

## Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización

### Globalización, Integración y Cohesión Social. El Caso MERCOSUR

**Santiago González Cravino**

*Estamos tan habituados a hablar de minorías, de marginalidad y hasta de exclusión que olvidamos que estos términos contribuyen a dar de la sociedad una imagen purificada de todo conflicto esencial, lo que reduce la democracia a la administración de las relaciones entre demandas sociales dispersas y débiles y exigencias técnicas o económicas a las cuales es imposible resistirse sin perder la competitividad. Alain Touraine “¿Qué es la democracia?”*

#### **I. EL MARCO DE REFERENCIA**

La naturaleza de las transformaciones que han convulsionado la escena internacional consolida progresivamente la interdependencia de políticas nacionales, comerciales y sociales, y obliga hoy en día al planteo de nuevos interrogantes: ¿Para qué una integración? ¿Cuáles serán las condiciones? ¿A quiénes beneficia? Y en una situación como la de Latinoamérica, y específicamente el Cono Sur ¿qué es lo que podemos hacer sin “perder el tren” de la modernización y la competitividad? Se abre como nunca antes una serie de posibilidades inexploradas que, de ser tomadas a tiempo, pueden permitirnos superar las viejas concepciones que nos resignaban al rol de administradores de la pobreza.

Quizás se pueda incluir a la región bajo estas condiciones inéditas en el ámbito mundial, tomando como referencia la experiencia europea, anticipando las dificultades y potenciando las posibilidades.

Previamente, se hace necesario el acceso a algunos de los conceptos básicos a partir de los cuales se puede comprender cabalmente de qué hablamos cuando hablamos de integración y de una dimensión social de la integración.

##### **1. Un nuevo escenario internacional: globalización**

Los grandes cambios acaecidos en el mundo nos brindan un nuevo escenario internacional, en el que se puede destacar algunas de las condiciones que se han desarrollado para el progreso social, tanto favorables como desfavorables:

Entre las primeras cabe citar:

- I. En lo político: el fin de la guerra fría, y con ello la expansión de un ambiente más tolerante y la aceptación, casi dominante, de las formas democráticas como la única salida viable.
- II. En lo tecnológico: la aceleración de las innovaciones y el intercambio de información, y con ello la oportunidad de aprender de otras experiencias que faciliten la incorporación de mejores condiciones de trabajo.
- III. En lo social: la reducción del crecimiento demográfico, una mejor infraestructura de vivienda, salud y educación y una progresiva protección del medio ambiente. Mejores índices sanitarios y de cobertura educativa.
- IV. De otro lado entre las condiciones desfavorables se incluyen:
  - i) *Persistencia de la pobreza;*
  - ii) *Problemas de desempleo;*
  - iii) *Problemas de desintegración social que erosionan la solidaridad;*
  - iv) *Incertidumbre producto de la ruptura de los delicados equilibrios que Caracterizaron la postguerra.*

Esta evolución internacional naturalmente presenta consecuencias sociales generadas por los nuevos rasgos que se destacan en la actualidad: creciente disparidad de ingresos entre países, paralela a un proceso de mayor transparencia del sistema internacional que refuerza el llamado *efecto demostración*. Por su parte, la globalización es un fenómeno que afecta no sólo a las economías sino también a las sociedades, con una mayor comunicación entre países y una mayor visibilidad de las condiciones de vida de unos y otros.

La creciente disparidad en la distribución del ingreso y la mayor transparencia traen aparejadas un aumento de las *tensiones sociales* en el ámbito internacional. Estas tensiones se acumulan en aquellos países que se encuentran en la base de la pirámide de estratificación internacional, trasladándose velozmente a través de las fronteras. La expresión de estas tensiones se relaciona con la satisfacción de expectativas y a su vez, acarrea una mayor presión poblacional sobre los países desarrollados, en momento en que éstos se encuentran frente a reestructuraciones productivas orientadas a enfrentar la competencia inherente a la globalización.

Los desplazamientos poblacionales desde los países pobres hacia los más desarrollados están fundados en parte en la necesidad de obtener ingresos más altos y por la presión de las condiciones de pobreza en el país de origen. Además, se ven beneficiados por la reducción significativa de los costos de transporte y las comunicaciones a escala mundial, precisamente cuando la mano de obra no calificada se deprecia en el mundo desarrollado, y se la puede conseguir en cualquier punto del planeta donde se encuentre más barata. De persistir las

condiciones descritas los trabajadores no calificados de los países más ricos también se encontrarían camino a la marginación.

Por otro lado, el desarrollo veloz de los medios electrónicos posibilita el acceso a la información incluso en las zonas más alejadas del mundo. Hoy, viviendo en la más completa pobreza se puede ver muy cerca la riqueza y el consumo. Esto actúa finalmente como uno de los impulsos de desplazamientos poblacionales, lo que acarrea resultados de mayor desempleo en los países más desarrollados, tensión social, intolerancia y xenofobia que a su vez, alimentan un círculo vicioso de comportamientos desviados, vulnerando normas y valores que fueron tradicionales en los países receptores de la migración.

Los gobernantes tienen claro que estas tensiones van a llegar a los países del vértice de la pirámide, y que no será sólo por medio de traslados masivos, sino a través del terrorismo o de trabas al flujo de insumos básicos para la producción.

¿Es factible que este esquema pueda repetirse en los bloques regionales? Es interesante plantearse si dentro de las posibilidades de integración subregional no se reproducen esquemas piramidales que representen la escena en otras escalas. Recuérdese que mientras los efectos del estancamiento económico de la “década perdida” tuvieron incidencia directa sobre las franjas más pobres, no sucedió lo mismo con los procesos de crecimiento verificados en algunos países de la zona en la última década. Estamos frente a la convivencia de un cierto crecimiento económico y la persistencia de la pobreza, amenazando la estabilidad democrática y la sustentabilidad del crecimiento a largo plazo.

El ímpetu de la globalización por otro lado, deja al descubierto los problemas de los países en desarrollo, aumentando los niveles de desocupación, recesión económica y profundizando inclusive algunos de los condicionamientos sociales que cuestionan el propio sostén del sistema democrático al que tanto costó llegar. Y esto no se resuelve solamente con medidas de carácter económico, sino con la puesta en prácticas de políticas de *protección social hacia dentro del espacio regional integrado*.

En este sentido, se apunta a la convergencia en el desarrollo de políticas sociales para la integración, tomando en cuenta para ello las características propias de cada nación, sus indicadores económicos y elementos cualitativos.

Por otro lado, la consideración de una dimensión social del MERCOSUR pone sobre la mesa la necesidad de contemplar valores como la solidaridad y la ayuda mutua como una base imprescindible en el logro de beneficios económicos globales. El análisis de los escenarios por venir, brinda la posibilidad de prever y por ende optimizar los esfuerzos y recursos para afrontar los nuevos desafíos.

## **2. Ámbito regional: cómo desarrollar las ventajas competitivas**

Uno de los objetivos básicos de los procesos de integración, y a esto no escapa el MERCOSUR, es la *inserción internacional de las economías de la región* ya sea por medio de la creación de comercio, de la inversión extranjera y de su tecnología u obteniendo financiamiento. Ello requiere de adaptabilidad y flexibilidad. Este proceso de transformación debería lograrse con equidad, de modo tal de facilitar la sustentabilidad y la participación estable en el sistema internacional, lo que implica la redefinición de un conjunto de políticas en diferentes áreas.

