

# Mercosur y Seguridad Social

**Montoya, Raul** ( radamonto@yahoo.com.ar )

La presente nota se basa en el informe monográfico "Instituciones del Mercosur y Seguridad Social" del mismo autor. Se han seleccionado algunos párrafos para dar un marco introductorio y se han realizado algunos cambios de redacción en el capítulo "La construcción permanente", núcleo de la propuesta. Se han obviado los capítulos que describen la estructura orgánica e institucional del Mercosur y los referidos a la evolución del espacio social.

## Introducción con sesgo social

El Mercado Común del Sur (Mercosur) nació en 1991 con la firma del Tratado de Asunción entre Brasil, Uruguay, Paraguay y Argentina. Si bien la motivación principal ha sido la integración económica, la dinámica propia del proceso ha impuesto la consideración de otros temas.

A partir de la creación del Mercosur, con el Tratado de Asunción en 1991 (TA91), se puso en marcha un fabuloso mecanismo de promoción comercial, con un marcado aumento del comercio intrabloque que llegó al 200% en el quinquenio 90/95, y un aumento del 80% para el mismo período, en las transacciones extrabloque, cifra también muy significativa.

Esta dinámica en lo comercial no se vio acompañada, en principio, por acciones de integración en lo social, de trascendencia tan significativa.

En la práctica, el Mercosur ha operado como una unión aduanera con suerte variada. No se trata de un proceso de fuerte defensa de la economía conjunta, como otras uniones ya que el Arancel Externo Común es bajo y no constituye por lo tanto una barrera protectora a favor de las economías intrazona.

La proclamada integración es en realidad un largo proceso que excede la voluntad de los gobernantes. Los factores externos planteados por el fenómeno de la globalización, se suman a las dificultades intrínsecas propias de las características diferenciales en los aspectos físicos, históricos, culturales, de infraestructura y hasta de diferencias idiosincrásicas cotidianas.

No obstante, mirando este proceso desde la perspectiva histórica, puede decirse que recién está comenzando. El devenir probable tiene un solo sentido, mas allá de coyunturales desavenencias: la integración. Esto es así mas como una tendencia natural de los fenómenos socioeconómicos que está atravesando el planeta, que como una resultante de las decisiones políticas y económicas de los gobiernos de turno. La asociación en 1996 de Bolivia y Chile debe verse como un acontecimiento de este devenir natural. Asimismo las distintas corrientes de integración que se analizan, como por ejemplo el ALCA.

El hecho de que los países que integran el acuerdo incrementen sus relaciones comerciales, implica que necesariamente se presenten temas de índole social a tratar y acordar ya que terminan incidiendo en los costos y en las modalidades de gestión. Y una vez inmersos en este camino, las necesidades de consenso e integración rebasan lo estrictamente económico, porque los seres humanos tienden por su naturaleza gregaria a relacionarse mas que a distanciarse.

En el estado actual el Mercosur no pasa de ser una unión aduanera. Si los problemas actuales inherentes a las profundas diferencias coyunturales en las políticas macroeconómicas, se superan, es muy probable que el MERCOSUR evolucione hacia un mercado común. En esta etapa las diferencias en los modos cotidianos de gestión social, se presentarán paulatinamente como un escollo. La coordinación y armonización necesarias en dicho estadio serán mucho más profundas y detalladas. La aparición de una cultura social MERCOSUR será un proceso protagonizado por la gente mas allá de la voluntad y decisiones de los gobiernos.

Las dificultades que se irán presentando en forma creciente devienen de las muy distintas características que emergen de cada uno de los países parte.

## La cuestión social

Teniendo en cuenta que la fuente de financiación principal de las prestaciones de seguridad social, es en definitiva la remuneración del trabajo, se observa que los flujos financieros con ese destino, de cada uno de los países, es de composición y volumen sumamente heterogéneo respecto de los demás.

