

---

## CAPÍTULO VII

---

### **La agenda social del MERCOSUR, CAN y UNASUR: sus implicancias**

NOEMÍ BEATRIZ MELLADO - MARÍA LUCIANA ALI

#### **Presentación**

En las nuevas propuestas integrativas latinoamericanas –UNASUR<sup>1</sup>, ALBA<sup>2</sup> y CELAC<sup>3</sup>– la dimensión económica pierde importancia frente

<sup>1</sup> Su antecedente es la Comunidad Sudamericana de Naciones –2004– que se transformó luego en la Unión de Naciones Sudamericanas –UNASUR– en el 2008. Está conformada por doce Estados sudamericanos.

<sup>2</sup> La Alternativa Bolivariana para las Américas –ALBA– fue propuesta por Venezuela en el 2001 y firmado su acuerdo con Cuba en el 2004. Bolivia se incorporó a dicha iniciativa en el 2006 con el Tratado de Comercio de los Pueblos. Además participan Nicaragua que se sumó en el 2007, Dominica y Honduras en el 2008 y en la VI Cumbre Extraordinaria del Alba –24 de junio de 2009, Maracay, Aragua– se formalizó la incorporación de Ecuador, San Vicente y Las Granadinas, así como Antigua y Barbuda. En esa Cumbre se la rebautizó con el nombre de Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América y los países se comprometieron a consolidar una “Zona de Complementación Económica”, con el objetivo de coordinar esfuerzos en el área económica. Introdujo desde el punto de vista conceptual nuevas variables tales como cooperación e intercambio solidario sustentado en la complementariedad y reciprocidad. En el 2012 solicitaron su incorporación Surinam, Santa Lucía y Haití. Paralelamente al proceso de constitución del ALBA, se han ido planteando distintas iniciativas y acuerdos con países y grupos de países no miembros ([www.alianzabolivariana.org/](http://www.alianzabolivariana.org/)).

<sup>3</sup> La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños se creó en Caracas, República Bolivariana de Venezuela, en diciembre del 2011.

a otras dimensiones –sociales, políticas y de seguridad–. En este sentido se asiste a la ubicación temática de la pobreza/desigualdad, exclusión/inclusión y cohesión, en la agenda pública de la mayoría de los procesos de integración latinoamericanos y en los enfoques alternativos de desarrollo.

El intercambio producto de la liberalización comercial y las inversiones como elementos centrales de la integración de los años 90, ha sido sustituido por una nueva perspectiva política en pos de un fortalecimiento de la autonomía nacional y regional –ninguno de los nuevos proyectos incluye a EEUU y Canadá– y por la incorporación de otras dimensiones. Riggiozzi (2012) lo denomina “post-hegemónico” por desafiar los patrones tradicionales de comercio y la hegemonía estadounidense. Otros autores lo llaman regionalismo post-liberal –Chacón, 2004 y Sanahuja, 2010– teniendo en cuenta la nueva agenda de la integración en América Latina cuyos contenidos se centran en la seguridad regional, cooperación y seguridad energética, medio ambiente, infraestructura, asimetrías y participación social, entre otros aspectos sociales en función de los compromisos asumidos en la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

No obstante los contenidos incorporados, en Latinoamérica la concentración del ingreso y de la riqueza suele ser, en términos proporcionales y en comparación con otras regiones, “desmesurada” (CEPAL 2012). La pobreza sigue aquejando a la región –esto es 177 millones de personas pobres, de las cuales 70 millones son indigentes–. Pese a las altas tasas de crecimiento que se registraran en los últimos años y el avance en la reducción de la pobreza, ello fue insuficiente para contrarrestar el crecimiento poblacional desde los años ochenta; en términos absolutos existen 38 millones más de pobres y 8 millones más de indigentes (CEPAL, 2012a). De acuerdo a la misma fuente, el 40% de la población con los ingresos más bajos capta, en promedio, el 15% del total del ingreso, mientras que el 10% de la población situado en el extremo superior de la distribución posee un tercio del ingreso total. Asimismo, el ingreso

---

La conforman treinta y tres Estados latinoamericanos: Argentina, Antigua y Bermuda, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Venezuela, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, Perú, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay.

medio del quintil más rico supera en 18,3 veces al del quintil más pobre. Los datos no son más que un reflejo de algunas de las variadas cuestiones sociales que aquejan a América Latina desde finales del siglo XX. En este marco, las agendas, medidas o acciones sociales estarían destinadas a superar los heterogéneos problemas sociales con implicancias sistémicas que afectan a los Estados Miembros de los diferentes procesos de integración.

Las propuestas integrativas de este siglo no responden a las categorías tradicionales de los grados de integración de Bela Balassa (1964), adoptan singularidades propias que las diferencian de las preexistentes (MERCOSUR<sup>4</sup>-CAN<sup>5</sup>-CARICOM<sup>6</sup>- SICA<sup>7</sup>) en cuanto a la dimensión socio-económica y política.

Se asiste a un mayor protagonismo presidencial y un incremento de la diplomacia de las cumbres en donde los temas de interés común que se observan en estos novel proyectos, atraviesan en forma transversal a los procesos de integración precedentes como el MERCOSUR y la CAN, priorizando en sus documentos oficiales entre otros al desarrollo, la cohesión e integración social, la inclusión y exclusión social, la pobreza, la desigualdad, la gobernabilidad y una mayor participación social (Mellado - Ali, 2013).

Aunque presentan un grado de institucionalidad mínima e intergubernamental por el recelo entre los gobiernos en torno a la constitución de instituciones de integración o de articulación de políticas públicas, aspiran a alcanzar metas superiores, fundamentadas en la construcción de identidades compartidas, que supuestamente deberían confluir en forma paralela hacia acuerdos de convergencia económica, de concertación política y posicional para

<sup>4</sup> El Mercado Común del Sur -MERCOSUR- se conformó originariamente por Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay -1991- y luego se incorporó Venezuela -2012-.

<sup>5</sup> El primigenio Grupo Andino, integrado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela -hasta el 2006-, fue relanzado en 1996 bajo la denominación de Comunidad Andina de Naciones -CAN-.

<sup>6</sup> En octubre de 1972 se decidió transformar la Asociación de Libre Comercio del Caribe -CARIFTA- en un Mercado Común y establecer la Comunidad del Caribe de la cual el Mercado Común sería parte integrante. La Comunidad del Caribe -CARICOM- y Mercado Común del Caribe fue establecida por el Tratado de Chaguaramas -4 de julio de 1973-, firmado por Barbados, Jamaica, Guyana y Trinidad y Tobago.

<sup>7</sup> La incorporación de Panamá al Mercado Común Centroamericano -MCCA- llevó a crear el Sistema de Integración Centroamericana -SICA-, en 1993.

actuar en forma conjunta frente a terceros y en los foros internacionales. Sin embargo, la reconfiguración política regional, con el predominio de gobiernos progresistas y un discurso crítico hacia el neoliberalismo, no lleva orientaciones ideológico-políticas convergentes respecto a la inserción mundial y a modelos de desarrollo (Mellado, 2009). Hay países como Colombia, Perú, Chile, Centroamérica y Panamá que firmaron acuerdos de asociación con la Unión Europea –UE– y Tratados de Libre Comercio –TLC– con EEUU. Están los que desechan esa relación birregional como Bolivia y Venezuela, mientras se amplía el marco de opciones con el avance de la Alianza del Pacífico<sup>8</sup> por parte de Colombia, Perú, Chile, y México.

Así, la integración latinoamericana se muestra como un fenómeno complejo por distintas circunstancias: la superposición de proyectos regionales de diversa naturaleza y objetivos, colocándolos ante disyuntivas prospectivas que pueden presentarse como antagónicas; la pertenencia múltiple de los países con disímiles propósitos y valoraciones; las desiguales realidades económicas y sociales de los Estados; las diferencias en su relacionamiento externo y la ausencia de una visión estratégica de conjunto.

Actualmente una amplia gama de estudios están orientados a dar una mayor precisión conceptual en torno a las nociones de exclusión e inclusión social, pobreza, desigualdad, desarrollo social y, recientemente, cohesión social. Otros trabajos se orientan a tratar de operacionalizar los conceptos para su medición. De esta forma, se avanza en el debate sobre la problemática social en sus múltiples dimensiones y, en esa dirección, es posible plantearse si la ampliación de las agendas internas de los procesos sudamericanos hacia la dimensión social tienen una evaluación similar.

Por tanto, la finalidad de este trabajo está dirigida a explorar la dimensión social en la CAN, el MERCOSUR y la UNASUR de modo comparativo respecto a la significación e importancia que se asigna a los enunciados pobreza/ desigualdad, cohesión/ integración, inclusión/ exclusión y desarrollo, en los documentos oficiales de las Cumbres Presidenciales –como expresión del discurso al más alto nivel político–. Debido a que, tanto en la literatura como en los documentos oficiales y agendas de los esquemas seleccionados, los temas referenciados aparecen muchas veces en forma de expresión asociada y otras como términos polares, se tendrá en cuenta su potencial heurístico en el análisis del discurso contenido en esos instrumentos para poder determinar su apreciación.

<sup>8</sup> Su acuerdo marco fue suscrito en el 2012.

Luego se analizarán comparativamente las estrategias y/o acciones instrumentales y/o políticas con que cuentan los mencionados procesos para implementar lo declarado, a los fines de determinar si es factible que la nueva normativa e institucionalidad creada asegure la implementación de los objetivos y políticas propuestas, o ellas no sean más que un decálogo de buenas intenciones con un efecto retórico y político.

Los magros resultados en las condiciones sociales de la población pese a las altas tasas de crecimiento, con niveles dramáticos de pobreza, de desigualdad y de distribución inequitativa del ingreso, en términos de exclusión y polarización social, estarían afectando la cohesión social y en consecuencia la gobernabilidad regional, de allí la importancia de *“potenciar factores de estabilidad política, económica y social que permitan neutralizar el efecto de múltiples factores de inestabilidad”* (Furlong, 2005: 3).

### **1. Pobreza/desigualdad, cohesión/integración, inclusión/exclusión y desarrollo, su conceptualización de partida**

En el contexto de globalización, el concepto de desarrollo, la inserción internacional y las realidades de la solidaridad también están sujetos a deconstrucción. La reorientación del desarrollo significa que no puede concebirse más en aras del incremento del PIB o de la mejora del ingreso per cápita. En este marco la inserción internacional adquiere significación en donde la integración se plantea como una alternativa funcional a la economía mundial globalizada o como un proyecto consensual de desarrollo regional, en el que se consideren las asimetrías y desigualdades propias de la región, construyendo políticas sobre la base de las similitudes y diferencias desde el principio de solidaridad (Mellado-Ali, 2013).

Desde esta última perspectiva se parte de considerar a la integración como el *“proceso de creación de un espacio económico, político y social... voluntario y solidario de los Estados partes, a partir de intereses comunes, que tiene por objetivo el desarrollo...”* (Mellado-Gajate, 1998: 95). Se remite al espacio porque el mismo está configurado por el territorio y la dinámica social, entendida como el conjunto de relaciones que se establecen en una sociedad en un tiempo y lugar determinado (Santos, 1996: 62) y permite de esta forma focalizar la atención en las interacciones sociales en sus diferentes niveles. Es por ello que resulta significativo identificar la

naturaleza del fenómeno en su base constitutiva permitiendo así comprender los variados niveles y escalas: local, nacional, sub-regional, regional y global.

Esas interacciones en el espacio integrado son prevalentemente solidarias o de cooperación, aunque no se descartan tensiones conflictivas que requieren de un sentimiento de pertenencia comunitaria<sup>9</sup> y algún grado de participación multidimensional –en los diversos órdenes del colectivo integrado– (Errandonea, 1977: 91). Por tanto la desigualdad, en sus múltiples dimensiones, es uno de los factores de exclusión de distintos sectores sociales e imposibilita la pertenencia de un individuo a una comunidad con la que se identifica.

El uso terminológico de la cohesión social tiene diferentes aristas: se lo utiliza como sinónimo de políticas sociales, lo que se ha dado en llamar políticas de cohesión social; también se lo reduce a la lucha contra la pobreza y la desigualdad; asimismo se lo vincula con el diálogo social y con los pactos sociales e incluso se lo asocia con el desarrollo.