En nuestra región, progresivamente se va tomando conciencia de que las ventajas competitivas que reclama el mercado mundial son intensivas en:

- i) *Recursos humanos* (inteligencia, capacidad de innovación y valor agregado intelectual). Esto implica desarrollar políticas de capacitación y educación para la inserción competitiva, tomar como eje integrador la equidad concebida como igualdad de oportunidades y fomentar la autonomía de la acción educativa, haciendo estos conceptos complementarios con la competitividad y la calidad del desempeño, para enfrentar los nuevos requerimientos. En este sentido se intenta relacionar los sistemas educativo, de capacitación y científico-tecnológico con el sistema productivo.
- ii) *Organización social* (estabilidad y funcionamiento articulado de las partes). Se torna visible asimismo la necesidad de enfrentar la competencia internacional con el esfuerzo articulado de todos los miembros, es decir, operando como sistema. Comienza a urgir en este ámbito, la necesidad de lograr el mentado “entorno social estable” necesario para integrarse plenamente. En otras palabras: hay requerimientos sociales insoslayables, enlazados con el aumento de la capacidad competitiva.

¿Cuáles son los rasgos más destacables en nuestra región? Aquellos ya definidos para la escena internacional, con otros aditamentos: aumento de la pobreza, importantes disparidades en los ingresos y una progresiva transparencia en los sistemas de estratificación.

En ese escenario se hace imprescindible un ambiente de estabilidad y desarrollo de los derechos básicos de los individuos de modo tal de armonizar democracia y crecimiento económico. Es la estabilidad económica y *política* la que va traer inversiones a largo plazo que apuesten a un crecimiento sostenido. Es necesario desarrollar el proceso de modo tal que sean *todos* los individuos los beneficiarios potenciales de un nuevo modelo de desarrollo.

Estamos hablando entonces de la creación de compromisos políticos de largo plazo, que tengan como objetivo reducir las exclusiones económicas y aumentar la equidad.

### 3. Diferencias entre la Política social y la Cohesión social

#### a) *Política social*

En un proceso de construcción democrática que se precie de justo y equitativo, la política social es una de sus principales herramientas al orientarse igualitariamente la participación de los actores sociales en el acceso a una red de contención social. Sin embargo, esta tarea ya no es exclusiva del Estado, aunque actúe éste como su impulsor y regulador esencial.

Frente al creciente problema de la exclusión, las políticas sociales se dirigen preferentemente hacia los sectores más afectados en sus posibilidades reales de acceso a sus derechos básicos. Esto implica la identificación certera de estos grupos o sectores y su posterior atención por medio de políticas que propicien la igualdad de oportunidades. Estamos hablando entonces de la definición de políticas sectoriales y focalizadas, y es inevitable ahora crear las condiciones para su viabilidad, planteada a partir de su articulación con la política económica, no como correctora de sus desigualdades, sino pensando ambas como generadoras de equidad. Para ello se piensa en una jerarquización que incluya la *especialización*, la *coordinación interinstitucional* y el *fortalecimiento y modernización de sus recursos*.

El logro de una gestión interinstitucional es fundamental en la consecución de estos objetivos, toda vez que se encara una satisfacción de metas compleja y variada, que requiere de estrategias combinadas y que no puede lograrse aisladamente (vivienda, empleo, salud, educación, etc.). La política social hoy implica la compatibilización de planes, programas y recursos que propicie la autosustentación de las poblaciones involucradas y facilite la participación. En el marco dado por un proceso de integración regional se plantea la necesidad, además, de orientarla hacia el trabajo, apostando al conocimiento como la herramienta fundamental en el logro de la competitividad y mejoramiento de la calidad.

#### b) *Cohesión social*

Es concebida como el fin último de un proceso de integración social, y en un marco de regionalización está orientada a reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y el atraso de las menos favorecidas, con la idea de que las grandes desigualdades son intolerables en una comunidad que se precie de tal. La existencia de desequilibrios indicaría que está subutilizándose el potencial humano y no se están aprovechando oportunidades económicas que podrían beneficiar al bloque en su conjunto.

Contiene una *dimensión geográfica* que es relevante en tanto impulsa la reducción de disparidades y la convergencia de las rentas básicas por medio de un aumento del crecimiento del PBI, de la competitividad y del empleo, con la idea subyacente

que la libre movilidad de factores va a traer aparejado un aumento de oportunidades para todos.

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 estas desigualdades son: marginación de algunos segmentos de la sociedad, desocupados de larga duración, jóvenes y pobres. Y *todos son aspectos mensurables de la cohesión social*.

Para aumentar la cohesión hay que introducir cambios económicos, pero ellos no son un fin en sí mismo, sino un medio para el desarrollo sostenible tomando en cuenta que la cohesión y la diversidad no son objetivos contrapuestos sino que pueden reforzarse mutuamente. 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 complementar, estas fuerzas de mercado, con el concepto de equidad para las regiones y los individuos que las pueblan.

Por otro lado, hay que destacar que no todas las políticas sociales conducen a la cohesión, *imprescindible para el equilibrio y la equidad del proceso de integración subregional*.

Las diferencias entre los Estados Miembros, las regiones y los grupos sociales tienden a aumentar o a disminuir con el paso del tiempo. En su reducción se plantea la convergencia de políticas por medio de la fijación de objetivos comunes entre los Estados Miembros orientados a mejorar en términos relativos la situación de las zonas más débiles, en relación con otras regiones y con los grupos más privilegiados. Para encontrar un equilibrio, es básico lograr apoyo a las iniciativas sociales por parte de sectores relevantes de la comunidad empresarial.

Las políticas de cohesión contribuyen a consolidar el modelo comunitario en distintos niveles:

- i) *Económico*: reducen disparidades entre países y regiones, permitiendo que la mayor parte de la población contribuya al crecimiento económico.
- ii) *Social*: mejoran el acceso al empleo, por medio del fomento a la reconversión y desarrollo y la creación de puestos duraderos.

- iii) *Político*: refuerzan la idea de solidaridad comunitaria, creando un marco de oportunidades tanto adicional como complementario de lo nacional.

#### **4. Sociedades abiertas y sociedades cerradas**

Las sociedades que se han denominado cerradas se caracterizan por su organización en castas, estamentos o clases y con profundas diferencias ideológicas, con una organización social jerárquica y diferenciada en la que las posibilidades de movilidad social resultan muy acotadas. Los conceptos de autoridad tienen que ver con la tradición y el poder absoluto, lo que en su tiempo hizo primar la idea de la democracia como la limitación del poder del Estado y el reconocimiento de los derechos fundamentales, insistiendo en la representatividad social de los gobernantes como oposición a la oligarquía. Estas sociedades se ven representadas en la historia de las sociedades europeas, básicamente a partir de la constitución de los Estados nacionales. Los Estados europeos pudieron convertirse en democracias cuando supieron reconocer sus disparidades sociales y culturales.

Por su parte, las sociedades abiertas están más vinculadas al modelo norteamericano; caracterizadas por las migraciones y la construcción del nuevo mundo, rompiendo así con el modelo europeo tradicional y cerrado. Tratan fundamentalmente de terminar con las jerarquías de una organización social muy rígida, priorizando la igualdad y la movilidad social como los valores generados por un marco de competencia. Tanto Weber como Tocqueville y Dabrendorf dan una idea bien acabada de estas diferencias, que se plasman en el ámbito político, al darle más importancia a la idea de ciudadanía, y a la integración social como fundamento sólido de las leyes. Aquí la democracia progresa más por la voluntad de igualdad que por el deseo de libertad: tiene un contenido más social que político, impulsando la desaparición de las jerarquías, propio de las sociedades cerradas europeas. Se difunde una conciencia de pertenencia a una sociedad regida por reglas morales, políticas y jurídicas encargadas de defender y propagar unos valores y un género de vida muy definidos.

En América se logró la construcción de sociedades con el reconocimiento del pluralismo de las culturas y su armonización con el respeto a las leyes, la independencia del Estado, y el recurso a las ciencias y las técnicas.

