

Dimensión Social del MERCOSUR. Avances en la constitución de una ciudadanía regional.

Marcelo Setaro

Jefe de Investigación del Instituto Social del Mercosur (ISM)

msetaro@ismercosur.org

Carmen Garcia

Técnica del Departamento de Investigación del ISM

cgarcia@ismercosur.org

Vera Nogueira

Docente investigadora de Universidad Federal de Santa Catalina, Brasil

Resumen: Este artículo revisa el armado normativo e institucional que el MERCOSUR ha edificado en torno a la dimensión social de la integración. Partiendo de la base que el proyecto integrador no se agota en la faz comercial, se identifican instituciones y normativas claves tales como el Estatuto de la Ciudadanía y otras normas vinculadas, evaluando avances en su implementación. Por otro lado se incorpora una mirada sobre territorio y personas, haciendo foco en las zonas fronterizas del MERCOSUR, en tanto “laboratorios de la integración”. Sobresalen los sistemas de educación donde se presencia mayores grados de convergencia normativa y sustantiva, en el campo de la Salud Pública, sobresale la necesidad de abordar temas en forma integral de ambos lados de la frontera. En cuanto a acciones de Protección Social y Asistencia Social existe un marco de gran heterogeneidad en los enfoques y las estructuras de intervención cada uno de los Estados.

Palabras Claves: Dimensión Social, MERCOSUR, ciudadanía.

Abstract: This article reviews the regulatory and institutional framework that MERCOSUR has built around the social dimension of integration. On the basis that the integrating project is not exhausted in the commercial area, key institutions and regulations such as the Statute of Citizenship and other related regulations are identified, evaluating progress in its implementation. On the other hand, a view on territory and people is incorporated, focusing on the border areas of MERCOSUR, as “integration laboratories”. Education systems stand out where there are greater degrees of normative and substantive convergence, in the field of Public Health, the need to address issues comprehensively on both sides of the border stands out. Regarding Social Protection and Social Assistance actions, there is a framework of great heterogeneity in the approaches and intervention structures of each of the States

Keywords: Social Dimension, MERCOSUR, citizenship

Introducción

La perspectiva de celebración de un aniversario puede generar sentimientos contradictorios en las personas y en las instituciones. En verdad, desde el momento de su creación, el MERCOSUR ha vivenciado diversos períodos de cuestionamiento al proyecto integrador, en donde se suceden períodos de estancamiento y de relanzamiento. El momento presente no es excepción, aunque la reciente aprobación del acuerdo largamente negociado entre la Unión Europea (UE)-MERCOSUR viene a agregar nuevos condimentos, en un contexto global de crecientes críticas y amenazas al sistema multilateral.

La firma del acuerdo con la Unión Europea vuelve a recordarnos que, más allá de las divergencias ideológicas dentro del bloque, la perenne apuesta por la reforma del MERCOSUR es un claro indicador de la resiliencia de este proyecto regional que se afirma en la relación argentino-brasileña. Como señala Caballero (2019), la vigencia del proyecto regional, en su potencial de officiar como un mecanismo defensivo dentro de una economía globalizada, está en su carácter de "...baluarte frente al riesgo de creciente irrelevancia de estos países en el hipotético caso de que un escenario de fragmentación político-comercial y multilateralismo selectivo se fuera consolidando". (Caballero, 2019: 9)¹.

Resulta evidente que, en estos últimos tiempos, a la luz de diversos cambios de orientación política de los gobiernos nacionales, se ha gestado un cierto consenso dentro del bloque sobre la necesidad de repensar el futuro del esquema de integración regional. Estos nuevos enfoques parecen adoptar una mirada de regionalismo ligero o liviano, como ha sido caracterizado por Sanahuja (2017), con una apuesta deliberada a generar una menor densidad institucional, a contrapelo de ensayos anteriores que trataban de emular la experiencia europea.

Las dificultades económicas, comerciales y políticas contribuyen a afirmar la idea de que nos encontramos frente a una encrucijada para la región. Según las visiones de Rozemberg et al (2019a) y Rozemberg y Gaya (2019b) los debates se han consolidado en torno a tres aspectos centrales de funcionamiento del bloque: la estructura y funcionamiento del Arancel Externo Común (AEC), las dificultades para concretar negociaciones externas y los obstáculos a la libre circulación comercial en la intrazona. El reclamo parece volcarse enteramente hacia la necesidad de impulsar el comercio de los países del bloque con el resto del mundo².

¹ Según Nolte (2019), la experiencia nos demuestra que los grandes actores globales prefieren procesar sus acercamientos y negociaciones comerciales con espacios regionales, tal es el caso de China y la Unión Europea.

² Voces críticas, como Meissner (2017), Caetano (2019) y Sanahuja (2019), indican que el proceso de integración comienza a tomar orientaciones de corte liberal-conservador. Sin negar esas nuevas orientaciones, el foco de este artículo está, antes que en la prospectiva, en el análisis de los activos institucionales que fueron generados durante estas décadas por el Mercosur.

En realidad, estas críticas reflejan un rasgo estructural de las economías latinoamericanas, antes que un déficit en el diseño de las instituciones de la integración. En verdad, Latinoamérica se caracteriza por la baja intensidad en sus relaciones comerciales intrarregionales, en comparación con la fuerte articulación extrarregional de su sector primario exportador. Son estos factores los que definen a una región de baja integración y de alta porosidad, frente a las fuerzas centrífugas que tironean nuestra región. Resulta claro que las presiones comerciales de EUA, China y la Unión Europea, tironean y fragmentan a todo el continente latinoamericano (Nolte, 2019). Frente a esas tensiones, parece fundamental apostar a la cohesión de nuestra región, reforzando los lazos y vínculos que ofrecen nuestras instituciones regionales, para afirmar la autonomía de los pueblos de esta parte del mundo.

El objetivo de este artículo es repasar el armado institucional que el MERCOSUR ha construido en sus casi treinta años de vida en torno a la dimensión social de la integración. Repasa instituciones y normativas, evalúa su implementación y sus resultados, tratando de realizar un balance de los logros. En un mundo que parece fragmentarse a pasos agigantados, el MERCOSUR sigue siendo una apuesta a la conformación de una identidad y una voz diferenciada, dentro del poco amigable concierto global.

Como ha sido destacado en estudios comparativos sobre procesos de integración regional, el MERCOSUR se destaca por la implementación de nuevos dispositivos sociales dentro de la agenda de la integración, que enriquecieron su vocación original por la construcción de capacidades de inserción en la economía global. Esto ha sido caracterizado por algunos autores como parte de una agenda post-hegemónica o post-neoliberal, como afirman Riggiozzi y Tussie (2018) y también Wylde (2018), al incorporar nuevas dimensiones sociales a la preocupación comercial original. En sustancia, estos desarrollos ponen sobre la mesa la idea de una ciudadanía democrática regional.

En tal sentido, como parte de esta vocación por la construcción de esta forma de ciudadanía regional, el MERCOSUR ha establecido un ambicioso plan de implementación, que espera concretar cuando se celebren los 30 años de la firma del Tratado de Asunción (en 2021). Importa entonces establecer un balance respecto a los principales obstáculos y dificultades que se le ha presentado a este proyecto, así como también destacar los logros alcanzados en materia de las políticas sociales regionales impulsadas en estos años.

Para realizar ese balance, resulta fundamental considerar las dimensiones claves del proyecto de ciudadanía regional, así como su materialización en las personas. En este artículo se identificarán las principales políticas sociales regionales que se han implementado en la región. Por otro lado, procurará tener un aterrizaje en territorio, poniendo el foco sobre las zonas fronterizas del MERCOSUR, bajo la idea de Desiderá Neto y Penha (2017) de considerar a estos territorios como el principal “laboratorio de la integración”. Por la fluidez de los intercambios, la estrechez de los vínculos económicos, culturales y sociales, pero también por

su propia condición periférica respecto a los centros gubernamentales, la frontera aparece como un espacio privilegiado para valorar el proceso integrador.

A continuación, el trabajo se divide en cuatro partes. La primera aborda el problema conceptual de la relación entre globalización, gobernanza regional y políticas sociales. El segundo punto describe los aspectos institucionales de la gobernanza del MERCOSUR y el proceso de elaboración de las políticas sociales regionales. En la sección tercera, se aborda la estructura y los contenidos de la agenda social del bloque. Posteriormente, la sección cuarta realiza una caracterización de cuatro políticas sociales clave: las acciones de cohesión social del FOCEM, las políticas educativas para la movilidad profesional en la región, el acuerdo de seguridad social regional y el acuerdo de residencia del Mercosur. La sección quinta revisa la experiencia de acceso a derechos sociales en 12 ciudades fronterizas del MERCOSUR, realizado a partir de 50 entrevistas en profundidad con gestores locales de políticas sociales. La última sección presenta las conclusiones de este artículo.