La CEPAL a partir del 2006 plantea la idea de llevar a cabo políticas para la cohesión social exponiendo una importante producción intelectual al respecto. Aunque se lo acepta como un concepto en construcción, se lo asocia con otros términos como capital social, integración, inclusión y práctica social. También se promueve un nuevo contrato social en los países y se establece para su medición una serie de indicadores semejantes a los europeos. No obstante destaca que *“la persistencia de amplias brechas sociales, los problemas de gobernabilidad y de participación democrática, y el socavamiento de las fuentes tradicionales de pertenencia han puesto en evidencia la necesidad de que los países de la región avancen hacia pactos sociales de protección e inclusión social que permitan concitar un mayor apoyo ciudadano para las iniciativas que apunten a garantizarle derechos económicos y sociales básicos a toda la población regional”* (CEPAL, 2010: 7). En ese marco elaboró un enfoque revisado aunque mantiene los ejes centrales de la perspectiva inicial que la definía como *“la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión/exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan”* (CEPAL, 2007: 1). Desde el nuevo enfoque (CEPAL, 2010: 7) la conceptualiza como *“la capacidad de las instituciones para reducir de modo sostenible las brechas sociales con apoyo ciudadano (sentido de pertenencia)”* y deriva un marco de referencia

<sup>9</sup> Esto es, ser conscientes del *“memberazgo común”* y tener *“una percepción colectiva de su unidad”* y del poder de actuar *“de un modo unitario”* (Errandonea, 1977: 91).

compuesto por tres pilares: las brechas sociales, la capacidad institucional –los componentes objetivos de la cohesión social– y el apoyo ciudadano –el componente subjetivo o de opinión pública– que se dirigen a mensurarla.

En el concepto clásico de cohesión (Durkheim, 2007) el orden social es producto de la solidaridad, la cual se teje en espacios donde interactúan las personas, donde hay coexistencia determinada por la conciencia colectiva. Estas relaciones solidarias se fundan en similitudes vinculadas con el territorio, las tradiciones y los usos grupales y en las diferencias que tienen los agentes sociales. La conciencia colectiva es la generadora de la solidaridad. Por tanto la anomia consiste en un desajuste que se caracteriza por un escaso nivel de integración social. En consecuencia, la oposición analítica a la cohesión es la desintegración social o la anomia, como sostienen Sorj y Tironi (2007: 120). En el sentido clásico que le da Durkheim, resulta de la incapacidad de una sociedad de ofrecer a los individuos un marco normativo externo que los lleve a sentirse partes de un todo y puedan organizar rutinariamente sus vidas.

Barba Solano (2011: 69) sostiene que se la debe relacionar con la desigualdad y de este modo la cohesión es vista como un atributo de sociedades que comparten valores y desarrollan estrategias, políticas e instituciones para enfrentar las desigualdades y permitir a los individuos experimentar un sentido de pertenencia social. Esta es la definición de partida que se adopta en el trabajo.

En cuanto al concepto de desigualdad, alude a diversas posibilidades de acceso a bienes, servicios y sobre todo a la probabilidad de ser reconocido y escuchado (Murillo, 2008: 65/66). La desigualdad económica refiere a aquella situación caracterizada por la diferencia de ingresos y capacidad de consumo entre individuos, regiones y naciones. La desigualdad política puede ser entendida como la diferencia con que se ejercen los derechos políticos y se accede al poder político; y la desigualdad sociocultural expone distinciones entre grupos poblacionales por etnia, género, ideología, capital cultural y status social. Cada una de las formas de desigualdad se interrelacionan, haciendo más complejo el fenómeno.

En consecuencia, la cohesión supone del reconocimiento del otro y exige el reconocimiento de las diferencias, sin mecanismos de distribución se generan procesos desequilibrantes originando la exclusión de áreas y sectores ya que todo proceso de integración lleva una dimensión social, con costos y beneficios que pueden tener diferentes impactos en el empleo y en la generación como en la distribución de riqueza, ente otros.

Si bien Silva (2010) analiza a la exclusión social como emergente de los procesos que sufrieran los países desarrollados en las últimas décadas por la reestructuración capitalista y sus secuelas en términos de desempleo, trabajo precario y el debilitamiento de la protección social, considera que en la región ese término no es producto de esos procesos sino de problemas estructurales derivados de la desigualdad y de las formas de acumulación e inserción en la economía mundial.

En un estudio anterior (Mellado-Ali, 2013) se expresó que Cohen (2011: 89) vincula a la exclusión social con la cohesión, como especie contradictoria. Conforme a ello la exclusión se da cuando se *“impide a alguien formar parte de un todo o porque se aleja o quita a alguien de un lugar que ocupaba o pertenecía”*. Sorj y Tironi (2007: 120) no comparten esta relación porque tanto la cohesión como su antítesis la anomia o la desintegración social son fenómenos que involucran a la sociedad como un todo mientras que la inclusión o exclusión refieren a un asunto más limitado al *“acceso relativo de ciertos grupos a los recursos sociales y/o al bienestar que resulta de ellos, así como a las percepciones que tienen los individuos o grupos, a partir de lo anterior, de su posición relativa dentro del ordenamiento social”*. En estas referencias conceptuales se resalta el “impedimento de acceder”, la “expulsión involuntaria de los individuos o grupos” y la “percepción de los individuos respecto a su posición en el ordenamiento social”, en ellas se advierte tanto el elemento objetivo como el subjetivo relacionado al sentimiento personal de pertenencia. Puede acontecer en el plano económico, político y socio-cultural (Mendicoa, 1999: 53-57), tal el caso cuando se impide acceder a los recursos financieros, a la justicia o incorporarse al quehacer y a la dinámica de la sociedad. Esta es la perspectiva que orienta el análisis de la exclusión.

Por su parte la participación refiere tanto a la posibilidad de la ciudadanía para demandar por sus derechos cívicos, políticos y sociales, como a participar de forma activa en la formulación e implementación de políticas públicas, porque como afirma Errandonea (1977: 93) *“todo colectivo integrado supone la presencia de, al menos, una cierta medida generalizada de consenso, so pena de producir el proceso inverso, la desintegración”*. La mayoría de los procesos de integración latinoamericanos muestran insuficiencias en ambos aspectos y precisamente la ciudadanía requiere de participación.

Sólo sociedades integradas social y políticamente pueden jugar con éxito en el escenario de estos tiempos. Una integración real será aquella cuyo protagonismo se concentre en las sociedades mismas, lo que implica superar la exclusión social que segmenta y

segrega como también la pobreza y desigualdad. Para ello hay que asegurar la plena ciudadanía mediante mecanismos que den paso a la participación efectiva de sus poblaciones en la definición de proyectos en los que son destinatarios para que cuenten con una base social amplia y no sólo de legitimación. Esta posición es la que se adopta en el trabajo.

A partir de los conceptos referenciados se efectúa un análisis crítico, conforme una perspectiva hermenéutica en la que se dirige el contenido y la valoración de la definición que se adopta sobre el término y desde la persistencia del modelo intergubernamental se lo interpreta.

Desde esta perspectiva, se destaca que los funcionarios de la institucionalidad intergubernamental responden a su procedencia e interés nacional, sus decisiones son consecuencia de las instrucciones que reciben de sus gobiernos y los mecanismos de toma de decisión siguen el procedimiento del consenso, la unanimidad o mayoría calificada (Mellado, 2010: 26-27). De este modo la integración queda relegada al voluntarismo autolimitante del interés nacional, renovado constantemente y sujeto a los vaivenes de los cambios de gobiernos; realizada y revisada individualmente por cada miembro (Mellado-Urriza, 1994).

Estas estructuras responderían a concepciones que se sustentan en última instancia en la línea teórica del intergubernamentalismo de los años ochenta y noventa, en el que el neorrealismo vuelve a colocar al Estado como protagonista esencial de la integración. Así, Stanley Hoffman como el enfoque intergubernamentalista liberal de Andrew Moravcsik, sostienen que los intereses nacionales son los que definen la línea de acción en los procesos de integración. De esta forma, la dinámica de la integración regional estaría determinada por un lado conforme a las preferencias de los gobiernos quienes apoyan la integración cuando ésta suple una función utilitaria, es decir, cuando reafirma los intereses nacionales (Sánchez, 2002); por otro, el Estado es el que mantiene el control sobre el proceso de integración desde su inicio y en cada una de sus etapas conforme al cálculo de sus intereses y al poder relativo que pueda ejercer ante una cuestión concreta (Malamud-Schmitter, 2006). En esta perspectiva todas las decisiones claves son intergubernamentales (Mellado, 2010: 27).

Ello se vería facilitado por la inexistencia de una institucionalidad regional desarrollada y efectiva, con normativas, procedimientos democráticos claramente delineados que garanticen participación y derechos a la ciudadanía y, una tendencia de los gobiernos a reducir

la actuación y protagonismo de las instituciones en los sistemas de integración para asumir ellos mismos la conducción.

## 2. Importancia de los temas sociales en las Cumbres Presidenciales

A partir de precisar conceptualmente los temas seleccionados en este estudio, se indagó sobre la importancia que adquieren en cada uno de los procesos. Para tal fin el análisis discursivo, como propuesta propia, funcional a la cuestión social en la integración sudamericana, se efectúa sobre la base del modelo semántico cuantitativo. Se cuantifica el uso de los términos seleccionados respecto a su frecuencia en las Cumbres Presidenciales<sup>10</sup> de los tres esquemas de integración. La decisión de corte metodológica para su ponderación se focaliza en la mayor cantidad de cumbres en donde se presentan las menciones de los distintos temas.

**Cuadro N° 1. Análisis del peso absoluto y relativo de cada uno de los temas en las Cumbres Presidenciales de MERCOSUR\*, UNASUR\*\* y CAN\*\*\***

Proceso/ Variable	Total de cumbres en las que aparecen menciones de cada tema			Peso relativo de cada tema		
	MERCOSUR	UNASUR	CAN	MERCOSUR	UNASUR	CAN
<b>Desarrollo</b>	32	16	22	28,1%	22,9%	40,0%
<b>Pobreza</b>	24	12	14	21,1%	17,1%	25,5%
<b>Desigualdad</b>	5	9	4	4,4%	12,9%	7,3%
<b>Cohesión social</b>	7	5	3	6,1%	7,1%	5,5%
<b>Integración social</b>	18	12	4	15,8%	17,1%	7,3%
<b>Exclusión social</b>	9	5	5	7,9%	7,1%	9,1%
<b>Inclusión social</b>	19	11	3	16,7%	15,7%	5,5%
<b>Total</b>	<b>114</b>	<b>70</b>	<b>55</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de documentos oficiales.

\* Las cumbres relevadas son 61.

\*\* Las cumbres relevadas son 20.

\*\*\*A partir de 1989 se estableció el Consejo Presidencial Andino, como máximo órgano de integración, de allí es que se parte de esa fecha para su análisis. Entre 1992 y 1995 no se realizaron Reuniones Presidenciales, por tanto las cumbres relevadas son 25.

<sup>10</sup> Solamente se tiene en cuenta las Cumbres Presidenciales en las que se emitió declaración, o comunicado.

Las primeras tres columnas del Cuadro N° 1 muestran las menciones de los distintos temas en las Cumbres Presidenciales de los esquemas de integración en estudio, en términos absolutos.

El desarrollo es claramente la cuestión más significativa, seguida por la pobreza para el caso del MERCOSUR y de la CAN. Respecto a la UNASUR ese lugar lo disputan la pobreza y la integración e inclusión social.

Las últimas tres columnas muestran el peso relativo de cada uno de los temas, a los efectos de que pueda analizarse la importancia comparativa en cada uno de los esquemas de integración.

Así, mientras que en la CAN el tema preponderante es el desarrollo, comparativamente en el MERCOSUR la prioridad aparece más disputada entre desarrollo, pobreza, integración e inclusión social, al tiempo que en UNASUR se cuele también la preocupación por la desigualdad entre los temas de mayor relevancia.

Comparativamente la UNASUR es el bloque donde el interés por el desarrollo es menos importante. De hecho no es posible identificar un tema claramente prioritario, como sí se observa en la CAN. Lo mismo sucede con la pobreza. Estos dos temas presentan en UNASUR una preeminencia menor, incluso que el promedio existente entre CAN y MERCOSUR, demostrando que cualitativamente el nuevo bloque es distinto de la mera suma de los procesos preexistentes que lo componen. La preocupación por la desigualdad es, en cambio, el sello distintivo de UNASUR, ya que las menciones en las cumbres triplican el peso relativo de ese tema en comparación con el MERCOSUR y casi duplican la importancia con respecto a la CAN.

Se distingue en este último que es el único bloque donde la integración y la inclusión social aparecen claramente rezagados, en comparación a la preponderancia que se les da a esos temas en los otros dos sistemas, donde sumados triplican el peso relativo que se les adjudica en el ámbito andino.

En síntesis, en la CAN la temática relevante es el desarrollo, el MERCOSUR sacrifica el desarrollo por la inclusión y la integración social y en el caso particular de UNASUR, también existe ese sacrificio pero se suma una importancia menor aún del desarrollo en beneficio de la cuestión distributiva.

Conforme se ha expresado el desarrollo es el tema que mayor inquietud despierta en la CAN, desde sus inicios se consideró a la integración económica como un instrumento de desarrollo. Su propósito fue conformar un espacio económico más homogéneo, a

fin de alcanzar una dimensión que permitiera una negociación equilibrada con los países de mayor desarrollo relativo en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio –ALALC– y superar la atonía que ya presentaba ese esquema (Mellado, 2002). Al gestarse como un medio para avanzar en el proceso de integración regional y como respuesta a la insatisfacción respecto al tratamiento dado en ese ámbito a los países de menor desarrollo relativo, se revela la importancia que adquiriría la temática en el proyecto andino. En efecto, en los considerandos y en el artículo 1 del acuerdo marco –Cartagena 1969–, se establecen como objetivos: la promoción del desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros; la aceleración del crecimiento y la generación de ocupación; el fortalecimiento de la solidaridad subregional y la reducción de las diferencias de desarrollo existentes entre los Estados Partes, con el fin último de *“procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión”*.