El análisis de las instituciones sociales no alcanza para entender la integración social, si no se comprende también el sistema político que la dinamiza como mediador entre la sociedad y el Estado. Los regímenes democráticos son aquellos que combinan el respeto entre lo individual y lo colectivo y la libertad personal, con el sentido de pertenencia a una sociedad.

Es la democracia la manera política de asignar el poder, por encima de los intereses particulares. En este sentido se interviene en el reparto del ingreso nacional mediante los impuestos y los sistemas de seguridad social, colaborando

con las organizaciones sindicales, protegiendo a las minorías y promoviendo la integración de las diversas esferas de la vida social.

La democracia se fortalece cuando otorga la importancia que merece a los problemas de los que debe ocuparse. La idea de “exclusión” exterioriza el problema social, lo hace ajeno, quitándole al sistema democrático la posibilidad real de intentar una solución, promoviendo de paso, el “encierro” frente a aquellos que son víctimas de la desigualdad y la injusticia.

Es necesario en estos nuevos procesos, dar un nuevo sentido a nuestras libertades democráticas, permitiéndoles solucionar los problemas sociales más acuciantes, priorizando la justicia por sobre la seguridad y la igualdad por sobre la adaptación.

### **5. MERCOSUR: Combinación que lleva al conflicto**

¿Cómo se plantean estos temas en las sociedades del Sur? Con déficit democrático sumado a tensiones sociales. Si la sociedad no se siente partícipe, hay un déficit democrático potencial que hasta ahora no ha provocado bloqueos en el proceso de integración, pero que puede provocarlos en cualquier momento y que hay que atender. Y aunque todavía no se habla de déficit democrático y social en la integración de América Latina, tampoco se habló en Europa, y la crisis posterior a la aprobación del Tratado de Maastricht evidenció que 40 años de evolución y desarrollo de un modelo de integración podían verse destruidos porque la ciudadanía no se sentía partícipe de este proceso de integración.

Si, como dicen algunos científicos sociales, la mejor forma de definir a la democracia en cada época es mediante los ataques que sufre (Forrester, 1996 y Thurow, 1996), quizás a las puertas del nuevo milenio, se pueda decir que los peores ataques provienen de su mismo seno: el “déficit democrático”, que aqueja tanto a las sociedades más desarrolladas como a las más atrasadas. En el caso de América Latina se suma a esto el déficit social.

El déficit social incluye el déficit social histórico, el de la “década perdida”, el de las políticas de ajuste y también el provocado por el mismo proceso de integración, que tiene también muchos costos sociales. En nuestras sociedades se da una mezcla de las características enumeradas entre las sociedades abiertas y las cerradas. Combinación explosiva que ha provocado más de un conflicto social.

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

sucedier 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 cuidadosos 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 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.

## **II. LA INTEGRACIÓN DEL SUR ¿UNA NUEVA CONCEPCIÓN?**

### **¿Para qué una integración?**

Hoy, el espacio regional del Sur es una zona de libre comercio ampliada y una unión aduanera imperfecta, si tomamos en cuenta las excepciones y consideraciones que involucró su actualización.

En el caso del MERCOSUR, es claro que no se lo ha planteado como una integración política, ni una integración con base en los Estados, como la europea que plantea un proceso de convergencia de objetivos políticos, económicos y sociales y la formación de una supranacionalidad que funda la identidad continental.

Nos encontramos entonces con la idea de Estado reducido al máximo para ser compatible con la preservación del sistema y la máxima eficiencia. Prima el concepto de mercado y no el de Estado.

El marco ideológico que acompañó al inicio del proceso de integración marcó no sólo los objetivos, sino que acorde a ellos, delineó los medios, delimitando asimismo las instituciones que conducirían el proceso. Se dio prioridad entonces a aquellas que garantizaran ejecutividad y pragmatismo, postergando así instancias deliberativas, más lentas aunque más representativas.

Han sido los grandes actores los que han conducido y profundizado las relaciones dentro del bloque regional integrado, dándole prioridad en principio a la óptica comercial más que a la búsqueda de valores comunes característicos de un formato supranacional. El formato intergubernamental es funcional a ello, plasmándose en las Declaraciones presidenciales logradas en las Cumbres del MERCOSUR, y a las actividades de los cancilleres de cada uno de los países miembros. Lógicamente, tuvieron también prioridad las actividades comerciales y la facilidad de diálogo entre empresas, aunque no fue así con los trabajadores, las ONG's, las pequeñas y medianas empresas y la ciudadanía en general.

Sin embargo, la velocidad de esta integración lleva necesariamente a pensar en una reorientación del proceso, involucrando a otros sectores y temáticas que se tornan necesarias para los escenarios que se van generando.

El postergar las instancias supranacionales deja fuera, aunque sea de momento, la posibilidad de la representatividad cabal de los pueblos y de deliberación legislativa inherentes a un Parlamento Común o a un Tribunal de Justicia. Instituciones supranacionales con funciones más que necesarias en un intento de integración que se precie de tal. Sin embargo, en el caso del MERCOSUR, esto no pasa de una declaración de principios que poco a poco, y debido a la velocidad del proceso se torna necesaria. El caso del Foro Consultivo Económico Social es un ejemplo claro de esto.

A esto deben sumarse las características de cada uno de los países miembros, tales como tamaño, historia, legislación nacional y economía. Contamos con dos países chicos (Paraguay y Uruguay), uno grande (Brasil) y uno mediano (Argentina). Algunos de ellos han dejado de lado las políticas intervencionistas y estatistas, mientras que otros sostienen aún ciertas posiciones nacionalistas y de protección.

Este marco también requiere de condiciones específicas para su óptimo funcionamiento: seguridad, estabilidad y previsibilidad para las acciones y decisiones requeridas para la competencia económica. Pese a la creencia más o menos generalizada acerca de las bondades del mercado, van surgiendo progresivamente algunas urgencias para resolver aquellos aspectos que pueden afectar el proceso en general, y que en su momento se dejaron de lado, pero que tiene también relación con lo económico: la dimensión social del MERCOSUR.

Y aquí el mercado librado a su suerte no es suficiente, sobre todo en nuestro continente, donde los distintos vaivenes que han sufrido las políticas públicas en general y las sociales en particular han instalado un escenario muy poco alentador en el área social. Y será precisamente en este sector en el que deberá recaer la atención a la brevedad ya que es aquél donde se han constatado los mayores impactos y donde también actúa y actuará la integración.

Sólo generando un modelo de desarrollo inclusivo y participativo se puede potenciar la inserción en los procesos globales de modernización. La interdependencia de los conceptos de democracia y desarrollo nos remite

necesariamente al espíritu inicial del MERCOSUR, superando la tentación mercantilista propia de un contexto ideológico particular que impulsó el proceso, pero que dio prioridad al aspecto económico comercial propiciando una confusión de medios y fines.

Si bien al momento de la firma del Tratado, los cuatro países habían iniciado un proceso democrático, lo que facilitó la convergencia de estos principios en la construcción del espacio regional, la voluntad política de cada uno de los miembros fue diferente, así como fueron distintos los intereses que los motivaron.

Mientras Argentina y Brasil habían decidido integrarse económicamente ya desde 1988 a través del Programa de Integración Comercial Argentina Brasil (PICAB), sin considerar la eventualidad de sumar nuevos socios, Uruguay y Paraguay contemplaron la posibilidad de integrarse casi como una necesidad vital.

Esto es relevante también para la cuestión social, ya que los diversos intereses puestos en la construcción del proceso tienen incidencia también en la voluntad política que se manifiesta para la solución de las diferencias existentes en el área social y en la convivencia de decisiones e instituciones políticas no siempre compatibles.

