

## EDITORIAL

# **LA REVISTA MERCOSUR DE POLÍTICAS SOCIALES FRENTE AL DESAFÍO DE CONSTRUCCIÓN DE LA DIMENSIÓN SOCIAL REGIONAL**

Para el equipo editor de la *Revista MERCOSUR de Políticas Sociales* (RMPS) es un placer presentar este primer número, el cual inaugura una nueva etapa en el proceso de consolidación institucional del ISM dentro del ámbito de las políticas sociales regionales. Con esta publicación, el Instituto Social viene a ocupar un espacio novedoso, de generación de conocimientos aplicados a los procesos de integración y de construcción de ciudadanía regional. Desde el MERCOSUR, con una mirada ampliada sobre las políticas sociales y los procesos de integración regionales, la RMPS aspira a iluminar la comprensión sobre estos diversos procesos que están ocurriendo en la América Latina.

La Revista es una publicación de carácter científico, de frecuencia anual, que apunta a ser un medio a disposición de la comunidad de académicos, técnicos y hacedores de políticas de la región. La RMPS busca favorecer la publicación de conocimientos novedosos sobre los procesos de integración social regionales, fortaleciendo el diálogo de la comunidad de científicos, académicos, técnicos estatales y políticos que se desempeñan en el campo de políticas públicas. La Revista está comprometida con el pluralismo teórico y metodológico, aceptando contribuciones académicas que busquen enriquecer el proceso de las políticas públicas.

Esta publicación apuesta a ser un puente entre los campos de generación de conocimientos científicos y técnicos, vinculados a las temáticas sociales y los procesos de integración, con los espacios institucionales de la integración regional y sus hacedores de políticas. Aspiramos a motivar esa extensa red de académicos, investigadores y técnicos que se desempeñan en estos campos, y que actúan en las diversas universidades, centros de investigación y burocracias técnicas especializadas de Estados que integran el MERCOSUR. Se trata, en última instancia, de enriquecer el proceso de elaboración y de diseño de las mejores opciones de política, alimentando el proceso democrático de toma de decisiones dentro del bloque regional del MERCOSUR.

Los artículos de la RMPS están referidos a estudios sobre políticas sociales, procesos de integración regional y construcción de ciudadanía. Se brindará espacio a evaluaciones de políticas y programas, diagnósticos sectoriales, revisiones y discusiones teóricas, estudios de caso y en perspectiva comparativa, estudios de tipo prospectivo. La orientación práctica de la RMPS trata de privilegiar aquellos trabajos que tengan por norte la mejora de los procesos de formulación, de diseño y de implementación de políticas públicas relevantes en la región. De esta manera, la RMPS pretende contribuir a ilustrar y esclarecer los procesos de toma de decisión, mejorando la calidad técnica y democrática de los resultados de la política regional.

En el campo conceptual, para la RMPS la noción de dimensión social del MERCOSUR resulta clave, porque condensa la idea y aspiración de un espacio de integración ciudadana, en el cual los derechos sociales de las personas son respaldados por todos los Estados Partes. En este sentido las temáticas comprendidas por las orientaciones normativas del Estatuto de Ciudadanía, la Declaración Sociolaboral y el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR son marcos inspiradores fundamentales. Esas líneas definen el marco de las temáticas a ser abordadas, en tanto expresan y materializan las aspiraciones en materia de integración ciudadana de los Estados del bloque regional.

Dentro de los ejes principales que destacan los instrumentos de integración social del bloque, cabe señalar aquellas problemáticas y políticas relacionadas con: facilitar la libre movilidad de las personas dentro del bloque regional; erradicar el hambre, la pobreza y las desigualdades sociales; garantizar los derechos humanos, universalizar la salud pública y el acceso a la educación; valorizar y promover el respeto a la diversidad cultural, étnica, racial y de género; asegurar el acceso al trabajo decente y a los derechos de previsión social, entre otros. Resulta evidente que esta corta enumeración no agota ese extenso campo de la dimensión social y ciudadana del MERCOSUR, sometido siempre a los desafíos que nos plantea la política democrática.