1.- Globalización y Políticas Sociales

El célebre Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, estableció que la globalización "...está produciendo resultados desiguales entre los países y dentro de ellos. Se está creando riqueza, pero son demasiados los países y las personas que no participan de los beneficios, a los que apenas se tiene en cuenta, o se ignora totalmente, a la hora de configurar el proceso. Para una gran mayoría de mujeres y hombres, la globalización no ha sido capaz de satisfacer sus aspiraciones sencillas y legítimas de lograr un trabajo decente y un futuro mejor para sus hijos. Muchos de ellos viven en el limbo de la economía informal, sin derechos reconocidos y en países pobres que subsisten de forma precaria y al margen de la economía global. Incluso en los países con buenos resultados económicos hay trabajadores y comunidades que se han visto perjudicados...". (ONU, 2004: X)

De acuerdo a Bianculli y Ribeiro Hoffman (2016), en el contexto de la globalización, los sistemas de protección de social de los estados nacionales experimentan grandes y crecientes dificultades para proveer servicios sociales. Según Deacon (2007), el debate ha estado concentrado en las posibilidades y los límites de los Estados de dar respuestas sociales adecuadas, en un contexto de creciente movilidad internacional de personas, finanzas e ideas, junto a la transformación de las escalas en la producción y distribución de bienes y servicios. La liberalización comercial y la creciente competencia internacional por la inversión productiva, genera presiones enormes sobre la capacidad de las sociedades para financiar la provisión de servicios sociales básicos y generar empleo decente.

En realidad, siguiendo a Deacon (2007), la insuficiente capacidad de los Estados para brindar respuestas a problemas que tienen una naturaleza global, solo puede ser corregida mediante acciones coordinadas y consensuadas en el campo de la cooperación

intergubernamental. Así, los procesos de globalización exigen de respuestas consensuadas, de políticas sociales de corte transnacional, que tengan un grado de coherencia y complementariedad significativas con las políticas nacionales, maximizando su efectividad.

De acuerdo con la literatura comparativa, las políticas públicas transnacionales pueden gestarse tanto a nivel bilateral, global o regional. Las formaciones regionales ofrecen ventajas relevantes, en relación a los marcos globales de políticas, debido al hecho de compartir similares legados culturales, legales y políticos, generados a partir de la vecindad geográfica histórica. Las regiones también ofrecen una mayor claridad en cuanto a las necesidades y los objetivos de la cooperación, a diferencia de los ámbitos globales.

De acuerdo con Deacon et al (2007) y Yeates (2014), las políticas transnacionales o regionales nos permitirían gestionar una serie de impactos negativos del fenómeno globalizador. En primer lugar, evitar que los países ingresen en procesos de “competencia descendente”, reduciendo sus estándares nacionales de protección social, a fin de atraer a los inversores. En segundo, desarrollar escalas adecuadas para emprendimientos sociales de magnitud, tales como centros de formación superior o servicios de salud altamente especializados. También la posibilidad de gestionar mejor ciertos problemas de escala regional, por como ejemplo en el campo de la agricultura o en el plano medioambiental, a partir de la mancomunación de riesgos. Por último, permite también fortalecer las voces de los pequeños estados, consensuando posturas y enfoques regionales, logrando un mayor impacto en los ámbitos de la gobernanza globales.

En términos generales, las políticas sociales regionales pueden ser definidas como intervenciones colectivas que impactan en el bienestar de las personas. Pero también pueden ser definidas, siguiendo a ISM (2017), como aquellas acciones públicas que se enfocan en servicios sociales como educación, salud, empleo y seguridad social, vivienda y acceso a energía y agua potable. Para Deacon (2007), la política social trata básicamente de intervenciones públicas de redistribución, de regulación y de definición de derechos, con el fin de modificar relaciones sociales e impactar en los resultados de las actividades económicas³.

De esta manera, las políticas sociales regionales pueden promover el desarrollo de mecanismos de Redistribución, como por ejemplo a través de fondos regionales de inversiones en infraestructuras de alto impacto social. También pueden promover mecanismos de Regulación Social, estableciendo estándares regionales de capacitación, salud y seguridad laboral. Por otro lado, puede promover derechos sociales, por ejemplo, al crear estatutos o cartas de derechos ciudadanos, que son respaldados por mecanismos institucionales como una corte regional o la figura de Ombudsman. Además de estos tres mecanismos, el ámbito regional

³ En este campo de estudio, la definición de políticas sociales de Bob Deacon se ha popularizado en la idea de la triple R del campo social (Social Redistribution, Social Regulation and Social Rights).

puede favorecer el aprendizaje y la cooperación, a partir de las experiencias exitosas y buenas prácticas locales, que pueden ser escaladas regionalmente. (Skaach)

En términos teóricos, un mundo estructurado en torno a regiones que cuenten una fuerte dimensión social puede ser base para un modelo de gobernanza social global más equilibrado. Los países y regiones del sur global pueden verse fortalecidas frente a las amenazas que ofrece la globalización económica, ofreciendo un frente común basado en sus intereses compartidos. Las formaciones regionales pueden ser un arreglo eficiente para la gestión de sus recursos financieros y productivos, además de su fuerza de trabajo. De esta manera, las regiones pueden tener una postura activa frente al fenómeno de remodelación de la división internacional del trabajo, el comercio y la producción, estableciendo marcos regulatorios que se ajusten a prioridades acordadas regionalmente. (Yeates, 2001 y 2005).

2.- Políticas sociales regionales en el MERCOSUR

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) surge en 1991 con la firma del Tratado de Asunción por parte de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En su preámbulo establece que la “...ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social”. Por tanto, este tratado es una estrategia de integración regional que desde su mismo origen estableció objetivos más ambiciosos que la simple dimensión comercial.

El Protocolo de Ouro Preto de 1994 terminó de definir la estructura de gobernanza de este bloque. El protocolo definió tres órganos decisorios de naturaleza intergubernamental. En primer lugar, el Consejo Mercado Común (CMC) es responsable de conducir el proceso de integración a través de Decisiones obligatorias, que son adoptadas por consenso de los Estados Parte. El Grupo Mercado Común (GMC), es el órgano ejecutivo responsable de la gestión ordinaria del bloque, a través de Resoluciones que son obligatorias para los Estados. Por último, la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), responsable de asistir al GMC en la supervisión de la aplicación de los instrumentos de política comercial comunes⁴.

Según García et al (2018: 6-7), la Gobernanza regional es una práctica de construcción de respuestas colectivas, que involucra la presencia de múltiples actores estatales, sectoriales y sociales, que en su accionar superan las esferas de los Estados nacionales. Para Riggiozi y Wylde (2018: 1-11), la Gobernanza refiere a como las instituciones regulan los procesos económicos, sociales y políticos, mediante los cuales el poder de los actores se despliega para definir e implementar decisiones y modelar resultados. En términos prácticos, implica gestionar las diferentes estrategias que actores estatales y no estatales ponen en juego para hacer valer sus agendas. En el caso de Sudamérica, la idea de Gobernanza se complejiza, porque pone en

⁴ Las Cancillerías de los Estados Parte, más los Ministerios de Economía y los Bancos Centrales, son quienes integran a estos tres órganos.

cuestión la capacidad de nuestros estados para sostener democracias capaces de romper con viejas desigualdades económicas y sociales, gestionando conflictos que surgen frente a las ingentes demandas de inclusión política y social.

Es importante recordar que el MERCOSUR tiene profundas raíces históricas, que imbrican a sus países en forma social, económica y culturalmente. Como ha sido destacado en OIM (2018) y ISM (2019), el Cono Sur y los territorios que conforman la Cuenca del Plata, constituyen uno de los cinco grandes sistemas migratorios del mundo. La circulación de personas, entre polos de atracción y de expulsión de fuerza de trabajo, es un claro indicador de esto. Este sistema en buena medida precede a la consolidación de los estados nacionales, y son reforzados por los procesos específicos de desarrollo que han vivido estos países. (OIM, 2018 y ISM, 2019)

Como se afirmó anteriormente, la gobernanza del MERCOSUR está coronada por el Consejo del Mercado Común (CMC) y el Grupo Mercado Común (GMC), y se integra por representantes de los cuatro países en todos los niveles de actuación. De esa estructura se desprenden una serie de reuniones especializadas, de alto nivel político y técnico, responsables de generar orientaciones y asesorar sobre el proceso integrador en sus más diversas dimensiones. Ese marco facilitador permite que economías tan disímiles puedan procesar sus diferencias y establecer orientaciones para una agenda común del desarrollo.