En el caso de la estrecha relación entre Argentina y Uruguay esto se plantea tan naturalmente como la necesidad de contemporizar formas democráticas disímiles. Mientras en el primero aún se puede hablar de una democracia "corporativa", donde las instituciones pierden vigor y no siempre cuentan con la autonomía necesaria, en el Uruguay éstas son precisamente su fortaleza. Estos factores son relevantes en la medida en que muestran claramente qué actores son los que toman las decisiones políticas en cada uno de los países, y a quiénes benefician; puntos importantísimos cuando necesitamos saber con quiénes nos sentamos a delinear la integración regional, y con qué fines.

Aunque los cuatro países hayan emprendido en su momento políticas de estabilización y apertura de la economía, encuadradas dentro de lo que fue la Iniciativa para las Américas, con el fin de lograr una zona de libre comercio de Alaska a Tierra del Fuego, se hace necesario ahora otro tipo de consideración. Los tiempos han cambiado, el marco ideológico no es el mismo y las necesidades urgentes de resolución son otras.

La transición a la democracia en América Latina no permite de momento hablar de una democracia sustantiva. Aumentan las brechas sociales, los derechos fundamentales son olvidados frecuentemente, la conciencia de ciudadanía a menudo está ausente en la mayor parte de los países de la región. El libre juego del mercado no asegura por sí mismo ni el desarrollo ni la democracia, y es necesario crear actores sociales y políticos capaces de luchar contra las desigualdades que entorpecen la construcción democrática y el desarrollo.

Se hace imprescindible entonces volver a considerar los fines como tales: democracia, desarrollo y justicia social, y de este modo el establecimiento de los medios a seguir en pos de su consecución: modernización, inserción en el mundo, estabilización, etc.

Si se los concibe en estos términos, si hay una recuperación de estos valores, estamos hablando de la generación y/o jerarquización de un espacio social dentro del proceso de integración. La combinación entre políticas sociales y cohesión social como superación de una visión neoliberal que ve en el mercado la solución y el fin último de los procesos.

Esto implica, no sólo la recuperación de la iniciativa política de los Estados nacionales como orientadores y garantes de las diferentes iniciativas y beneficiarios, sino también el comenzar a delinear la posibilidad de instituciones supranacionales que se comprometan con el área social como con las económicas y comerciales.

### **III. LO SOCIAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL**

¿Por qué una dimensión social de la ampliación de un espacio económico?

Así como el proceso de integración supone connotaciones económicas muy importantes, la legitimidad social del proceso como la necesidad de dar respuestas adecuadas a ciertos problemas sociales y a situaciones generadas por el mismo proceso, aparece como central al momento de querer asegurar su éxito.

En este sentido cuatro puntos básicos (siguiendo la clasificación efectuada por Podestá (Podestá, 1995), han de ser tenidos en cuenta respecto a lo social: i) como promoción; ii) como compensación frente a las repercusiones negativas de la integración; iii) como respuesta a las demandas sociales básicas no satisfechas; iv) como legitimación del proceso.

Cualquiera de estos puntos parece de una simplicidad que, a *priori*, torna su abordaje superfluo de tan evidente que es. Pero, al momento de ir a los casos y ejemplos específicos, el alcance de soluciones a este nivel es bastante más complicado de lo que aparenta y puede trabar todo el proceso, como sucede aún en reiteradas ocasiones en el marco de la UE, a pesar de los 40 años de desarrollo del modelo de integración.

#### *a) Lo social como promoción*

Mejorar la competitividad en un proceso de integración, depende de una multiplicidad de factores pero que, desde una perspectiva social, puede ser resumido en uno solo: el logro de un entorno social estable. Esto implica desde la perspectiva de la organización social, un estado de derecho que garantice las reglas de juego (aspectos normativos jurídicos de carácter financiero y económico,

pero también consideración de derechos básicos) y asegure una cierta estabilidad para poder planificar al mediano y largo plazo y de este modo reducir los riesgos.

Desde la perspectiva de la población en general se requiere la disponibilidad de recursos humanos aceptables para enfrentar el proceso. Esto implica abordar los temas de salud, educación y capacitación, incluyendo la internalización de normas y valores para la competitividad, y preparación de un sistema de formación permanente.

Desde la perspectiva de la prevención del conflicto social se requiere tomar en cuenta las consecuencias de la exclusión de algunos actores al proceso de integración, las que pueden alcanzar formas violentas o puntuales de reclamos y protestas.

La incorporación de estas perspectivas contribuirá a la consecución de un entorno social estable que promueva el arribo de inversiones y la mejora de la competitividad. Todo ello depende en gran parte de la acción gubernamental y en el caso de un proceso de integración de entidades supranacionales.

El caso de los cortes de ruta, por ejemplo en Argentina, pone en discusión uno de los principios básicos de la integración regional, como es la libre circulación de los factores, al quedar inermes el resto de los socios del MERCOSUR por la inexistencia de instancias supranacionales en la solución de conflictos. ¿A quién se plantea ahora una solución? Por otro lado, el desempleo es un problema social, si afectara directamente a un país miembro, impactaría en sus manifestaciones y consecuencias al resto de los socios. Este problema se agudiza cuando se aceleran sólo algunos de los aspectos de la integración, o cuando se amplía el proceso en lugar de profundizarlo. La incorporación de Bolivia y Chile plantea nuevamente esta disyuntiva.

El caso europeo muestra otra vez el camino de la experiencia. La caída del Muro de Berlín y la apertura de los países del Este, en situaciones muy disímiles con el resto de Europa, generaron nuevos planteos en la construcción del espacio integrado. Por un lado, los plazos establecidos para arribar a ciertas instancias necesarias para el desarrollo de cada uno de los socios y de la comunidad en su conjunto, no permitían más demoras que las pactadas. Se había tornado necesaria la “profundización” del proceso. Por otro lado, el dejar afuera a los países del Este planteaba serios conflictos, tanto políticos (como el caso de Alemania unificada), como económicos y sociales. La posibilidad de las migraciones al Oeste y la generación de bolsones de pobreza sin oportunidades reales de salida en el centro mismo de Europa, originaban un foco de peligro potencial que no se podía dejar a la deriva. Se plantea entonces la ampliación del proceso de integración hacia los países del Este, creando la disyuntiva entre profundización (pocos pero buenos) y ampliación (retrasados pero solidarios). Se optó por una solución intermedia que fue la Zona Económica Europea incorporando nuevos países, pero con condiciones específicas que tomarán en cuenta los desequilibrios internos y la gradualidad de su incorporación, con

algunos derechos y obligaciones, pero no contando con las prerrogativas de miembros plenos. Se puede arribar a esta alternativa por la presencia activa de instancias supranacionales que permiten dirimir conflictos de esta índole. En su defecto, se plantea un necesario fortalecimiento de las instancias locales para su correcta y equilibrada resolución.

Los escenarios sociales que se vislumbraban en Europa central eran lo suficientemente temibles como para que el resto de la Comunidad estuviera dispuesta a retardar un poco su desarrollo a cambio de una cierta paz social que garantizara su propia supervivencia. Hasta allí el grado de importancia que el área social (además del resto) tiene en un proceso de integración, siendo entonces el caso MERCOSUR desde este punto de vista - el social - más débil, aunque se plantee tan sólido como el europeo.

*b) Lo social como compensación frente a las repercusiones negativas de la integración.*

El proceso de integración trae aparejadas una serie de consecuencias que si no se contemplan a tiempo se tornan negativas. En este sentido se puede decir que el área social es muy sensible a este tipo de impactos y se torna necesaria la neutralización de las repercusiones negativas del proceso, entre las que se destacan: cierre de empresas, aumento del desempleo y subempleo, primacía de la competitividad y la consecuente exclusión de aquellos que no se ajustan a los nuevos requerimientos, incertidumbre con respecto a los aportes jubilatorios o sociales para la salud generado por las migraciones intrabloque, y por ello aparición de grupos o sectores más vulnerables y aumento de la marginalidad sumado a la ausencia de mecanismos de control que incluyan a los miembros de la comunidad.

