



Munich Personal RePEc Archive

Social Cohesion in the southern common market

Canziani, Mauricio

29 June 2009

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/17313/>
MPRA Paper No. 17313, posted 17 Sep 2009 10:24 UTC

COHESIÓN SOCIAL EN EL MERCADO COMUN DEL SUR

JUNIO 2009

Autor: Mauricio Canziani – Licenciado en Economía UNLP

Índice

- I. **Introducción**
 - II. **El concepto de Cohesión Social**
 - III. **Globalización y MERCOSUR en el ámbito social**
 - IV. **La experiencia Europea**
 - V. **Lecciones para el MERCOSUR**
 - VI. **Lento avance en el MERCOSUR**
 - VII. **Conclusión**
- Bibliografía**

Introducción

La globalización es un fenómeno reciente, que esta marcando profundamente el futuro económico del mundo, y que afecta a los países en desarrollo de una manera decisiva.

Waters (1995) establece la idea de que la globalización lleva a posicionamientos relativos haciendo referencia a que la misma tiene formas e impactos desiguales en términos de intensidad, profundidad, y alcance geográfico. Extendiendo un poco mas esta ultima idea, se puede afirmar que el impacto de la globalización es desigual hasta el punto de resaltar las diferencias más atomísticas entre los individuos, y por lo tanto incrementar su vulnerabilidad ante las distintas transformaciones del sistema global.

Si bien el propósito económico que inspiró la globalización es, sin lugar a duda, el de crecimiento económico de la clase empresarial, no existe evidencia de que la cuestión de desarrollo del ser humano tiene parte importante en el movimiento. Como tal, la globalización puede ser una buena estrategia para la acumulación de riquezas, pero esas riquezas son ante todo para unos pocos y no integra ninguna política proyectada para el desarrollo integral de una comunidad o una población.

A pesar de que la globalización tiene impactos fragmentadores muy altos que llevan a la mayor periferización de las zonas más marginadas, también promueve la integración regional justamente para protegerse de estos efectos. Muchos autores establecieron el concepto de cohesión social como el fin ultimo de todo proceso de integración, entendiendo que el marco de regionalización esta orientado a reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y el atraso de las menos desfavorecidas, con la idea de que las grandes desigualdades son intolerables en una comunidad que se precie de tal. Pero, sin embargo, ¿se puede sostener que los países latinoamericanos integrados en lo que denominamos MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR) lograron tal objetivo? De no ser así ¿podemos decir que están en búsqueda del mismo?

En función de esto último se analizara la información disponible con el objetivo de dar respuestas a estas preguntas. Para esto se dará una breve explicación del concepto de cohesión social para luego desembocar en el comportamiento de las principales variables socio-económicas de manera determinar si las políticas llevadas a cabo en un ambiente globalizado por los 4 países miembros del MERCOSUR contribuyeron y/o contribuyen a mejorar la cohesión social. Se hará hincapié en la experiencia de la UE para sacar conclusiones comparativas, y de esa manera establecer algunos caminos a seguir o recomendaciones de políticas.

El concepto de Cohesión Social

A pesar de 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.

Sin embargo nosotros hacemos referencia al concepto de cohesión social vinculado con el de seguridad humana. Esto hace referencia a 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.

La cohesión social implica de este modo una dimensión de solidaridad que contempla sistemas universales de protección social, de regulación para corregir los fallos del mercado y de sistemas de diálogo social. Estas políticas contribuyen a reforzar la productividad de la sociedad y a mejorar el bienestar económico y social, tomándose un complemento necesario y superador de las políticas sociales sectoriales y focalizadas, y brindándoles un objetivo integrador.

El fomento de la cohesión social exige la reducción de las disparidades que surgen como consecuencia del desigual acceso a las oportunidades de empleo y la distribución del ingreso. Las consecuencias de esta desigualdad son: marginación de algunos segmentos de la sociedad, desocupados de larga duración, jóvenes y pobres.

La política para la cohesión tiene como principio el no confiar exclusivamente en las fuerzas del mercado para el logro de los niveles necesarios de crecimiento económico dentro de la región, y complementarlas con el concepto de equidad para las regiones y los individuos que las pueblan.

Muchos autores sostienen que todo proceso de integración social tiene como fin último lograr cohesión social lo que implica la búsqueda de equidad, inclusión social y bienestar mediante políticas que reduzcan la brecha de ingresos y garanticen un mayor acceso al empleo, la educación y los servicios de salud. El costo de no seguir una enérgica política de cohesión para luchar contra las disparidades conllevaría no solo una pérdida de bienestar personal y social sino también, desde el punto de vista económico, una pérdida de renta potencial y de un nivel de vida más alto.

Globalización y MERCOSUR en el ámbito social

José Cartas (1998) sostiene que América Latina no se incorporó desde un inicio a la ola globalizadora, ya que mantuvo su política proteccionista hasta la primera mitad de la década del ochenta. Dentro de la gran reforma estructural posterior encarada por los países de la región, uno de sus instrumentos fue la apertura económica, orientado a mejorar la eficiencia productiva, incrementar la competitividad en el mercado interno y servir como control a los precios internos. En forma paralela, hubo una redefinición del papel y funciones del Estado, disminuyendo significativamente sus actividades productivas e intervencionistas, y concediendo al mercado la función de asignador de recursos; al mismo tiempo, la estabilidad de precios se constituyó en condición indispensable para el desarrollo económico, pasándose del descontrol fiscal y monetario a una disciplina presupuestaria estricta. Finalmente, se impulsó una mayor eficiencia económica, fomentando la competencia en los mercados internos, desmantelando barreras a la entrada de bienes y oferentes y eliminando subsidios.

En este contexto la globalización promueve a los países a integrarse regionalmente, no solo desde el punto de vista económico (dado que permite un mejor posicionamiento de la región en el mercado mundial) sino también desde el punto de vista social, ya que mediante un marco de regionalización es como se cree que se va a reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y el atraso de las menos desfavorecidas.