Estas son realidades que no cambian de un día para otro y que representan asimetrías muy fuertes. Las normas que regulan la gestión de las prestaciones en cada país son producto de su historia, sus características diferenciales y su cultura social y administrativa.

Los macroacuerdos a nivel de presidentes del MERCOSUR, adquieren en este contexto un valor declarativo y no mucho mas.

El tema social es profundo y complejo, y las buenas intenciones apenas sirven para poner el marco en el cual se desarrollen los proyectos técnico profesionales que paulatinamente vayan aportando sus granitos de arena al proceso integrativo.

## La construcción permanente

### La normativa deseable

Frente al marasmo legislativo que suelen presentar las prestaciones de seguridad social en los distintos países, periódicamente se presentan esfuerzos orientados a producir normativa supranacional que simplifique y uniformice la legislación específica.

Existen esfuerzos tanto europeos como latinoamericanos, que llevan adelante la idea de construir un único sistema de seguridad social que resuma en un solo cuerpo las normas que regulan todas las prestaciones que dan los países involucrados en dicho esfuerzo.

Un ejemplo de esto es el *Código Iberoamericano de Seguridad Social* que pone de manifiesto, a la vez de la encomiable labor realizada, la gran dificultad de llevar la normativa a disposiciones operativizables, debido sobre todo a la diversidad y falta de homogenización existentes, entre los distintos sistemas de Seguridad Social, con prestaciones, modelos organizativos y gerenciales muy dispares.

En Europa, se realizó un esfuerzo de este tipo en el año 1977 en la Universidad de Lovaina donde se desarrolló un proyecto para lograr un Código Europeo de Seguridad Social. No obstante el enjundioso trabajo realizado, la empresa resultó quimérica, debido a la gran dificultad que representaba la refundición de todos los sistemas nacionales y de su dispersa y nada uniforme legislación en esta materia.

Dentro del ámbito Mercosur, el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social puede ser considerado un avance en el camino de la armonización normativa, si bien adolece de las señaladas características de mantener su redacción en el terreno de los principios generales, ya que de entrar en disposiciones detalladas colisionaría con todo el andamiaje regulatorio de cada uno de los países involucrados.

### El error

El problema fundamental reside en que la armonización legislativa es el fruto de los esfuerzos realizados por especialistas desde una perspectiva intelectual, con clara conciencia de la conveniencia de la simplificación y uniformidad regulatoria. Pero las instituciones de la sociedad, como son los dadores de trabajo, los sindicatos, los prestadores de beneficios, las empresas de servicios complementarios, las instituciones educativas y principalmente los mismos trabajadores y sus familias, se conducen en base a las pautas establecidas por la costumbre, llegando a formarse una verdadera "cultura de gestión" que ignora las buenas intenciones de los supraleisladores.

Digamos adicionalmente que si en un momento histórico de fuerte acumulación de poder por parte de un gobierno hegemónico, se impusiese un cambio uniformante "manu militari", introduciendo el mas completo y eficiente sistema unificado, muy pocos lo sentirían como un avance.

La seguridad social es "para" los ciudadanos que conforman el tejido social, no "contra" ellos. Y cuando avanza a contrapelo del deseo social deja de ser seguridad social porque lo que provoca en relativamente corto tiempo es una difusa e insalvable sensación de inseguridad. Es imprescindible la conciencia y el consenso de los involucrados para que los cambios sean percibidos como beneficiosos. En este terreno, las impaciencias de los bienintencionados intelectuales y las apetencias de los bien motivados creadores de negocios deben avenirse a los tiempos sociales. Caso contrario nada se dá como se pensó y las marchas y contramarchas terminan sumiendo a los países en una especie de esquizofrenia institucional sumamente destructiva.

### La realidad

Es evidente que la globalización es un proceso en pleno desarrollo, inducido por la historia planetaria. En este sentido tan solo cabe preguntarse cual es la mejor alternativa para cada país. En las últimas décadas se ha ido perfilando la convergencia de grupos de países alrededor de determinados sectores de la economía o en temas de interés social. Las fronteras se han hecho más permeables a los flujos de dinero, bienes, servicios, información y en menor medida, personas.