*c) Lo social como respuesta a las demandas sociales básicas insatisfechas.*

El planteo más clásico lo relaciona con la necesidad de responder a las necesidades básicas de la población más allá del proceso de integración en marcha. Pero, además, ahora es imprescindible la inclusión de las demandas surgidas a raíz del proceso de integración, que impacta sobre una situación social dada que es necesario analizar, y responder, teniendo en cuenta que no todo lo social está vinculado a la integración, y no todos los aspectos de la integración regional impactan sobre lo social.

Actualmente, sin embargo, para poder acceder seriamente a este aspecto de lo social es necesario contar con la información adecuada, fehaciente y confiable, para el diseño de políticas acorde con las necesidades detectadas. En este marco se plantea un nuevo interrogante:

¿Quién maneja la información políticamente relevante? Como anécdota, una amenaza de cierre del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), por parte de un presidente argentino, con el argumento de no reflejar la realidad, nos conduce a un futuro probable de manejo “privatizado” de la información social, en un momento en que, a nivel mundial, el acceso a la información es la llave del éxito futuro.

El interrogante cobra mayor importancia trasladado al análisis de las asimetrías sociales del MERCOSUR, y la posibilidad de poner en marcha políticas de equilibrio equitativas, que respondan a las necesidades básicas insatisfechas.

#### *d) Lo social como legitimación del proceso*

Para la plena integración, y teniendo en cuenta el logro de la cohesión social, surge el tema de la participación de la gente, y del grado de compromiso que se puede estimar. Aparecen así tres puntos importantes. Comenzar por la sensibilización: educación para la integración, fomento de la responsabilidad social, la transmisión de valores y la formación democrática además de la competitividad orientada a la adquisición de habilidades para desempeñarse productivamente en las nuevas situaciones. Simultáneamente generar participación, implementar mecanismos reales de participación, sobre todo en cuanto a instancias de información y comunicación permanentes entre los decisores y constructores de la integración y los sectores profesionales, los consumidores, etc. Fundamental resulta entonces la democratización mediante participación institucionalizada. No hay democracia sin conciencia de pertenencia a una colectividad política. La democracia se asienta sobre la responsabilidad de los ciudadanos. Si éstos no se sienten responsables, porque se ejerce el poder en un conjunto territorial que les parece artificial o ajeno, no puede haber ni representatividad de los dirigentes ni libre elección de éstos por los dirigidos.

En tercer lugar, fortalecer los sistemas políticos nacionales que manejan el conjunto de las políticas sociales, de la seguridad social a la educación, de la justicia al fomento de los recursos, de la integración de los inmigrantes a la defensa de las minorías, refuerza la democratización al asegurar la existencia de derechos fundamentales y de la ciudadanía, ambos conceptos ajenos a los alcances del mercado.

### **IV: EI IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL: HACIA UNA TRANSFRONTERIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES**

#### **1. El tratamiento de la cuestión social en el MERCOSUR**

Es necesario partir de la base que existe un contexto internacional que hace de la dimensión social una temática de atención cada vez mayor no sólo en el terreno de las declaraciones, sino como parte de acuerdos de carácter vinculante en lo comercial. Un ejemplo: en la Ronda Uruguay del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) se incorporó la Cláusula Social, por la que las partes contratantes del GATT pueden ser objeto de sanciones de no cumplir con

las leyes laborales propias o con los convenios internacionales suscritos sobre protección de los trabajadores.

Se integra al MERCOSUR la temática social, aunque muy tímidamente, a partir de la firma del Protocolo de Ouro Preto mediante el cual se avanza en una estructura institucional más compleja que la prevista en el Tratado de Asunción.

Desde el punto de vista social, cabe destacar la incorporación de dos órganos: la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC); y el Foro Consultivo Económico Social.

Si bien esto supone un cierto avance, Ouro Preto reafirma en el fondo la preeminencia de lo comercial sobre cualquier otro aspecto de la integración. Es así como la Comisión Parlamentaria Conjunta, que se define como el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Parte, no es un órgano de decisión ni puede ser asimilado a un parlamento del MERCOSUR. En tal sentido, tiene funciones más técnicas que políticas.

Entre sus fines se destaca el acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Parte en el ámbito del MERCOSUR; coadyuvar en la armonización de legislaciones, tal como lo requiere el avance del proceso de integración; y cuando fuere necesario, el consejo solicitará a la CPC el examen de temas prioritarios.

El Foro Consultivo, por su parte, que será el órgano de representación de los sectores económicos y sociales, tendrá funciones únicamente consultivas y se manifestará mediante recomendaciones al Grupo Mercado Común. Aún no se ha constituido, y no se ha definido, por ejemplo, quién lo convoca, ni en qué proporción se encontrarán representados los trabajadores y empresarios, ni la periodicidad de las reuniones.

De este modo, queda claro que en la práctica, y a pesar de Ouro Preto y el avance (aunque sea a nivel teórico) obtenido, la cuestión social en el marco del MERCOSUR carece de una real institucionalidad.

Algo que por lo menos se acerca es el subgrupo de trabajo 10 (SGT-IO), Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social. Este SGT es de carácter tripartito: Gobierno, empresarios y sindicatos; el Gobierno sería representado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Su trabajo se organiza en base a comisiones: Salud y Seguridad en el Trabajo, Normas Laborales, Empleo y Seguridad Social, Migraciones Laborales, etc.

Si bien el SGT 10 presenta sobre los otros grupos ciertos avances - es el único que funciona con representación tripartita - los resultados obtenidos hasta ahora no pueden clasificarse ni de sistemáticos ni de substanciales. Se han llevado adelante algunos estudios como la evaluación de las posibilidades de

armonización de normas laborales, y un estudio comparativo de normativa sobre migraciones laborales.

Pero, al menos el SGT 10 cuenta con el logro, bastante importante, de mejorar el acceso a la información, su nivel y la potencial formación por parte de los participantes acerca de las realidades sociales y laborales de los países inmersos en la integración.

Es dable destacar, que por las atribuciones asignadas a la Comisión Parlamentaria Conjunta (un poco limitadas por cierto), puede deducirse que se reafirma la conducción de los Ejecutivos en el proceso, en detrimento de un tratamiento prioritario de las cuestiones sociales y con la posibilidad latente de provocar un déficit democrático y el consiguiente aumento de la conflictividad en el marco del proceso de integración.

## **2. Asimetrías sociales**

Hay un escenario en que hay requerimientos sociales insoslayables que el MERCOSUR a pesar de las declaraciones, no cuenta con la capacidad institucional para hacerles frente. La coordinación y la orientación de las políticas que se llevan a cabo son relevantes en la medida en que un diseño desacertado de las mismas puede acarrear costos sociales y económicos que obstaculicen la integración. También obliga a plantear en qué proporción este proceso posibilita efectivamente una mejor inserción internacional del bloque, de forma simultánea al crecimiento económico y a la mejora de la situación social de cada uno de los países miembros.

La disparidad en el nivel de desarrollo socioeconómico de los países muestra con bastante contundencia (aún tomando muy pocos indicadores) el tema de la pobreza y el crecimiento en la región. En este sentido, el agrupamiento para el análisis de los países varía mucho según sea el indicador que se tome.

El ejemplo más claro es Argentina, con un índice de desempleo muy elevado al que se suma el aumento en la concentración del ingreso, factores que inciden directamente en el deterioro del ingreso familiar, aun en un marco de cierto crecimiento económico y estabilización de precios.

La evolución de Uruguay muestra un aumento del desempleo y la pobreza mientras persiste la distribución del ingreso mejor de la subregión.

Brasil, por su parte, ha logrado estabilizar su economía, aunque con persistencia en el incremento de la pobreza y el desempleo y con grandes disparidades en la distribución del ingreso, afectando sobre todo a las zonas rurales. (CELADE 1999).