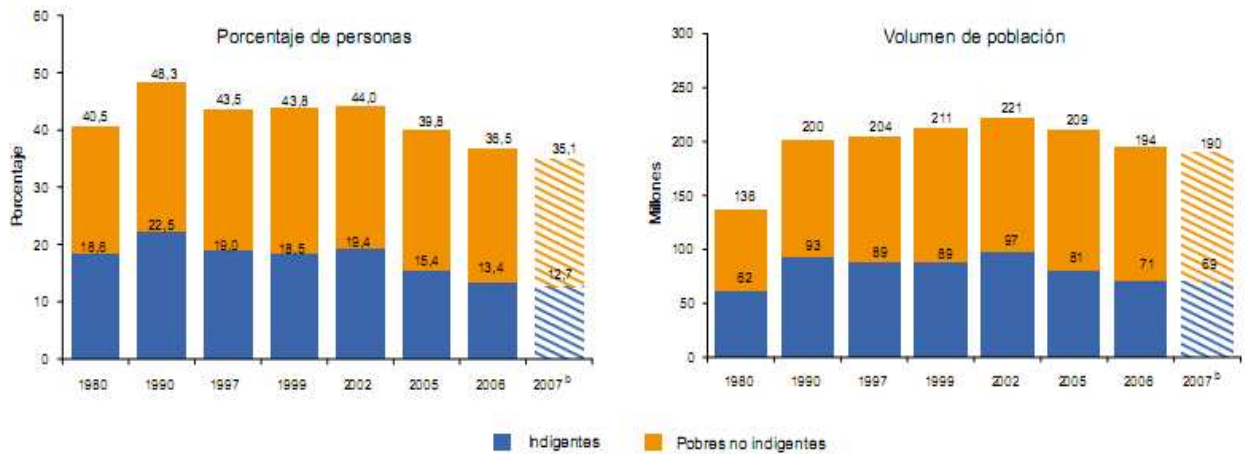
Planteado esto, ¿podemos decir que en el periodo de vida del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se logró mejorar la cohesión social?:

En este orden de ideas, es importante resaltar el hecho de que el panorama social de la región es crítico. Los efectos negativos de la globalización acentúan las profundas fallas estructurales que existen en los países de la región y que se exteriorizan en una realidad secular de pobreza, exclusión y desigualdad social.

La CEPAL (2007) nos dice que si bien hubo logros en materia de mejoramientos de la condiciones de vida de la población latinoamericana y significativos avances en el incremento y protección del gasto público social, la pobreza afecta a más personas que antes, y esto ha sido reforzado por la persistente desigualdad en la distribución del ingreso y por las características del desempeño del mercado laboral ya que el mercado de trabajo no ha sido capaz de incorporar la mano de obra a la economía formal, aumentando la informalidad y el desempleo.

Como vemos en el gráfico siguiente, a finales de los noventa la pobreza en América latina afectaba al 43,8% de los hogares, en tanto que la indigencia o pobreza extrema alcanzaba al 18,5%. En términos del volumen de población en situación de pobreza, éste ascendía en 1999 a poco más de 211 millones de personas, de las cuales algo más de 89 millones se encontraban bajo la línea de indigencia

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA, 1980-2007^a



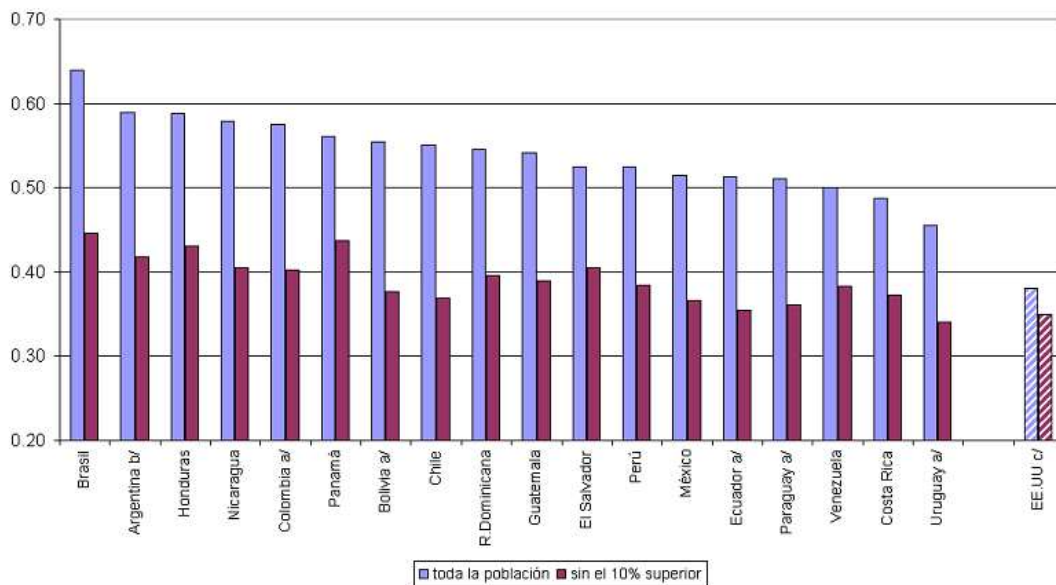
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras sobre las secciones color naranja de las barras representan el porcentaje y el número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

^b Proyecciones.

Alrededor de 1999, la desigual distribución de los ingresos continuaba siendo un rasgo sobresaliente de la estructura económica y social de América Latina, valiéndole ser considerada la región menos equitativa del mundo. La distribución del ingreso en la región resalta en el contexto internacional, principalmente por la elevada fracción de los ingresos totales que reúne el 10% de los hogares de mayores recursos (30%), en contraposición, la fracción del ingreso recibida por el 40% de los hogares más pobres es muy reducida (entre el 9% y el 15% de los ingresos totales).

América Latina (18 países): coeficiente de Gini con y sin exclusión del decil más rico, 2002



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Áreas urbanas.

b/ Gran Buenos Aires.

c/ Cifra para Estados Unidos tomada de BID (1998); puede no ser estrictamente comparable con los demás datos reportados.

Durante la década del noventa, más de 10 millones de personas engrosaron las filas de la desocupación, la cual alcanzó en 1999 al 8.6% de la fuerza de trabajo a nivel regional (poco más de 18 millones de personas), en contraste con el 4.6% de 1990. A la falta de dinámica del mercado de trabajo contribuyeron tanto la disminución del papel del Estado en la generación directa de puestos de trabajo como la reestructuración del sistema productivo, en particular en los sectores primario y secundario, mismos que registraron una pérdida de participación en el empleo, mientras que la generación de nuevos puestos de trabajo se concentró en actividades terciarias, cuya modernización progresiva sobre la base del uso intensivo de nuevas tecnologías hace prever una menor capacidad de generación de puestos de trabajo en el sector estructurado o formal.