En sus comienzos la integración andina se planteó como un proceso más profundo que el mero establecimiento de una zona de libre comercio o una unión aduanera. Por ello se establecieron mecanismos y herramientas que se enmarcaron dentro de la política de sustitución de importaciones imperante en la región, con el fin de promover el desarrollo industrial de los países miembros mediante: la ampliación de sus mercados –para posibilitar economías de escala y especialización productiva– y la programación industrial –que permitiese identificar sectores con capacidades para potenciar la incorporación de mano de obra y progreso técnico y en consecuencia distribuir equitativamente entre los países miembros los beneficios de la integración– (Pareja Cucalón, 2013). Particularmente se destacaron los programas de desarrollo agropecuario y los programas sectoriales de desarrollo industrial a favor de Bolivia y Ecuador a partir de su tratamiento diferencial conforme su condición de países de menor desarrollo económico relativo.

Asimismo es de resaltar la creación de una institución financiera propia, la Corporación Andina de Fomento –CAF–, encargada de impulsar el proceso de integración subregional a través de la movilización de recursos hacia el sector público y privado de los países a fin de promover el desarrollo sostenible y la integración regional, mediante la prestación de servicios financieros múltiples a clientes de los sectores público y privado de sus países accionistas<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> El 7 de febrero de 1968, los gobiernos de los Países Miembros de la CAN suscribieron en Bogotá, el Convenio Constitutivo. El 8 de junio de 1970,

Entre 1976 y la suscripción del Protocolo de Quito –1987–, la integración andina sufrió una creciente pérdida de dinamismo como consecuencia de la proliferación de incumplimientos de las decisiones adoptadas, tanto por los efectos de la crisis de la deuda externa como por la aplicación de políticas nacionales tendientes a la desregulación de los mercados de bienes y de factores productivos. Conjuntamente con ello se dio el abandono de las políticas sectoriales de desarrollo productivo, a partir de la apertura comercial y financiera a la economía global, así se arribó a un modelo de integración que difiere de su proyecto original y deja de lado la visión de la integración como instrumento del desarrollo.

A partir de 1989/90 se advierte una nueva etapa en este proceso de integración que comienza con la adopción del Nuevo Diseño Estratégico –1989– y continua con la suscripción del Protocolo de Trujillo –1996– desde el cual se redefine la estructura institucional que originó el Sistema Andino de Integración –SAI– y la constitución de la CAN. En este marco surgen nuevas temáticas, entre las que se destacan la ambiental y la social, –conforme a Pareja Cucalón (2013) es en este período cuando comienza a gestarse la mayor parte de la actual agenda social andina–.

**Cuadro Nº 2. Comunidad Andina IDH (1980-2012)**

País	1980	1985	1990	1995	2000	2003	2005	2007	2009	2011	2012
<b>CAN</b>	0.678	0.691	0.709	0.744	0.759	0.765	0.784	0.799	0.812	0.706	0.713
<b>Bolivia</b>	0.560	0.577	0.629	0.653	0.699	0.687	0.723	0.729	0.732	0.675	0.671
<b>Colombia</b>	0.685	0.698	0.715	0.757	0.772	0.785	0.698	0.698	0.710	0.717	0.719
<b>Ecuador</b>	0.709	0.723	0.744	0.758	0.732	0.759	0.772	0.806	0.816	0.722	0.724
<b>Perú</b>	0.687	0.703	0.708	0.744	0.771	0.762	0.699	0.716	0.724	0.738	0.741

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría General de la CAN y a los IDH.

Conforme los datos del Índice de Desarrollo Humano –IDH– los países de la CAN si bien mejoran sus condiciones de desarrollo desde

inició formalmente sus operaciones. A partir de la década del 90 se permitió la incorporación de nuevos miembros, con los mismos derechos de las fundadoras. En la actualidad se denomina CAF *Banco de desarrollo de América Latina* está integrada por 18 países de América Latina, el Caribe –Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, España, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela– y 14 bancos privados de la región andina (<http://www.caf.com/es>).

la década del 80, a partir del 2010 se observa un retroceso con valores similares a los inicios de los años 90. No obstante, en el Cuadro N° 6 que expone el Índice de Gini<sup>12</sup> se destaca la desigual distribución de los ingresos entre los países integrantes de este proceso.

Además cabe señalar que subsisten asimetrías (económicas, sociales, culturales), las que coexisten con marcadas desigualdades dentro de cada país y aunque se plantean iniciativas de desarrollo de programas binacionales, éstas no se articulan dentro de un marco general de desarrollo regional.

En cuanto al MERCOSUR adquiere un mayor peso relativo la inclusión y la integración social. Al indagar sus razones se advierte que a partir de la firma del Tratado de Asunción y en la búsqueda por avanzar en un proceso de integración focalizado en los aspectos económicos y comerciales, conforme a la concepción de desarrollo predominante de la época asociado al crecimiento económico, no se consideró que cada Estado Miembro estaba inmerso en diversas realidades y tenía necesidades específicas. Tampoco se tuvo en cuenta que cada uno de ellos es portador de historias particulares que demandan el conocimiento del propio contexto. Esto denota que el simple crecimiento económico y el aumento de la productividad regional no son suficientes para la promoción de la inclusión social. (Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades, 2011).

Desde el año 2000 comienza a reconocerse que persisten y se profundizan áreas o regiones desiguales, marginales y desintegradas que requieren de acciones, programas o políticas apropiadas para superarlas y se advierte también la necesidad de profundizar el diálogo y la participación de los diversos actores conocedores de esas situaciones. Es entonces en esta época, que se adiciona la dimensión social (Mellado-Ali, 2013) y, en pos de avanzar en la inclusión e integración social regional, comienza a manifestarse la necesidad de articular la idea de desarrollo económico a las dimensiones humana, ambiental, cultural, a la justicia social y a la ciudadanía.

<sup>12</sup> El Índice de Gini mensura hasta qué punto la distribución del ingreso entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa, mide la superficie entre la curva de Lorenz y una línea hipotética de equidad absoluta, expresada como porcentaje de la superficie máxima debajo de la línea. El indicador oscila entre 0 y 1 cuanto más cerca está de cero, más igualitaria es la distribución del ingreso nacional entre la población del país, y cuanto más se acerca a uno, es más desigual. Un índice de Gini de 0 representa una equidad perfecta, mientras que uno de 100 una inequidad perfecta (<http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>)

**Cuadro N° 3. Evolución de algunos indicadores sociales de desarrollo (1980-2015)**

País	Quinquenios	Esperanza de vida al nacer (años de vida)			Tasa de mortalidad infantil (por 1000 nacidos vivos)			Tasa de mortalidad en menores de 5 años (por 1000 nacidos vivos)			Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más (porcentaje)		
		Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Argentina	1980-1985	69,9	66,8	73,7	32,2	35,5	28,8	37,6	40,9	33,8	5,6	5,3	6,0
	1985-1990	70,8	67,6	74,6	27,1	30,0	24,1	32,0	35,0	28,7	...	...	...
	1990-1995	71,9	68,6	75,8	24,4	27,0	21,6	28,2	31,0	25,2	4,3	4,1	4,4
	1995-2000	73,3	69,7	77,0	21,8	24,2	19,4	24,4	27,0	21,9	3,7	3,6	3,7
	2000-2005	74,3	70,6	78,1	15,0	17,0	13,0	17,4	19,7	15,3	3,2	3,2	3,2
	2005-2010	75,3	71,6	79,1	13,4	15,0	11,8	15,5	17,5	13,9	2,8	2,8	2,7
	2010-2015	76,2	72,5	80,0	12,0	13,3	10,6	13,8	15,6	12,4	2,4	2,5	2,4
Brasil	1980-1985	63,6	60,4	66,9	63,3	70,2	56,1	78,5	84,6	70,4	24,0	22,0	25,9
	1985-1990	65,5	62,0	69,2	52,4	58,8	45,6	65,9	72,7	58,1	...	...	...
	1990-1995	67,5	63,7	71,5	42,5	48,3	36,5	54,3	60,8	46,9	18,0	17,1	18,8
	1995-2000	69,4	65,7	73,3	34,1	38,6	29,4	43,0	47,6	36,7	15,3	14,9	15,7
	2000-2005	71,0	67,3	74,9	27,3	31,0	23,5	34,0	38,0	29,1	13,1	13,0	13,2
	2005-2010	72,4	68,9	76,1	23,6	27,0	20,0	29,1	33,2	25,1	11,1	11,3	11,0
	2010-2015	73,5	70,0	77,2	20,3	23,5	17,0	25,2	29,1	21,6	9,6	10,0	9,3
Paraguay	1980-1985	67,1	64,9	69,3	48,9	54,7	42,7	64,7	72,4	56,1	14,1	10,5	17,6
	1985-1990	67,6	65,4	69,9	46,7	52,5	40,6	60,9	68,5	52,6	...	...	...
	1990-1995	68,5	66,3	70,8	42,9	48,2	37,3	54,7	61,6	47,4	9,7	7,6	11,7
	1995-2000	69,4	67,2	71,7	39,2	44,3	33,8	48,6	54,9	42,0	8,1	6,6	9,6
	2000-2005	70,8	68,7	72,9	35,5	40,4	30,4	42,5	48,5	36,3	6,7	5,6	7,8
	2005-2010	71,8	69,7	73,9	32,0	36,7	27,2	38,3	44,1	32,7	5,6	4,8	6,4
	2010-2015	72,8	70,7	74,9	28,8	33,1	24,2	34,4	39,8	29,3	4,7	4,1	5,3
Uruguay	1980-1985	71,0	67,6	74,5	33,5	36,9	30,0	37,3	40,8	33,8	5,0	5,4	4,6
	1985-1990	72,1	68,6	75,8	22,6	25,0	20,0	25,8	28,7	23,3	...	...	...
	1990-1995	73,0	69,2	76,9	20,1	22,5	17,5	22,8	25,9	20,2	3,5	4,0	3,0
	1995-2000	74,1	70,5	78,0	15,6	17,5	13,6	18,3	20,7	16,1	2,9	3,4	2,5
	2000-2005	75,2	71,6	78,9	14,4	16,0	12,6	17,6	19,2	15,4	2,4	2,9	2,0
	2005-2010	76,2	72,8	79,9	13,1	14,4	11,7	16,2	17,4	14,3	2,0	2,5	1,6
	2010-2015	77,1	73,7	80,6	11,5	12,6	10,4	14,2	15,2	12,8	1,7	2,1	1,3
Venezuela	1980-1985	68,8	69,9	71,8	33,6	37,6	29,4	41,9	46,9	38,3	16,1	13,9	18,3
	1985-1990	70,5	67,7	73,5	26,9	30,3	23,4	33,8	37,8	30,1	...	...	...
	1990-1995	71,5	68,7	74,5	23,1	25,9	20,3	29,4	32,6	26,0	11,1	9,9	12,3
	1995-2000	72,2	69,3	75,2	20,7	22,8	18,5	26,5	29,2	23,6	9,1	8,3	9,9
	2000-2005	72,8	69,9	75,8	18,9	21,2	16,4	24,2	27,1	21,2	7,5	7,0	8,0
	2005-2010	73,8	70,9	76,8	17,0	19,1	14,8	21,8	24,5	19,2	6,0	5,8	6,2
	2010-2015	74,7	71,8	77,7	15,3	17,1	13,4	19,6	22,0	17,4	4,8	4,8	4,9

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base del Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2012.

El Cuadro N° 3, expone la heterogeneidad regional con niveles sociales altamente diferenciales, tanto en materia de salud como en educación. Disparidades que se profundizan aún más en las distintas áreas geográficas internas de cada Miembro en las que persisten o se generan nuevas periferias y desigualdades, donde la reformulación de identidades, las relaciones sociales, culturales y los modos de

comunicación producidos o vinculados a este proceso, adquieren formas específicas en las diversas localizaciones, según sus características históricas, geográficas, económicas y culturales (Jelin, 2001).

La heterogeneidad regional también se manifiesta al considerar los IDH de los Países Miembros del MERCOSUR (Cuadro N° 4). Se advierte que la totalidad de los países mejoraron desde los años 80 su IDH. En este marco tanto Argentina como Uruguay registran los mayores valores mientras que Brasil y Venezuela presentan valores medios y Paraguay se sitúa en valores bajos.

Las diferencias de grado de desarrollo entre los cuatro países son aún más marcadas cuando se consideran las posiciones a nivel mundial. Sobre un total de 186 países, Argentina y Uruguay ocupan en el año 2013 los lugares 45 y 51 respectivamente, Brasil el 85 y Venezuela el lugar 71. En cambio Paraguay se ubica en la posición 111 del ranking mundial (PNUD, 2013).