Paraguay aumentó la concentración del ingreso (como Argentina). Es útil analizar la ordenación territorial para comprender este fenómeno, con una marcada

diferencia entre la zona rural y la urbana, y con una franja de asalariados del sector público que se encuentran bajo el umbral de la pobreza.

Es evidente que la construcción de un espacio regional integrado que involucra la cuestión laboral genera por lo menos reparos, si se toman en cuenta las asimetrías detalladas para la consecución de un mercado laboral unificado.

Si bien hay algunas similitudes en el marco regulatorio vigente, hay diferencias sustanciales en relación a las condiciones imperantes en cada uno. Quizás se pueda llegar a coincidencias básicas para la fijación de objetivos convergentes en lo social y lo laboral, una vez que los países más demorados en su desarrollo se encuentren en condiciones de mejorar en el progreso económicos y la situación social. Obviamente, no se puede pretender la igualación de las condiciones sociales, sino que debe apuntarse a la superación de las asimetrías en el área social con la mira puesta en el cumplimiento de uno de los principios del MERCOSUR: desarrollo con justicia social.

Sería interesante preguntarse hoy, cuando surgen interrogantes en el mundo entero acerca del futuro del trabajo (Rifkin, 1996), y en un contexto como el analizado para la región, hacia quiénes se dirige esta demanda laboral. Cuando el discurso dominante en la región ha tendido a dar prioridad a las empresas y a la ejecutividad en desmedro de otros actores y mecanismos, hasta qué punto es legítimo ahora reclamar la generación de empleo a los Estados miembros, que han quedado rezagados en el proceso de toma de decisiones, y pretender mejorar la situación de los asalariados y desempleados, teniendo en cuenta la pérdida progresiva de su poder de negociación y el peligro potencial de un estallido social. Por otro lado, la experiencia transmitida desde el mundo desarrollado muestra que en esta área no han sido superados los problemas y aún dificultan el proceso de integración europea.

En el aspecto demográfico (CELADE) pueden distinguirse dos grupos de países entre los cuatro analizados. En el grupo de Uruguay y Argentina, considerados en etapa de transición avanzada (natalidad y mortalidad moderada o baja) y teniendo en cuenta la distribución rural-urbana, se pueden visualizar las presiones que ejerce esta situación sobre el diseño y sostén de las políticas de protección social, así como sobre la posibilidad de contar con elementos de mayor precisión para su elaboración.

Puede verse asimismo, que no se cuenta con estos instrumentos en el grupo constituido por Paraguay y Brasil, con un alto crecimiento demográfico, y un alto porcentaje de población rural repartido de forma irregular, influyendo directamente en las políticas llevadas a cabo para el mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos.

Si consideramos que los servicios de salud influyen en la mejoría de las condiciones de vida de la población, es necesario destacar las diferencias que en su avance presentan cada uno de los países, así como contemplar que también a

nivel interno se encuentran disparidades: el acceso a los servicios, así como su distribución y calidad es bastante disparejo, plasmándose en algunos de los indicadores analizados.

En ese sector se hallan además diferencias en organización, funcionamiento y financiamiento, (público y privado, por ejemplo) pero también coincidencias: seguro social unificado como cobertura para la mayoría de la población así como las tareas de prevención, supervisión, etc. Paraguay constituye la excepción con la mayoría de su población a cargo del Ministerio de Salud, y no cuenta con seguro social para una gran parte de los habitantes. Se plantean, entre otros, interrogantes con respecto a la eficiencia, la equidad y los costos que surgen en el análisis de las políticas para la salud en la región y que repercuten en la posibilidad de integración a nivel social.

Estos elementos, sumados a la distribución territorial y la estructura etárea pueden tomarse en cuenta para el análisis de otros aspectos como el sistema escolar y la seguridad social como una forma de acercarse a las situaciones que exigen soluciones. La prevalencia de condiciones médicas y sociales que apoyen el aumento de la esperanza de vida y disminuyan la tasa de mortalidad infantil en la región es uno de los factores a resolver en la integración que se lleve adelante.

Hay en la seguridad social fuertes diferencias tanto en la extensión de la cobertura como en el nivel de las prestaciones. Las disparidades en las edades de la población que se debe cubrir, indican también desigualdades en la organización, al condicionar el desempeño financiero, la rentabilidad y la equidad en el acceso a los sistemas de seguridad social no sólo entre los países analizados, sino además entre regiones geográficas o entre grupos de trabajadores.

Para el análisis de los niveles de desarrollo, el PNUD ha tomado algunos de los indicadores analizados supra, sumándole los logros educativos, y construye con ellos un índice de privación, lo que permite entre otras cosas acceder a los niveles de inversión de cada uno de los países en los sectores que se estudian. También con el Índice de Desarrollo Humano pueden observarse las asimetrías que atraviesan la región, que aunque pueden variar en el transcurso del tiempo brindan una medida aproximada de las posibilidades de nuestros pueblos a acceder a salud, enseñanza y mejorar en general la calidad de vida.

Hay que tener en cuenta asimismo, que si bien la cuestión institucional y de legislación es relevante en la elaboración de la dimensión social del MERCOSUR, no siempre representa las situaciones nacionales por completo. En algunos aspectos aparece como más factible el llevar adelante algunos puntos en común mediante las instituciones nacionales correspondientes, que pretender una armonización total de las instituciones. A largo plazo se posibilita que las instituciones logren la convergencia adecuada en las nuevas situaciones generadas por la integración.

En el nuevo rol de las ciudades, aparece un nuevo factor a tener en cuenta, que es la relación competencia-cooperación y los nuevos rangos y jerarquías, según sea el impacto que el proceso de integración tenga sobre ellas y las posibilidades que tenga de potenciar sus recursos. No sólo hay una redefinición del rol de los territorios sino también un impacto sobre su localización, tamaño, tipo de actividades económicas, culturales, etc. Se da simultáneamente una transformación de los aparatos municipales que deben ahora además enfrentar los problemas de desempleo, la calidad de vida, las condiciones de productividad para enfrentar la competencia y ya no es sólo en términos económicos, sino también de posibilidad de capacitación de fuerza de trabajo, oferta cultural, medio ambiente etc. Esto plantea, asimismo, la necesidad de definir una ciudadanía local, como un grupo de derechos y obligaciones respecto a estos nuevos aspectos, y en una nueva dimensión, frente a la regionalización y la descentralización. Todo un desafío.

Como surge del análisis de algunos de los indicadores, hay todavía una serie de trabas que dificultan la libre movilidad de los factores y con ello las posibilidades de la integración a nivel social: la flexibilización de la política migratoria, la regulación del marco que rige las relaciones laborales, en relación a la nueva situación planteada en el mercado de trabajo y a la equidad en la distribución del ingreso; la seguridad social (armonización de las áreas de cobertura, definición de las responsabilidades), un derecho social comunitario que finalmente determine las competencias; y el establecimiento de mecanismos de diálogo social que institucionalice la participación de diversos actores en el proceso.

Es evidente entonces, la existencia de asimetrías en el área social del espacio común integrado, que demuestra con suficiente contundencia que no basta con lograr un cierto crecimiento económico, si este no se acompaña con inversión en capital humano.

Esa falencia puede llevar, junto al déficit democrático, a trabar el proceso de integración y frenar el desarrollo económico enquistando dudas en la región con respecto a la posibilidades reales de mejorar la competitividad y la inserción internacional mediante el proceso que se está llevando adelante.

### **3. Impactos esperados: la integración como amenaza o como posibilidad**

El panorama social se presenta heterogéneo entre los Estados miembros, y también entre las diferentes regiones de los mismos Estados. Y será concretamente sobre estos territorios que hace y hará impacto la integración, toda vez que el proceso de apertura económico comercial sigue avanzando, con las consiguientes consecuencias sociales.