Antonio Elias (2008), establece que el impacto de la globalización imperialista en una nueva división internacional del trabajo “privilegia” a nuestro continente con el papel de proveedor de materias primas con poco valor agregado, condenándonos al atraso tecnológico y a la expulsión permanente de fuerza de trabajo.

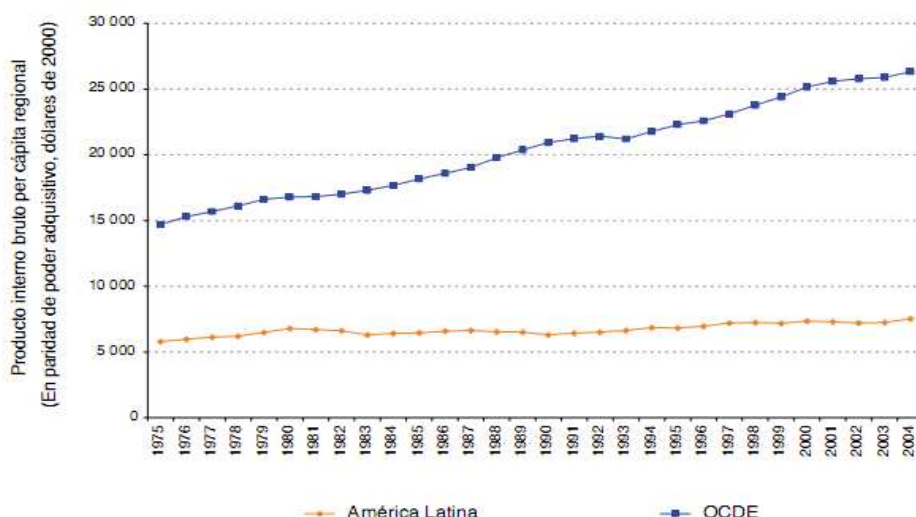
Además nos dice que el neoliberalismo incrementó sustancialmente la brecha tecnológica, financiera y productiva entre los países centrales y los periféricos, reflejada en la evolución del PBI per cápita de los principales países industrializados y de las mayores economías de América Latina.

Junto con la ampliación de la brecha económica se produjo un aumento de la pobreza. En América Latina las personas que viven con menos de dos dólares por día aumentaron 30% en dos décadas, pasando de 99 millones de personas a 128 millones entre 1981 y 2001, según el Banco Mundial.

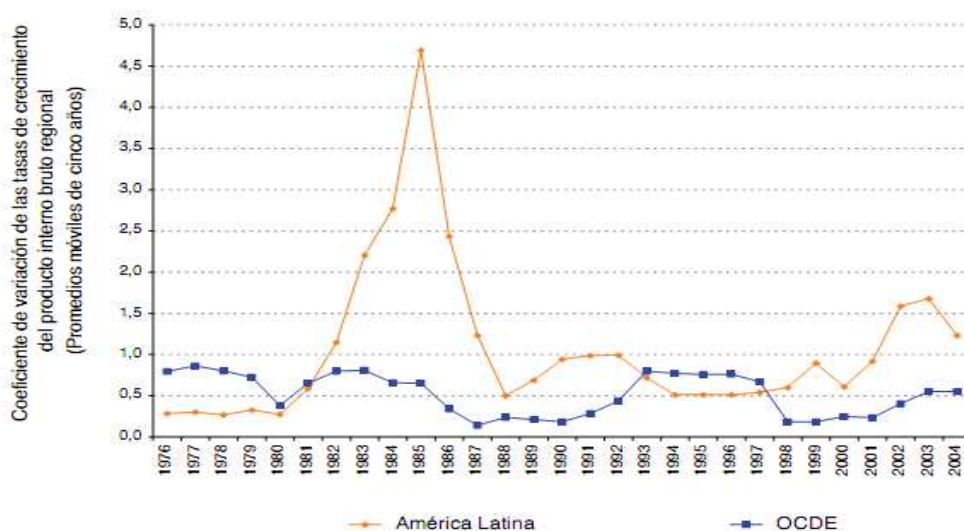
Según Ffrench-Davis (1999), la globalización ha uniformado los patrones de consumo, pero no los niveles. En efecto, el ingreso promedio de un latinoamericano es cerca de 80% menor que el de un habitante típico de los países desarrollados; como la desigualdad regional es mayor, buena parte de la población en sectores medios y bajos de nuestros países se halla aún más lejos de su contraparte en las naciones desarrolladas.

Indicadores de divergencia entre América Latina y 15 países de la OCDE y de volatilidad del crecimiento

Evolución del producto interno bruto per cápita, 1975-2004
(En dólares del año 2000)



Volatilidad del producto interno bruto, 1971-2004
(Coeficiente de variación a partir de promedios móviles de cinco años)