**Cuadro N° 4. Índice de Desarrollo Humano en los Estados Miembros del MERCOSUR (1980-2012)**

Año	Argentina	Uruguay	Brasil	Venezuela	Paraguay
2012	0.811	0.792	0.730	0.748	0.669
2011	0.810	0.789	0.728	0.746	0.670
2010	0.805	0.785	0.726	0.744	0.668
2009	0.798	0.779	0.719	0.741	0.657
2008	0.794	0.775	0.716	0.738	0.656
2007	0.787	0.771	0.710	0.712	0.650
2006	0.780	0.762	0.704	0.703	0.646
2005	0.771	0,744	0.699	0.694	0.641
2000	0.755	0.741	0.669	0.662	0.617
1995	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1990	0.701	0.693	0.590	0.635	0.578
1985	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1980	0.675	0.664	0.522	0.629	0.549

**Fuente:** elaboración propia sobre la base de Informes de Desarrollo Humano.

En lo atinente a los niveles de pobreza e indigencia (Cuadro N° 5) es en Paraguay donde se alcanzan los niveles más altos. Si se consideran estos datos comparativamente con los otros Miembros los porcentajes duplican y en algunos casos triplican al resto.

Respecto a la desigualdad, –en el período comprendido entre 1990 y 2011– (Cuadro N° 6), Uruguay y Venezuela han mantenido los menores índices de Gini mostrando la mejor distribución del ingreso de la región. A diferencia del resto de los países que muestran una fuerte concentración del ingreso con coeficientes mayores a 0.5, destacándose Brasil como el país con más desigualdad en la distribución de los ingresos del bloque.

Tanto Paraguay como Uruguay presentan desventajas relativas en este proceso de integración MERCOSUR. Los indicadores económicos y sociales ubican a Paraguay como el país con los mayores niveles de asimetrías estructurales frente a sus socios (Mondelli 2010).

La importancia asignada a la inclusión y a la integración social en el MERCOSUR pone de manifiesto la necesidad de superar la concepción economicista de la integración por una visión más amplia, que incluya las dimensiones productiva, cultural, educativa, social y política, que garantice el desarrollo de sociedades integradas, equitativas social y territorialmente.

La preocupación por la desigualdad es el sello distintivo de UNASUR. Conforme lo expresa la CEPAL (2010a), *“Latinoamérica es la región más desigual del mundo. Existen razones normativas y prácticas que determinan que los altos niveles de desigualdad constituyan un obstáculo para el avance social. Uno de los aspectos centrales de esta discusión se relaciona con la dimensión en la cual se mide esta desigualdad. Es posible hablar de desigualdad de oportunidades, desigualdad de acceso a posibilidades de “ser” o “hacer”, desigualdad de ingresos, educación u otros indicadores de logro social, así como desigualdad en términos de participación e influencia política, entre otras dimensiones relevantes. En todos los casos, la desigualdad es resultado de una combinación de elementos y no puede ser explicada por una causa aislada. La desigualdad en los países de la región, principalmente es medida por el ingreso”*. En América Latina y el Caribe la pobreza y la desigualdad tienen una muy fuerte relación, dado que es la región con la peor distribución del ingreso del mundo, como ya se manifestara. Esta condición se traduce en rigideces históricas para optimizar el impacto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza.

**Cuadro N° 5. Pobreza e indigencia urbana  
en los Estados Miembros de UNASUR**  
—En porcentajes—

	1980		1999		2011	
	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
<b>Argentina</b>	9	2	23,7	6,6	5,7	1,9
<b>Brasil</b>	39*	17*	37,5	12,9	20,9	6,1
<b>Uruguay</b>	11**	3**	9,4	1,8	6,7	1,1
<b>Paraguay</b>	s/d	s/d	60,6	33,9	49,6	28
<b>Venezuela</b>	22**	7**	49,4	21,7	29,5	11,7
<b>Bolivia</b>	s/d	s/d	60,6	36,4	s/d	s/d
<b>Chile</b>	39***	14***	23,2	5,7	11,0	3,1
<b>Colombia</b>	39	16	54,9	26,8	34,2	10,7
<b>Ecuador</b>	s/d	s/d	63,5	31,3	32,4	10,1
<b>Guyana</b>	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
<b>Peru</b>	46*	21*	48,6	22,4	27,8	6,3
<b>Surinam</b>	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d

**Fuente:** elaboración propia sobre la base de Anuarios Estadísticos de la CEPAL.

**Notas:** \*1979 \*\*1981 \*\*\*1986 .

En la mayoría de los países de la UNASUR un conjunto reducido de la población acumula una gran proporción de todos los ingresos generados, mientras que los más pobres sólo alcanzan a recibir una escasa porción.

La reducción de los elevados niveles de desigualdad en la distribución del ingreso prevaleciente en la región, es uno de los grandes desafíos que enfrenta América Latina y particularmente la UNASUR. Se observan grados relativamente altos de concentración de riqueza en Brasil, Colombia, Chile y Paraguay en los que el ingreso para los más ricos se acerca al 40% y el de los más pobres entre el 11% y 15%, a diferencia de Uruguay y Venezuela que exhiben los menores niveles de concentración al tener proporciones entre ambos extremos del 20% al 23%. Por su parte en Argentina, Ecuador y Perú esos valores son mayores en el extremo inferior de la distribución (16% al 17%) y menores entre el 10% más rico de la población del orden del 30% del ingreso (CEPAL, 2012b).

**Cuadro N° 6. Índice de Gini <sup>(2)</sup> de los Países Miembros de UNASUR**

<b>Países</b>	<b>Años</b>	<b>Gini</b>
<b>Argentina<sup>(1)</sup></b>	1990 <sup>(4)</sup>	0.501
	1999	0.539
	2011	0.492
<b>Bolivia</b>	1989 <sup>(5)</sup>	0.537
	1999	0.586
	2009	0.508
<b>Brasil</b>	1990	0.672
	1999	0.640
	2011	<b>0.559</b>
<b>Chile</b>	1990	0.554
	2000	0.564
	2011	<b>0.516</b>
<b>Colombia</b>	1994	0.601
	1999	0.572
	2011 <sup>(6)</sup>	<b>0.545</b>
<b>Ecuador<sup>(1)</sup></b>	1990	0.461
	1999	0.526
	2011	0.434
<b>Paraguay</b>	1990 <sup>(3)</sup>	0.447
	1999	0,558
	2011	<b>0,546</b>
<b>Perú</b>	1997	0.532
	1999	0.545
	2011	0.452
<b>Uruguay<sup>(1)</sup></b>	1990	0.492
	1999	0,440
	2011	0,402
<b>Venezuela</b>	1990	0.471
	1999	0,498
	2011	0,397

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base del Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2012.

**Notas:** (1) Total urbano. (2) Incluye a las personas con ingreso igual a cero, (3) Área metropolitana de Asunción. (4) Gran Buenos Aires. (5) Ocho ciudades principales y El Alto. (6) a partir de 2002 las cifras de ingresos no son comparables con las de años anteriores debido a la aplicación de nuevos criterios metodológicos desarrollados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE– y el Departamento Nacional de Planeación -DNP-. Sin datos sobre Guyana y Surinam.

Cabe resaltar que el acceso a los servicios básicos que proveen los Estados nacionales no alcanza para paliar las disparidades existentes en estos países, a pesar de la implementación de algunas políticas sociales, sobre todo en salud y educación básica. Hay componentes importantes del gasto social que no favorecen necesariamente a los sectores de menores ingresos de la sociedad, sino a estratos medios y altos. De las políticas de asignación del gasto suelen beneficiarse principalmente las ciudades capitales y en menor grado las secundarias, aunque los pobres urbanos no siempre tienen acceso a los servicios básicos al igual que la población rural tradicional que queda recurrentemente excluida (Organización de Estados Iberoamericanos), particularmente en lo referente al acceso a la infraestructura sanitaria que es el servicio más escaso para los pobres e indigentes.

La preocupación por la desigualdad en la UNASUR que se observa en el Cuadro N° 1 refleja el reconocimiento de la gran heterogeneidad regional.

### **3. Estrategias y Políticas implementadas**

Como ya se expusiera, todo proceso de integración lleva una dimensión social, con costos y beneficios que pueden tener diferentes impactos, es por eso la importancia que adquieren las acciones o medidas tendientes a potenciar los factores políticos, económicos y sociales para “*neutralizar el efecto de múltiples factores de inestabilidad*” (Furlong, 2005: 3). Este planteamiento conduce a interrogar respecto a qué acciones o medidas en materia social se han implementado en los tres esquemas integrativos bajo análisis.

Si se entiende por gobernabilidad regional como la capacidad colectiva de resolver los problemas que existen entre los Estados que forman parte del proceso integrador (Cimadamore, 2004), al ampliarse el espacio económico, social y político de los miembros en un nivel superior que genera el propio sistema, es necesario instituir mecanismos de toma de decisiones y resolución de problemas que aseguren la gobernabilidad para el conjunto (Mellado-Ali, 2010: 167), esto es la formulación e implementación de políticas o decisiones públicas. Porque a pesar de que exista esta formulación<sup>13</sup>, ella por sí sola no es suficiente sino que requiere de su implementación.

<sup>13</sup> Para una mayor ampliación del tratamiento de esta temática, véase Mellado Noemí Beatriz –editora– (2010).

Conforme a Prats (2003: 249-251) la gobernabilidad está dada por la capacidad de las instituciones “*para formular e implementar políticas*” y tiene una dimensión negativa y otra positiva: en la primera la capacidad de formulación determina la no existencia de ingobernabilidad y en la segunda apunta a la implementación de políticas, esto es la transformación de las demandas en decisiones.

Sin embargo, la creciente relevancia de la agenda social en los procesos de integración regional no implica necesariamente que la ciudadanía ejerza efectivamente sus derechos para incidir sobre las decisiones, ni que dichas decisiones cuenten con una base social amplia que las legitimen (Serbin, 2012). La participación, como ya se manifestara, requiere tanto de la posibilidad de la ciudadanía para demandar por sus derechos cívicos, políticos y sociales, como de actuar de forma activa en la formulación e implementación de políticas públicas, porque se necesita de “*una cierta medida generalizada de consenso*”, para no caer en el proceso inverso de “*desintegración*” (Errandonea, 1977: 93).

### **3.1. MERCOSUR**

#### **a) Acciones e instrumentos**

En el MERCOSUR en el comienzo del nuevo siglo, se reconsidera el concepto de desarrollo en las diversas Cumbres al sostenerse que, si bien el crecimiento económico es una condición necesaria, no es suficiente para mejorar la calidad de vida<sup>14</sup>. No obstante, en el transcurso del proceso y a medida que la dimensión social va adquiriendo relevancia, se generan nuevos espacios institucionales y elaboran estrategias instrumentales para tratar de implementar lo acordado.

Ello conduce a una adaptación de la estructura institucional mediante la reestructuración de las subcomisiones de trabajo y la creación de nuevas instituciones como: Comisión Parlamentaria Conjunta y Foro Consultivo Económico Social (1994); Comisión Sociolaboral (1999); Fondo para la Convergencia Estructural y Grupo de Alto Nivel para la Elaboración de la Estrategia MERCOSUR del Crecimiento del Empleo (2004); Secretaria Social Permanente (2007); Grupo de Crecimiento del Empleo –GANEMPLE– (1997); PARLASUR, Instituto Social del MERCOSUR –ISM–, Comisión de Coordinación de Ministros del Área Social del MERCOSUR –CCMAS– (2008) y

<sup>14</sup> Para una mayor ampliación de este temática véase, Mellado-Ali, 2013: 331-346.

Unidad de Participación de Apoyo Social (2010). También se instituyen las Cumbres Sociales del MERCOSUR, desde la XXXVII Reunión de Asunción (Mellado-Ali, 2013: 346).

En ocasión de las Reuniones Cumbres, se suscriben numerosos acuerdos en esta materia tales como el de Seguridad Social del MERCOSUR (1997) y la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR (1998). También, la “Carta de Buenos Aires sobre el Compromiso Social en el MERCOSUR, Bolivia y Chile”, que tiene como objetivo erradicar la pobreza y otra forma de discriminación atendiendo a los sectores más desprotegidos en materia de alimentación, salud, empleo, vivienda y educación. Se encomienda al Foro de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR el seguimiento de las orientaciones y líneas de acción contenidas en la Carta de Buenos Aires, promoviendo la institucionalización de las reuniones de autoridades responsables en el área de desarrollo social. Así y dependiendo de ese organismo se crea la Reunión de Ministros y Autoridades del Desarrollo Social del MERCOSUR –RMADS–, con el fin de proponer medidas relacionadas a las políticas y acciones conjuntas entre los Miembros dirigidas al desarrollo social.

En el año 2003, a través del Consenso de Buenos Aires como exponente de un nuevo discurso integracionista por el que adquiere la dimensión social la misma envergadura que la comercial (Briceño Ruiz, 2011:152), se reafirmó la importancia del proceso de integración regional, la soberanía de los Países Miembros, el rol activo del Estado y la participación activa de la sociedad civil en ese escenario, el trabajo como eje central de combate a la pobreza y la distribución del ingreso, así como la prioridad de la educación para la inclusión social. Pese a que ésta aparece como condición necesaria para el acceso a una vida digna, de manera semejante a la UNASUR, las acciones para lograr la inclusión social fueron dirigidas a los grupos más vulnerables.