Según Meissner, K. (2017: 149-150), aunque el marco institucional del MERCOSUR fue modelado a partir de los ejemplos que ofrece la experiencia de la Unión Europea, éste siempre conservo su carácter fuertemente intergubernamental. Las decisiones del bloque exigen del consenso entre los Estados Parte, y se carece de formas de organización supranacionales. Los organismos más importantes del bloque (CMC, GMC, CCM) se integran por representantes de los estados miembros y requieren obligatoriamente de su concurso para formar decisiones colectivas.

Según Torrent, R. y Lavopa, F. (2010: 110-15), el MERCOSUR tiene un proceso de generación de normas condicionado por los posicionamientos de los estados en dos niveles diferentes. El artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto determina que el proceso de elaboración normativa regional se basa en el consenso entre los estados. Pero la norma recién adquiere valor cuando los países las incorporan efectivamente en sus ordenamientos jurídicos nacionales. Entonces, el Protocolo establece un sistema de doble veto en la producción de una norma regional. Entonces, el MERCOSUR carece de un proceso “autónomo” de generación de normas, ya que las normativas producidas en el nivel regional deben ser remitidas a los parlamentos nacionales para su internalización.

En el plano del diseño sustantivo de las iniciativas de políticas regionales, el MERCOSUR cuenta con una serie de reuniones sectoriales, de naturaleza ministerial y técnica,

vinculadas al Empleo y Seguridad Social, Educación, Salud y Asistencia Social. También existen espacios de coordinación territorial, como ser el SGT 18 Integración Fronteriza, o el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR). Estos diversos ámbitos cuentan con sus planes de trabajo y orientaciones específicas para la construcción del espacio político, social y económico común del bloque. Esas orientaciones técnicas son luego procesadas por los órganos de decisión política superior, para convertirlos en políticas regionales obligatorias para cada uno de los Estados Parte.

Entonces, frente a la compleja agenda del desarrollo social regional, el MERCOSUR cuenta con una armazón institucional, compleja y sofisticada, sobre la cual establecer objetivos compartidos, colaboraciones y enfoques comunes frente a las múltiples agendas del desarrollo global. Por ejemplo, con la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMASM), un ámbito intersectorial que reúne todas las carteras especializadas en los temas amplios de la política social: Asistencia Social, Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, de los cuales dependen grupos de trabajo encargados del diseño de iniciativas, normativas y regulaciones, vinculadas al proceso de integración regional⁵.

3.- La agenda de la dimensión social regional

Biancully y Ribeiro Hoffman (2016: 14-15), plantean que la agenda original del bloque tuvo su énfasis en los procesos de creación del mercado interno y en la liberalización comercial. No obstante, la temprana creación del Subgrupo Técnico sobre Trabajo (SGT N°10), abordaría las cuestiones vinculadas a las relaciones laborales, empleo y asuntos migratorios, formación técnica, salud y seguridad ocupacional, seguros sociales y costos laborales, armonización de estándares laborales. Producto de esta primera etapa son el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social (1997) y la Declaración Sociolaboral (1998). También desarrollo en los campos de educación y salud, donde las iniciativas pasan por la cooperación intergubernamental, buscando promover la armonización de estándares regionales en esos campos. Hasta este punto, los avances eran compatibles con el proyecto de integración regional de inspiración neoliberal.

Superada la crisis económica de 1999-2001, se procesa un profundo giro en la estrategia política del bloque, que se expresa en un mayor compromiso con la Dimensión Social de la integración. Como demuestra Hartlapp (2016: 109-114), el desarrollo de normativas sociales del MERCOSUR muestra una moderada expansión durante sus primeros diez años (Decisiones y Resoluciones). A partir de 2005 hay un salto en la producción de normativas sociales del bloque, asociadas a la implementación de nuevos organismos y dispositivos institucionales en el campo social.

⁵ La CCMASM cuenta con la asistencia de organismos técnicos especializados del bloque, como el Instituto Social del MERCOSUR (ISM), creado en el año 2007.

Coincide con esta visión un estudio del ISM (2018a), que marca que durante el período 2010-2017 se aprobaron 57 normas referidas a Educación, Salud, Seguridad Social y Trabajo, Asistencia Social (Decisiones, Resoluciones y Recomendaciones). Pero además de ello, en ese mismo estudio se indica la existencia de un total de 82 acuerdos bilaterales entre los países del bloque, que regulan diversos aspectos de las relaciones entre estos países (Acuerdos, Convenios, Memorandos y ajustes complementarios). Podríamos decir que la densidad normativa es un indicador de la intensidad y volumen de las relaciones entre estos países.

Según Yeates (2014), el avance en las políticas sociales regionales se puede observar en distintos bloques regionales, no solo en MERCOSUR. En una extensa revisión de organismos de integración regional (un total de 13, de cuatro continentes), se observan progresos alentadores en esferas correspondientes a las políticas sociales regionales, a saber: Redistribución, Regulación Social, Derechos Sociales, Cooperación e Intercambio de buenas prácticas (Yeates, 2014: 30-32). Esto nos indicaría que la expansión de la dimensión social en los acuerdos de integración regional fue un fenómeno generalizado, aunque con diferencias importantes en cuanto a la profundidad e institucionalización de estas políticas sociales regionales⁶.

En tal sentido, el MERCOSUR exhibe una serie de desarrollos institucionales relevantes, tales como el FOCEM (2004), el ISM (2007) y el IPPDH (2009). O normativas muy significativas, como el Acuerdo de Residencia (2002), que establece derechos de movilidad de las personas dentro del bloque, o el Plan Estratégico de Acción Social (2011). El Acuerdo Multilateral de Seguridad Social (1997), que entiende en el reconocimiento de los derechos a la seguridad social de los trabajadores del MERCOSUR. La Declaración Sociolaboral (1998), que establece pautas referidas a las condiciones de trabajo y la protección de la seguridad social en los países del bloque.

Dentro de este avance normativo, una norma relevante, que ha sido jerarquizada por las autoridades del bloque, es el denominado Plan de Implementación del Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR (ECM). El ECM establece tres objetivos principales: i) facilitar la libre circulación de las personas en toda la región; ii) igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los estados parte; iii) igualar las condiciones de acceso al trabajo, salud y educación. Las autoridades se han planteado implementar plenamente este plan, con vistas a la celebración de los 30 años de acuerdo en el 2021.

⁶ Yeates, (2014) señala que el caso de la Unión Europea es el más desarrollado en términos de políticas sociales regionales. También muestra un interesante grado de desarrollo, en términos comparados, de las políticas sociales regionales en el MERCOSUR.

Tabla 1. El Plan de Implementación de un Estatuto de ciudadanía

Área de Acción	Actividades
Circulación de personas	Facilitación de movilidad de personas en el espacio regional, armonización de trámites y documentos migratorios y aduaneros.
Fronteras	Aspectos de control fronterizo integrado. Ampliación de acuerdos entre localidades fronterizas vinculadas (*)
Identificación	Armonización de documentos identificatorios
Documentación y Coop. Consultar	Ampliación de la cooperación consular, simplificación de trámites y traducciones
Trabajo y Empleo	Revisión de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, desarrollo de Planes Regionales sobre Empleo Infantil, Inspecciones Laborales, Circulación de Trabajadores.
Previsión Social	Integración de los registros de actividad previsional y laboral, simplificando trámites y facilitando el acceso a beneficios
Educación	Simplificar trámites para la equivalencia de estudios y diplomas superiores, profundizar el sistema ARCU-SUR, creación de un programa para la movilidad de estudiantes, profesores e investigadores.
Transporte	Sistema de consultas vehiculares, definición de patente común.
Comunicaciones	Favorecer la reducción de precios y tarifas de las comunicaciones fijas y móviles, incluido el roaming, con especial enfoque para los servicios inalámbricos en las zonas de fronteras
Defensa del Consumidor	Crear un sistema del MERCOSUR de defensa del consumidor, que incluya desarrollo de informaciones y capacitación común.
Derechos Políticos	Ampliación de derechos políticos para los ciudadanos del MERCOSUR, en consonancia con las legislaciones de cada estado parte.
Fuente: MERCOSUR/CMC/DEC 32/17	

Como podemos ver en la tabla anterior, las líneas de acción del Plan del ECM indican que no estamos frente a una Carta de Derechos de los ciudadanos del bloque, un Estatuto Ciudadano. Antes que eso, el Plan es un conjunto de acciones para avanzar en la estandarización normativa y en la facilitación de la circulación de las personas dentro del bloque. No obstante, contiene poco desarrollo sobre las libertades y derechos sociales, culturales y económicos de los nacionales del MERCOSUR.

En realidad, como afirmábamos más arriba, el bloque cuenta con un conjunto de normativas e instituciones vinculadas directamente a las dimensiones sociales de la integración, que no están considerados directamente en el Plan del ECM. Además de instituciones como el ISM o el IPPDH, que tienen una función principalmente de asesoría técnica, hay un conjunto de

instrumentos normativos que son clave. La tabla 2 siguiente presenta un primer acercamiento, no exhaustivo, al vínculo entre las dimensiones sociales de la ciudadanía y los instrumentos de diversa jerarquía legal que los respaldan.

