentam na região como conseqüência da crise global de 2008.