

La cohesión/inclusión social en la agenda del regionalismo sudamericano: UNASUR-MERCOSUR

Noemí B. Mellado y María Luciana Ali

Presentación¹⁷⁴

Enmarcados en un contexto de crisis mundial con efectos profundos en las economías centrales, una declinación del peso de EEUU en la región, la ascensión de nuevos polos dinámicos de crecimiento como China, India, Rusia y Sudáfrica, un tinte político más progresista en los gobiernos regionales y un mayor protagonismo político y económico de Brasil, en el espacio suramericano coexisten distintos procesos de integración. A nivel subregional -CAN, MERCOSUR, ALBA, UNASUR- y regional -CELAC, ALADI-; algunos de ellos son manifestación de un regionalismo “nuevo”, “en construcción”, “en transición”, “posliberal”, según los autores. En mayor o menor medida muestran aristas comunes:

- A) revelan diversa naturaleza, poniendo al descubierto un regionalismo con diferentes velocidades y a la vez asimétrico;
- B) descubren la búsqueda de una mayor autonomía regional enmarcada en nuevos consensos;
- C) trascienden lo meramente comercial y se extienden a otras dimensiones como la social, medioambiental y política;
- D) presentan pertenencias múltiples que persiguen distintos objetivos y valoraciones.

La realidad incontestable de Suramérica como una de las regiones de mayor desigualdad en el mundo y el compromiso que asumieran los Estados en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas del año 2000, influyeron en el lenguaje utilizado en los últimos años en cuanto a la ubicación temática de la pobreza/ desigualdad, exclusión/inclusión y cohesión, en la agenda pública de los procesos de integración y en los enfoques alternativos de desarrollo que conllevan a diferentes expectativas sobre el papel de la integración regional.

Por tanto, se aborda el regionalismo actual en una de sus características principales: “la amplitud temática”, circunscribiéndola a la “cohesión/inclusión social” y a los procesos UNASUR y MERCOSUR.

174 La autoría de lo desarrollado hasta el apartado (3) es de Noemí B. Mellado.

Asimismo, como este trabajo es parte de una investigación¹⁷⁵ más amplia que comprende además a otros procesos de integración –CAN y ALBA-, se parte de la formulación de ciertos interrogantes claves y comunes: ¿La ampliación de las agendas internas de los procesos de integración sudamericanos hacia la dimensión social tiende a paliar o remover las causas estructurales de la crisis de integración social o cohesión que expone la región? ¿Es similar la valoración que se le da en los distintos procesos? ¿Cuáles son los factores de convergencia/divergencia que exhiben? Por último, las acciones, estrategias y/o política que se adoptan para la implementación efectiva de lo discursivo ¿contribuyen a la gobernabilidad regional?

Desde la perspectiva política se utiliza a la cohesión social como sinónimo de políticas sociales, es decir, lo que se ha dado en llamar “políticas de cohesión social”; otros la reducen a la “lucha contra la pobreza y la desigualdad”; están los que vinculan el concepto con el “diálogo social y con los pactos sociales”; por último los que lo asocian con el “desarrollo”.

Por lo general los estudios y propuestas se han dirigido a medirla o describirla más que a comprender sus causas, sin que sea ésta nuestra pretensión porque escapa a los objetivos del trabajo. No obstante la diversidad semántica, imprecisión del término, complejidad derivada de las variadas dimensiones analíticas y multiplicidad de alternativas interpretativas en juego, es importante tener en cuenta los niveles de análisis –que en este caso es el regional- y la influencia de las interacciones de factores y variables que operan en distintas escalas -locales, nacionales, regionales e internacionales-, pese a que nuestro análisis no da cuenta de las particularidades locales y nacionales aunque muchas veces remite a ellas de forma referencial.

Tanto en la literatura como en los documentos Oficiales y Agendas de los procesos UNASUR-MERCOSUR, los conceptos cohesión/integración social, exclusión/inclusión social, desigualdad, pobreza, aparecen muchas veces en forma de expresión asociada y otras como términos polares, de allí que se tendrá en cuenta su potencial heurístico a los fines de poder analizar los discursos contenidos en esos instrumentos.