Tabla 2. Instrumentos vinculados a la dimensión social y ciudadana regional		
Dimensión Ciudadanía Social	Iniciativas	Normas MERCOSUR
Trabajo	Acuerdo de Residencia para nacionales de los estados partes del MERCOSUR (ARM)	Dec. CMC 28/02 – Acuerdos 13 e 14 Decisión CMC 04/11
	PEAS. Eje VII. Asegurar el acceso al trabajo decente y a los derechos a la seguridad social	Dec. CMC 12/11
	Declaración Sociolaboral del MERCOSUR	Declaración 2015
	Procedimiento de Inspección del Trabajo en el MERCOSUR	Dec. CMC 32/06
Seguridad Social	Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR	Dec. CMC 19/97
	PEAS. Eje VII. Asegurar el acceso al trabajo decente y a los derechos a la seguridad social. Eje I. Erradicar el hambre, la pobreza y la desigualdad social.	Dec. CMC 12/11
Educación	PEAS. Eje 4. Universalizar la Educación y erradicar el analfabetismo	Dec. CMC 12/11
	Acuerdo de Residencia para nacionales de los estados partes del MERCOSUR (ARM)	
	Protocolo sobre integración educativa y reconocimiento de certificados, títulos y estudios de nivel primario y medio no técnico y tabla de equivalencias	Dec. CMC 04/94; Dec. CMC 15/08
	Protocolo de integración educativa y revalidación de certificados, títulos y estudios de nivel medio técnico	Dec. CMC 07/95
	Protocolo de integración educativa para la continuación de estudios de postgraduación en universidades de los estados partes del MERCOSUR	Decisión CMC 08/96
	Protocolo de integración educativa para la formación de recursos humanos en el nivel de postgrado entre los estados partes del MERCOSUR	Dec. CMC 09/96

Salud	PEAS. Eje 3. Universalizar la Salud Pública	Dec CMC 12/11
	Acuerdo de Residencia para nacionales de los estados partes del MERCOSUR (ARM)	
Desarrollo Social	PEAS. 10 Ejes de intervención	Dec CMC 12/11
	FOCEM. Programas III y IV de Cohesión Social y de Fortalecimiento Institucional de la Integración	Dec CMC 45/04; Dec 18/05; Dec 01/10
Fuente: elaboración propia en base normas MERCOSUR		

4.- Avances en las políticas sociales regionales

Dentro de este capítulo de las políticas sociales regionales, el PEAS es uno de los instrumentos principales, aunque su valor es principalmente indicativo, orientador de la actuación de las diversas reuniones técnicas del bloque, a partir de sus 10 ejes de acción, 26 objetivos y más de cien metas. Es por ello que en esta sección preferimos centrarnos en cuatro áreas de intervención concretas, tales como: i) el FOCEM; ii) las políticas del Sector Educativo; iii) el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social; iv) el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR.

4. 1. Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)

En el campo de las políticas redistributivas, con fuerte impacto en el Desarrollo Social y en la reducción de las desigualdades de desarrollo territoriales (asimetrías), el FOCEM es una de las políticas regionales más atractivas. Creado en diciembre de 2004, el Fondo constituye un notable avance, tanto en lo político como en lo conceptual y se propone “...financiar proyectos para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración”. (FOCEM, 2015)

El foco del FOCEM están en fortalecer las capacidades de los países y regiones menos favorecidos de la región. En 2006 se establece el primer fondo por 100 millones dólares, con un aporte de 70% de Brasil, 27% de Argentina, 2% de Uruguay y 1% de Paraguay. Con el ingreso de Venezuela el fondo se incrementa a 127 millones de dólares anuales, modificando de esa forma el peso de los aportes de los países mayores. Es importante notar que el 48% de los recursos están destinados a proyectos de inversión en Paraguay y un 32% a Uruguay. Para 2015, sobre un total de 49 proyectos presentados, 17 correspondían a Paraguay y 12 a Uruguay. (FOCEM, 2015)

En un análisis reciente, De Oliveira (2018), analiza el funcionamiento del FOCEM y su unidad técnica, describiendo sus principales fortalezas y debilidades. El trabajo también

investiga el impacto redistributivo del FOCEM sobre las pequeñas economías, muy especialmente sobre el Paraguay. El estudio de la autora indica que al 2013 el Paraguay había recibido unos 650 millones de dólares, que fueron destinados a proyectos de mejoras de rutas, agua y saneamiento, infraestructura para transmisión eléctrica, viviendas sociales, entre otros (De Oliveira, 2018: 110-13).

El Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) tuvo su comienzo en 1991, cuando el Consejo del Mercado Común (CMC) crea la Reunión de Ministros de Educación, para la coordinación de las políticas educativas de la región en los campos de educación Básica, Técnica, Superior y la Formación Docente. El SEM cuenta con un Fondo Educativo Regional MERCOSUR (FEM), que es financiado con aportes de los estados, para el financiamiento de actividades conjuntas. El SEM desarrolla sus actividades a partir de planes de trabajo, contando con un Plan Estratégico para el Sector Educativo del MERCOSUR, el último aprobado corresponde a 2016-2020.

Existen dos temas que tienen un impacto redistributivo e integrador. En el caso de la educación básica, el Proyecto de Escuelas de Interculturales de Fronteras (PEIF), que genera enfoques pedagógicos comunes en las zonas fronterizas, abordando las diversidades lingüísticas y culturales de esos espacios territoriales. El SEM también ha logrado desarrollar un marco apropiado de instrumentos técnicos para la revalidación de materias en los niveles básicos y medios, que facilitan la garantía en el acceso al derecho a la educación para cualquier niño y/o adolescente.

El caso de la Educación Superior es más complejo e interesante. Existe una diversidad de temas que abarcan desde la acreditación de la calidad de la oferta de carreras de grado, la facilitación en la movilidad académica y el reconocimiento de títulos. La acreditación de calidad se asienta en el sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias (ARCU-SUR), regulado por la Decisión CMC n° 17/08. En sus primeras etapas, participan las siguientes titulaciones: Agronomía, Arquitectura, Enfermería, Ingeniería, Medicina y Odontología.

El sistema ejecuta la evaluación y acreditación de carreras universitarias, y se gestiona a través de la Red de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA) en el ámbito del Sector Educativo del MERCOSUR. Considerando las legislaciones de cada país y la autonomía de las instituciones universitarias, incluye a las carreras de grado que cuenten con reconocimiento oficial en su país y que tengan egresados. El Sistema ARCU-SUR ofrece garantía pública, entre los países de la región, del nivel académico y científico de los cursos.

Sobre el sistema ARCU-SUR se monta el esquema de la movilidad académica, para estudiantes, docentes e investigadores, dentro del MERCOSUR. El Programa está destinado a proyectos de asociación institucional universitaria, para las carreras de grado que participan del Programa de Movilidad Académica Regional (MARCA). El mismo busca fortalecer las carreras

acreditadas, fomentar la integración e internacionalización de la educación superior en la región y cumplir con el objetivo central de integración regional. El programa facilita la movilidad de estudiantes, docentes, investigadores y coordinadores (académicos e institucionales) enmarcadas en proyectos de asociación académica entre carreras acreditadas regionalmente.

El campo del reconocimiento del ejercicio profesional, del trabajo propiamente, es el más complejo. Se ha avanzado en la circulación académica de profesionales y estudiantes, aunque todavía no existe un proceso fluido para reconocimiento de títulos y ejercicio profesional. Recientemente, se estableció el Acuerdo sobre reconocimiento de títulos de grado de educación superior en Mercosur (Dec CMC 07/18). En un primer momento podrán ser parte de reconocimiento aquellas profesiones que integren el ARCU-SUR. El sistema permitía que profesionales pudieran ejercer la docencia y la investigación superior dentro del bloque. Ahora, a partir de la ratificación y la internalización de esta nueva norma por parte de los estados parte, parece darse un salto en términos de la movilidad de trabajadores altamente calificados⁷.

4.2. Acuerdo de Residencia del MERCOSUR (ARM)

Otra política regulatoria y de concesión de derechos que ha tenido un fuerte impacto redistributivo han sido las normas dirigidas a facilitar la movilidad migratoria de los habitantes de los países socios del MERCOSUR. El ARM, se establece en el año 2002 (Dec CMC 28/02) y está vigente desde 2009, momento en que los cuatro países internalizaron la norma en sus respectivos ordenamientos⁸.