En este marco, se cuestiona el significado que adquiere la idea de un MERCOSUR social en cuanto a la participación de los actores.

Desde ese Consenso en el año 2005 se instituye el Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR –PARLASUR– como órgano independiente y autónomo, instancia de participación política y cuyos miembros serán electos por el voto directo y secreto de la ciudadanía estableciéndose como plazo para este cumplimiento hasta el 31 de diciembre de 2014 ([www.parlamentodelmercosur.org](http://www.parlamentodelmercosur.org)).

En el año 2006 se estableció el Programa “Somos MERCOSUR”, con el objetivo de involucrar a la ciudadanía en el proceso de integración regional articulando las agendas gubernamentales y de la

sociedad civil por medio de acciones políticas, sociales y culturales ([www.somosmercosur.net](http://www.somosmercosur.net)).

En la RMADS –noviembre 2007–, se aprobó la “Declaración de Principios del MERCOSUR social” por la que se avanzó en la voluntad del bloque de asumir la dimensión social de la integración basada en un desarrollo económico con distribución equitativa.

Por la Decisión 01/10 del Consejo del Mercado Común –CMC–, al dictar el Reglamento del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR –FOCEM–, se incluyó un paquete de medidas heterogéneas como componentes de un “Programa de Cohesión Social”. Dicho Programa debía involucrar proyectos que contribuyeran “...al desarrollo social, en particular en las zonas de frontera, e incluir proyectos de interés comunitario en áreas de salud humana, educación, reducción de la pobreza y del desempleo...” Pero, cuando se reglamentó (Decisión 01/10 del CMC) el FOCEM no contempló ninguna forma de interacción con otras instituciones para compatibilizar, complementar o sustituir los proyectos (Halperín, 2011).

En cuanto al Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR –PEAS–, en la XXXVI Reunión Ordinaria del 2008, el CMC adoptó el documento conteniendo ejes y directrices para la elaboración del Plan y crea la CCMAS para coordinar la elaboración del documento que en diciembre de 2010 fuera aprobado con la incorporación de temas tales como la universalización de la salud pública y la educación, la inclusión productiva, las garantías de acceso al trabajo decente y los derechos previsionales. Finalmente, el CMC a través de su Decisión 12/11, de junio de 2011, definió los Ejes, Directrices y Objetivos Prioritarios que conforman dicho Plan.

En esa fecha también se aprobó el Plan de Acción para la conformación del Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR establecido por la Decisión CMC N° 64/10, con miras a su implementación en el trigésimo aniversario de la firma del Tratado de Asunción. En efecto, la norma bajo análisis abarca tres aspectos centrales: la implementación de una política de libre circulación de personas en la región; la igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Partes; la igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación. Las áreas en las que se adoptarían medidas son: circulación de personas, fronteras, identificación, documentación y cooperación consular, trabajo y empleo, previsión social, educación, transporte, comunicaciones, defensa del consumidor y derechos políticos.

Asimismo surgió la propuesta de creación del ISM, con el fin de “prestar colaboración técnica en la elaboración y planificación de

*proyectos sociales; indagar y presentar a la RMADS líneas y modalidades de financiación disponibles para la ejecución de los proyectos; promover la investigación con la finalidad de apoyar la toma de decisiones en la elaboración y la aplicación de políticas y programas sociales; promover la realización de encuentros internacionales, regionales y nacionales sobre temas sociales; sistematizar y difundir las mejores experiencias y prácticas en materia social del MERCOSUR, del continente y extracontinentales; recoger información sobre la situación social en la región; presentar un informe cada año de sus actividades a la RMADS; y consultar el FCES sobre aquellos aspectos de su competencia y recibir los proyectos que éste pueda presentar” (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 03/07). Sostiene Halperín (2011) que la multiplicidad de documentos alusivos a la dimensión social ha generado confusión institucional dentro del mismo proceso.*

En cuanto a los sectores de interés, la educación es el primero en ser considerado. En 1991 se creó el Sector Educativo del MERCOSUR –SEM–, como propuesta para movilizar e integrar a los estudiantes y políticas educacionales de los países. Se instituyeron varios planes por periodos. En el primero (1992-1994, prorrogado hasta 1998) se incorporaron temas ligados a la armonización y compatibilidad de los sistemas educacionales y la capacitación de recursos humanos para el desarrollo. En 1994 se suscribió el Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no técnico. Además se firmaron dos protocolos para el aprendizaje de los idiomas portugués y español en las escuelas. En el Tercer Plan Estratégico (2001-2005) se destaca que la integración exige educación de calidad para todos con el fin de atender a las necesidades educativas de los sectores más vulnerables y superar las inequidades existentes.

Desde el punto de vista de la estructura orgánica, el SEM está conformado por las Reuniones de Ministros de Educación –RME–, el Comité Coordinador Regional –CCR–, Comisiones Regionales Coordinadoras de Áreas –CRCAs–, Grupos de Trabajo –GT–, Grupos Gestores de Proyectos –GGP–, Comité Asesor del Fondo de Financiamiento del Sector Educativo del MERCOSUR –CAFEM– y el Sistema de Información y Comunicación –SIC–. En 2006, se fundó la Red de Agencias Nacionales de Acreditación y en 2011 se instituyó la Comisión Regional Coordinadora de Formación Docente. Asimismo hay otras instancias que gestionan acciones específicas.

En el Plan –2006/2010–, se estableció la necesidad de desarrollar una vinculación entre las instituciones de enseñanza superior y el

sector productivo, incorporando diversas dimensiones sociales tales como la consolidación de la ciudadanía regional y educación para el medio ambiente, cultura de paz y derechos humanos (INCIDE, 2011). Con ese propósito se incentivó la formación de redes de cooperación y la Universidad de la Integración Latinoamericana –UNILA–, como centro de formación en integración.

En el 2011, entró en vigor el Fondo de Financiación del Sector Educativo del MERCOSUR –FEM–. Además de ser el primer fondo sectorial de financiamiento serviría para dar continuidad a las acciones del sector y sufragar iniciativas de fortalecimiento de la integración regional en el marco educativo, como becas de intercambios de profesores y estudiantes. El nuevo plan de acción del SEM 2011-2015 persigue como lineamientos estratégicos: contribuir a la integración regional acordando y ejecutando políticas educativas que promuevan una ciudadanía regional, una cultura de paz y el respeto a la democracia, a los derechos humanos y al medio ambiente; una educación de calidad para todos como factor de inclusión social, de desarrollo humano y productivo; una cooperación solidaria y el intercambio para la mejora de los sistemas educativos que incentiven y fortalezcan los programas de movilidad de estudiantes, pasantes, docentes, investigadores, gestores, directores y profesionales y que acuerden políticas de articulación de la educación como un proceso de integración del MERCOSUR. Adicionalmente como nuevo el desarrollo de programas de posgrado de calidad en la región y el fortalecimiento de los mecanismos nacionales de garantía de la calidad de los estudios de posgrado.

En lo que respecta al proceso de acreditación –al finalizar en 2005– se estableció el Mecanismo Experimental de Acreditación –MEXA–; además el SEM realizó en el 2006 el Seminario de Evaluación del mismo, que dio lugar a la creación del Plan Operativo para la implementación del Sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias del MERCOSUR–ARCU–SUR–. En 2008, en la Reunión de Ministros de Educación, se firmó el “Acuerdo para la creación e implementación de un sistema de acreditación de carreras de grado para el reconocimiento regional de la calidad académica de los respectivos diplomas en el MERCOSUR y Estados Asociados”, aprobado por el CMC, Decisión N° 17/08. Partiendo del MEXA, con relación a las carreras de grado evaluadas y acreditadas en tres áreas –Agronomía, Medicina e Ingeniería–, el Sistema ARCU–SUR inició sus actividades extendiendo los procesos de evaluación a: Agronomía, Arquitectura, Enfermería, Ingeniería, Medicina, Odontología y Veterinaria. Aunque se reconoce que el proceso de evaluación

no ha seguido el mismo ritmo en todos los países, se estima que hasta que se concluyan las convocatorias se llegará alrededor de 500 carreras acreditadas (Plan de acción 2011-2015: 6-8).

### **b) La implementación de decisiones**

Si bien estos consensos y compromisos permitieron desarrollar una multiplicidad tanto de normativas y medidas heterogéneas como de instituciones en materia social, la limitación general que exhibe la funcionalidad jurídico-institucional del sistema, es destacada por numerosos autores –Gajate, Perotti, Cienfuegos, Díaz Labrano– y se convierte en un obstáculo para que las políticas públicas en general se concreten. Al respecto sostiene Sonia Draibe (2007: 179) que en el plano de las instituciones de política social, el MERCOSUR opera con una estrategia minimalista, de baja efectividad, mientras que en el plano de los conceptos y objetivos con una maximalista, apuntando hacia un nivel supranacional de unificación de las políticas de protección social. Es decir, propone lo máximo en términos de contenido y lo mínimo de instituciones para viabilizar tal contenido y ello es acorde a que el MERCOSUR es “*un proceso voluntario de integración entre naciones soberanas que no pretenden dejar de serlo...*” (Peña, 2005: 260), de allí la imposibilidad para que las políticas sociales efectivas se concreten.

La variedad de documentos referentes a la dimensión social ha generado no sólo confusión institucional dentro del propio proceso, sino falta de coordinación y complementación entre las instituciones a los fines de compatibilizar los proyectos, tal como ocurre con el FOCEM, obstaculizando la implementación de políticas o decisiones públicas, afectando así a la gobernabilidad.

En materia de participación social, pese a la existencia de mecanismos avanzados de consulta e interlocución con la ciudadanía tales como el PARLASUR, SOMOS MERCOSUR, no tienen la efectividad para posibilitar que puedan demandar por sus derechos cívicos, políticos y sociales, como derechos y no como privilegios, además de participar de forma activa en la formulación e implementación de políticas públicas (Serbin, 2012). De esta forma el Programa MERCOSUR Social y Solidario que se viene desarrollando desde el 2003, es expresión de las insuficiencias institucionales, democráticas y sociales, ya que no es más que una plataforma de organizaciones de la sociedad civil dirigidas a reivindicar los derechos políticos, económicos y sociales de sectores excluidos más directamente en la participación y diseño del proceso de integración (<http://www.mercosursocialsolidario.org>), esto es,

carecen de mecanismo formales para canalizar sus demandas pese al mosaico de instituciones creadas en el ámbito social.

Por tanto se han conformado instancias de participación consultiva y marcadas de formalismo y, en aquellas que son de representación política como el PARLASUR, carece de poderes decisorios y competencias claramente definidas. Para algunos autores estas instituciones son una distorsión, pues no son espacios decisorios, reforzando una vez más el carácter intergubernamental de la estructura institucional y la concentración de decisiones (Gaetano-Vázquez y Ventura, 2009). Se requiere de una conformación democrática y de competencias efectivas.

### **3.2. CAN**

#### **a) Normativa e instituciones en materia social**

Los temas sociolaborales predominan a lo largo de las definiciones de todo el proceso de integración andina, seguidos por los vinculados con la salud. A fines de los noventa se incorporaron los asuntos fronterizos y educativos y, es en el 2003 cuando aparecen las primeras decisiones en torno al plan de desarrollo social.

Si bien desde el principio el concepto de desarrollo está ligado a la dimensión económica de la integración: *“los logros obtenidos en el campo comercial, deben ponerse al servicio de los objetivos de un desarrollo económico social, destacando la necesidad de armonizar políticas económicas y adecuarlas para el desarrollo sostenible y el logro de políticas sociales eficiente”* (Séptima Reunión, Ecuador, septiembre de 1995), las cuestiones de índole social no le fueron ajenas, tal es así que en el artículo 1 del Acuerdo de Cartagena -1969- establece: *“promover el desarrollo equilibrado y armónico... mediante la integración y la cooperación económica y social”* (<http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx>). En esta línea durante la década de los 70, se concretaron los primeros esfuerzos comunes en el ámbito social con la firma de los convenios, Andrés Bello -1970-, Hipólito Unánue -1971- y Simón Rodríguez -1973- cuyos objetivos están dirigidos a impulsar la integración en materia de salud, educación y trabajo (SELA, 2007). En 1983 mediante Decisión 182 se creó el Sistema Andino “Jose Celestino Mutis” sobre agricultura, seguridad alimentaria y conservación del ambiente, definido como *el conjunto de acciones que permitan proteger a los Países Miembros contra los riesgos del desabastecimiento de alimentos y atender las necesidades alimentarias y nutricionales de la población* (<http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx#>).