Se aborda la problemática desde dos líneas de indagación: una, orientada al análisis de los Textos Oficiales -documentos, declaraciones, comunicados y acuerdos- como expresión del discurso al más alto nivel político -Cumbres

175 *Regionalismo Sudamericano: inclusión social, asimetrías y medioambiente en clave de mejorar la gobernabilidad*, J 11/119, acreditado ante la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UNLP y se inscribe en el marco de la Red de Formación de Posgrado e Investigación en Integración Regional -REDFIRE III- del Programa de Políticas Interuniversitarias IV del Ministerio de Educación de la Nación (Res.288/11SPU), “REGIONALISMO SUDAMERICANO: Viejas y nuevas problemáticas en clave de mejorar la gobernabilidad regional”.

Presidenciales-, identificando aquellos enunciados que constituyen sentido¹⁷⁶ -pobreza/ desigualdad, cohesión/integración, inclusión/exclusión y desarrollo-, para determinar la significación y valoración que se hacen de ellos en los procesos seleccionados. Otra, a precisar las estrategias y/o acciones instrumentales con que cuentan estos procesos para implementar lo que se formula. Esto servirá de base para que en una etapa posterior podamos determinar si contribuyen a la gobernabilidad regional¹⁷⁷.

1. La cohesión social en el discurso político

El nuevo siglo exhibe un predominio de gobiernos progresistas en el ámbito regional, sin que ello implique orientaciones ideológicas-políticas convergentes (Mellado, 2009: 151), aunque de modo general se activa el debate sobre las políticas de desarrollo e inserción internacional y acerca del rol del Estado como de la sociedad civil (CEPAL, 2012). Respecto a esta última, existe una actitud crítica y contestataria con el modelo de acumulación neoliberal de finales del siglo XX que reemplazó la matriz centrada en el Estado por la del mercado, en la que ambos se presentaban como ideas antagónicas del mismo modo que la sociedad apareció como la negación del Estado y éste opuesto a la sociedad (Mellado, 2011: 275-276). Empero, es posible que estas expresiones queden atrapadas en el marco contradictorio de una modernización capitalista, en la cual el retorno del Estado le es funcional (Acosta, 2012: 1) sin que haya una ruptura con el modelo neoliberal.

De allí es que las transformaciones que ocurrieron en el cuadro político regional, a partir de procesos sociales de resistencias múltiples a las políticas neoliberales, plantean desafíos a la integración Sudamericana en cuanto a la existencia de una voluntad transformadora.

Asimismo, existe un mayor protagonismo presidencial y un incremento de la diplomacia de las Cumbres. Es en ellas donde los temas de interés común que se observan en los nuevos acuerdos, atraviesan de forma transversal los procesos de integración preexistentes como el MERCOSUR y la CAN, ya que los documentos emanados de las mismas priorizan, entre otros temas a la cohesión social, la inclusión, la gobernabilidad y una mayor participación social.

Bajo un discurso amplio de desarrollo humano, aparece el concepto de “cohesión social” como eje dominante en la literatura y discurso político-social actual, no

176 Entendiendo por discurso al entramado de enunciados que constituyen sentido. La constitución del sentido, o los sentidos, brota no sólo de qué se dice sino de quién, a quién, dónde, cómo, desde qué posición de poder y dentro de qué entramado histórico (Susana Murillo, 2008, citando a Foucault).

177 Conforme a Prats (2003), la gobernabilidad refiere a la capacidad de un sistema para gobernarse a sí mismo que, no sólo se traduce en la formulación de políticas o decisiones públicas sino en su implementación. Ver el tratamiento dado a la gobernabilidad en: Mellado Noemí B. (2010).

sólo de los organismos regionales sino internacionales. En los distintos procesos integrativos sudamericanos de los tratados, reuniones, documentos, declaraciones y decisiones, surgen una serie de problemas heterogéneos con impacto social que afectarían la “cohesión social”. Por tanto es dable plantear si esta noción, como la de otros términos asociados, constituyen una nueva retórica (Mealla, 2011) tendiente a naturalizar, paliar o remover las problemáticas sociales que aquejan a la región.