El objetivo es facilitar la circulación de personas dentro del bloque MERCOSUR, solucionar la situación migratoria de los nacionales de los estados parte, estableciendo reglas comunes para la tramitación de residencias de estas personas dentro del bloque, fortaleciendo los lazos que vinculan a la comunidad regional. El procedimiento establecido prevé la concesión de una Residencia Transitoria por dos (2) años, al término de la cual podrá tramitarse la residencia permanente.

Quienes obtengan la residencia, obtendrán las mismas libertades y derechos civiles, sociales, culturales y económicos, en particular el derecho al trabajo, que los nacionales del país la tienen. Cabe destacar que, el derecho a la educación está especialmente reconocido para los hijos de los inmigrantes. Por ello, el acceso a la educación preescolar y las escuelas públicas no podrá ser negado por causa de situación de migración irregular.

El acuerdo considera también que cada estado parte implemente medidas especiales para proteger a los migrantes de situaciones del empleo ilegal. Los estados establecerán

⁷ Igualmente, el Acuerdo establece en su artículo 4 salvedades para aquellas profesiones que estén sujetas a regulación del ejercicio, según las leyes de cada país.

⁸ El ARM se extiende a países asociados al MERCOSUR, por lo tanto, es un instrumento que trasciende al bloque y tiene impacto concreto en toda América del Sur.

mecanismos especiales de cooperación con las otras partes, a fin de promover la protección laboral de estas personas.

En síntesis, el acuerdo de residencia iguala las condiciones de trato entre nacionales migrantes residentes. La única excepción parece estar en el caso de los derechos políticos, aspecto que el ARM no menciona. Es claro que los derechos civiles y sociales en su sentido amplio, están incorporados en el Acuerdo, más allá de referencias específicas y muy concretas a los derechos de identidad, educación, trabajo y seguridad social, los cuales no deberían ser tomados de manera excluyente respecto a los otros derechos de ciudadanía social.

Es importante apuntar que el ARM se complementa con el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social (AMSS), firmado en 1997 y vigente a partir del 2005. El AMSS permite que los trabajadores puedan hacer valer los aportes a la seguridad social, realizados en cualquiera de los países asociados, a la hora de gestionar su retiro laboral y el acceso a su jubilación en el país en que este fije su residencia. En la sección siguiente, referido a la ciudadanía en frontera, se introducen algunos datos sobre el avance del AMSS.

Estas dos medidas han tenido un impacto notorio en las condiciones de vida de las personas. En primer lugar, posibilitando la movilidad territorial y el acceso a oportunidades de empleo para las personas. Facilitando las remesas de los trabajadores a sus familias residentes en sus países de orígenes. Según la OIM (2018), al año 2016 se habían registrado en torno a 2.5 millones de personas que habían tramitado de manera positiva su regularización de residencia gracias al ARM⁹. En el estudio del ISM (2019) se indica que en torno a 1 millón de personas son nacionales MERCOSUR viviendo en algún país del bloque. Estas personas han visto facilitado su acceso a la residencia, al empleo y a los servicios sociales básicos que los países deben brindarles en las mismas condiciones que a sus nacionales.

5.--El acceso a servicios sociales en los territorios de frontera

En esta sección presentaremos los principales resultados de una investigación de campo realizada por ISM (2018a), sobre la condición de Ciudadanía Social en zonas de frontera del MERCOSUR. Ese trabajo consistió en entrevistas en profundidad a cincuenta gestores de políticas sociales (Educación, Salud, Seguridad Social y Asistencia Social) de 12 ciudades de las regiones de frontera del MERCOSUR. Esa investigación procuró determinar la oferta de servicios sociales en la frontera, las condiciones de acceso para nacionales del MERCOSUR, así como también el papel de los gestores de políticas en el despliegue de estos servicios.

Antes de avanzar es preciso señalar que el grado de acceso que tienen las personas a los servicios de protección social en las zonas de frontera puede ser utilizado como un buen predictor del estado de la integración regional. De acuerdo a ISM (2017), la protección social en

⁹ Esta cifra incorpora, además de nacionales de países de MERCOSUR, a otros países firmantes del ARM: Chile, Bolivia, Perú, Colombia, y Ecuador.

su sentido amplio involucra "...prestaciones dirigidas a diversos grupos de población, que frente a crisis económicas o etapas del ciclo vital tienen altas probabilidades de atravesar situaciones de incertidumbre económica". Un conjunto de servicios que vienen a complementar la oferta más amplia de bienestar social. "En ese universo figuran iniciativas como los subsidios a la educación y la salud, la promoción de empleo, los programas de microcréditos para emprendimientos con viabilidad productiva y financiera, entre otros". (ISM, 2017: 40)

Como se afirma en Santana (2017:24), la Ciudadanía puede ser enfocada como titularidad de derechos, en sus dimensiones civiles, políticas y económico sociales. Pero también podría ser enfocada desde el punto de vista identitario, del sentido de pertenencia a una determinada colectividad política o estado nación. Sobre este último punto coincide Carbalho Raposo (2018: 74-89) al analizar el caso de la ciudadanía como identidad y sus límites, dentro del área sudamericana.

En este artículo nos inclinamos por seguir una mirada recostada contra la estructura de servicios públicos que dan respuesta a los derechos de la Ciudadanía en su faz social. En tal sentido, siguiendo los enfoques de Martínez (2017) e ISM (2017; 2018a; 2018b), vale considerar como foco de atención a las políticas de Educación, Salud, Seguridad Social y Trabajo, y Asistencia Social, como parte de la oferta de bienes y servicios que definen los derechos que estructura la condición de ciudadanía social de los individuos.

Además, en esta sección pretendemos explorar la incidencia de los gestores locales de las políticas sociales, el papel que juegan en la implementación de acciones en el territorio y en las personas. Esto se aprecia en la acción cooperativa que los gobiernos locales tratan de implementar, de cara tratar de dar respuestas efectivas a las demandas de la ciudadanía local.

El fenómeno de la Paradiplomacia hace referencia al del despliegue de la acción exterior por parte de entidades subnacionales, llámense provincias, departamentos, alcaldías, entre otros, para la promoción de los intereses de sus territorios, orientadas a la promoción del desarrollo local. Esta práctica se expresa en el establecimiento de contactos con entidades públicas o privadas extranjeras, cuya finalidad principal es la promoción del desarrollo socioeconómico o cultural, y expresa el compromiso de estas unidades políticas por tratar de dar respuesta a las demandas que plantea la ciudadanía local¹⁰.

El segundo aspecto para considerar en el accionar de los actores locales, está relacionado directamente con la provisión de las políticas sociales. Nos referimos al papel que juegan los profesionales del Welfare en la implementación y provisión directa de las políticas de

¹⁰ El concepto de Paradiplomacia condensa un nuevo enfoque del estudio de las relaciones internacionales, que trasciende la mirada clásica sobre las actuaciones de las Cancillerías y otros actores gubernamentales del nivel nacional. En Rodríguez Vázquez y Oddone (2015) se puede encontrar una revisión teórica más amplia de este fenómeno.

bienestar en el territorio. A la hora de interpretar y aplicar un reglamento, conceder, extender o restringir un beneficio, las prácticas profesionales de maestros, médicos, enfermeras y administradores, tienen un impacto directo en la provisión de bienestar. Por tal razón, a la hora de analizar el despliegue territorial de las políticas sociales, resulta fundamental analizar el papel que juegan estos profesionales del bienestar y cuáles son los criterios aceptados por esas comunidades¹¹.

5. 1 Sistemas educativos

Los sistemas educativos buscan dar una respuesta universal en la región, muy especialmente en el nivel de la educación básica. Eso se verifica en las respuestas públicas nacionales estatales (Paraguay y Uruguay), provinciales (Argentina), y municipales (Brasil). Aquí las diferencias más importantes están determinadas por el porte poblacional de las ciudades de frontera y sus diferentes infraestructuras educativas instaladas.

En términos de la educación básica, la movilidad y el acceso entre sistemas nacionales parece ser relativamente fluido. Se perciben algunas dificultades en la educación media, asociado a diferencias en la estructura de planes de estudios. No se verifican limitaciones en el acceso a la educación básica o media, asociadas al requerimiento de documentos de identidad. Si se perciben problemas, como el abandono escolar, asociados a fenómenos de vulnerabilidad social, pobreza y empleo infantil en familias migrantes que buscan mejores condiciones de vida, que requieren de estrategias específicas.

En algunos casos, la oferta pública de educación media y superior en la frontera es limitada, lo cual genera problemas de acceso vinculado a la capacidad financiera de las familias para acceder a la oferta privada. Estas debilidades se aprecian particularmente en Paraguay, pero también en algunos puntos de la frontera argentina. Los territorios de frontera de Uruguay y Brasil que fueron relevados presentan una oferta pública significativa, lo cual ofrece oportunidades de movilidad y cooperación significativa entre vecinos.