Este incremento de relaciones internacionales plantea demandas concretas en términos de normas regulatorias. El derecho se va transformando lentamente en patrimonio de los pueblos del mundo. Pero esta noción casi bucólica, se transforma en una realidad fuertemente conflictiva a la hora de resolver controversias o de regular simplemente las relaciones entre personas independientemente de sus nacionalidades. El poder juega su papel y quien lo detenta impone la legislación y tribunales de su país. Sin embargo esto puede representar una ventaja relativa para el poderoso, ya que no es totalmente eficiente. Sigue siendo válido el adagio que reza "mas vale un mal arreglo que un buen pleito" y puede agregarse ... y mejor aún si no hay pleito. Este ideal es solo alcanzable en la medida en que se logre convergencia de las respectivas legislaciones.

## La alternativa elegida

El camino Mercosur elegido por la Argentina, en compañía de Brasil, Paraguay y Uruguay, ha dado muestras de ser un mecanismo revelador de las diferencias idiosincráticas existentes entre los países del bloque. Después de transitar un período de noviazgo exitoso, que dio como fruto un fuerte incremento de la actividad comercial, entró en un período en donde las diferencias profundas empiezan a revelarse. Y como buenos latinos, en tono de tragicomedia. Una gran cantidad de decisiones de nuestros gobernantes son reactivas, o sea basadas mucho más en lo que hizo el otro, que en la conveniencia común de mediano/ largo plazo. Es evidente que el éxito que está teniendo Europa con su Unión Europea, inspiró a los estadistas de estas latitudes a cometer Mercosur. Pero los resultados no son equiparables. Los europeos se tomaron mucho más tiempo para pergeñar las ideas y sobre todo para acostumbrarse a ellas antes de implementarlas. Y por supuesto eso implica un plan de acción; y un modelo de integración; y plazos adecuados a la temeridad del emprendimiento.

No obstante, nuestro camino no es menos válido. Es obviamente más costoso, al menos por ahora. Pero quizás podemos sacar mucho provecho de nuestras experiencias. Evidentemente las necesarias declaraciones de alto nivel, no son suficientes a la hora de realizar actividades comerciales concretas. Los empresarios son mucho más duros para defender sus ventajas sectoriales y coyunturales que los gobernantes para conceder declaraciones conjuntas. Y las políticas macroeconómicas no son trenes que se puedan parar y cambiar de rumbo con solo desearlo. Pero una vez lanzado el camino de la integración difícilmente haya divorcio. Será un camino tumultuoso y conflictivo, pero será. Y en este punto es donde la seguridad social puede jugar un papel diferencial.

## La seguridad social como catalizador

La seguridad social es la columna vertebral de la gestión comunitaria. Las contingencias cubiertas por la seguridad social de un país es lo que en definitiva hace que la gente se sienta más segura o menos segura. Los estándares de vida están fuertemente influenciados por la calidad de las prestaciones de la seguridad social y por su índice de cobertura, o sea la proporción de la población alcanzada.

En los cuatro países que conforman el Mercosur las instituciones de la seguridad social tienen diferencias profundas. Se hallan además sacudidas por fuertes cambios introducidos a partir de acciones sectoriales interesadas y de actuadores intelectuales especializados que ordenan como pueden la normativa correspondiente o corrigen los desajustes sobrevinientes si no llegaron a tiempo de introducir racionalidad en el impulso inicial.

Analizando los procesos de reforma de América Latina, fundamentalmente, Chile, Perú, Argentina y Uruguay, Ana María Lagares, especialista de la O.I.T, en su trabajo "El derecho a la Seguridad Social y la gestión de los regímenes de ahorro individual" expresa: "Cabría preguntarse si las reformas emprendidas eran irremediables como suelen argumentar los que las propugnaron o si, por el contrario responden al deseo de los agentes económicos - bancos y grupos empresariales, de gestionar volúmenes tan importantes de recursos como los que proporcionan las cotizaciones que se realizan a cuenta de los salarios percibidos por los trabajadores."