Como podemos apreciar, la construcción de ciudadanía dentro de los procesos de integración regional comprende a una diversidad de asuntos y problemas de política social. Dicha diversidad no hace más que reflejar la complejidad que tienen los procesos de integración regional, poniendo sobre la mesa los factores políticos, económicos, sociales y culturales que siempre están en juego. Resulta fundamental la reflexión crítica sobre todos estos factores, para ser incorporado en el proceso de construcción y funcionamiento de las instituciones que regulan y sustentan los procesos de integración.

Este emprendimiento cuenta en su favor con el apoyo de un importante cuerpo de académicos provenientes de diversas universidades y centros de investigación de la región. La producción de conocimientos sobre estas temáticas es más que relevante, tanto en cantidad como calidad, fruto de la importante cantidad de académicos y núcleos de investigación que se han volcado a estos asuntos. Esto no hace más que resaltar la importancia de un campo multidisciplinar como el de las políticas sociales, en donde los estudios sobre ciudadanía y los procesos de integración regional aparecen como un foco de conocimiento fundamental.

Importa señalar que este primer número de la Revista se nutre mayormente de los mejores trabajos presentados al Premio MERCOSUR de Investigación en Políticas Sociales, en su edición de 2017. Este Premio, que fuera coorganizado por ISM con el valioso apoyo académico del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), ha sido otro hito en la historia del Instituto. Los trabajos distinguidos fueron sometidos a un riguroso proceso de evaluación, bajo la modalidad de doble ciego, por un comité de evaluadores internacional, conformado por académicos de reconocidas instituciones de la región, que dio cuenta de la calidad de los trabajos. El trabajo de edición final fue realizado por el equipo editorial de la RMPS, y los artículos que integran este número

inaugural dan testimonio de la diversidad de moldes y enfoques epistemológicos y metodológicos, perspectivas teóricas y abordajes empíricos, que hacen a una comunidad académica latinoamericana plural.

El primer artículo de la Revista corresponde a Isaac Santana Peña, quien nos ofrece una oportuna puesta a punto sobre el estado de la cuestión respecto a la construcción de la ciudadanía mercosureña. En su artículo, “La Ciudadanía del MERCOSUR: avances en su construcción y consolidación”, Santana revisa los desafíos que enfrentan los Estados nacionales frente al fenómeno imparable de la globalización, y las alternativas teóricas y políticas planteadas frente a ese fenómeno. Su revisión reafirma la idea de que la regionalización es una respuesta política válida frente a esos fenómenos. En ese marco, la construcción de ciudadanía aparece como un requisito para avanzar en la construcción de capacidades regionales, según surge de su reflexión respecto a los procesos de construcción estatales y supraestatales (como el de la Unión Europea). Su artículo ofrece caminos para pensar los caminos que permitan compatibilizar las diversidades nacionales con la aspiración a una ciudadanía común, mixta e intercultural, que permita incorporar las diversidades nacionales, culturales y étnico-sociales de la región, sobre la base de la aceptación y el reconocimiento. El MERCOSUR, como proyecto político, muestra posibilidades interesantes, que se plasman en el Plan de Acción para la conformación progresiva de un Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR, el cual debe concretarse en 2021. Sin embargo, Santana Peña concluye reafirmando la necesidad de continuar avanzando, de manera continua y sostenida, en la construcción de instituciones que permitan sustentar la idea de ciudadanía social regional.

Luego, el texto de Vladimir Velázquez Moreira “Procesos y condiciones de las políticas culturales del Paraguay en el marco de la cuestión social del MERCOSUR” nos introduce en un campo poco transitado por las políticas públicas de nuestra región. Velázquez Moreira procura evaluar la contribución del PEAS en la constitución de la cultura como un campo de intervención pública relevante, en el cual la interacción entre lo social y lo cultural es notoria. El autor está guiado por la preocupación de construir instituciones públicas que puedan dar sustento a un enfoque transversal de lo cultural, que logre impregnar el proceso de formulación e implementación de las políticas sociales. Desde la experiencia propia, tanto en el campo de las políticas regionales como en las de Paraguay, el autor combina reflexiones teóricas, de corte comparativo, con discusiones sobre políticas culturales de gran valor. De esta manera, desde su posición aventajada en la temática, las reflexiones de Velázquez Moreira nos obligan a pensar en el necesario vínculo entre la construcción de ciudadanía regional y los contenidos identitarios, simbólicos, políticos y culturales que están implícitos en esta compleja construcción.