Los gestores de las políticas educativas demuestran una alta predisposición a la integración de la política de educación, facilitando el acceso y la incorporación de los estudiantes de familias migrantes en los programas educativos, aunque no se hayan detectado mecanismos de coordinación formales o informales entre estos actores. Se pudo detectar en las entrevistas con los gestores, que estos utilizan y aplican los instrumentos MERCOSUR para establecer los parámetros de equivalencias educativas que permiten armonizar los sistemas educativos regionales.

¹¹ Ese concepto del profesional en el terreno (Street level bureaucracy), acuñado por Michael Lipsky, fue creado para explicar el fracaso en la implementación de algunos programas sociales debido a la no consideración del papel crítico que juegan estos profesionales del bienestar.

Se detectan experiencias novedosas, que han impactado positivamente en el proceso integrador. Como por ejemplo la incorporación del idioma español como segunda lengua en los centros educativos de la frontera brasileño-uruguayo, o la formación de profesores en idiomas. Resulta de interés la experiencia de Escuelas Interculturales de Frontera, que permite enriquecer la práctica educativa con el intercambio de estudiantes y docentes a un lado y otro de la frontera. También múltiples iniciativas de cooperación e intercambio en el campo de la educación técnica y superior, entre instituciones de la frontera brasileño-uruguayo, para lo cual es importante flexibilizar el reconocimiento de diplomas binacionales.

El discurso y las prácticas de los gestores educativos permiten reconocer un alto compromiso con la idea de la educación como un derecho humano fundamental. Se percibe una preocupación clara por hacer efectivo ese derecho, más allá de las disparidades económicas, sociales, y la diversidad cultural y lingüística que estructura a estas poblaciones y territorios de las fronteras. Las condiciones político-institucionales, la dependencia de los sistemas educativos locales de las instancias nacionales-federales, provinciales-estadales o municipales, tienen su impacto sobre este proceso. Si bien la diversidad política e ideológica en cada estado es la constante, en función de la autonomía política de estos diferentes niveles de gobierno, también se percibe cierta continuidad en las orientaciones, que se sustenta en las prácticas aceptadas por las comunidades de gestores de la educación.

5.2. Política de Salud

Las diferencias organizativas de los sistemas de salud, en función de la organización político-administrativa de cada territorio nacional, tiene un impacto directo sobre la capacidad resolutive en temas de salud. En el caso argentino, las Provincias son responsables de organizar los servicios públicos, determinando cada una de ellas el grado de descentralización en el territorio (el Estado nacional participa en el financiamiento). El caso paraguayo, los servicios de salud dependen del nivel nacional, y son financiados y dirigidos por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (Departamentos y Municipios no tienen competencia). El caso de Uruguay es similar al de Paraguay, ya que los servicios públicos son de administración centralizada, bajo un organismo público especializado que es la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE).

El caso de Brasil es el de un federalismo en salud muy desarrollado, por ello, los Estados y Municipios, tienen un rol fundamental en la organización, financiamiento y funcionamiento. El Ministerio de Salud nacional participa del financiamiento es responsable de establecer los lineamientos políticos generales. Pero es importante destacar que los Municipios tienen un papel fundamental en la organización de la oferta de servicios en el territorio, desde la asistencia básica hasta la especializada.

La oferta de servicios públicos tiene diversos criterios de acceso. En el caso de Brasil la asistencia es gratuita. En Argentina los servicios públicos son gratuitos para la población de bajos recursos, y en el caso de población con aseguramiento la asistencia pública es facturada a las Obras Sociales. Tanto en Argentina como Paraguay no se requiere de documentación para acceder a los servicios, sin bien existen limitaciones basadas en el costo de los servicios. En el caso brasileño, se requiere de la presentación para acceder a la atención (Registro de Residencia, Carne del SUS, Registro de Persona Física). En el caso de Uruguay, la Tarjeta Vecinal Transfronteriza parece ser un instrumento bastante eficaz para facilitar el acceso a servicios.

La atención médica de urgencia, en términos generales, es respetada como un derecho asistencial por parte de los equipos de salud, obviándose los controles documentales a la hora de realizar la asistencia. En estas situaciones no se establecen limitaciones a la asistencia, ni por criterio de nacionalidad ni por capacidad de pago. El factor limitante, en todo caso, es la disponibilidad de capacidad asistencial, que en algunos casos puede ser bastante limitada.

Un punto relevante, destacado por los gestores de servicios de salud, refiere a la importancia de coordinar las infraestructuras sanitarias de la región, así como los recursos humanos especializados. No tiene sentido generar duplicaciones en un lado y otro de la frontera. En este punto se percibe que muchas ciudades poseen ofertas incompletas, que podrían ser complementadas con las que disponen sus vecinos. Para ello es importante trabajar en marcos específicos que habiliten la cooperación y la complementación en servicios y recursos para la salud.

La existencia de acuerdos entre los puntos de frontera es bastante despareja. Se observan situaciones de alta interacción y cooperación entre partes, con acuerdos formales e informales para facilitar la cooperación en salud, hasta situaciones de total inexistencia de acuerdos. En este último caso, la desconfianza entre partes, la existencia de barreras geográficas efectivas, la propia ausencia de recursos, parecen determinar la baja capacidad de establecer acuerdos cooperativos.

A pesar de los diversos obstáculos que se ofrecen al acceso a la atención en salud, desde barreras económicas hasta la solicitud de documentaciones diversas, el sector salud ofrece un campo promisorio para la cooperación transfronteriza. Muy especialmente en acciones de Salud Pública, tales como combate a endemias, control de vectores, tratamiento de zoonosis, campañas de vacunaciones, campañas socioeducativas, adquisición de insumos sanitarios, etc.

5.3. Previsión Social

En los cuatro países los sistemas previsión social están estructurados en torno a sistemas de naturaleza contributiva, aunque con diversos grados de cobertura. Los derechos de acceso están determinados por la inserción formal en el mercado de trabajo y en la contribución definida a los sistemas de seguridad social. El control y la fiscalización es superior a las otras

áreas de la política social, lo cual si se suma a las condiciones de desarrollo local en zonas de frontera, alto desempleo y mercados de trabajo informales, genera condiciones de baja cobertura de la seguridad social.

La excepción aquí aparece en el caso de las políticas de naturaleza no contributiva, como las transferencias de renta dirigidas a familias con niños y adultos mayores. Estas políticas son demandadas por las poblaciones de menores recursos, y en estos casos los requisitos de residencia y los trámites burocráticos asociados opera como un regulador del acceso de poblaciones migrantes. En muchos casos, la existencia de brechas legales brinda un cierto margen de maniobra a los gestores de las políticas, facilitando el acceso a ciertos derechos. En algunos casos, la propia debilidad de los sistemas de información genera situaciones en que una misma persona puede acceder a prestaciones en los dos lados de la frontera.

Las entrevistas no permitieron identificar que los gestores de política tuvieran conocimiento de dos instrumentos importantes, como el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social o la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR. Las evaluaciones que existen respecto a estos dos instrumentos, de las que toman nota en Granato (2018) y Ruggirello (2015), indican que se está procesando una progresiva consolidación del sistema, con incorporación de los mecanismos y rutinas burocráticas que exige la implementación de un sistema de estas características. El grado de desagregación de las informaciones impide, por el momento, tener una evaluación global del impacto de estos instrumentos¹².

5.4. Protección y Asistencia Social

Aquí tal vez se encuentren los puntos de mayor diferenciación, en función de las diferencias en materia de disponibilidad de recursos y de organización de los servicios. Las investigaciones en terreno destacan la debilidad de los registros estadísticos y sistemas de información, en este tema como en el de asistencia en salud y seguridad social, que dificultan dimensionar este tema, muy especialmente en lo que hace a la asistencia de no nacionales.

El caso brasileño demuestra un esquema de organización del componente de Asistencia Social muy desarrollado, en cuanto a los criterios de organización, de acceso y permanencia en los servicios, con un enfoque de atención integral a las familias en situación de riesgo, al cual se suman otras poblaciones vulnerables¹³. Por otra parte, en los casos de Argentina y Paraguay, se percibe una clara articulación de la política de AS como auxiliar de las políticas de atención en

¹² El estudio de Ruggirello (2015: 81) indica que para el año 2012 se había registrado un total de 15.809 transacciones en el sistema de consultas de trámites de seguridad social, para los cuatro países del MERCOSUR. El informe destaca que Argentina y Uruguay dan cuenta del 43,9 y 42,8% del total de estas transacciones.

¹³ Se trata de Sistema Único de Asistencia Social, que cuenta con Centros de Referencia para la Asistencia Social (CRAS). En ISM (2018b) hay una descripción detallada de las estructuras gubernamentales de las políticas sociales en los cuatro países del MERCOSUR.

salud. En el caso de Uruguay se percibe un grado de estructuración intermedio, con un componente de Asistencia Social que apunta a cierto grado de desarrollo autónomo.