"El debate en torno a la reforma de la seguridad social se ha polarizado de tal manera que hay una gran incompreensión entre los partícipes sociales, que por un lado defienden la completa privatización de los sistemas y, por otro los que quieren mantener los sistemas públicos de seguridad social." Y concluye: "la promoción de formas de privatización de los riesgos encierra en sí mismo una capacidad potencial de conflicto, dado que pueden a no muy largo plazo generar consecuencias imprevisibles en la estabilidad y gobernabilidad de un sistema político democrático".

El trauma social correspondiente ya ha sido inflingido. Y como, en el ámbito Mercosur, estamos en un período de valle desde el punto de vista comercial, es posible que exista espacio para plantear y proponer, la complementación del esfuerzo integratorio desde el plano humano.

Esto implica pensar en la libre circulación de las personas entre los cuatro países, no como turistas, sino como trabajadores. Obviamente con las consideraciones ya hechas: lentamente, a largo plazo, generando conciencia y consenso.

Ernesto Murro, director del Banco de Previsión Social del Uruguay Dice: "Un proceso de integración que aspira a ser un mercado común tiene como objetivo, entre otros, la apertura de las fronteras para el traslado de capitales, bienes, servicios y personas.

Refiriéndose a la libre circulación de trabajadores, razones éticas y sociales imponen un trato específico de dicho aspecto. Se trata nada más y nada menos que de los salarios, de la seguridad e higiene en el trabajo, las jubilaciones y pensiones futuras, la salud, las vacaciones, la limitación de la jornada, el empleo y el desempleo, etc.

Por otra parte, el traslado de mano de obra subcontratada y/o clandestina de un país a otro vienen acrecentándose, creando fuertes distorsiones salariales, evasión a la Seguridad Social, favoreciendo por otra parte, en algunos sectores, sentimientos nacionales de rechazo a la libre circulación de trabajadores en el futuro del Mercosur."

La propuesta a contraponer a esas realidades implica la integración del mercado de trabajo. Y esto por supuesto tiene componentes económicas que son determinantes. Los costos laborales deben converger en el tiempo hacia niveles compatibles. Este es un proceso de largo plazo que está influenciado, secundariamente, por los costos de la seguridad social. Pero éstos a su vez están determinados por las prestaciones; y éstas por la cultura de gestión social. De este modo, en el camino de la integración verdadera, la seguridad social, constituye un componente mas desde el punto de vista económico, pero constituye el componente principal desde el punto de vista social.

Y digámoslo una vez mas: no habrá Mercosur como bloque protagonista del devenir global, sin el espacio social integrado.

### **La utilidad de la utopía**

El proceso de construcción del modelo común deseable, es el fenómeno que permitiría instalar el tema en la sociedad de cada uno de los cuatro países, mas los que se agreguen en el futuro, y generar, al mismo tiempo que los aportes de todas las instancias y sectores del discurso comunitario, la energía de convergencia lenta que instale la integración en los niveles y circunstancias de la vida real. Es un camino lento pero efectivo y seguramente llegaría a actuar de dique de contención de controversias sectoriales que de otro modo son instaladas con la fuerza de los intereses que las impulsan mas que con la de la importancia real que tienen para la sociedad en su conjunto.

Téngase en cuenta que para equilibrar las distintas prestaciones y brindar una protección social equivalente a todos los ciudadanos comunitarios, es preciso, primeramente, homogeneizar la gestión y organización de todos los sistemas de protección de riesgos sociales a partir de los existentes en cada uno de los cuatro países que conforman el bloque. Este camino de lenta evolución estaría permanentemente guiado por el modelo común deseable, que actuaría de este modo como orientador de todo el proceso y como expresión de la demanda social de todo el bloque. El resultado final lejos de ser una adecuación de las legislaciones nacionales, sería una auténtica construcción comunitaria.