1.1. Desarrollo y cohesión social. La agenda internacional

En los países latinoamericanos y por parte de los organismos internacionales, la implementación de políticas y la formulación de estrategias para generar el “desarrollo” ha sido un tema recurrente desde la década de los años cuarenta, aunque como categoría de análisis se generó en los países desarrollados. Al principio la perspectiva fue economicista e indistintamente se utilizaban los términos “desarrollo” y “crecimiento económico”. El objetivo del desarrollo no era más que el aumento sostenido de la renta o PIB per cápita, desentendiéndose de los efectos distributivos y sociales del crecimiento económico. El análisis se orientó a desentrañar los obstáculos al desarrollo de los países subdesarrollados y los problemas de su crecimiento. De esta forma se lo concibió como el objetivo a lograr después de cumplir con las etapas que reproducirían las experiencias de los países desarrollados, conforme a Walt Whitman Rostow.

Así fue como en sus comienzos la doctrina cepalina criticó las categorías analíticas originadas en otras latitudes y analizó, desde una perspectiva sistémica, la economía mundial a partir de la concepción centro y periferia, permitiendo identificar las especificidades de las estructuras subdesarrolladas, la tendencia al deterioro de los términos del intercambio y superar la doctrina rostowiana de las etapas del crecimiento. El deterioro era producto del desigual reparto de los frutos del progreso técnico que conformó un orden económico capitalista mundial como un único sistema de relaciones económicas. En este sistema la periferia se relacionó de forma parcial y subordinada a los intereses de los centros, produciendo un desigual nivel de ingreso, productividad y estructuras productivas de los polos.

Las diferencias estructurales entre el centro y la periferia incidieron no sólo en el intercambio comercial, sino también en el rezago productivo y tecnológico, ya que en los centros es donde primero penetraron las técnicas capitalistas de producción y el progreso tecnológico, difundándose en breve tiempo a la totalidad del aparato productivo. En cambio en la periferia el progreso técnico entró de forma lenta e irregular. En la fase de desarrollo hacia afuera, las nuevas técnicas sólo se implantaron en los sectores y actividades vinculadas con las exportaciones de productos primarios, de manera que quedó el resto

retrasado. En esa etapa, la periferia produjo y exportó los bienes necesarios para los centros industriales y esa inserción impuso dos rasgos fundamentales en su estructura productiva: heterogeneidad estructural y especialización. La primera explica la convivencia de sectores con distintos grados de productividad y niveles tecnológicos, y en cuanto a la especialización, devino de ser productor y abastecedor de materias primas y alimentos. En cambio la estructura productiva de los centros se caracterizó por ser homogénea y diversificada. El deterioro en los términos del intercambio era superable por un proceso de industrialización selectiva y racional, que permitiera acceder al avance tecnológico y aumentar la eficiencia productiva. Este proceso requería la participación activa del Estado y la ampliación del comercio intrazona mediante la creación de un mercado común latinoamericano. El objetivo fue lograr un desarrollo industrial endógeno y economías de escala.

Desde este prisma, la integración no implicaba aislamiento sino que trataba de fomentar simultáneamente el comercio intrarregional, la industrialización y el coeficiente de participación en el comercio de productos industrializados. Las importaciones extrarregionales se intensificaban en la medida que lo requirieran las transformaciones de las estructuras internas de las economías, variando de tal forma la composición de las corrientes de comercio (Gurriere, 1982).

Sin embargo en los sesenta, la sustitución de importaciones al igual que el crecimiento económico se estancaron, al tiempo que entraron en crisis las estrategias que se habían implementado luego de la segunda guerra mundial para resolver los problemas sociales. Así se dio paso a la teoría de la dependencia como crítica al desarrollismo. En esta concepción, la problemática latinoamericana se vinculó no sólo con la relación entre centro y periferia, sino también con la interacción de capital doméstico y extranjero y con la estructura de clases en la región (Filgueira, 2009: 35). Todos estos aspectos de alguna forma se conectaron con la producción de pobreza. En definitiva, como afirma Furtado (1999), el estructuralismo latinoamericano fue una teoría de las formas de dominación que encuentra su explicación en el origen de la dependencia a la que aludieron los científicos latinoamericanos Enzo Faletto, Fernando Enrique Cardoso, Theotonio Dos Santos, Pedro Paz, Samir Amin y Osvaldo Sunkel, entre otros.