Uno de los problemas percibidos más importantes son los diferentes criterios de acceso a los servicios, en función de los requisitos planteados en términos documentales y/o de residencia de las personas. Esto opera evidentemente como un mecanismo regulador en el acceso a las prestaciones sociales. En este punto, se puede percibir que no existe un consenso claro respecto a la consideración de la Asistencia Social como un derecho fundamental.

En el caso de la frontera brasileño-uruguaya, los gestores de políticas sociales indican que la Tarjeta Vecinal Fronteriza es un elemento facilitador para el acceso a los servicios. En este caso, la ausencia de un límite claro en frontera seca, la relativa facilidad en que circulan las personas, han habilitado a la generación de una multiplicidad de acuerdos informales entre las partes que buscan resolver las demandas de una manera satisfactoria¹⁴.

Esta diferenciación en cuanto a la organización y los criterios de acceso nos señala la importancia de avanzar en un proceso de armonización de los criterios técnicos bajo los cuales se gestionan los servicios. También se requiere avanzar en la afirmación política y conceptual de que la asistencia es un derecho humano, que permita aproximar esta área de política social a la educativa.

En síntesis, podríamos decir que los habitantes de las ciudades de frontera tienen una preocupación alta por la calidad de las prestaciones y la presión ejercida sobre los servicios de educación básica, salud, la cultura local (música, gastronomía, turismo) y también la seguridad pública. Esto último es coincidente con una mirada más clásica de la frontera, preocupada por los asuntos de la seguridad fronteriza, vinculados al contrabando de bienes y servicios, narcotráfico y trata de personas. Estas apreciaciones, están extraídas del estudio cualitativo sobre elites económicas y políticas fronterizas, realizado por Machado de Oliveira, et al (2017: 200-201), coincide plenamente con las apreciaciones generales de ISM (2018).

¹⁴ En la publicación ISM (2018 A: 80-103) hay una descripción extensa de las diversas iniciativas de cooperación que se observan en las ciudades de Santa Ana do Livramento y Rivera.

6.-- Conclusiones

El MERCOSUR, más allá de las críticas a sus problemas funcionamiento, y a sus déficits en materia de integración política y económica, ha logrado desarrollar un amplio armazón normativo e institucional, referido a los derechos que conforman el corazón del Estatuto de Ciudadanía regional. Esta densidad normativa de alguna manera refleja la voluntad política de los estados parte, pero más que nada los profundos vínculos históricos, económicos, sociales y culturales que hermanan a estos pueblos en su vocación de convivencia democrática.

El artículo demuestra, en su repaso conceptual, los obstáculos estructurales que efectivamente existen para la integración. Pero también enfatiza la voluntad política de los estados parte de hacer frente al proceso globalizador, diseñando una estrategia conjunta de inserción en las corrientes comerciales globales. El avance en la dimensión social, en las políticas sociales regionales, en los desarrollos institucionales, se procesa de manera lenta y progresiva, generando una masa crítica que no puede ser despreciada. La movilidad de las personas dentro de los países del bloque, el respeto de sus derechos sociales más básicos, es una realidad palpable para cualquier analista medianamente informado.

En plano más empírico, el de las regiones de frontera como laboratorio de la integración, se aprecian de manera transparente los diferenciales en términos de los derechos sociales y económicos reconocidos y garantizados en cada uno de los países del bloque para sus propios nacionales, en función de notorias asimetrías de desarrollo. Debe observarse que la propia distancia de las zonas de frontera respecto a los polos de desarrollo urbano y capitales nacionales, determina un carácter periférico de la región toda, que termina por igualar y homogeneizar las condiciones de vida a un lado y otro del borde fronterizo.

La estructura político institucional de los Estados, la varianza en el ciclo presidencialista de cada estado o las variantes del fenómeno del federalismo, tienen efectos diversos sobre la capacidad de gestión de los servicios sociales. Por un lado, el descalce del ciclo electoral de los países socios determina la posibilidad de discontinuidad en los vínculos tejidos trabajosamente por cada nueva administración política. En este aspecto, los riesgos del surgimiento de frenos y bloqueos son evidentes.

En este punto, el de las variantes del grado de descentralización territorial, de Federalismo de los países, aparece como un posible antídoto al riesgo de bloqueo mencionado anteriormente. Aquí es importante traer a colación el fenómeno de la diplomacia ejercido por los actores locales, la Paradiplomacia, y su incidencia positiva sobre el funcionamiento de la integración. Como fue mencionado anteriormente, autoridades locales y gestores de políticas sociales, los profesionales del Welfare, están comprometidos necesariamente con la gestión de las demandas de sus ciudadanos. El proyecto integrador está impuesto por la realidad del territorio, por la historia compartida, y no solo por la voluntad de los gobiernos centrales.

Si bien los actores locales pueden demostrar un relativo desconocimiento de este profuso marco jurídico del MERCOSUR y de todos los acuerdos bilaterales que facilitan el acceso a servicios, la realidad de los hechos, las prácticas instaladas en los actores que conforman el núcleo de la paradiplomacia, terminan haciendo imponer a estos instrumentos. De ahí que en la revisión de las prácticas de gestores políticos y de servicios públicos locales se pueda apreciar una referencia directa a los mecanismos de resolución de problemas, antes que una cita a un corpus normativo concreto.

Las pesquisas en el territorio demuestran que los sistemas de educación parecen demostrar los mayores grados relativos de convergencia normativa y sustantiva a la hora de la integración. El cuerpo de educadores está profundamente imbuido en la idea de la educación como derecho, y sus actuaciones técnicas están altamente condicionadas por estas consideraciones, que son las que han impulsado el tratamiento de temas críticos para la frontera, como el multilingüismo y la interculturalidad.

Por el lado del sector salud, éste plantea desafíos en términos de la necesaria construcción de respuestas colectivas frente los problemas de salud. Por ejemplo, desde el campo de la Salud Pública, en temas epidemiológicos que cruzan los bordes de frontera, en donde cuestiones básicas como el saneamiento, tratamiento de residuos, control de vectores resultan claves. Pero además de ello, cuestiones vinculadas al aprovechamiento compartido de los limitados recursos sanitarios instalados, desde los equipamientos y tecnologías médicas de mediana y alta complejidad, hasta los recursos humanos calificados para la salud que dispone el territorio fronterizo.

Las acciones de Protección Social y Asistencia Social plantean un marco de gran heterogeneidad en los enfoques y las estructuras de intervención. Por su foco en las poblaciones vulnerables, tal vez esto haya coadyuvado para sostener enfoques más restrictivos y reguladores, antes que una visión basada en los derechos humanos de las personas. Una mención aparte merecería la situación de la Seguridad Social, y la insuficiente aplicación y conocimiento de los instrumentos del Acuerdo Multilateral de Seguridad y la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.

Finalmente, la revisión de experiencias nos permite afirmar que se mantiene como desafío la necesidad de generar información cualitativa y cuantitativa actualizada sobre la situación de las personas que circulan dentro del espacio regional. Con foco particular sobre las zonas de frontera, espacios de gran circulación humana, que siempre escapa a los grandes promedios nacionales. Esa información permitiría diseñar estrategias para enfrentar asuntos como la evasión escolar, el acceso atención médica, tráfico de personas, los derechos de los trabajadores migrantes, el flagelo del trabajo infantil. Son fenómenos que podemos ver de forma nítida en las fronteras, pero de los cuales no escapan las realidades internas de las grandes ciudades del bloque.

En este sentido, fomentar el intercambio y el reconocimiento mutuo entre gestores de políticas sociales, sería un paso fundamental, a través de encuentros de discusión, planificación y/o capacitación. Sin duda que son necesarios para consolidar comunidades comprometidas con las necesidades del desarrollo social general y con los derechos de las personas.

Fortalecer el funcionamiento de instrumentos y ámbitos institucionales como los Comités de Frontera y de Integración, el SGT 18 Integración Fronteriza, el FCCR, o el propio foro social de MERCOCIUDADES, son también el camino adecuado para continuar avanzando en el proceso de articulación de los territorios de frontera.

Todo esto debe ser potenciado a partir de las miradas regionales generalistas, como las que ofrecen el Plan del ECM, el ARM y el PEAS, a partir de la actuación de los ámbitos de coordinación de la política social, como es la CCMASM y el Instituto Social del MERCOSUR. El desarrollo de las acciones de cooperación técnica, de regulación social general, puede ser potenciada por la actuación del principal instrumento de redistribución con que cuenta el bloque, como es el FOCEM. De esta manera, haciendo uso inteligente de la importante armazón institucional que el MERCOSUR ha creado, podremos ver afirmarse y concretarse una auténtica Ciudadanía del MERCOSUR.