El derecho, en general, formaliza lo que la costumbre ha instalado de facto, o corrige los aspectos que denotan falencias u omisiones en la regulación vigente. Pocas veces juega un rol propositivo en la historia de la humanidad, pero cuando lo ha hecho, en general ha introducido un cambio cualitativo en la calidad de gestión social de la nación afectada. La estrategia que aquí se propone es inscribir los esfuerzos de los órganos correspondientes del Mercosur en esta última categoría.

Una construcción como la propuesta tan solo puede ser realizada con la participación exhaustiva de todos los actores sociales. Esto presenta entre otros el desafío de la coordinación de esfuerzos, tarea que debería ser asumida, con naturalidad, por las universidades. Y debería ser aceptada, con naturalidad, por todos los actores sociales.

Por otro lado, la visión local debería predominar respecto de la global. De hecho esto responde a un fenómeno que se da en la realidad cada vez con mas fuerza. Intentar describir los rasgos incipientes del desarrollo humano local, implica marcar las líneas estratégicas de una nueva manera de actuar a nivel municipal. Estos rasgos están aún indeterminados, y deben surgir del consenso colectivo.

En todo caso, ese nuevo modelo, que permitiría superar las limitaciones y contradicciones de los esquemas actualmente predominantes, no operaría sobre una situación abstracta ni voluntarista, sino sobre las transformaciones que, con suerte variada, se vienen dando desde los 90 en las relaciónese entre la sociedad y el estado. En un intento de adecuarse a las actuales demandas y condiciones mundiales, regionales y nacionales se debe investigar la posibilidad de construir regulación homogénea, completa y consolidada y operar con la mayor autonomía posible en el orden local, dando predominio a la gestión horizontal, integrando planos escalables con la conformación de áreas de solidaridad territorial en niveles locales, subnacionales y regionales, apuntando en este último aspecto a la región MERCOSUR.

En los últimos años se han producido innovaciones en la gestión local que apuntan a que los municipios tengan más tareas con similares recursos. No deja de ser paradójico que en un marco de creciente globalización, el énfasis por la escala local o comunal adquiera un nivel de importancia inédita en la historia de nuestro país así como en las de los que integran el MERCOSUR. Cada vez con mayor fuerza la gente golpea las puertas de lo más cercano. Como parte de los procesos de reforma del estado se transfieren funciones del estado nacional al provincial y de este último a los municipios, aumentándoles sus responsabilidades y no necesariamente sus recursos. Las provincias y los municipios deben recurrir cada vez más a sus propios ingresos y cada vez menos a las transferencias del nivel nacional. Si bien es cierto que surgen otras fuentes de recursos provenientes, ya no de la coparticipación ni de las tasas, sino de programas sociales nacionales, éstos suelen ser aprovechados por aquellos municipios con mayor poder político.

Se trata de un proceso que pide mayor protagonismo y exigirá más evaluación, porque hay mayores expectativas de la población sobre el mismo. La construcción del modelo común deseable debe operar como un proceso integrador de estas tendencias, dando no solo la definición de las prestaciones de seguridad social, con su andamiaje jurídico y

macroeconómico, sino también las reglas de gestión para acceder a los mismos y para efectivizar sus beneficios, a nivel operativo.

Las bases teóricas para encarar una tarea como la que se propone, deben necesariamente contener valores de orden moral. Al respecto José María Riera Munné, en su ensayo sobre la Doctrina Social de la Iglesia, presenta un esquema metodológico que contempla esta categoría. Presenta tres etapas que constituyen la esencia del trabajo de construcción de un modelo de gestión social: establecer principios de reflexión, extraer criterios de juicio, dar orientaciones para la acción.

a) PRINCIPIOS DE REFLEXIÓN: son los elementos fundamentales, y señalan las bases a respetar para una convivencia social según criterios universales;

b) CRITERIOS DE JUICIO: elementos para valorar la realidad social. Están fundamentados en los principios y permiten evaluar sistemas sociales, estructuras sociales y situaciones concretas;

c) DIRECTRICES DE ACCIÓN: bases para orientar la acción social de los cristianos.