Desde principios de la década de los setenta comenzaron a producirse una serie de transformaciones de diversa naturaleza¹⁷⁸ en el ámbito mundial, tendientes a conformar un espacio capitalista universal en casi todos los países del globo,

178 Incluso un nuevo paradigma socioproductivo (Mellado, 2002: 230) o sociotécnico (Murillo, 2008: 55), refiriendo con ello a un modelo de desarrollo caracterizado por un conjunto de procesos tecno-productivos -en el campo de la telecomunicaciones, informática, microelectrónica, robótica, biotecnología y materiales-, una nueva organización, inserción y control de la fuerza de trabajo, además de un patrón de acumulación y regulación económica-social.

generando una nueva división internacional del trabajo cuyo rasgo central fue la intensificación de la competencia entre países, regiones, sectores y actores sociales, inmersos todos en una disputa por el dominio de los mercados. Precisamente la interdependencia de los mercados y el debilitamiento del poder estatal, que tradicionalmente enmarcara la actividad económica, dieron lugar a importantes cambios estructurales que se tradujeron en una creciente concentración del ingreso y acrecentamiento de la desigualdad (Mellado, 2002: 231), implicando una ruptura con los paradigmas económicos del estructuralismo y dependentismo (García Delgado, 2008: 1).

En ese marco se difundió la idea de la interdependencia mundial y de dar apoyo a un ambiente internacional liberal (Banco Mundial, 1979: 2) como estrategia defensiva contra posibles alineamientos de los países del tercer mundo (Murillo, 2008: 53)¹⁷⁹, en virtud de la influencia que alcanzaron estos países en la economía internacional, sobre todo durante la crisis del petróleo de los años setenta.

Se sumó la crisis de la deuda externa de los años ochenta, que dio origen a las políticas de estabilización y ajuste estructural en la región y a una nueva ortodoxia sobre los estudios del desarrollo desde un enfoque neoclásico (Bela Balassa, Anne Osborn Krueger, Ian Malcolm David Little). Se dejó de lado la perspectiva de las “necesidades básicas¹⁸⁰” de los años setenta en la que el desarrollo promovía la lucha contra la pobreza (Hans Singer, Paul Streeten), criticando la intervención del Estado y las estrategias de industrialización por sustitución de importaciones. Asimismo, se defendió la liberalización interna y la externa -apertura comercial y financiera- de los países subdesarrollados. En este marco la acción pública se encaminó, de manera transitoria y compensatoria, a los sectores sociales de extrema pobreza (Midaglia, 2011).

Con el advenimiento del neoliberalismo a nivel mundial en las agendas nacionales, regionales e internacionales, el eje se concentró en la inserción externa de las economías, la competitividad, la apertura comercial, el predominio de las virtudes del mercado y la reivindicación del Estado mínimo.

179 De acuerdo a la autora, “*Dos factores estructurales se podían destacar en los años 1970 en los países “en desarrollo”: por un lado, la fuerza de trabajo con diversos y crecientes niveles de educación y organización generaba núcleos fuertes de resistencia; por otro, el incipiente desarrollo de los tradicionales países dependientes podía generar alianzas estratégicas impredecibles, teniendo en cuenta que además esos países poseían los insumos fundamentales para la producción de mercancías, entre ellos la energía*”.

180 Desde esta visión la acción estatal debía atender los grupos con carencias concretas que veían insatisfechas sus necesidades básicas materiales y no materiales.

