

Resumen

Taller Internacional

Cohesión social, integración regional y desarrollo en América Latina y el Caribe

**8 de noviembre de 2007
Buenos Aires, Argentina**

La agenda de desarrollo actual de América Latina y el Caribe prioriza a la cuestión social. Los organismos internacionales, la Unión Europea (UE) y otros foros señalan que para que la región pueda superar sus problemas socioeconómicos es vital profundizar la cohesión social, y que para ello, los procesos de integración regional pueden jugar un papel central, impulsando políticas de cohesión y de reducción de asimetrías entre regiones, como lo ha hecho la UE.

La especificidad de las sociedades latinoamericanas y el escaso desarrollo institucional de sus Estados y de sus bloques regionales impiden replicar la experiencia europea en América Latina. Sin embargo, es posible tomar, a modo de referencia, algunos aspectos del proceso de integración europeo.

Actualmente, la coyuntura política y económica actual favorece el logro de la cohesión social en la región y es posible registrar algunos avances incipientes en el marco del Mercosur. No obstante, el camino hacia sociedades más cohesionadas y más equilibradas todavía es largo y depende, en gran medida, del compromiso social que asuman los Estados latinoamericanos y de su voluntad de ceder algunos espacios de soberanía en pos de afianzar los procesos de integración regional.

El **Proyecto Globalización** de la Fundación Friedrich Ebert y la Revista **Nueva Sociedad** organizaron una jornada de trabajo en la que participaron el presidente de la Comisión de «Economía, Cohesión Social y Medio Ambiente» de la Internacional Socialista, Christoph Zöpel, y especialistas de toda la región.¹

El concepto de cohesión social

Ante la «deuda social» heredada de las reformas neoliberales, se ha insertado en la agenda de desarrollo de América Latina y el Caribe un enfoque que resalta la falta de cohesión social en la región y que prioriza a la dimensión social del desarrollo.

¹Participaron: Achim Wachendorfer, Alfred Stoll, Alfredo R. Lazzeretti, Alejandro Encinas, Alieto Guadagni, Ana Fonseca, Andrés Serbín, Antonio Pecci, Carlos Raimundi, Fabiola Mieres, Jaime Acosta Puertas, Joachim Knoop, Jorge Leiva Lavalle, José Natanson, Julio Sevaes, Lorenza Sebesta, Luciana Torchiaro, María Rigat Pfaum, Mariana Vázquez, Mariela Mazzotti, Martín Obaya, Pablo Bustos y Rolando Araya Monge.



Esta perspectiva fue originalmente introducida por la UE durante la Cumbre de Guadalajara en mayo 2004, y desde entonces ocupa un lugar central en las relaciones birregionales. Recientemente, el tema también se instaló como el principal eje de debate de la Cumbre Iberoamericana en Santiago de Chile.

También los organismos internacionales y regionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, etc.) han ido asumiendo el concepto de cohesión social, lo cual resulta paradójico, si se tiene en cuenta que, durante dos décadas, estos organismos fueron los principales portavoces de las políticas de mercado, colocando a la cuestión social y redistributiva en un segundo plano. El nuevo enfoque se ancla en la idea, hoy aceptada, de que la pobreza y la inequidad socavan las bases del desarrollo y desestabilizan políticamente a los Estados.

No obstante la fuerza que ha cobrado la cohesión social en los últimos años, no existe una definición precisa y consensuada del concepto. Por el contrario, es posible identificar tres significados distintos. El primero, vinculado a la idea de «anhelo de comunidad» ante la fragmentación social producida por el avance del proceso de globalización. El segundo, como sinónimo de equidad y de inclusión social; y el tercero, alude a una dimensión subjetiva, es decir al sentido de pertenencia a una comunidad o proyecto común que hay en una sociedad.