El Protocolo de Quito de 1987 introdujo en el Acuerdo de Cartagena el Capítulo XVI: “Cooperación Económica y Social” (artículo 129), que dispone: “los Países Miembros emprenderán acciones de cooperación conjunta destinadas a contribuir al logro de los siguientes objetivos de desarrollo social de la población andina: a) eliminación de la pobreza de las clases marginadas, para lograr la justicia social; b) afirmación de la identidad cultural y de formación de valores ciudadanos para la integración del área andina; c) participación plena del habitante de la Subregión en el proceso de integración; y d) atención de las necesidades de las áreas deprimidas predominantemente rurales. Para la consecución de tales objetivos se desarrollarán programas y proyectos en los campos de la salud, la seguridad social, la vivienda de interés social y la educación y cultura” (<http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx>). Este artículo se plasma en la Carta Social Andina<sup>15</sup>, con la intención de convocar tanto a los políticos como a los actores de la sociedad civil para trabajar en los ejes temáticos: democracia y derechos humanos, integración social y erradicación de la pobreza, defensa de los derechos de la mujer, infancia y familia, poblaciones indígenas, salud y nutrición, medio ambiente y vivienda, educación, ciencia, cultura y deportes, economía solidaria, trabajo y seguridad social.

Las Cumbres Presidenciales celebradas entre 1989 y 1991, reflejaron los progresos en la integración económica andina detallando sólo el aumento sostenido del comercio subregional y la constitución de la zona de libre comercio. La dimensión social en este período quedó relegada a un plano retórico. Este panorama se manifiesta a través del “*Diseño Estratégico*” aprobado por los Presidentes, en 1989, que consiste en un conjunto de orientaciones destinadas a consolidar un espacio económico ampliado, en un contexto competitivo y una mejor articulación del proceso de integración al mercado mundial, respondiendo al discurso aperturista predominante en la coyuntura de su elaboración sin mencionar los aspectos sociales del proceso.

Fue en la Reunión de los Presidentes en Machu Picchu –1990– donde se inició el camino de atención hacia los asuntos sociales, se definió una alianza para la lucha contra la pobreza, un compromiso para promover un crecimiento económico con equidad social y mecanismos de participación ciudadana (León Oliveros, 1995).

<sup>15</sup> Aprobada por el parlamento andino en 1994 y revisada durante la Segunda Cumbre Social Andina en 1999.

A raíz de la Reunión de Quito de 1995, se retomaron las Reuniones Presidenciales con repetitivas declaraciones sobre la dimensión social. Nuevos aspectos se incorporaron al Acuerdo de Cartagena a través del Protocolo de Sucre al indicarse que se adoptarían una serie de programas para avanzar en el tratamiento de las necesidades sociales del proceso.

En el Acta de Guayaquil (Décima Reunión del Consejo Presidencial Andino, Ecuador, 1998) se propuso la elaboración de una agenda social comunitaria, la cual quedó establecida al año siguiente en el Acta de Cartagena<sup>16</sup>, *“que aproxime la comunidad del nuevo milenio a las expectativas de los ciudadanos andinos y que tenga como ejes centrales la generación del empleo, la educación, la salud y la vivienda. En ella deberán plasmarse las bases de una política migratoria comunitaria, una política que proteja los derechos fundamentales del trabajador migrante, una política educativa, cultural y de ciencia y tecnología que preserve y promueva nuestra propia identidad y una estrategia andina sobre desarrollo sostenible”*.

Desde el año 2000 el concepto de desarrollo amplía su esfera económica y comienza a estar unido a conceptos con matiz social como pobreza, inclusión, participación, cohesión, resaltando al mismo tiempo la necesidad de definir *políticas de desarrollo* para asegurar el crecimiento económico con inclusión social, en la búsqueda permanente de una *desarrollo armónico* de los pueblos en un marco de democracia, justicia social y respeto a los derechos humanos. La nueva terminología social se enmarca en un contexto internacional que plantea la necesidad de priorizar las problemáticas sociales.

Aunque la utilización del término exclusión social surgió en el Acta de Carabobo (Decimotercera Reunión, Venezuela, 2001) es en el Acta de Quirama (Decimoquinta Reunión, Colombia, 2003) donde se lo relaciona con pobreza. El vocablo cohesión social apareció por primera vez en la Decimocuarta Reunión del Consejo Presidencial Andino (Colombia, junio de 2003) en un contexto internacional que promovía la utilización de esta terminología: *“otorgar la máxima prioridad al diseño, coordinación y convergencia de políticas sociales que conduzcan al desarrollo de estrategias específicas y articuladas de cohesión social, lucha contra la pobreza y la marginalidad”*.

<sup>16</sup> Decimoprimera Reunión del Consejo Presidencial Andino Cartagena de Indias, Colombia, 26 y 27 de mayo de 1999.

Así se torna relevante la vertiente social en este proceso de integración que derivó en la elaboración de un Plan Integrado de Desarrollo Social (Quirama, 2003) el que se aprobó al año siguiente<sup>17</sup> con cuatro componentes: la dimensión social de la integración –educación, cultura y migraciones–; desarrollo social –estrategia comunitaria para contribuir o mejorar la calidad de vida de los habitantes andinos–; cohesión social y participación de la sociedad civil. Asimismo articuló diversas áreas como el trabajo, la educación, la salud, seguridad alimentaria, desarrollo intrafronterizo, medio ambiente, migraciones, derechos ciudadanos y cooperación horizontal.

En el año 2007, en la Cumbre de Tarija, los Presidentes acordaron impulsar una “*Integración Integral*” e introdujeron una visión amplia de la integración donde la dimensión social, junto con el medio ambiente, la cultura y la política tendrían la misma relevancia que la económica-comercial, consolidándose con la firma de la *Agenda Estratégica Andina* (Lima, 2010), que consagró el desarrollo social como uno de los ejes centrales de la integración andina.

Se declaró al año 2011 como el “*Año Andino de la Integración Social*”<sup>18</sup>; en función de ello se implementó una serie de instrumentos y medidas tales como la inclusión de la participación ciudadana mediante la creación de Consejos, Mesas y Redes ciudadanas, la Estrategia Andina de Cohesión Económica y Social –EACES–<sup>19</sup> y el Plan para su Implementación<sup>20</sup>, los Objetivos Andinos de Desarrollo Económico y Social –OANDES<sup>21</sup>–, que complementaron las acciones de los Estados en su lucha contra la pobreza y a favor de la inclusión social.

<sup>17</sup> Decisión 601 aprueba el Plan Integrado de Desarrollo Social –PIDS–, Reunión Extraordinaria del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, 21 de setiembre de 2004.

<sup>18</sup> Decisión 745/2011.

<sup>19</sup> La EACES surge en el marco del Proyecto de Cooperación CAN-Unión Europea (UE) de Apoyo a la Cohesión Económica y Social de la CAN, dentro de la estrategia de cooperación regional 2007-2013. En Parlamento Andino:

<http://www.parlamentoandino.org/csa/documentos-de-trabajo/informes-ejecutivos/35-integracion-social-y-erradicacion-de-la-pobreza.html> Comunidad Andina

<sup>20</sup> Se aprobó el 14/07/2011.

<sup>21</sup> El 6 de julio de 2011, los Ministros del área social de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú aprobaron once Objetivos Andinos de Desarrollo Social y las correspondientes metas a alcanzar hasta el 2019. Su fin es orientar la cooperación y la coordinación entre los Países Miembros de la CAN

A medida que adquirió relevancia la dimensión social se generó nuevos espacios institucionales y se elaboraron nuevas estrategias.

Se adaptó la estructura institucional y el SAI quedó conformado por los siguientes órganos e instituciones en el ámbito social: el Consejo Consultivo Laboral, el Convenio Simón Rodríguez, los Convenios Sociales que se adscribieran y se creasen en el marco del SAI y la Universidad Andina Simón Bolívar (Acta De Trujillo, Octava Reunión del Consejo Presidencial Andino, 1996).

También se implementó el Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social –CADS–<sup>22</sup> encargado de ejecutar el Plan Integrado de Desarrollo Social, de elaborar un Plan de Acción y conformar comités nacionales para garantizar la ejecución y seguimiento de los proyectos sociales en cada uno los países andinos; el Consejo Andino de Ministros de Educación y Responsables de Políticas Culturales; el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo<sup>23</sup>; el Consejo de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales<sup>24</sup>; el Consejo Andino de Ministros de Cultura y de Culturas<sup>25</sup>, el Consejo Andino Asesor de Altas Autoridades de la Mujer e Igualdad de Oportunidades<sup>26</sup>, el Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas<sup>27</sup>.

Respecto a las estrategias, planes y políticas adoptadas se destacan: la aprobación de la Carta Social Andina<sup>28</sup>, el Plan Integrado de Desarrollo Social –PIDS–<sup>29</sup>, el Programa Regional para garantizar

---

para contribuir a la superación de la pobreza, la exclusión y desigualdad social; a la vigencia de los derechos sociales, individuales y colectivos de la población y a lograr un mayor grado de cohesión nacional y regional. En Parlamento Andino: <http://www.parlamentoandino.org/csa/documentos-de-trabajo/informes-ejecutivos/35-integracion-social-y-erradicacion-de-la-pobreza.html> Comunidad Andina

<sup>22</sup> Decisión 592/2004, en el marco de la Decimoquinta Reunión del Consejo Presidencial Andino, en: <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=69&tipo=TE&title=desarrollo-social>

<sup>23</sup> Se instituyó el 10 de junio de 2000.

<sup>24</sup> Ambos se crearon en 11/07/2004.

<sup>25</sup> Se creó el 23/08/2011.

<sup>26</sup> Se creó el 19/08/2009.

<sup>27</sup> Mediante la Decisión 758 de septiembre de 2007.

<sup>28</sup> Se aprobó en el marco de la Segunda Cumbre Social Andina de 1999.

<sup>29</sup> Decisión 601/2004, para enfrentar la pobreza, la exclusión y la desigualdad social en la subregión e impulsar la construcción gradual de una política social comunitaria para avanzar la dimensión social de la integración.

la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional<sup>30</sup> como también, la constitución de un Fondo Humanitario Social<sup>31</sup>.

### **b) La implementación de decisiones**

En cuanto al incumplimiento de las decisiones y a su puesta en práctica, Giacalone (2013: 32) resalta que durante su evolución la CAN funcionó como una “*coalición de intereses nacionales*”, en la cual las políticas comunes se formulaban e implementaban si los intereses de sus principales miembros (Colombia, Venezuela) “*eran compatibles y dejaban de cumplirse cuando esos intereses se movían en sentido contrario*”.

Si bien en el desarrollo de la integración andina la cuestión social adquirió preponderancia y se tradujo en una multiplicidad de acuerdos y resoluciones con el fin de promover una agenda social, ella no fue acompañada de la participación y el compromiso ciudadano con el proceso de integración, como tampoco de mecanismos institucionales para su implementación. En este sentido es reveladora la Declaración del Parlamento Andino –25 de setiembre del 2013, Colombia–, en el marco del XLIII Período Ordinario de Sesiones, al afirmar en sus considerandos que dicho órgano advirtió sobre la necesidad de adaptar el proceso andino a los nuevos desafíos regionales, buscando profundizar la integración a través de componentes institucionales que priorizaran los aspectos sociales. Dichas propuestas nunca fueron consideradas por parte de los órganos ejecutivos del Sistema Andino de Integración –SAI– esto es por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de la Comunidad Andina y la Secretaría General, los cuales son los competentes para ejecutar las recomendaciones del Parlamento. Más, expresan que eliminar al Parlamento significaría abandonar la integración social de los pueblos andinos, la cual se escogió en el Protocolo de Trujillo que creó el SAI, privilegiándose de este modo los acuerdos económicos y comerciales (Declaración, 2013).

Asimismo, se advierte la carencia de base social en los proyectos puestos en marcha. En la práctica la formulación de cartas sociales por parte de los gobiernos es interpretada como “*la elaboración de cartas de intención de carácter unilateral y vertical que el resultado*

<sup>30</sup> Se aprobó el 22/07/2010.

<sup>31</sup> En la Decimosexta Reunión del Consejo Presidencial Andino, Lima, Perú, 18 de julio de 2005.

*de efectivos ejercicios de participación ciudadana que guíen las acciones concretas en el plano social”* (Serbin, 2012). No obstante, se están ejecutando varios programas en zonas rurales pobres en apoyo al desarrollo rural territorial y seguridad y soberanía alimentaria de sus poblaciones.

En cuanto a la participación ciudadana, se incorporó a los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes como instancias de consulta que se expresan a través de opiniones sin carácter vinculante, lo que limita su participación.

Se advierte la falta de voluntad política en pos de una participación social real ello se manifiesta claramente en la Decisión 792 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la reunión ampliada de representantes titulares de la Comisión Andina que decidió emprender un proceso de “reingeniería institucional”. Para tal fin, encomendó que un Grupo de Trabajo de Alto Nivel debería preparar un Protocolo que facilitara la salida del Parlamento Andino del SAI. El Parlamento Andino consideró este acto como un ataque a la institucionalidad comunitaria, a la democracia de los pueblos andinos y al mandato popular de los ciudadanos colombianos, ecuatorianos y peruanos, al tiempo que pone en riesgo el proceso de integración. De este modo, quedarían los demás Órganos e Instituciones sin el debido control político y democrático, dejando al proceso en manos de la voluntad de los gobierno de turno, profundizando así el déficit democrático (Declaración, 2013).