Asimismo define claramente el concepto de solidaridad: La interdependencia da lugar a una categoría moral llamada solidaridad. "Cuando la interdependencia es reconocida así, su correspondiente respuesta, como actitud moral y social, y como virtud, es la solidaridad. Esta no es, pues, un sentimiento superficial por los males de tantas personas cercanas o lejanas, sino determinación firme y perseverante de empeñarse por el bien común; es decir, por el bien de todos y cada uno, para que todos seamos verdaderamente responsables de todos"

## La juridicidad

Independientemente del camino que se siga en la construcción de modelos de gestión social y de los temas, circunstancias o plazos, la naturaleza humana necesita la existencia de normas regulatorias y de autoridades que las apliquen. Para que tenga efectos prácticos la regulación supranacional debe ser incorporada a la legislación nacional. En párrafos anteriores referenciamos los esfuerzos de la Comisión Parlamentaria Conjunta para cumplir con su misión.

El panorama actual de los mecanismos correspondientes, al igual que la producción de normas está en un estado incipiente. Al respecto Alberto Carmona, funcionario del Instituto del Servicio Exterior de la Nación, dice con respecto a la incorporación del Derecho Internacional al Ordenamiento Jurídico Interno: "Cabe hacer una aclaración preliminar. No existe todavía, a pesar de cierta libertad observada en la utilización de estos términos, un derecho comunitario del Mercosur. Las normas emanadas de los órganos del Mercosur constituirían derecho internacional en sentido clásico, esto es, aquel que para su vigencia interna debe ser incorporado a los ordenamientos legales nacionales mediante un determinado procedimiento. No existe aún en el Mercosur, como ocurre en el derecho comunitario, la vigencia automática de muchas de sus normas en los Estados Parte"

El Protocolo de Ouro Preto dedica su Capítulo IV a la incorporación de las normas emanadas de los órganos del Mercosur. En virtud del art.38 los Estados Parte se obligan a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar en sus respectivos territorios el cumplimiento de las normas oriundas de los órganos del Mercosur.

Por otro lado cabe mencionar que en la nota de presentación del Proyecto de Código Civil y Comercial unificado, presentado en el año 1998, los autores, integrantes de la Comisión Honoraria creada por Decreto 685/95, hacen referencia entre otras consideraciones al espíritu de justicia social presente en el preámbulo del documento fundante del Mercosur, con las siguientes palabras: "En el Proyecto hemos procurado proveer mecanismos de técnica jurídica adecuados a la libertad de comercio pero, a la vez, hemos intentado obtener un justo equilibrio entre ella y los valores esenciales de la persona humana, que están exaltados en la Constitución Nacional, especialmente a partir de la reforma de 1994. La directiva fundante de las soluciones que proponemos ha sido la de libertad con justicia, que Argentina proclamó en el Preámbulo del Tratado de Asunción mediante el cual fue creado el MERCOSUR: "desarrollo económico con justicia social", en definitiva, para "mejorar las condiciones de vida de sus habitantes".

Los caminos son muchos. Los esfuerzos realizados hasta ahora para introducir los principios de la seguridad social en las instituciones del MERCOSUR, si bien no constituyen la esencia del bloque, no son pocos. La búsqueda de la armonización de la normativa vigente en cada uno de los países, es un camino válido. Aquí se propone además, un proyecto potenciador de lo social, la construcción de un Modelo Común Deseable visto como una utopía útil, que traccione desde el futuro la integración de los pueblos de la región, hacia una organización comunitaria plural, amplia, solidaria y equitativa. Es seguramente una ardua empresa. ¿Pero cuál, si no esa es la razón de ser de la seguridad social? **Octubre 2002 , Novedades CINTERAC**, (<http://www.cinterac.com.ar/informes2.asp?l=c&i=700>)