Bibliografía

Bianculli, A., Ribeiro Hoffmann, A., (2016). Regional Organizations and Social Policy in Europe and Latin America. A Space for Social Citizenship? Palgrave Macmillan. London

Caballero, S. (2019) Reformas para el MERCOSUR: ¿Solución o nuevos problemas?. Fundación Carolina. España

Carvalho Raposo, P. (2018) “A INVENÇÃO DOS SUL-AMERICANOS: A COMUNIDADE IMAGINADA NA AMÉRICA DO SUL”. Revista MERCOSUR de Políticas Sociales. Volumen II. Asunción

Closa, C., Casini, L., (2016) Comparative Regional Integration. Governance and legal models. Cambridge University Press. London.

Deacon, B., Ortiz, I., Zelenev, S. (2007) Regional Social Policy. DESA Working Paper No. 37. Department of Economic and Social Affairs. UN

Deacon, B. (2007) Global Social Policy and Governance. SAGE. London

De Aparecida, G. (2018) “DIMENSÃO SOCIAL DO MERCOSUL: ENFOQUE NA REALIDADE PARAGUAIA POR MEIO DO FUNDO DE CONVERGÊNCIA

ESTRUTURAL DO MERCOSUL”. Revista MERCOSUR de Políticas Sociales. Volumen I. Asunción

Desiderá Neto, W., Penha, B., (2017) “AS REGIÕES DE FRONTEIRA COMO LABORATÓRIO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL NO MERCOSUL”. En: Penha, B. et al, O Mercosul e as regiões de fronteira. IPEA. Río de Janeiro.

FOCEM (2015) Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR, 2005-2015. Unidad Técnica del FOCEM. Secretaría Técnica. Uruguay.

García, C., Oddone, N., Setaro, M., (2018) “EL MERCOSUR EN LA AGENDA GLOBAL DEL DESARROLLO: EL PEAS Y SU VIGENCIA EN EL MARCO DE LOS ODS 2030”. Revista MERCOSUR de políticas sociales. Asunción

Gómez-Mera, L. (2018) “Governance as regional integration: ALADI, CAN and MERCOSUR”. En: Riggiozzi, P., Wylde, C. (Edit.) Handbook of South American Governance. Routledge. New York.

Granato, L. (2018) “CAPACIDADES ESTATAIS PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL: UM ESTUDO SOBRE O BRASIL E O ACORDO MULTILATERAL DE SEGURIDADE SOCIAL DO MERCOSUL”. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. San Pablo.

Hartlapp, M., (2016) “Regulating Social Policy in the EU and Mercosur: Patterns and Developments in Social Security and Related Areas”. En: Bianculli y Ribeiro Hoffmann (Edit.). Regional Organizations and Social Policy in Europe and Latin America. Ps. 92-116. Palgrave Macmillan. London

ISM (2017) Bienestar y Protección Social en América Latina. Abordajes Conceptuales y Metodológicos para el MERCOSUR. Asunción

ISM, (2018a). Ciudadanía Social no MERCOSUL. Acesso a serviços em regiões de fronteira. Asunción

ISM (2018b) Políticas Sociais no MERCOSUL. Estrutura dos organismos públicos de oferta de serviços sociais. Asunción

ISM (2019) Trabajadores Migrantes en el MERCOSUR. Estado de situación y opciones de políticas. Instituto Social del MERCOSUR. Paraguay.

Kaasch, A., Stubbs, P., (2014) Transformations in Global and Regional Social Policies. Palgrave Macmillan. London

Krapohl, S., (2017a). Regional Integration in the Global South. External Influence on Economic Cooperation in ASEAN, MERCOSUR and SADC. Palgrave MacMillan. Switzerland

Krapohl, S. (2017b) “Regionalism: In Crisis?”. En: Shaw, T., Mahrenbach, L., Modi, R., Yi-Chong, X. (2017) Editors. The Palgrave Handbook of Contemporary International Political Economy. Palgrave Macmillan. United Kingdom.

Machado de Oliveira, T., Figueiredo, L., Ortiz Paixão, R., Mity Nishimoto, M. (2017). “CONTRIBUIÇÃO AO ESTUDO DA DIMENSÃO DA OFERTA DE SERVIÇOS PÚBLICOS NA REGIÃO DE FRONTEIRA DO BRASIL COM OUTROS MEMBROS DO MERCOSUL”. En: Penha, B. et al, O Mercosul e as regiões de frontera. IPEA. Río de Janeiro

Martínez, R. (2017) Institucionalidad social en América Latina y el Caribe. CEPAL. Santiago de Chile.

Meissner, K. (2017) “MERCOSUR. The Ups and Downs of Regional Integration in South America”. En: Krapohl, S., (Edit.) Regional Integration in the Global South. External Influence on Economic Cooperation in ASEAN, MERCOSUR and SADC. Palgrave MacMillan. Switzerland

Mondelli, M. (2018) “ELEMENTOS PARA PROFUNDIZAR LA AGENDA DEL MERCOSUR CIUDADANO”. Revista MERCOSUR de Políticas Sociales. Volumen II. Asunción

Nolte, D., (2019) Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano. Revista Uruguay de Ciencia Política. vol.28, n.1, pp.131-156. Uruguay

OIM (2018) Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a los derechos de los migrantes. Cuaderno 9. OIM. Argentina.

OIM (2018) Dinámicas Migratorias en Fronteras de países de América del Sur. Cuadernos Migratorios Nro. 10. Buenos Aires.

ONU (2004) POR UNA GLOBALIZACION JUSTA: CREAR OPORTUNIDADES PARA TODOS. Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. ONU. Ginebra.

Penha, B., Desiderá Neto, W., Fracalossi de Moraes, R. (2017) O Mercosul e as regiões de fronteira. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, IPEA. Río de Janeiro.

Perrota, D., Vazquez, M., (2010) El MERCOSUR de las políticas públicas regionales. Las agendas en desarrollo social y educación. CEFIR-TRILCE. Uruguay

Riggiozzi, P., Tussie, D., (2018) “Regional governance in South America: Supporting states, dealing with markets and reworking hegemonies”. En: Riggiozzi, P., Wylde, C. (Edit.) Handbook of South American Governance. Routledge. New York.

Riggiozzi, P., Wylde, C. (2018) Handbook of South American Governance. Routledge. New York.

Rodriguez Vázquez, H., Oddone, N., (2015) “Fertilidad territorial transfronteriza: el papel innovador de la paradiplomacia como fortalecimiento de la integración desde abajo”. En: Barajas Escamilla, M., Wong-Gonzalez, P., Oddone, N., (Edit.) Fronteras y procesos de integración regional. Estudios comparados entre América y Europa. El Colegio de la Frontera. México.

Rozemberg, R., Campos, R., Gayá, R., Makuc, A., Svarzman, G., (2019a). Informe MERCOSUR: hacia un cambio necesario. BID-INTAL. Argentina

Rozemberg, R., Gayá, R., (2019b) MERCOSUR en tiempos de cambio: Implicaciones para la negociación con la UE. Fundación Carolina. España

Ruggirello, H. (2015) “Migración laboral en Argentina y avances en el Mercosur: protección social, tripartismo e informalidad”. En: OIT, Migraciones laborales en Argentina: protección social, informalidad y heterogeneidades Sectoriales. Argentina.

Sanahuja, J. (2019) “La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa”. En: Mesa (Coord.) Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional. Ps. 107-126. CEIPAZ. Madrid

Santana Peña, I. (2017) "CIUDADANÍA DEL MERCOSUR: AVANCES EN SU CONSTRUCCIÓN Y CONSOLIDACIÓN". Revista MERCOSUR de Políticas Sociales. Volumen I. Asunción

Shaw, T., Mahrenbach, L., Modi, R., Yi-Chong, X. (2017) Editors. The Palgrave Handbook of Contemporary International Political Economy. Palgrave Macmillan. United Kingdom.

Torrent, R., Lavopa, F., (2010) La producción del derecho de la integración: un talón de Aquiles del MERCOSUR reproducido en la Unión de Naciones Sudamericanas. UNCTAD. Ginebra.

Vigevani, T., , Aragusuku, J., (2016) "Mercosur and the Struggle against Poverty". En: Bianculli, A., Ribeiro Hoffmann, A., (Editoras). Regional Organizations and Social Policy in Europe and Latin America. A Space for Social Citizenship? Palgrave Macmillan. London

Wylde, C. (2018) "The concept and practice of post-neoliberal governance in South America". En: Riggiozzi, P., Wylde, C. (Edit.) Handbook of South American Governance. Routledge. New York.

Yeates, N. (2014) "The Socialization of Regionalism and the Regionalization of Social Policy: Contexts, Imperatives, and Challenges". En: Kaasch y Stubbs (Ed.) Transformations in Global and Regional Social Policies. Ps. 17-43. Palgrave Macmillan. London