### **3.3. UNASUR**

#### **a) *Las medidas y acciones en materia social***

En un contexto social caracterizado por la pobreza y la desigualdad que lleva a considerar a América Latina como una de las regiones de mayor desigualdad del mundo, ya en la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur a la pobreza se la vincula con la desigualdad, a diferencia de los otros procesos de integración, y desde el 2002 también con la exclusión social.

En las Reuniones posteriores como antecedentes directos de la CSN y luego de UNASUR, se plantea el derecho a una vida digna como derecho inalienable de las personas y se incluye dentro de los derechos humanos el derecho al desarrollo. En la III Cumbre Presidencial Sudamericana de Cusco donde se creó la CSN (2004), se estableció como propósito promover el desarrollo económico, para asegurar una más justa y equitativa distribución del ingreso, el acceso de todos a la salud y a la educación, la cohesión y la inclusión

social, como la preservación del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible. También, como en el MERCOSUR, se sostiene que el acceso a mejores niveles de vida y la promoción del desarrollo económico, no puede reducirse a políticas de crecimiento económico. Es en esa época que aparecieron los términos de cohesión social y de integración social.

Por la Declaración de Cochabamba (2006), se expresó la necesidad de establecer un nuevo contrato social sudamericano para promocionar la integración con rostro humano articulada con la agenda productiva, que se enuncia en metas definidas de desarrollo social y de participación ciudadana en la formulación de políticas de integración. Las acciones propuestas fueron las siguientes: reducción de la pobreza, disminución de las asimetrías, elaboración de una política y agenda en materia de salud y la promoción del desarrollo social y humano incluyente el que se estructura en torno a cuatro mecanismos: Metas de Desarrollo Social Regional; Cooperación Técnica Horizontal; Fondo y Observatorio Regional para el Desarrollo Social y Humano Incluyente.

Al aprobarse el tratado constitutivo de la UNASUR (2008) se reafirmó la necesidad de un “desarrollo social y humano” para erradicar la pobreza y eliminar las desigualdades con el fin de lograr la inclusión social, aunque las acciones al igual que en el MERCOSUR, se limitan a los más vulnerables. Desde el 2011 (Ext. de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, Lima, Perú, 28/7/11) y se dirigen a romper la transmisión inter-generacional de la desigualdad y pobreza.

A la salud se la concibió como un bien público respecto a la sociedad en su conjunto, es decir “salud para todos y salud para el desarrollo” (Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, Sauípe, Brasil, 16/12/08). Conforme a estos propósitos decidieron crear el Consejo de Salud de América del Sur –UNASUR Salud<sup>32</sup> como foro de consulta y cooperación, además de promover políticas comunes, actividades de coordinación y cooperación entre los países, reducción de las disparidades entre sistemas sanitarios, entre otras medidas.

Asimismo dentro de esta área es de destacar que en noviembre de 2009, por medio de la Resolución 05 el Consejo Suramericano de Salud resolvió crear el Instituto Suramericano de Gobierno en

<sup>32</sup> El Consejo de salud Sudamericano se constituyó el 21 de abril de 2009, en Santiago de Chile.

salud –ISAGS–<sup>33</sup>, como una entidad intergubernamental de carácter público cuyo principal objetivo es promover el intercambio, la reflexión crítica, la gestión del conocimiento y generar innovaciones en el campo de la política y la gobernanza en salud, poniendo a disposición de los Ministerios de Salud de América del Sur las mejores prácticas y evidencias para calificar la gestión de la salud. Se dedica también al desarrollo de líderes de sistemas, servicios, organizaciones y programas en el área de la salud, y al apoyo técnico a las instituciones de gobierno del sector (<http://www.isags-unasur.org/>). Se destacan en esta institución los Grupos Técnicos<sup>34</sup> y sus Redes de Instituciones Estructurantes<sup>35</sup>.

Para dar cumplimiento a los objetivos propuestos en este ámbito, en noviembre del 2009 los Ministros y Ministras de Salud de los países miembros resolvieron formular un Plan quinquenal 2010-2015 del CSS. En él se incluyó como principales áreas de trabajo: la red suramericana de vigilancia y respuesta en salud; el desarrollo de sistemas de salud universales; el acceso universal a medicamentos; la promoción de la salud y acción sobre sus determinantes y el desarrollo y gestión de recursos humanos en salud.

En oportunidad de la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes y de Gobierno (2009), se crearon los Consejos Suramericanos de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación y de Desarrollo Social –CDS–, como instancia de diálogo, reflexión, coordinación y cooperación sobre desarrollo social y humano integral. Las políticas sociales regionales serían integrales y complementarias, orientadas a erradicar la pobreza, la vulnerabilidad social, superar la desigualdad, favorecer la inclusión, contribuir al desarrollo sostenible, promover la centralidad de la coordinación y articulación de las políticas, tanto horizontal como vertical.

En el 2011 se realizó la Reunión del CDS –República Cooperativa

<sup>33</sup> Fue inaugurado en el 25 de julio de 2011.

<sup>34</sup> Grupos Técnicos: Red de Vigilancia y Respuesta en Salud, Desarrollo de Sistemas de Salud Universales, Promoción de la Salud y Acción Sobre los Determinantes Sociales, Acceso Universal a Medicamento, Desarrollo de Gestión de Recursos Humanos.

<sup>35</sup> Redes de Instituciones Estructurantes de UNASUR: Red de los Institutos Nacionales de Salud –RINS–, Red Internacional de Educación de Técnicos en Salud –RETS–, Red de Institutos Nacionales de Cáncer –RINC–, Red de Escuelas de Salud Pública –RESP–, Red de Asesorías de Relaciones Internacionales y de Cooperación Internacional en Salud –REDSSUR-ORIS–, Red de Gestión de Riesgos y Mitigación de Desastres.

de Guyana–, para potenciar el Plan de Acción, definiéndose las siguientes responsabilidades:

- El Grupo de Trabajo Técnico sería coordinado por Brasil.
- El Grupo de Trabajo Temático sobre Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre y la malnutrición sería coordinado por Uruguay.
- El Grupo de Trabajo Temático de Protección, Promoción y Seguridad Social coordinado por Ecuador.
- El Grupo de Trabajo Temático sobre Economía Social sería coordinado en conjunto por Argentina y Paraguay.

En julio de 2011 en Lima, a través de una Declaración emanada de la Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, los mandatarios se comprometieron a implementar y profundizar el Plan de Acción elaborado por el CDS y establecer una Agenda de Acciones Sociales prioritarias que redujera las asimetrías y brechas de carácter estructural y rompiera la transmisión inter-generacional de la desigualdad.

En octubre de 2011 se realizó en Montevideo la 1ª Reunión del Grupo de Trabajo Temático sobre Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre, donde se aprobó la “Declaración de Montevideo” destacándose los conceptos de seguridad alimentaria, seguridad nutricional y soberanía alimentaria.

En el 2012 se llevó a cabo la Reunión del CDS, donde se aprobaron las Bases y Lineamientos del Plan de Acción 2012-2014, y manifestaron la preocupación por la pobreza, la desigualdad social y la participación social.

### **b) La implementación de decisiones**

La agenda social en la UNASUR, cada vez es más destacada con relación a los objetivos del crecimiento. Sin embargo su desarrollo institucional con la creación de UNASUR-Salud y el CDS muestra una estructura jurídico-institucional de carácter eminentemente inter-gubernamental, en la que se enfatiza la actuación predominante de los Estados Miembros.

Así, en materia de salud, sector prioritario de este proceso, la ejecución del plan quinquenal dependerá de las fuentes de financiamiento provenientes de los fondos voluntarios nacionales y de la movilización de recursos externos (Romo Arellano, 2010). Respecto de los fondos voluntarios se expresa que los Estados nacionales destinarán un monto anual “voluntario” para financiar los gastos ordinarios aprobados en el presupuesto anual del Plan.

Además el Acuerdo N° 1 de UNASUR-Salud (21 de abril de 2009)<sup>36</sup> señala que *“este proceso de construcción de la integración y la Unión Suramericana es ambicioso en sus objetivos estratégicos, que deberá ser flexible y gradual en su implementación, asegurando que cada estado adquiera los compromisos de acuerdo a sus realidades”*, en consecuencia la implementación efectiva de lo formulado en materia de salud está bajo la consideración aleatoria de cada Estado.

Por tanto el marcado acento político que tiene este proceso, las recurrentes declaraciones sobre la promoción de la agenda social y de participación social, la revitalización de las estrategias de desarrollo (Serbin, 2012), en los hechos queda relegado al voluntarismo autolimitante del interés nacional, impidiendo la implementación de las decisiones regionales.

### **Conclusiones**

El mosaico de declaraciones, comunicados y documentos alusivos a la dimensión social de los esquemas de integración considerados en este estudio, permite afirmar que en cada uno de estos procesos existe una temática preponderante: en la CAN tiene preeminencia el desarrollo, en el MERCOSUR las cuestiones más significativas son la inclusión y la integración social, en cambio en la UNASUR se distingue la preocupación por la desigualdad. Sin embargo, tanto en la UNASUR como en el MERCOSUR las acciones tendientes a lograr la inclusión social se limitan a los más vulnerables.

Pese al avance en los aspectos normativos e institucionales en materia social de los sistemas subregionales y regionales, se otorga más importancia a la forma que a la función, alejándose de una integración real con una base social amplia.

El MERCOSUR y la CAN comparten con la UNASUR estructuras laxas de gobernabilidad, en donde las decisiones no necesariamente se implementan. Son los Estados los que mantienen el control sobre el proceso de integración desde su inicio y en cada una de sus etapas, conforme al cálculo de sus intereses y al poder relativo que puedan ejercer ante una cuestión concreta (Malamud-Schmitter, 2006). Por tanto la puesta en práctica de las decisiones y su resultado final, depende de los intereses y el poder de los gobiernos nacionales, conforme a la perspectiva teórica del intergubernamentalismo.

<sup>36</sup> En [http://www.ins.gob.pe/repositorioaps/0/0/jer/unasur\\_act/Acuuerdo%20N%C2%BA%201%20Consejo%20de%20Salud%20Suramericano.pdf](http://www.ins.gob.pe/repositorioaps/0/0/jer/unasur_act/Acuuerdo%20N%C2%BA%201%20Consejo%20de%20Salud%20Suramericano.pdf)

En el MERCOSUR cuando las motivaciones de Argentina y Brasil son comunes, las decisiones públicas se implementan, de allí que los socios más pequeños –Paraguay y Uruguay– frente a sus realidades socio-económicas dispares, cuestionan los resultados de este proceso. Los problemas y conflictos que se generan subregionalmente, surgen por el abismo existente entre las decisiones tomadas y las implementadas (Mondelli, 2008). Situación similar se da en la CAN, conforme lo destaca Giacalone (2013).

Los tres esquemas solo prevén iniciativas para la cooperación, coordinación y consulta, sin una mayor precisión sobre los mecanismos y acciones que podrían dar lugar a políticas sociales conjuntas. Expresamente el MERCOSUR establece que estas acciones son facultad de las políticas públicas de los Estados.

De esta manera, puede concluirse que la reducida implementación de las decisiones en materia social no sólo potencia los factores de inestabilidad social que son necesarios superar (Furlong, 2005), sino que afecta e impide la gobernabilidad positiva a la que alude Prats (2003).

## **Bibliografía**

- BARBA SOLANO Carlos (2011). “Revisión teórica del concepto de cohesión social: Hacia una perspectiva normativa para América Latina”, en: Barba Solano Carlos y Cohen Néstor –coordinadores–, *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, 1a edición, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO–, Buenos Aires, Argentina.
- BELA BALASSA J. D. (1964). *Teoría de la Integración Económica*, primera edición en español, UTEHA, México.
- BRICEÑO RUIZ José (2011). “Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. La transformación del modelo de integración del Mercosur”, en: Briceño Ruiz José –editor–, *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*, Editorial Teseo, pp. 121-162, Buenos Aires, Argentina.
- CAETANO Gerardo, VAZQUEZ Mariana y VENTURA Deisy (2009). “Reforma institucional del Mercosur: análisis de un reto”, en: Caetano Gerardo –coordinador–, *La reforma institucional del Mercosur: del diagnóstico a las propuestas*, Centro de Formación para la Integración Regional –CEFIR–, pp. 21-76, Montevideo, Uruguay.