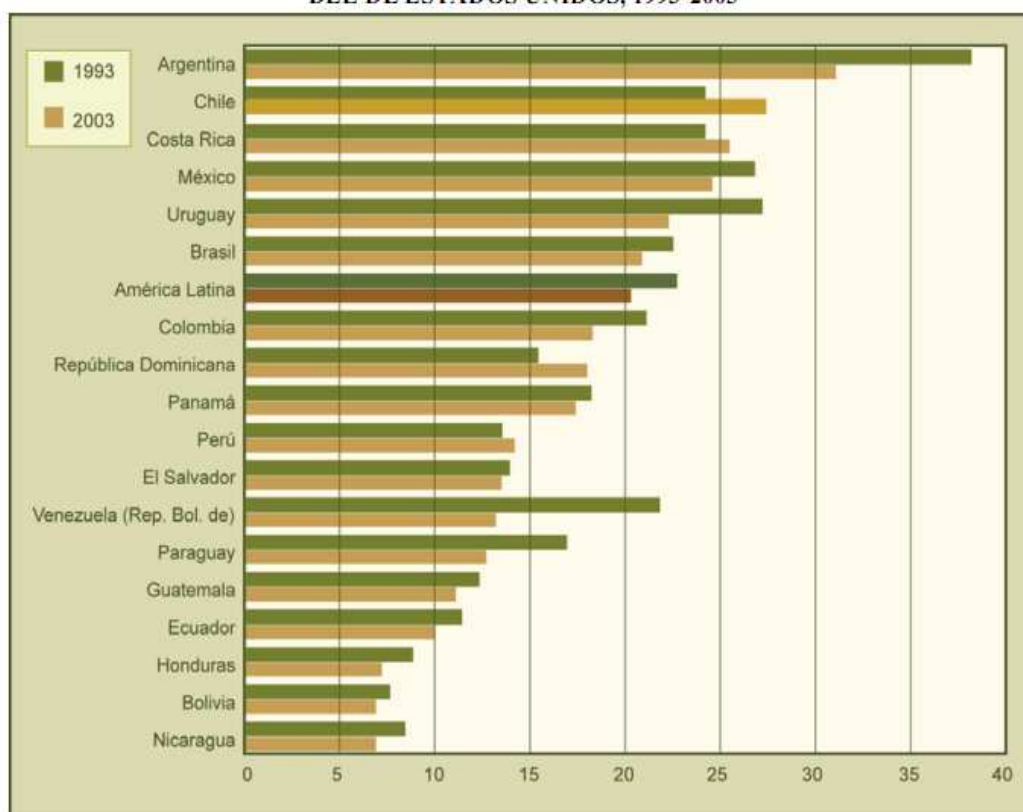


La CEPAL (2007), muestra en los gráficos anteriores como la volatilidad macroeconómica ha afectado a la región, particularmente en las últimas dos décadas. Esta volatilidad se ha convertido en un elemento determinante de la pobreza y del agravamiento de la desigualdad en la distribución del ingreso en los países que han registrado una severa disminución del producto interno bruto. En efecto, los ciclos de expansión y contracción de la actividad económica y de la inversión, que son cada vez más breves, provocan a su paso un efecto altamente destructivo sobre los activos de los pobres, pero también sobre los estratos medios asalariados —por el aumento del desempleo y la disminución de los ingresos— e independientes, por las restricciones del acceso al financiamiento y la caída de la demanda interna.

También podemos apoyar en estos gráficos la idea de Antonio Elias y Ffrench-Davis en donde observamos la evolución del PBI per capita para el periodo 1971-2004 (en dólares del año 2000). Es bastante clara la divergencia existente entre la evolución del PBI per capita entre los países latinoamericanos y la de los países de la OCDE lo que indica un claro ensanchamiento de la brecha económica.

Para volcarnos más de lleno sobre los países integrantes del MERCOSUR podemos ver el cuadro siguiente donde se observa el PBI per capita de los países miembros como porcentajes del de EE.UU. para el periodo 1993-2003. Como se observa los cuatros países experimentan similar tendencia dado que sus respectivos PBI per capita se redujeron con relación al de EE.UU. en el periodo considerado indicando la ampliación de la brecha económica con respecto a los países desarrollados. En el caso de Brasil el PBI per capita paso de ser de alrededor de un 23% del de EE.UU. a un 21%; mientras que el que experimento mayor variación fue Argentina pasando de un 38% a cerca de un 31% del PBI de EE.UU.

**PIB PER CÁPITA DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN COMO PORCENTAJE
DEL DE ESTADOS UNIDOS, 1993-2003**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Banco Mundial.

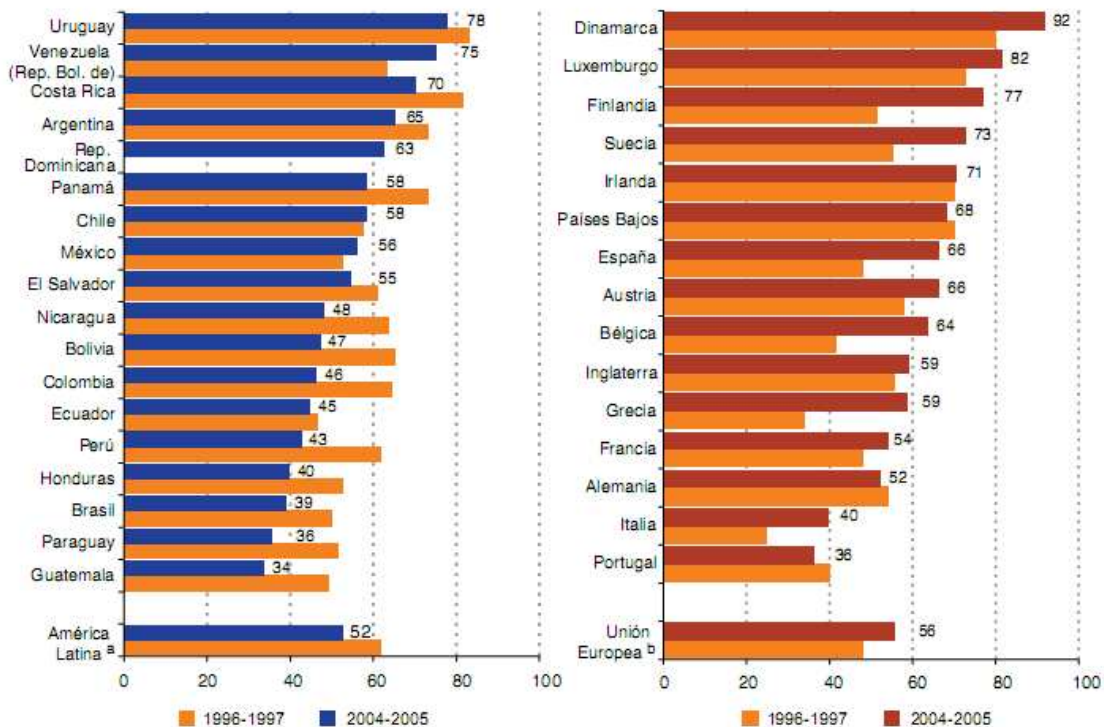
La CEPAL (2007) muestra un estudio para países latinoamericanos y Europeos sobre el Porcentaje de personas que declaran estar satisfechas con la democracia en su país, aludiendo esta satisfacción a la importancia que tiene la percepción de éxito en la vida (básicamente expresado en las oportunidades de movilidad social ascendente respecto de la generación de los padres) y su asociación con el logro educativo. Esto Puede entenderse como una medida de inclusión social.