Tales impactos serán diferentes ya que son diferentes las situaciones por país y por regiones, y el MERCOSUR las ha enfrentado parcialmente mediante un sistema de protección de las áreas no competitivas en un mercado abierto,

evitando momentáneamente hacer frente a los impactos sociales negativos (como el desempleo) de la integración y, por ende amenazadores del proceso. Pero esta política de excepciones tiene corta vida y, desde esta óptica la integración puede presentarse tanto como una amenaza como una posibilidad, según características de la región, sector o población y de las medidas que se tomen.

Si no existe una reconversión oportuna es dable esperar un aumento de las disparidades, con la consiguiente marginación del proceso, de regiones, poblaciones, o sectores económicos, la generación de conflictos y una potencial paralización del proceso amenazado.

Por otro lado, en un marco de apertura económica y comercial más amplio (sin excepciones o una importante reducción de éstas) una medida de impacto global reducida puede significar un auge económico para algunas regiones, sectores o poblaciones y la desaparición de los no competitivos. De esta forma el proceso puede tener un impacto diferente y potenciado de manera singular.

Desde otra óptica, la integración como posibilidad pasa por un crecimiento de la competitividad, reconversión y adaptación. Esto implica desde el punto de vista económico, especialización; desde el punto de vista social, planificación y capacidad de dar respuestas a los requerimientos sociales ya descritos.

En síntesis, frente a desigualdades de partida, el que la integración signifique una posibilidad más que una amenaza supone —tanto en lo económico como en lo social— sacrificar algo de la libre competencia en aras de la cohesión social.

## **V. SOBRE UNA AGENDA DE TEMAS PENDIENTES**

### **Panorama general de la problemática**

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, y por ende: el acceso a la integración como posibilidad y el desarrollo de una economía nacional competitiva dentro del bloque.

Hasta hace muy poco tiempo, el tratamiento de temas de naturaleza económica han sido considerados de manera casi exclusiva por los representantes de los Estados miembros.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que:

- i) Una parte importante de la población del Mercado Común del Sur vive en condición de pobreza, lo que supone una importante restricción para el correcto funcionamiento del sistema socioeconómico de la subregión.
- ii) Las políticas económicas y comerciales se encuentran en una fase de armonización mucho más avanzada que la dimensión social, que apenas se encuentra en vías de discusión, con muy escasos instrumentos para su operativización.
- iii) Los desafíos de la integración y la globalización suponen la necesidad de recursos humanos capacitados para una inserción competitiva.

De esta forma aparecen, como ya se ha señalado, una serie de requerimientos sociales insoslayables para los que, en la práctica, el Mercado Común del Sur no se encuentra aún en condiciones de enfrentar como bloque integrado.

Como consecuencia surge que: hay una agenda social del MERCOSUR que va creándose sin que, institucionalmente, el bloque aporte una respuesta ante este fenómeno (va un paso atrás). El MERCOSUR debe, por lo tanto, institucionalizar una agenda social de la integración en la que se incorporen entonces los nuevos ejes temáticos propiciados tanto por los distintos actores sociales como por los escenarios nacionales y regionales diferenciados. Sería una forma de acercarse al concepto de cohesión social dentro del bloque.

La incorporación de estos ejes temáticos supone un doble proceso de abordaje: i) aceptar la heterogeneidad, diversidad y complejidad de la problemática social y de la subregión; y ii) tender hacia una homogeneización de la subregión.

Con respecto al primer ítem, supone el desarrollo de políticas nacionales y comunitarias de lucha contra las disparidades e inequidades (de poblaciones, sectores o regiones).

En referencia a posibilitar la homogeneización de la subregión, esto supone el desarrollo de marcos jurídicos nacionales y comunitarios tendiente a una armonización de las normativas, políticas y estrategias en las áreas sociales como forma de permitir una "libre circulación" real de las personas (ej. aportes seguridad social, equivalencia títulos universitarios, etc.)

La constitución de una agenda social de la integración debe apuntar a la puesta en funcionamiento de los mecanismos comunitarios tendientes al alcance de estos dos objetivos operativizando las respectivas acciones nacionales a un nivel global y acorde con los principios básicos del MERCOSUR como políticas de integración social.

## VI. EL PUNTO DE PARTIDA

Si volvemos a las preguntas iniciales de ¿por qué una integración? ¿a quién beneficia? y ¿qué podemos hacer frente a estos procesos?, quizás ahora podemos delinear algunas respuestas.

Tomando la integración como un proceso que facilite la justicia social y el desarrollo mediante una transformación productiva, y el crecimiento económico como una contribución a la consolidación democrática, se puede hallar el fundamento para una dimensión social del proceso. Ésta se propone alcanzar la cohesión social, llevando el crecimiento económico hacia una distribución equitativa, y generando un espacio para la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Puede así superarse el supuesto no comprobado de que el crecimiento se refleja automáticamente en el bienestar de la gente, ampliando la participación, hasta ahora casi exclusiva, de élites políticas y económicas, en la representación regional.

Hay nuevos escenarios en el espacio regional: se identifican las demandas políticas y sociales comunes a los miembros, y debe intentarse la consiguiente puesta en marcha de mecanismos para su atención y solución.

Se está desarrollando también la idea de la integración cultural como complementaria a la económica, generando así un nuevo modelo que relaciona necesariamente educación y producción; y para la definición de temas prioritarios aparece el concepto de ciudadanía, en la superación de un “déficit democrático” y la generación de una base social más sólida para la integración.

Es interesante señalar que simultáneamente se están dando otras formas de integración social por fuera del marco de los Estados nacionales y en diferentes materias: profesionales, artistas, derechos humanos, asociaciones de mujeres, ecología, etc., son algunas de las formas diversas de integración que también contribuyen, por su cercanía y definición, al logro de una región más justa y equitativa.

En síntesis, la dimensión social de la integración está asociada con los avances en el crecimiento y en su distribución equitativa, con el incremento de la participación ciudadana en las decisiones relativas al contenido de los objetivos comunes, y con el mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos: alimentación, salud, seguridad social, etc. En este sentido, la integración regional es vista como un medio para la consecución de la cohesión social.

## BIBLIOGRAFÍA

- Andrews A. (1994), "Capital Mobility and State Autonomy: Toward a Structural Theory of International Monetary Relations", *International Studies Quarterly* 38, junio.
- Appadurai, A. (1990), "Global Etnoscapes: Notes and Queries for a Transnational Anthropology" en Fox, R. (Edit.) *Interventions. Anthropology of the Present*, Berg, London, 1989 y *Public Culture*, 2, (2) primavera.
- Armijo, Leslie E. (1996), "Foreign Capital Inflows and Democracy in Emerging Markets", en L. E. Armijo y I. Biersteker (eds), *Financial Globalisation and Emerging Markets: Experiences of Capital Imp-Quarters*, en prensa.
- Bekerman, Marta (Comp.) y otros (1992), *Mercosur. La oportunidad y el desafío*, Editorial Legasa, Buenos Aires.
- Boyer, Robert (1993), *The Convergence Hypothesis Revisited: Globalisation by Still the Century of Nations?*, mimeo (Paris: CEPREMAP Núm 9403, agosto).
- Buchanan, Paul y Brian Sutliff (1996), "La política de seguridad hemisférica de Estados Unidos en el contexto internacional" en Russell, R. y Bouzas, R. (orgs.). *Globalización y regionalismo en las relaciones internacionales de los Estados Unidos*, ISEN/Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Bull, Hedley (1977), *The Anarchical Society, A Study of Order in World Politics*, Columbia University Press, Nueva York.
- Calderón, Fernando, Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone (1993), "Hacia una perspectiva crítica de la modernidad: las dimensiones culturales de la transformación productiva con equidad", CEPAL, Documento de Trabajo N0 21, octubre.
- CEFIR (Centro de Formación para la Integración Regional) (1995), "Seminario sobre la Dimensión Social de la Integración Regional", Santiago de Chile.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1996), "Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina. Contribución al diseño de políticas y programas", Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1995), *Imágenes sociales de la modernización y la transformación tecnológica*, (LC/G. 1 834-P), Publicación de las Naciones Unidas, Número de venta: S.95.II.G.5, Santiago de Chile. (1996), *Panorama Social 1995* (LC/G.1886-P), Publicación de Naciones Unidas, Santiago de Chile (1997a), *Panorama Social 1996* (LC/G. 1946), Publicación de Naciones Unidas, Santiago de Chile, febrero. (1997b), *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*, (LC/G. 1954) Publicación de Naciones Unidas, Santiago de Chile, febrero.
- Cerny, Paul (1995), "Globalisation and the Changing Logic of Collective Action", *International Organisation*, 49, otoño.
- Cohen, B (1996), "Phoenix Risen. The Resurrection of Global Finance", *World Politics*, 48, enero.