El trabajo de Gabriel Comparato “Nuevos enfoques para el fortalecimiento de la ciudadanía sustantiva del MERCOSUR. El caso de la cultura Jesuítica-Guaraní” logra reunir preocupaciones diversas del proceso de integración regional. Desde la construcción de ciudadanía y la promoción del desarrollo económico y social en zonas de frontera, hasta la puesta en valor del patrimonio histórico cultural de la zona del

corredor de las Misiones Jesuíticas. Comparato nos propone una visión ampliada, multidimensional, del concepto de integración, que permite sumar abordajes sociales y culturales del MERCOSUR a partir de criterios territoriales integrales. Rescata el uso turístico del patrimonio y su contribución al desarrollo económico, cultural y social en el MERCOSUR. A partir del estudio de un caso significativo, como es el de las Misiones Jesuíticas del Paraguay, en el marco del proyecto MERCOSUR sobre Itinerarios Culturales, el autor reconoce a esta experiencia como una herramienta válida para el desarrollo regional y para el empoderamiento de la ciudadanía regional.

La investigadora Giseli Aparecida de Oliveira aborda en su artículo, “Dimensão Social do MERCOSUL: enfoque na realidade paraguaia por meio do Fundo do Convergência Estrutural do MERCOSUL”, la experiencia de un instrumento de política clave para combatir las asimetrías regionales. La autora analiza la evolución del MERCOSUR, estableciendo que a partir del siglo XXI el acuerdo regional comienza a mostrar una mayor preocupación por las problemáticas sociales de la integración, y las diferencias de desarrollo relativo entre los países socios, expresadas en el concepto de “asimetrías regionales”. La creación del FOCEM en 2004 busca paliar esas diferencias críticas en los niveles de desarrollo de países y regiones del bloque, mejorando la competitividad regional, infraestructura, cohesión social y desarrollo institucional. El Fondo es un instrumento netamente redistributivo, en el cual los países grandes aportan el grueso de los recursos (Brasil el 55%), en beneficio de los países de menor dimensión económica. Dentro de la importante revisión de cifras relativas a la ejecución financiera del FOCEM, Oliveira indica que para el año 2013 se habían ejecutado recursos por más de 950 millones de dólares, y el Paraguay se benefició con un 62% de esos recursos en proyectos de infraestructura y de cohesión social (U\$ 644 millones). El estudio de Oliveira demuestra que el FOCEM ha tenido un notable impacto sobre Paraguay. Sin embargo, como nota de atención, señala la importancia de que los países refuercen su compromiso político con el financiamiento de este importante fondo de desarrollo y con la institucionalidad responsable de su administración técnica.

La relación entre desarrollo y la Ciencia y Tecnología es abordada por Gabriela Dorneles Ferreira da Costa en su trabajo “Perspectivas para o desenvolvimento social paraguaio através da cooperação em ciência e tecnologia no âmbito do MERCOSUL”. A partir de una revisión de la literatura teórica existente en el campo de la cooperación internacional y los abordajes relativos a la relación entre desarrollo y ciencia y tecnología, la autora jerarquiza el aporte que la cooperación dentro del MERCOSUR puede significar para los países de menor dimensión. Destaca la existencia de la Reunión Especializada en Ciencia y Tecnología del MERCOSUR (RECyT), quien ha definido que la ciencia y tecnología es una herramienta estratégica para potenciar las capacidades de los países de mayor desarrollo y contribuir a incrementar las capacidades de los países de menor desarrollo relativo. Para Ferreira da Costa, este enfoque puede ser plasmado a partir de la discusión de proyectos en los campos de educación, inclusión productiva, además de la mejora de las condiciones laborales y el combate a las desigualdades. Para la autora, es imprescindible que un proceso de desarrollo inclusivo debe incorporar también miradas sobre las poblaciones de menores

ingresos, género y orientación sexual, étnico racial, clase, edad.