Como vemos en los siguientes Latinobarómetro y Eurobarómetro tanto en América Latina como en los países europeos solo algo más de la mitad de la gente entrevistada manifiesta estar satisfecha con la democracia en su país, aunque en Latinoamérica el porcentaje de los satisfechos con la democracia disminuyó en 10 puntos porcentuales entre 1996-1997 y 2004-2005 (de 62 a 52%) mientras que en la Unión Europea (15 países) aumentó en ocho puntos porcentuales (de 48 a 56%).

En el caso de los países miembros del MERCOSUR observamos similar tendencia a la mayoría de los países latinoamericanos ya que el porcentaje de satisfechos con la democracia disminuyo en el periodo considerado.

**América Latina (18 países) y unión europea (15 países):
valoración de la democracia, 1995-2005**

(Porcentaje de personas que declaran estar satisfechas con la democracia en su país)



Mateus y Brasset (2002) sostienen que si una comunidad no ha progresado económica, social y políticamente mediante un proceso de crecimiento y transformación gradual, y si no ha definido e internalizado sus valores y creencias fundamentales dentro de un proceso de estudio, debate y discusión serio, la colocación de industrias multinacionales en su territorio no va a contribuir nada al verdadero desarrollo de esta comunidad. Va más bien a permanecer primitiva, débil, subdesarrollada y propensa a toda clase de cambio desestabilizador del exterior. La razón de esto es que el desarrollo y la estabilidad tienen que ver con un progreso y maduración interna de una comunidad. El desarrollo no se puede imponer desde el exterior. Los cambios sí se pueden pero el legítimo desarrollo no. Ante esto lo único que se logra es exacerbar los problemas estructurales de los países menos desarrollados.

Cravino S. (1997) nos dice que el MERCOSUR, al momento de su constitución se planteó casi exclusivamente objetivos económicos. Hace falta ahora destacar que sólo con eso el proceso de integración será muy reducido, ya que la búsqueda de mayor equidad no puede basarse totalmente en el esquema económico de la apertura aunque funcione adecuadamente.

En primer lugar, los programas de apertura no establecen, como condición prioritaria que su puesta en marcha sea equitativa socialmente, puede muy bien suceder que su efecto sea contrario a los intereses y expectativas de los grupos más pobres, o que agudice la concentración del ingreso en los grupos más ricos.

En segundo lugar, aún los programas de apertura más exitosos desde el punto de vista económico y más cuidadoso de no afectar indebidamente a los grupos más pobres, son insuficientes para cumplir con los objetivos de cambio social.

En la sociedad no sólo priman los intereses económicos, sino que también inciden valores culturales y relaciones sociales incluyendo la posibilidad del conflicto social. Una de las condiciones de la democracia es la reproducción de la igualdad política, por medio de la atribución a todos los ciudadanos de los mismos derechos, como un medio de compensar las desigualdades sociales.

Es preciso, entonces, que sean garantizados los derechos fundamentales del hombre; que éstos se sientan ciudadanos y participen en la construcción de la vida colectiva. Esta conciencia de pertenencia no está presente en todas partes, y no todos reivindican el derecho de la ciudadanía. La ciudadanía orientada a la cohesión social, implica la conciencia de pertenencia no sólo a una ciudad, un Estado nacional o un Estado federal, sino también a una comunidad compuesta por una cultura y una historia que le son propias.

La experiencia Europea

La unión europea posee la política regional que contribuye de manera concreta a fortalecer la cohesión económica y social de los estados miembros reduciendo de esta manera las disparidades de desarrollo entre las regiones. Esta política es ejecutada a través del cofinanciamiento de programas que son respaldados por cuatros fondos estructurales: El fondo social Europeo (FSE), El Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), El Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y El Fondo de Desarrollo Regional (FEDER).

Durante el período 2000-2006 los fondos estructurales de la UE tuvieron tres objetivos básicos:

- objetivo 1: Se propone promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas cuyo PIB medio per cápita es inferior al 75% de la media de la UE. Así mismo incluye las regiones ultraperiféricas (departamentos franceses de ultramar, Azores, Madeira e Islas Canarias). También fueron incluidos en este objetivo las zonas de baja densidad de población (las regiones de Finlandia y de Suecia con menos de 8 hab. /Km)

Muchas de estas regiones presentan situaciones de alerta tales como: escaso nivel de inversión, tasa de desempleo superior a la media, falta de servicios a las personas y empresas, precaria dotación de infraestructura de base.

- Objetivo 2: Este objetivo, persigue la dinamización de las zonas con dificultades estructurales, ya sean industriales, rurales, urbanas o que dependen de la pesca. Esas zonas pertenecen a regiones cuyo nivel de desarrollo se sitúa en torno a la media comunitaria; pero que, a su escala, padecen diferentes tipos de dificultades socio-económicas, y que, a menudo, son la causa de tasa de desempleo elevado.
- Objetivo 3: Reúne todas las medidas de desarrollo de los recursos humanos en zonas no incluidas en el objetivo número 1. Para lo cual, la normativa tiene en cuenta el conjunto de políticas, prácticas y necesidades de los Estados miembros en función de su plan nacional de empleo. Para el período 2000-2006, este objetivo cubre una amplia gama de intervenciones destinadas a la promoción de las políticas activas del mercado laboral para combatir el desempleo; la promoción de la accesibilidad al mercado laboral con una atención especial a las personas amenazadas de exclusión social; el refuerzo de la capacidad de empleo gracias a los sistemas de educación y formación continua; la promoción de las medidas para anticipar y facilitar la adaptación a los cambios económicos y sociales; la promoción de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

El fondo social europeo (FSE) Participa en la financiación de los objetivos números 1, 2 y 3. Este fondo tiene como misión prevenir y luchar contra el desempleo, así como desarrollar los recursos humanos y fomentar la integración en el mercado laboral.

Para lograr estos objetivos actúa en los siguientes ámbitos: la integración profesional de los desempleados de larga duración, de los jóvenes desempleados y de las personas excluidas del mercado laboral. Así mismo, medidas específicas para mejorar la situación de las mujeres en el mercado laboral; el refuerzo de los sistemas de educación y formación; la promoción de una mano de obra competente; el refuerzo del potencial humano en el sector de investigación y desarrollo.