- Cohen, y Arato (1996), *Civil and Political Theory*, Cambridge, Massachusetts, Londres, MIT Press.
- Cox, Robert (1996), "Social Forces, States and World Orders. Beyond International Relations Theory" en Keohane, Robert O. (ed.), *Neorealism and its Critics*, Columbia, Nueva York.
- Durston, John (1993), "Cultura, conocimiento y modernidad", documento presentado al Seminario "Pueblo Mapuche y Desarrollo", Angol, Chile.
- Ferguson, Yale y Richard Mansbach (1996), "Political Space and Westphalian States in a World of 'Politics' Beyond Inside/Outside", en *Global Governance*, N0 2.
- Ferrer, Aldo (1996), "Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas) (1992), *Argentina y el MERCOSUR. Una respuesta a la iniciativa para las Américas y a Europa 92*, Editorial Manantial, Buenos Aires.
- Fondo de Cultura Económica (1995), "Informe de Desarrollo Humano 1995".
- Forrester, Viviane (1996), "El horror económico", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- García Cándini (1996), *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, Grijalbo, México.
- Garret, P. y G. Lange (1991), "Political Responses to Interdependence: What's 'Left' for the Left?", *International Organization*, 45, otoño.
- Goodman, J. y L. Pauly (1993), "The Obsolescence of Capital Controls? Economic Management in the Age of Global Markets", *World Politics* 46, octubre.
- Gundlach, Erich y P. Nunnenkamp (1996), "Some Consequences of Globalisation for Developing Countries", mimeo, documento de trabajo preparado para la Conferencia Globalisation. What it is and its implications, Sao Paulo, mayo.
- Haggard, S. (1995), *Developing Nations and the Politics of Global Integration*, The Brookings Institution, Washington D.C.
- Halloran, Richard (1996), "The Rising Fast", en *Foreign Policy*, N0 102, primavera.
- Hamelink, C. (1983), *Cultural Autonomy in Global Communications*, Longman, Nueva York.
- Hannerz, V. (1989), "Notes on the Global Ecumene", *Public Culture*, 1 (2).
- Held, David y Anthony McGrew (1993), "Globalization and the Liberal State", en *Government and Opposition*, primavera
- Henning, C. Randall (1994), "Currencies and Politics in the United States, Germany and Japan", Institute for International Economics, Washington D.C.
- Hirst, Paul y Grahame Thompson (1996), *Globalization in Question*, Policy Press, Cambridge.
- Hoffmann, Stanley (1996), "In Defense of Mother Teresa. Morality in Foreign Policy" en *Foreign Affairs*, marzo/abril.
- Huntington, Samuel (1993), "¿El enfrentamiento de las civilizaciones?", en *Agora*, noviembre.
- Insulza, J.M. (1991), "Estados Unidos y América Latina en los noventa" en *Pensamiento Iberoamericano*, N019, Madrid, enero-junio.

- Ikenberry, John G. (1993), "The Myth of Post-Cold War Chaos", en *Foreign Affairs*, junio.
- Jervis, R. (1991), "The Future of World Politics. Will It Resemble the Past" en *International Security*.
- Khaler, M. (1993), "Comercio internacional y diversidad nacional", en *América Latina/Internacional*, vol.1, N01.
- Lawrence, Robert, Albert Bressand y Takatoshi Ito (1996), *A Vision for the World Economy, Openness, Diversity and Cohesion*, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Layne, Christopher (1993), "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise" en *International Security*, primavera.
- Lowenthal, A. F. (1993), "Estados Unidos y América Latina en la década de los noventa: los cambios en los intereses y políticas estadounidenses ante un mundo nuevo" en *Estados Unidos, Informe Semestral*, primavera.
- Mattelart (1983), *Transnationals and Third World: The Struggle for Culture*, South Hadley, Bergin and Garvey.
- Mearsheimer, John (1990), "Back to the Future" en *International Security*, verano.
- Moneta, C. (1995), "El proceso de globalización: percepciones y desarrollos" en Quenan, Moneta, (Compiladores) *Las Reglas del Juego, América Latina, Globalización y Regionalismo*, Corregidor, Buenos Aires.
- Montoya, Silvia (1992), "Asimetrías sociales en el MERCOSUR", Publicación de la Fundación Mediterránea - Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires.
- Obmae, Keichi (1995), *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economics*, The Free Press, Nueva York.
- Oman, Charles (1994), *Globalisation and Regionalisation. The Challenges for Developing Countries*, OECA Development Centre, Paris.
- Pfaff William (1990), "Redefining World Power" en *Foreign Affairs*, America and the World.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (1995), *Informe de desarrollo humano 1995*.
- Podestá, Bruno (1995), "Seis comentarios sobre la cuestión social" en Seminario sobre la Dimensión Social de la Integración, CEFIR (Centro de Formación para la Integración Regional, Chile.
- Rifkin, Jeremy (1996), *El fin del trabajo*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Rosecreance, Richard (1986), *The Rise of the Trading State*, Basic Books, Nueva York.
- (1996), "The Rise of the Virtual State: Territory becomes Passe" en *Foreign Affairs*, julio/agosto.
- Rosenau, James N. (1991), "The New Global Order. Underpinnings and Outcomes", Trabajo presentado en el XV Congreso Internacional de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Buenos Aires, 24 de julio de 1991.
- (1997), "Governance, Order and Change in World Politics", en Rosenau, J.N. and Czempiel Ernst-Otto, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Columbia University Press, Nueva York.

- Russell, Roberto y Roberto Bouzas (orgs.) (1996), *Globalización y regionalismo en las relaciones internacionales de Estados Unidos*, ISEN/Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Strange, Susan (1993), "La economía política de Europa" en *América Latina/International*, primavera.
- Thurow, Lester (1996), *El futuro del capitalismo*, Javier Vergara Editor, Buenos Aires.
- Tomassini, Luciano, Carlos Moneta y T. Varas (1991), *La Política internacional en un mundo postmoderno*, G.E.L., Buenos Aires.
- Touraine, Alain (1995), "¿Qué es la democracia?", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Tulchin, Joseph (1995), "Los Estados Unidos y América Latina en el mundo", en *Revista del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, República Argentina, Número 3.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (1990), "World Communications Report".
- Waltz, Kenneth (1993), "The Emerging Structure of International Politics" en *International Security*, otoño.
- Yoshimoto, M. (1989), "The Postmodern and Mass Images in Japan", en *Public Culture*, 1 (2).
- Zacher, Mark (1992), "The Decaying Pillars of the Westphalian Temple: Implications for International Order and Governance", en Rosenau James N. and Czempiel Ernst-Otto, *Governance without Government, Order and Change in World Politics*, Cambridge Studies in International Relations: 20, Cambridge.