El estudio sobre las zonas de frontera y los fenómenos históricos de migración poblacional es abordado por Marcos Estrada en su artículo “Papel de los procesos transnacionales en la integración y desarrollo de Paraguay en el MERCOSUR”. El autor revisa las dinámicas históricas de la frontera brasileño-paraguaya, aplicando el concepto teórico de transnacionalismo próximo, el cual condensa aquellas prácticas cotidianas forjadas y mantenidas por inmigrantes y no inmigrantes que viven en regiones fronterizas. El autor observa como ese fenómeno ha impactado en una suerte de estiramiento y ampliación de la zona de influencia fronteriza, a partir de la constitución de fuertes lazos socioculturales y económicos. A partir de la etnografía multilocal, el autor analiza la circulación de las personas, procesos, objetos, significados e identidades culturales en un tiempo-espacio difuso, y lo aplica al análisis del caso del Campamento Antonio Irmão, en Itaquiraí, en el Estado de Mato Grosso do Sul de Brasil. Conocido como el “campamento de los brasiguayos”, se integra personas que han vivido alternativamente en ambos lados de la frontera, y han construido fuertes lazos socio-culturales que conectan a esta región de Brasil y el Paraguay. Para Estrada, los individuos que viven en la frontera crean un modo de vida transnacional, en la cual la frontera es una suerte de conexión vital que tensiona los moldes del Estado Nación, planteando nuevos desafíos que deben ser asumidos de manera compartida por los países.

Los fenómenos migratorios son también tratados por Alfredo López Rita en “La dinámica del sistema migratorio argentino-paraguayo: datos para pensar la Ciudadanía en el MERCOSUR”, revisando el funcionamiento de un complejo subsistema migratorio regional. El interés de López Rita es el de generar insumos para la discusión respecto al proceso de implementación del Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR y sus impactos en términos de derechos políticos y sociales. El caso de la migración paraguaya en la Argentina presenta rasgos de destaque, desde su origen en el siglo XIX, hasta las oleadas del siglo XX, que se dirigieron hacia el noroeste argentino primero y luego hacia la zona del Gran Buenos Aires. El proceso reciente de vigoroso crecimiento económico que ha experimentado Paraguay no ha logrado frenar ese activo proceso de emigración, el cual tiene rasgos de corte estructurales, con la presencia de redes de compatriotas, cuya asistencia al momento de la contención en la primera etapa de la migración se basa sobre todo en el alojamiento, extendiéndose en el apoyo económico y en las gestiones orientadas hacia la obtención de trabajo remunerado. Para López Rita, esto representa un sistema específico de movilidad humana, con su propia lógica y características que, incluso en ocasiones, preexistiría a la constitución de las actuales fronteras limítrofes de ambos países. El autor destaca que el reconocimiento del derecho humano a migrar y a la igualdad de derechos sin perjuicio de la nacionalidad y la condición migratoria, representa un hito fundamental de los últimos años en la región, en el cual el Estatuto de Ciudadanía está llamado a tener un papel fundamental.

La experiencia de los programas de transferencia de renta condicionada en el Paraguay es el tema de Dalila Sosa Marín, a partir de un estudio de implementación a nivel local del programa Tekoporã. El estudio “Programa de Transferencia de Renta

Condicionada e implementación territorial en Paraguay. El caso del Consejo Distrital de Educación de Manuel Irala Fernández”, analiza el aterrizaje en territorio del Programa Tekoporã y sus impactos asociados al funcionamiento del sector educativo local. Para la autora, el abordaje participativo en la implementación de esta política ha sido un factor relevante en cuanto a su desempeño, resaltando el rol del Consejo Distrital de Educación, liderado por el Intendente e integrado por instituciones que forman parte de la comunidad educativa, que se vinculan además con los Consejos Distritales de Salud, Etnias y de la Niñez y la Adolescencia. El estudio observa un aumento relevante en la cobertura educativa en el sector educativo de este distritito, el cual puede ser asociado al funcionamiento del mecanismo de control de condicionalidades en educación que incluye el Programa de transferencia de renta Tekoporã.