También el FSE participa en la iniciativa EQUAL destinada a luchar contra la discriminación en el mercado de trabajo; ya que fomenta la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en todos los procesos formativos del medio rural; a través del desarrollo de un modelo que permite el acceso de las mujeres rurales a los derechos sociales y económicos, con la finalidad de fomentar su acceso al mercado laboral para evitar la despoblación.

El instrumento financiero de orientación de la pesca (IFOP) participa en la financiación del objetivo número 1, en las intervenciones a favor de las regiones no incluidas en el objetivo 1 hasta un 0,5% de la dotación total de los fondos estructurales y de las acciones innovadoras en función de su naturaleza. Este fondo debe contribuir a alcanzar el equilibrio entre los recursos del sector pesquero y su explotación. También tiene por objeto reforzar la competitividad del sector y el desarrollo de las zonas que dependen de él.

El fondo europeo de orientación y garantía agrícola (FEOGA) participa en el objetivo número 1. Este fondo apoya el desarrollo rural y el ajuste de las estructuras agrícolas y actúa en los siguientes ámbitos: inversiones en las explotaciones agrarias (modernización, reducción de los costos de producción, calidad de los productos, medio ambiente, entre otros); ayuda a la instalación de los jóvenes agricultores y formación profesional; ayuda a la jubilación anticipada; ayudas compensatorias en las zonas desfavorecidas; medidas agroambientales; transformación y comercialización de los productos agrícolas; desarrollo y aprovechamiento de los bosques y desarrollo de las zonas rurales mediante la prestación de servicios a la población, el estímulo de la economía local, la promoción del turismo y la artesanía, entre otros.

El FEOGA participa en la iniciativa LEADER+ que promueve las iniciativas de desarrollo rural, manteniendo su función de laboratorio para el descubrimiento y experimentación de nuevos enfoques de desarrollo integrado y sostenible; que le permite desarrollar estrategias integradas de gran calidad para el desarrollo rural a escala local

El fondo de desarrollo regional (FEDER) participa en la financiación de los objetivos números 1 y 2. Este fondo colabora con las regiones más desfavorecidas, mediante el fomento de la inversión productiva, la cual permite crear o mantener el empleo; la infraestructura; las iniciativas de desarrollo local y las actividades de las pequeñas y medianas empresas. Más concretamente, las siguientes áreas de desarrollo: los transportes, las tecnologías de comunicación, la energía, el medio ambiente, la investigación y la innovación, las infraestructuras sociales, la formación, la rehabilitación urbana y la reconversión industrial, el desarrollo rural, la pesca, e incluso el turismo y la cultura.

El FEDER participa de las iniciativas INTERREG III y URBAN II. La primera iniciativa se encarga de fomentar el desarrollo de la cooperación transfronteriza, interregional y transnacional; así como el desarrollo equilibrado del territorio, especialmente la colaboración entre las regiones ultraperiféricas y aquellas situadas en las fronteras externas de la Unión con los países candidatos a la adhesión. Mientras que la segunda se encarga de fomentar estrategias innovadoras de regeneración económica y social en ciudades o barrios en crisis.

El quinto informe de situación sobre la cohesión económica y social (2008), agrupa las regiones en tres categorías: región de convergencia, de transición y de competitividad regional y empleo (CRE).

Este informe pone de manifiesto que los sectores de crecimiento europeos han contribuido ampliamente a la convergencia. No obstante, subsisten importantes diferencias en la estructura económica de los tres grupos de regiones, y el modelo de progresión varía entre las regiones de convergencia y las regiones en transición, lo que tiene varias consecuencias desde un punto de vista estratégico.

Las regiones de convergencia presentan todavía un PIB per cápita bastante más bajo (58 % de la media de la Unión Europea), mientras que las regiones en transición se aproximan a la media de la UE. Entre 2000 y 2005, ambas categorías de regiones acortaron la diferencia que las separaba de la media europea en aproximadamente cinco puntos porcentuales.

Las tasas de empleo no alcanzan el 58 % en las regiones de convergencia, frente al 68 % en las regiones CRE. Desde 2000, las regiones de convergencia no consiguen reducir esta diferencia. Por el contrario, las regiones en transición han reducido la diferencia y registran ahora una tasa de empleo del 63 %, aunque siguen estando muy por debajo de las regiones CRE. Las tasas de desempleo son todavía cuatro puntos porcentuales más elevadas en las regiones de convergencia que en las regiones CRE, si bien esta diferencia era casi dos veces más alta en 2000.

Bouzas y Veiga (2008), Varios estudios, como los realizados por la Comisión Europea, sostienen que las acciones estructurales combinadas con la adopción de programas macroeconómicos nacionales para cumplir los criterios fijados por la Unión Económica y Monetaria estimularon la convergencia entre los países y una importante reducción en las disparidades entre las regiones. En efecto, los cuatro países con menor PBI per capita en 1986 (Portugal, España, Irlanda y Grecia) se han acercado a la media del bloque. De hecho, en el período 1986-2005 todos los países se aproximaron a la media del PBI per capita comunitario, excluyendo los diez países ingresados en 2004. Aunque aún no alcanzaron la media, en el caso de España y Portugal el aumento fue importante en comparación con la situación inicial. En el caso de Grecia el efecto se dio en menor medida. El caso más contundente fue Irlanda, cuyo PBI por habitante pasó del 64% de la media comunitaria en 1983 a casi el 90% en 1995, al 118% en 2001 y a más del 135% en 2005.

Según De la Fuente (2003) las estimaciones para el caso de España sugieren que las políticas estructurales o de cohesión han funcionado, al menos si se las juzga por sus objetivos explícitos. El autor subraya que los Fondos Estructurales han contribuido en forma muy significativa al crecimiento de las regiones más pobres, mitigando las diferencias inter-territoriales dentro del país, y a la convergencia de la economía española hacia los niveles europeos de productividad y bienestar. Sin embargo, reconoce que la decisión de concentrar recursos en las regiones más atrasadas (donde su rentabilidad es a menudo menor), tiene un costo de oportunidad y podría no ser óptimo desde el punto de vista agregado. Sus resultados también sugieren que la previsible pérdida de una parte importante de las ayudas comunitarias a partir de 2006 tendrá efectos adversos potencialmente importantes, tanto sobre el crecimiento agregado de la economía española como sobre su cohesión interna.