Algunos vinculan el concepto de cohesión social con el de *seguridad humana*, esto es la protección de las libertades fundamentales de las personas, protegiéndolas de amenazas y situaciones críticas. En este sentido, la cohesión social implica garantizar a todos los ciudadanos la «libertad de vivir», sin pobreza ni hambre y con acceso a educación, salud, vivienda digna y trabajo decente, entre otros aspectos: una sociedad cohesionada sería aquella en la que todos puedan ejercer libremente sus derechos.

A pesar de los múltiples intentos de clarificar el concepto, éste todavía es bastante difuso, al punto que mientras algunos señalan que la distinción entre cohesión, inclusión e integración social es poco clara, otros consideran que son términos equivalentes. La falta de acuerdo en torno al concepto y por ende, la dificultad para operativizarlo, constituye un obstáculo para la formulación de políticas.

Cohesión social e integración: ¿se puede replicar la experiencia europea?

Es difícil abordar a la cohesión social en América Latina y el Caribe desde el punto de vista de la integración regional, ya que existen pocos estudios que vinculen a estos dos aspectos en la región. Sin embargo, cabe destacar que la escasa literatura que hay sobre el tema hace hincapié en la dimensión distributiva de la cohesión social y remite a la experiencia que en esta materia tiene la UE.

La búsqueda de la cohesión social forma parte de los tratados constitutivos de la UE y hoy ocupa un lugar privilegiado en sus asignaciones presupuestarias. Para la UE la cohesión social es un fin y un medio. En tanto fin, busca mejorar las condiciones de vida de los miembros de la sociedad, creando igualdad de oportunidades entre las personas; y en tanto un medio, pretende profundizar al propio proceso de integración, al reducir las asimetrías existentes entre los países y regiones que la conforman.

La UE promueve la cohesión social a partir de dos instrumentos: los Fondos Estructurales y los Fondos de Cohesión. Los primeros, que pertenecen a la esfera comunitaria, buscan disminuir las brechas de desarrollo entre regiones. Los segundos, se rigen bajo una lógica inergubernamental y ayudan a algunos Estados miembros a reducir su atraso económico y social a través de inversiones en infraestructura.



Existen serias dudas acerca de las posibilidades de replicar la experiencia europea en la región. Para la mayoría de los especialistas latinoamericanos ello es imposible básicamente porque se trata de contextos y de sociedades muy distintas.

Quienes sostienen que la experiencia europea es única e intransferible, destacan que cuando se pusieron en marcha las políticas de cohesión social en Europa sus sociedades eran mucho más solidarias y estaban mucho más integradas que las latinoamericanas hoy; y que las asimetrías entre regiones y países eran muy inferiores a las que priman en la actualidad en América Latina. La diferencia contextual haría que el concepto sea interpretado de manera diferente en cada una de las regiones. Por ejemplo, en América Latina la búsqueda de cohesión social no puede dejar de lado a la lucha masiva contra el hambre, un punto que en Europa no es relevante.

Otro factor que dificulta replicar la experiencia europea en América Latina es la ausencia de un Estado fuerte, al estilo del Estado de Bienestar europeo. Por el contrario, en América Latina los Estados son débiles, poco transparentes, y no distribuyen la renta de manera equitativa. Además, en la mayoría de los países las políticas sociales son poco eficaces y los regímenes impositivos tienden a ser regresivos.

El tercer punto estructural que atenta contra la cohesión social en la región y distingue a América Latina de Europa es que, a diferencia del viejo continente, en la región no existen mercados complementarios, ni la infraestructura necesaria para integrar físicamente a las economías regionales.

A pesar de las dificultades mencionadas, otros consideran que es posible replicar la experiencia de la UE en la región. Aquellos que defienden esta posición, destacan la ausencia de grandes conflictos en la región, y resaltan que el tema de la energía puede ser un motor para reimpulsar la integración regional, tal como fue en Europa la creación de la Comunidad del Acero y del Carbón (CECA).