El concepto de trabajo decente es el eje central del artículo de Ángela Lizts Navarro Garay, que se titula “Trabajo Decente, Análisis de las condiciones laborales en la ciudad de Concepción, Paraguay”. En su artículo, estudia la situación laboral de los trabajadores de la ciudad de Concepción, evaluando el cumplimiento de los derechos laborales y el alcance de la protección que brinda la Seguridad Social. A partir de la revisión de fuentes secundarias y de la aplicación de una encuesta de más de 300 casos, el estudio estima que la mayoría de los trabajadores se emplean en el sector comercial, laboran más de 8 horas diarias, la antigüedad en el empleo es menor a 5 años y perciben salarios que se ubican en los montos promedio o por debajo del Salario Mínimo Nacional, y más de la mitad no poseen contrato laboral escrito. Además, por encima de la mitad manifestó que no accede al derecho de vacaciones pagas, y quienes se desempeñan como comisionistas no gozan de este beneficio. La autora establece que la legislación paraguaya regula el derecho a un salario mínimo, horario de trabajo adecuado y protecciones sociales que abarcan el seguro médico obligatorio y sistema de jubilación. Sin embargo, el estudio señala dificultades en el cumplimiento de las leyes que protegen los derechos del trabajador, precariedad en ciertos sectores, desinformación en los trabajadores y ausencia de diálogo social en el sector privado.

El texto de Luis Felipe Bastidas Aguilar “Nuevos abordajes metodológicos para el análisis de políticas públicas en Paraguay. Conocimiento, Descolonización y Transformación como ejes estructuradores” reflexiona en torno a la función de la acción pública en Latinoamérica y la necesaria búsqueda de su descolonización cognitiva, para fundamentar la construcción de una auténtica gobernanza democrática. Para ello, Bastidas propone un nuevo enfoque para el análisis de políticas públicas, que hace énfasis en el papel del conocimiento endógeno, generado en las comunidades que son parte de las políticas del Estado, rompiendo con los enfoques tecnocráticos y jerárquicos de elaboración de políticas públicas, de tipo Top-Down. El trabajo propone repensar las políticas públicas en Latinoamérica y para Latinoamérica, recurriendo a autores que buscan superar la exógena tradición europea o norteamericana, contribuyendo así al desarraigo eurocéntrico y a la descolonización del saber, del poder y del Ser. A partir de esta crítica metodológica y epistemológica, se propone un enfoque alternativo para el análisis y diseño de las políticas públicas en países latinoamericanos como Paraguay, que



permita abordar de manera innovadora los problemas de la pobreza y las capacidades humanas, el diseño institucional, la descentralización, la participación comunitaria en el agendamiento, la implementación y la evaluación de las políticas públicas. Para Bastidas, el análisis de políticas públicas descolonizadoras, endógenas y transformadoras, debe combinar en su estudio, aspectos empíricos y teóricos, que permitan escenarios de empoderamiento, capaces de superar las actitudes de sumisión, apatía hacia el gobierno y escepticismo frente a la participación.

Los enfoques metodológicos y teóricos sobre la medición del bienestar poblacional es un tópico recurrente en este número de la Revista. En esa línea se orienta el artículo de José Galeano Monti “Enfoques novedosos para el diseño de Políticas Públicas Sociales. Aplicación de una metodología de exclusión social en el Departamento Central”. El autor trata de superar los enfoques más utilizados sobre medición u descripción de la pobreza, basados en ingresos o necesidades básicas insatisfechas, para poder incorporar otros aspectos relevantes de la realidad: relaciones sociales, conflictos sociales, el impacto del desarrollo de infraestructura pública, la situación de vulneración de derechos sociales básicos que impactan negativamente en la vida de las personas, entre otros. En su trabajo, Galeano Monti presenta los principales resultados logrados por su investigación, financiada por el Programa PROCIENCIA del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de Paraguay (CONACYT). A partir del tratamiento multidimensional de la exclusión social, el estudio concluye aportando una serie de recomendaciones para la mejora en el diseño, implementación y gestión de los programas sociales de Paraguay, que pueden ser extrapolables a otros países de la región.