Según estudios de la Comisión, entre 2000 y 2006 los resultados del impacto económico del Objetivo Nº 1 han sido positivos, ya que las financiaciones han acelerado sensiblemente el crecimiento económico de las regiones que reciben ayuda. Además, se les atribuye un “efecto boomerang” dado que una cuarta parte de los gastos realizados beneficia a otras zonas de la UE.

Araujo L. (2005) nos dice que los últimos datos oficiales disponibles homologados por Eurostat para toda la Unión Europea, el PIB por habitante en paridades de poder

adquisitivo de España se ha acercado a la media comunitaria al ritmo de un punto por año entre 1986, cuando se incorpora al bloque, y el 2001, tomando siempre como referencia la Unión Europea de los 15 Estados antes de la gran ampliación. En 1986 el PIB por habitante español equivalía al 70% de la media comunitaria y en el 2001 al 84%. Las evaluaciones independientes que se han llevado a cabo permiten concluir que un 0,3% del crecimiento anual del PIB español se debe a los fondos estructurales y al Fondo de Cohesión.

Araujo L. (2005) nos dice que el éxito de la unión europea se debe al fomento de la cohesión económica, social y territorial. La cohesión es un valor en sí misma, pero, además, es necesaria para garantizar el éxito de la integración económica. Sin disminución de las diferencias en los niveles de desarrollo es difícil evitar reacciones contrarias a la integración económica.

Lecciones para el MERCOSUR

A pesar que en el MERCOSUR se consiguieron crecimientos intrazona notables (por ejemplo del 200% entre 1990-1995) diversas dificultades han impedido el desarrollo sostenible de este espacio económico, como por ejemplo la falta de articulación de políticas económicas, especialmente monetarias, la ausencia de medidas de apoyo y de compensación a economías con menor desarrollo relativo, las defensas encubiertas de producción nacional, las dificultades ignoradas de los medianos y pequeños productores, etc.

El énfasis en estos años ha estado puesto en la integración comercial (especialmente de los grandes capitales industriales) dejando de lado los aspectos de una integración social y política.

A diferencia del MERCOSUR, para la Unión Europea la cohesión social es un fin y es un medio. Es un fin porque busca mejorar las condiciones de vida de los miembros de la sociedad, creando igualdad de oportunidad entre las personas; y es un medio porque pretende profundizar el propio proceso de integración al reducir las asimetrías existentes entre los países y regiones que la conforman.

Muchos autores creen que es imposible de replicar la experiencia Europea en la región, y eso se debe a que se tratan de contextos y de sociedades muy distintas. 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 regimenes 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.

Machinea y Uthoff (2005) nos dicen que es muy difícil replicar la experiencia Europea en los países latinoamericanos porque requiere la puesta en marcha de fondos de cohesión social que enfrentan dos dificultades. a) La enorme cantidad de recursos necesarios, básicamente debido a la mala distribución del ingreso dentro de los países y b) La inviabilidad política como resultado de que los países que aportarían al fondo tienen fuertes demandas para asistir a sus propios sectores más postergados.

A pesar de estos problemas, no todo está perdido. Sin embargo es necesario comenzar a generar una agenda social ya que hasta hace muy poco tiempo el tratamiento de temas de naturaleza económica han sido considerados de manera exclusiva dejando de lado, por completo, los aspectos sociales.

Esa agenda debe apuntar a revertir ciertas tendencias que persisten en la actual matriz de desarrollo y que se caracterizan por: i) un ciclo social en el que imperan la desigualdad y la pobreza; ii) la falta de profundización de la integración subregional y una estrategia de negociaciones comerciales que privilegia los acuerdos preferenciales de fuera de la región, que tienen escasa identidad regional y débiles efectos productivos; iii) un desarrollo financiado con capitales privados volátiles, que no se complementan con el ahorro nacional; iv) un manejo procíclico de las políticas macroeconómicas, y por ende una alta volatilidad real; v) un paulatino deterioro del medio ambiente y vi) el nacimiento de nuevos factores de exclusión debido a las asimetrías en el acceso a la sociedad de la información.

La integración entre socios desiguales económica y socialmente hablando, supone la combinación de dos caras de la misma moneda: eficacia económica y equidad social. Estas premisas son válidas en todos los procesos, ya sea de desarrollo a nivel nacional como desde la perspectiva de la integración.

Desde la óptica social, ello significa, en términos muy globales inversión en recursos humanos, entendiendo por esto no sólo los aspectos educativos, sino también de salud, empleo, seguridad social, etc. Desde la perspectiva económica se traduce en mayor capacidad de crecimiento y productividad y mayor competitividad.

Machinea y Uthoff (2005) manifiestan que La CEPAL ha sugerido elaborar una estrategia de cohesión sobre la base de cuatro pilares. El primero, es un pilar macroeconómico destinado a evitar déficit insostenibles, ya sean públicos o privados, y que además promueva la regulación y supervisión financieras necesarias para evitar desajustes en los flujos y en la estructura de balance, a fin de prevenir descalces de plazos y monedas en los contratos y reducir la probabilidad de crisis. La propuesta no solo considera variables nominales como el déficit fiscal, la emisión y la inflación, sino también variables reales como el crecimiento y la generación de empleo. La propuesta también procura impulsar políticas anticíclicas que consideren el ciclo económico en su concepción, a fin de garantizar el principio universal de ahorrar durante los períodos de euforia y gastar durante las recesiones.

El segundo pilar, se concentra en el mercado de trabajo. Es indispensable fortalecer el trazado de las políticas necesarias para reducir la vulnerabilidad causada por las medidas de flexibilización laboral en el sector formal. También se debe definir un conjunto de políticas de productividad, financieras, comerciales y de protección para el sector informal, a fin de evitar el constante deterioro de la calidad de los empleos.