Aunque en términos generales hay coincidencia en que no se puede reproducir el proceso de integración europeo en América Latina, Europa es un marco de referencia válido y la búsqueda de un mayor equilibrio entre las regionales y la transferencia de funciones al ámbito comunitario son aspectos que la región puede rescatar de su experiencia.

Por otra parte, la UE puede contribuir con el logro de la cohesión social en la región, impulsando programas de cooperación técnica y acuerdos de asociación que tengan en cuenta la dimensión social del desarrollo. Sin embargo, para que estos acuerdos tengan un efecto real en la cohesión social, éstos deben reflejar la desigualdad que rige las relaciones entre ambas regiones, a pesar de que Europa comparte valores y principios con América Latina que no existen con otros países en desarrollo.

Las dificultades de la cohesión social en América Latina

Desde el punto de vista de los procesos de integración, se identifican cuatro obstáculos a la cohesión social en la región.

En primer lugar, es inversosímil pensar que en una región en donde la redistribución del ingreso beneficia a los sectores medios y ricos y en donde las políticas de cohesión social ocupan un lugar marginal, surjan mecanismos de reducción de asimetrías a nivel regional porque los procesos de integración reproducen las dinámicas internas de los Estados. Quienes comparten esta visión, consideran que primero es necesario poner en marcha mecanismos de cohesión social a nivel nacional y posteriormente a nivel regional.



Por otra parte, la desigualdad y los múltiples intereses divergentes entre los países dificulta la implementación de políticas de cohesión social a nivel regional.

El tercer factor que obstruye la cohesión social es la concepción de soberanía «mal entendida» que impera en la región y que rechaza la idea de transferir poderes al nivel comunitario o supranacional.

En cuarto lugar, los países más grandes, como Argentina y Brasil, no tienen interés real en destinar fondos para reducir las asimetrías entre regiones, debido a que ellos mismos tienen grandes diferencias en su interior.

Finalmente, en lo que respecta a la cohesión social, entendida como sentido de pertenencia, las dificultades se asocian con los déficits de transparencia y de rendición de cuentas que padecen los Estados latinoamericanos y los propios procesos de integración regional.

A pesar de las dificultades recién señaladas, existen algunos avances en el marco del Mercosur que, por más que todavía son modestos, valen la pena mencionar.

Incipientes avances en el MERCOSUR

Recientemente, se crearon los Fondos de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), los cuales tienen por objeto superar las asimetrías entre los países, promover la competitividad y la cohesión social y fortalecer a la estructura institucional del Mercosur. Sin duda, estos Fondos representan un avance importante hacia el logro de mayor cohesión entre los países que conforman el bloque. Sin embargo, cabe remarcar que este avance es más bien de índole conceptual, pues los recursos que se destinan a los FOCEM son muy escasos (apenas llegan a los USD 100 millones). Además, se trata de mecanismos que se rigen bajo una lógica intergubernamental, en la que se considera que los países más grandes ayudan a los más pequeños.

Otras iniciativas que favorecen a la cohesión son el Plan Estratégico para la Superación de Asimetrías del Mercosur, las reuniones a nivel de vice ministros para conducir el proceso, así como la creación de la Secretaría Social Permanente del bloque y el Instituto Social del Mercosur.

En lo que respecta a la dimensión subjetiva de la cohesión social son importantes los mecanismos que promueven la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, tales como el Programa Somos Mercosur, el Parlamento del Mercosur y el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federales, Provincias y Departamentos del Mercosur. La participación de la sociedad civil en estos ámbitos es central para democratizar el proceso y por lo tanto para promover la cohesión dentro de los países del bloque. Además las discusiones en este tipo de espacios permite el intercambio de experiencias entre los países miembros acerca de las políticas sociales impulsadas por cada uno de ellos.

Resumen por Luciana Torchiaro

Buenos Aires, diciembre de 2007

 **NUEVA
SOCIEDAD** es un proyecto de  **FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**