- CEPAL (2007). *Cohesión Social, Inclusión y Sentido de Pertenencia en América Latina y el Caribe*, CEPAL/AECI, Santiago de Chile.
- (2010). *América Latina en clave de cohesión social. Indicadores seleccionados*. LC/L.3189, Impreso en Naciones Unidas, febrero, Santiago de Chile.
- (2010a). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe: Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, Nueva York, EEUU, en: <http://hdr.undp.org/en/reports/regional/latinamericathecaribbean/RHDR-2010-RBLAC.pdf>
- (2012). *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo*, San Salvador 27 a 31 de agosto, Naciones Unidas, Santiago de Chile, en: [http://www.eclac.cl/pses34/noticias/documentosdetrabajo/4/47424/2012-SES-34-Cambio\\_estructural.pdf](http://www.eclac.cl/pses34/noticias/documentosdetrabajo/4/47424/2012-SES-34-Cambio_estructural.pdf)
- (2012a). *Panorama social de América Latina 2011*, Naciones Unidas, febrero, Santiago de Chile, en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/45171/PSE2011-Panorama-Social-de-America-Latina.pdf>
- (2012b). *Panorama Social de América Latina 2012*, Naciones Unidas, en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012DocI-Rev.pdf>
- (2012c). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2012*, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CIMADAMORE Alberto (2004). “Gobernabilidad y niveles de análisis en el proceso de integración del Mercosur”, en: G. de Sierra, M. Bernal y A. Riella –compiladores– *Democracia, gobernanza y desarrollo en el Mercosur. Hacia un proyecto propio en el siglo XXI*, UNESCO/CLACSO, Montevideo, Uruguay.
- COHEN Néstor (2011). “Cohesión Social, Diversidad Cultural y Pobreza: Hacia una convivencia compleja”, en: Barba Solano Carlos y Cohen Néstor –coordinadores–, *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, 1a ed., Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO–, Buenos Aires, Argentina.
- CHACÓN José (2004). “Integración Suramericana: un paso hacia el posneoliberalismo”, Centro de Investigación sobre Inversión y Comercio, CEICOM, *Observatorio del Sur*, diciembre, en: <http://www.ceicomobservatoriodelsur.org>

- DRAIBE Sônia Miriam (2007). “Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas”, en: *Cad. Saúde Pública*, vol. 23, suppl. 2, pp. 174-183, en: <http://www.scielosp.org/pdf/csp/v23s2/06.pdf>.
- DURÁN LIMA José y MASI Fernando (2007). *Diagnóstico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur*, Documento de Proyecto, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, en: [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/29746/DIAGNOSTICOS\\_ASIMETRIAS\\_INTEGRACION\\_AMERICA\\_DEL\\_SUR.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/29746/DIAGNOSTICOS_ASIMETRIAS_INTEGRACION_AMERICA_DEL_SUR.pdf)
- DURKHEIM Émile (2007). *La división del trabajo social*, Ediciones Colofón, México D.F.
- ERRANDONEA Alfredo (h) (1977). “Hacia una definición operacional del concepto de integración”, en: *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Año 3, N° 9, CEINAR, Buenos Aires, Argentina.
- FURLONG Martín (2005). “Conectividad e integración. Su contribución a un contexto sudamericano de estabilidad política”, en: *Temas del Mercosur* N° 18, septiembre, en: [www.mercosurabc.com.ar](http://www.mercosurabc.com.ar).
- GIACALONE Rita (2013). “Los aspectos económicos en los nuevos acuerdos sudamericanos de integración”, en: Mellado Noemí B. –coordinadora y editora–, *Problemáticas del Regionalismo Latinoamericano en los inicios del siglo XXI*, Editorial Delgado, Universidad Dr. José Matías Delgado, pp. 139-159, El Salvador.
- HALPERIN Marcelo (2011). “¿Qué es la “dimensión social” de la integración?”, *América Latina: Indicadores del futuro*, setiembre, en: [http://www.marcelohalperin.com.ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=60:ique-es-la-qdimension-socialq-de-la-integracion&catid=6:situacion-social](http://www.marcelohalperin.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=60:ique-es-la-qdimension-socialq-de-la-integracion&catid=6:situacion-social) (consulta 3/06/2012).
- INCIDE –Instituto de Cooperación Internacional para el Desarrollo– (2011). *La Inclusión Social y los Gobiernos Locales del MERCOSUR. Diagnóstico situacional*. Autores: Renata C. Boulos, Patricia Laczynski, Gabriela Tedeschi Cano, Ricardo Ernesto Vasquez Beltrão, Mário Aquino Alves; Mercociudades, programa «in» Innovación y cohesión social: capacitación metodológica y visibilidad de buenas prácticas, Montevideo, Uruguay, en: <http://www.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Publicaciones/estudio3esp.pdf>.
- JELIN Elizabeth (2001). “Los movimientos sociales y los actores culturales en el escenario regional. El caso del Mercosur”, en: de

- Sierra, Gerónimo –compilador– *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Colección Grupos de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO–, Buenos Aires, Argentina, en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101026060412/sierra.pdf>
- LEON OLIVEROS Ramón (1995). “Lo Social en el Proceso Andino de Integración”, en: *La Dimensión Social de la Integración Regional*, Centro de Formación para la Integración Regional, CEFIR, DT 11.
- MALAMUD Andrés y SCHMITTER Philippe C. (2006). “La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR”, en: *Revista de Ciencias Sociales, Desarrollo Económico* N° 181, vol. 46, abril-junio, Buenos Aires, Argentina.
- MELLADO Noemí B. y ALI María Luciana (2010). “Las Cumbres Presidenciales en el MERCOSUR y su contribución a la gobernabilidad”, en: Mellado Noemí B. –editora–, *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*, Lerner Editora SRL, Córdoba, Argentina.
- (2013). “La cohesión/inclusión social en la agenda del regionalismo sudamericano: UNASUR-MERCOSUR”, en: Mellado Noemí B. –coordinadora y editora–, *Problemáticas del Regionalismo Latinoamericano en los inicios del siglo XXI*, Editorial Delgado, Universidad Dr. José Matías Delgado, pp.308-354, El Salvador.
- MELLADO Noemí B. (2010). “Gobernabilidad e integración”, en: Mellado Noemí B. –editora–, *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*, Lerner Editora SRL, Córdoba, Argentina.
- -Editora- (2009). *MERCOSUR Y UNASUR ¿Hacia dónde van?*, Lerner Editora SRL, noviembre, pp. 111-167, Córdoba, Argentina.
- (2002). “Los Modelos de ALALC, ALADI y MERCOSUR”, en: *Integración y cooperación Atlántico-Pacífico*, Cátedra Internacional Andrés Bello/Argentina (organizadora), Stahringer Ofelia, Monsanto Alberto y Seselovsky Ernesto –editores–, editorial de la Universidad Nacional de Rosario, abril, Santa Fe, Argentina.
- MELLADO Noemí B. y GAJATE Rita M. (1998). “La inclusión de las regiones en el Mercosur”, en: *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año IV, N°4, julio, Instituto de Integración Latinoamericana, FCJyS, UNLP, Argentina.
- MELLADO Noemí B. y URRIZA Luis M. (1994). “Integración, derecho comunitario y MERCOSUR”, en: *Mundo Nuevo*, Revista de Estudios Latinoamericanos, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, Año XVII, N° 1/2, enero-junio (63-64), Caracas, Venezuela.

- MENDICOA Gloria E. y VENERANDA Luciana E. (1999). *Exclusión y marginación social. Nuevas perspectivas para su estudio*, Editorial Espacio, 1ª edición, Buenos Aires, Argentina.
- MONDELLI Marcelo (2008). “Small States in MERCOSUR and the regional constraints for integration”, *SASE Annual Conference*, Costa Rica, en: [www.biblioteca.virtual.clacso.org](http://www.biblioteca.virtual.clacso.org).
- (2010). “Críticas y desafíos para la integración regional sudamericana en el siglo XXI. ¿Cómo explicar la continuidad del regionalismo abierto en la integración económica?”, en: Andrade Pablo y Puyana Alicia –compiladores–, *La pobreza en América Latina: ¿Una dimensión olvidada de la integración económico regional?*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO- 1a edición, Buenos Aires, en: <http://biblioteca.virtual.clacso.org.ar/clacso/clacso-crop/20120518010124/andrade.pdf>
- MURILLO Susana (2008). “Producción de pobreza y construcción de subjetividad”, Címadamore Alberto D. y Cattani Antonio David –coordinadores–, *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*, Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Bogotá, CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS –OEI–. “América Latina y el Caribe: la Región de mayores disparidades”, en: *La Pobreza en América Latina y el Caribe aún Tiene Nombre de Infancia*, en: [http://www.oei.es/quipu/pobreza\\_infancia3.pdf](http://www.oei.es/quipu/pobreza_infancia3.pdf)
- PARLAMENTO ANDINO (2013). *Declaración, frente al anuncio de sacar al Parlamento Andino del Sistema Andino de Integración*, en: [http://issuu.com/elcondor/docs/declaracion\\_parlamento\\_andino](http://issuu.com/elcondor/docs/declaracion_parlamento_andino)
- PAREJA CUCALÓN Francisco (2013). *La dimensión social de la integración andina*, Paper Universitarios de la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.
- PEÑA Félix (2005). “Algunos desafíos políticos e institucionales que plantea la globalización de la integración”, en: Estevadeordal Antoni y Torrent Ramón –editores– *Regionalismo Global*, Fundación CIDOB, Barcelona, España.
- PRATS Joan Oriol (2003). “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, en: *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 14-15, Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, Córsega 255, 5° 1ª 08036, Barcelona, España.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO –PNUD– (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano*, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos.

- RIGGIROZZI Pia (2012). “Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina”, Serbin Andrés, Matínez Laneydi y Ramanzini Haroldo Júnior –coordinadores–. *Anuario de Integración. El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, 9, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), pp.129-151, Buenos Aires, Argentina.
- ROMO ARELLANO Luis (2010). *UNASUR SALUD, Plan Quinquenal 2010-2015*, SELA, julio, Caracas, Venezuela.
- SANAHUJA José Antonio (2010). “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal”, en: Cienfuegos Manuel y Sanahuja José Antonio –editores–, *Una región en construcción. UNASUR y la Integración de América del Sur*, Fundación CIDOB, pp. 87-134, Barcelona, España.
- SÁNCHEZ Rafael A. (2002). “El sistema de la integración centro-americana como producto del regateo asimétrico entre Estados: una perspectiva intergubernamentalista de la integración regional”, Ponencia presentada en el *Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, Universidad de Salamanca, 8/11 de julio, España.
- SANTOS Milton (1996). *Metamorfosis de un espacio habitado*, Edit. Oikos-Tau, Madrid.
- SECRETARIA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA (2004). “Evaluación de la dimensión económica del proceso de integración andino Comercio, inversión y cooperación financiera”, *Documento de trabajo*, mayo.
- SECRETARÍA TÉCNICA PERMANENTE DE MERCOCIUDADES (2011). “La inclusión social y los gobiernos locales del MERCOSUR. Diagnostico situacional”, *Proyecto Innovación y cohesión social: capacitación metodológica y visibilidad de buenas prácticas*, Montevideo, Uruguay, en: [http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0634/2.La\\_inclusión\\_social\\_y\\_los\\_gobiernos\\_locales\\_del\\_MERCOSUR.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0634/2.La_inclusión_social_y_los_gobiernos_locales_del_MERCOSUR.pdf)
- SERBIN Andrés (2012). “Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal: agendas sociales y cartas (sociales) de intención”, en: Serbin Andrés, Martínez Laneydi, Ramanzini Haroldo Júnior –coordinadores–, *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe N° 9, CRIES, Buenos Aires, Argentina.
- SILVA Maria Ozanira da Silva (2010). “Pobreza, desigualdade e

políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira”, en: *Revista Katálysis*, julio/diciembre, V. 13, N° 2, pp. 155-163, Florianópolis, Brasil.

- SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE –SELA– (2007). *La dimensión social de la integración en América Latina y el Caribe*, documento base Reunión Regional sobre la dimensión social de la integración en América Latina y el Caribe, Caracas, Venezuela, 6 y 7 de agosto, SP/RR-DSIALC/DT N° 1-07, en: [http://www.sela.org/attach/258/default/Dimension\\_social\\_de\\_la\\_integracion\\_\(FINAL\).pdf](http://www.sela.org/attach/258/default/Dimension_social_de_la_integracion_(FINAL).pdf)
- SORJ Bernardo y TIRONI Eugenio (2007). “Cohesión Social en América Latina: un marco de investigación”, *Pensamiento Iberoamericano*, N° 1, en: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/1/pdf/pensamientoIberoamericano-43.pdf>.

**Principales Sitos Web consultados:**

- ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA, Portal ALBA. [www.alianzabolivariana.org](http://www.alianzabolivariana.org).
- BANCO MUNDIAL. <http://datos.bancomundial.org/indicador/>
- CAF: BANCO DE DESARROLLO DE AMERICA LATINA. <http://www.caf.com/es>.
- CAN. [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)
- PARLAMENTO DEL MERCOSUR. [www.parlamentodelmercosur.org](http://www.parlamentodelmercosur.org).
- PLAN DE ACCIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO DEL MERCOSUR 2011- 2015. <http://www.sic.inep.gov.br/es-ES/component/jdownloads/finish/7/414.html>
- PROGRAMA MERCOSUR SOCIAL Y SOLIDARIO. <http://www.mercosursocialsolidario.org>
- SECRETARÍA DEL MERCOSUR. [www.mercosur.int/](http://www.mercosur.int/)
- SOMOS MERCOSUR. [www.somosmercosur.net](http://www.somosmercosur.net)
- UNASUR. [www.unasursg.org](http://www.unasursg.org)