El tercer pilar, corresponde específicamente a la protección social. Los sistemas tradicionales se caracterizaban por ser excluyentes, de baja cobertura, caros e ineficientes, pero las reformas estructurales realizadas para perfeccionarlos no han dado buenos resultados. Las reformas estructurales no han logrado proteger a las personas contra los nuevos riesgos ligados a la vulnerabilidad de empleo e ingreso, por lo que deben revisarse con claros criterios de universalidad y solidaridad.

Por último, el cuarto pilar se refiere a la educación y la capacitación, e incluye la igualdad de acceso a las nuevas tecnologías de la información, que comienzan a transformarse en una nueva fuente de exclusión y desigualdad. De los activos incluidos en la definición de capital humano, la educación es el que tiene mayor potencial para contribuir a las políticas de igualdad a largo plazo.

Lento avance en el MERCOSUR

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:

En el 2004 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. Los aportes y distribución se observan en el siguiente cuadro:

ARGENTINA		BRASIL		PARAGUAY		URUGUAY	
<i>Aporta</i>	<i>Recibe</i>	<i>Aporta</i>	<i>Recibe</i>	<i>Aporta</i>	<i>Recibe</i>	<i>Aporta</i>	<i>Recibe</i>
27%	10%	70%	10%	1%	48%	2%	32%

Existen tres tipos de proyectos que los países deberán presentar a la unidad técnica del FOCEM, encargadas de aprobarlos: El programa 1 vinculado a la infraestructura física, el programa 2 vinculado con la mejora de la competitividad de las empresas; y el programa 3 relacionado con los proyectos de cohesión social que mejoren las condiciones respecto a la pobreza, salud, educación y empleo.

Cabe remarcar que este avance es más bien de índole conceptual, pues los recursos que se destinan a los FOCEM son muy escasos. 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 Secretaria Social Permanente del bloque y el Instituto Social del MERCOSUR.

En cuanto al aspecto subjetivo 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.

Conclusión

En los orígenes del MERCOSUR los países integrantes han tomado medidas tales como las privatizaciones, desregulación y apertura económica para integrarse a la ola globalizadora pensando que el mercado asignaría los recursos de la manera eficiente y, de esa forma, se solucionarían todos los problemas económicos y sociales por los que atravesaba la región.

Los efectos de tales medidas han profundizado los problemas estructurales que padecían los países manifestados en mayor pobreza, exclusión y desigualdad social.

Ante esto podemos sostener, en respuestas a las preguntas planteadas en la introducción, que el proceso de integración denominado Mercado Común del Sur (MERCOSUR) llevado a cabo por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay no implicó la búsqueda de equidad, inclusión social y bienestar mediante políticas que reduzcan la brecha de ingresos y garanticen un mayor acceso al empleo, la educación y los servicios de salud, sino que el énfasis estuvo puesto en la integración comercial (especialmente de los grandes capitales industriales).

Dada la experiencia neoliberal de los 90's uno podría pensar que los países miembros, conociendo las consecuencias sociales y económicas de tales políticas, se pondrían en pos de generar medidas de manera de dar repuesta a dichos problemas, sin embargo los avances en este aspecto fueron muy limitados.

En consecuencia es necesaria la elaboración y la puesta en marcha de una agenda que combine aspectos económicos (que implica la mayor capacidad de crecimiento y productividad y mayor competitividad) con aspectos sociales (que implica inversión en recursos humanos incluyendo no solo los aspectos educativos sino también salud, empleo y seguridad social).

Bibliografía

- Antonio Elias, (2008) *“La globalización imperialista y sus contradicciones”*, en La República, Año 9, N° 2802.
- Araujo, L. (2005). *“Integración económica y cohesión: una visión española de la experiencia europea”*. Tema 7 del Documento de proyecto N° 29 de la CEPAL.
- Bouzas, R. y da Motta Veiga, P. *“La experiencia Europea en el tratamiento de asimetrías estructurales y de políticas: Implicaciones para el MERCOSUR”*. Cap 4 del Libro *Asimetrías en el MERCOSUR: ¿Impedimento para el crecimiento?* Serie Red MERCOSUR N° 12 (2008).
- CEPAL, *“Panorama social de América Latina 2007”*, Santiago de Chile, noviembre 2007, p 17.
- CEPAL, *“Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe”*. Santiago de Chile, Enero 2007. p 44-97.
- De la Fuente, A. (2003). *“El impacto de los Fondos Estructurales: Convergencia real y cohesión interna”*, Hacienda Pública Española, Revista de Economía Pública, 165(2): 129-148.
- Gonzalez Cravino, S. *“Globalización, integración y cohesión social: El caso del MERCOSUR”*. PUBLICADO en *“Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina”*, R. FRANCO y A. DI FILIPPO, CEPAL, SANTIAGO DE CHILE, 1999.
- José Cartas, *“Los desafíos planteados por la globalización a los mercados laborales en América Latina”*, en *Globalización y mercados laborales en América Latina*, Konrad Adenauer Stiftung-CIEDLA, Buenos Aires, 1998, pp. 21-22
- Machinea, J. y Uthoff, A. (2005) *“Integración regional y cohesión social”*. CEPAL – Documento de proyecto N° 29.
- Machinea, J. y Uthoff, A. (2005). *“La importancia de la cohesión social en la inserción internacional de América Latina”*. Tema 1 del documento de proyecto N° 29 de la CEPAL.
- Mateus, J.R. y Brassat, D. (2002). *“La globalización: sus efectos y bondades”* Fundación Universal Autónoma de Colombia.
- Quinto Informe de situación sobre la cohesión económica y social (2008). Comunicación de de la Comisión de las comunidades Europea al parlamento europeo y al consejo. Bruselas, junio 2008.
- Ricardo Ffrench-Davis: *“América Latina en la globalización”*, en *Notas de la CEPAL*, No. 3, Santiago de Chile, marzo 1999, p. 2.
- Ruiz, J. y Ruiz, D. *“La política regional en los procesos de integración económica: comparando la experiencia de la Unión Europea y El MERCOSUR”*. Centro de estudio de fronteras e integración. Universidad de los Andes. Venezuela. Compendium, n° 17. Diciembre, 2006.

- Taller Internacional: Cohesión social, integración regional y desarrollo en América Latina y el Caribe. Nueva Sociedad. 8 de noviembre de 2007 Buenos Aires, Argentina.
- Waters, M. (1995). *“Globalization”*, Londres y Nueva York: Routledge.