La Revista también tiene espacio para enfoques de sofisticación estadística, como el trabajo de Rolando Gonzales Martínez “La disyuntiva entre universalidad y focalización de las políticas sociales: Oportunidades demográficas para el desarrollo despolarizado en Paraguay. En este artículo, Gonzales Martínez trata de definir estrategias de desarrollo social que se adecuen a los rasgos de estructuras poblacionales heterogéneas territorialmente, como es característico de nuestra América Latina. Esta heterogeneidad, que se expresa en términos de desigualdad social, de polarización en términos de indicadores de bienestar y grado de avance en su proceso de transición demográfica, que deben habilitar a la discusión sobre enfoques diferenciados de política social, con rasgos universalistas o focalizados. A partir de los datos de la Encuesta Permanente de Hogares de Paraguay de 2015, el autor mide las diferencias en términos de desigualdad de ingresos y de polarización en cuanto a calidad de vida, entre grupos de población diferenciados de acuerdo a variables étnico-lingüísticas, sexo y tipo de ocupación. A partir de su análisis, el autor argumenta que en aquellos territorios con poblaciones en las cuales la transición demográfica se encuentra todavía muy rezagada, con índices de pobreza altos, pero baja polarización, la construcción de un esquema de provisión de servicios sociales ampliado (universalismo básico) permitiría generar capacidades futuras para el desarrollo. Por otra parte, para contextos que ya están haciendo uso del bono demográfico, pero con alta pobreza y polarización, las políticas focalizadas en la promoción de empleo, capacitación y formación, pueden tener un

impacto más positivo en términos de desarrollo. Con su artículo, Gonzáles Martínez aporta elementos conceptuales y técnicos para la reflexión sobre las diversas opciones para el desarrollo que tiene por delante la rica y diversa realidad paraguaya.

Finalmente, el ensayo de Claudio Cisneros aporta una reflexión sobre el diseño de políticas públicas orientadas a la protección medioambiental, con una propuesta de modelo de intervención aplicado al caso de Paraguay. Su artículo, titulado “Intervención estatal para diseñar un sistema de Gestión Ambiental en las Administraciones Públicas”, realiza un abordaje sobre la realidad paraguaya en este campo, tratando de generar diversas opciones de mejora. Para Cisneros, un Sistema de Gestión Ambiental debe contribuir al control y mitigación de los riesgos ambientales que genera el accionar permanente de las organizaciones estatales, generando una cultura respetuosa del medio ambiente, compatible con los procesos de desarrollo sostenible. Para ello toma como referencia las normas internacionales ISO 14001: 2004, las cuales establecen un marco normativo general para las instituciones públicas. Su revisión sobre el marco normativo relativo al cuidado medioambiental en Paraguay, identificando las fortalezas y debilidades de ese esquema, le permite a Cisneros realizar una propuesta de mejora global, de cara a la introducción de un sistema de gestión ambiental en el Paraguay.

Como podemos ver, muchos de los trabajos académicos de este primer número ponen la lupa sobre el Paraguay, aportando una necesaria y serena reflexión sobre los impactos que tienen los procesos de regionalización sobre los socios de menor tamaño relativo. Las temáticas abarcan desde reflexiones generales sobre el proceso de construcción ciudadana y sus implicaciones culturales y simbólicas, pasando por iniciativas que apuntan al tratamiento positivo sobre las asimetrías de desarrollo social, nacionales y regionales. La movilidad territorial regional también ha sido otro de los focos destacados, iluminando procesos poblacionales históricos, que hunden sus raíces en el siglo XIX y principios del XX. No faltan, tampoco, las miradas sectoriales sobre programas de combate a la desigualdad y pobreza, educación y trabajo decente. Todo esto conforma una gran fotografía, con diversos enfoques metodológicos y teóricos, sobre temáticas relevantes para los procesos de integración regional.

Desde nuestro punto de vista, este primer número nos introduce en el tratamiento de una variedad de temas y problemas, que hacen a la política social y la integración regional. Miradas que, desde el análisis regional, nacional o local, habilitan reflexiones más amplias sobre las políticas sociales en Latinoamérica. Tenemos la confianza de que estos insumos serán de gran interés para el público académico y de tomadores de decisiones, en ámbitos nacionales e intergubernamentales, así como para la ciudadanía toda para la cual está dirigida la Revista MERCOSUR de Políticas Sociales.

*Marcelo Setaro, María del Carmen García, Renan Schlup Xavier*  
Editores RMPS  
Instituto Social del MERCOSUR