El pensamiento subyacente en el modelo sostuvo que la lógica de la economía conduce al bien común, pues la libre acción de los mercados asegura una asignación óptima de los recursos, los agentes económicos operan con una estricta racionalidad de medios y fines, en tanto que la distribución del ingreso ocurre por arrastre y como efecto del derrame. Como consecuencia, se produjo una menor distribución de recursos materiales *“entendidos como la combinación de niveles salariales, de empleo y de bienes ligados a la seguridad social...”* (Acuña, 1993: 23). Sin embargo, las condiciones socioeconómicas de Latinoamérica durante el siglo XX en lo referente a esperanza de vida, trayectoria del PBI per cápita y alfabetización, tuvo un mejor desempeño en el período 1940/1980 que en el período neoliberal (Astorga, *et.al*, 2003 y 2005). En cuanto a la acción pública se dirigió a aquella parte de la población con necesidades socioeconómicas insatisfechas y se caracterizó por ser focalizada, de corte multisectorial y operativa local (CEPAL, 2006).

Sin embargo, a mediados de los años noventa, ese modelo entra en crisis por sus propias contradicciones y sus efectos en lo económico, social, cultural y en algunos casos en la gobernabilidad.

Las problemáticas emergentes llevaron a que en el seno de Naciones Unidas/NU se alcanzaran una serie de acuerdos sobre temas sociales, entre los que se destacan “Educación para Todos” (Jomtien, Tailandia, 1990), a favor de la “Infancia” (Nueva York, Estados Unidos, 1990), “Medio Ambiente y el Desarrollo” (Río de Janeiro, Brasil, 1992), “Derechos Humanos” (Viena, Austria, 1993), “Población y el Desarrollo” (El Cairo, Egipto, 1994), “Desarrollo Social” (Copenhague, Dinamarca, 1995) y “Alimentación” (Roma, Italia, 1996).

Por primera vez se discutieron al más alto nivel político asuntos del desarrollo social en la Cumbre Mundial de Copenhague. En la declaración se reconoció que el ser humano debe ser el centro de las estrategias de desarrollo y la importancia de la política social. En cuanto a los compromisos que se asumieron, se refieren a: la creación de un entorno económico, político, social, cultural y jurídico que permitiera lograr el desarrollo social; erradicar la pobreza en el mundo; promover el pleno empleo y la integración social; lograr la igualdad y la equidad entre la mujer y el hombre; el acceso universal y equitativo a una educación de calidad y la atención primaria de la salud; acelerar el desarrollo de África y de los países menos adelantados; velar por que los programas de ajuste estructural incluyan objetivos de desarrollo social; aumentar y utilizar con mayor eficacia los recursos asignados al desarrollo social; fortalecer la cooperación internacional, regional y subregional para el desarrollo social. De esta manera se identifican tres elementos substanciales del desarrollo social: la pobreza, el empleo productivo y la integración social (NU, 1995).

El entorno propicio para el desarrollo social a que se refiere el compromiso, tiene una perspectiva nacional y una externa. La primera implica implementar políticas macroeconómicas y sectoriales que fomenten el crecimiento y el desarrollo económico equitativo, promoviendo la participación plena y efectiva en el mercado de los que viven en pobreza y los menos favorecidos. Las acciones responden al modelo neoliberal de entonces y apuntan en definitiva a ampliar el mercado a los menos favorecidos, articulándose con las estrategias a escala internacional de liberalización del comercio e inversiones y los nuevos temas en debate en el ámbito multilateral de comercio. Respecto al entorno favorable externo apunta, entre otras cosas, a la movilización de nuevos recursos financieros, el aumento de la estabilidad financiera, la liberalización del comercio y el acceso más equitativo de los países en desarrollo a los mercados mundiales, a las inversiones y las tecnologías productivas (Ídem).

Con relación a la erradicación de la pobreza se enfatiza en sus aspectos multidimensionales y en la elaboración de estrategias nacionales y locales; mejorar el acceso a los recursos productivos, infraestructura y asegurar la atención a las necesidades humanas básicas: entendiéndose por las mismas la nutrición, la salud, el agua y el saneamiento, la educación, el empleo, la vivienda y la participación en la vida cultural y social. En lo que respecta al empleo productivo, se destaca el papel importante que juega en la reducción de la pobreza, en la identidad humana y el desarrollo social en general (Ídem).

Estos principios y objetivos se articulaban en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- que desde 1990 publicaba el informe sobre “desarrollo humano”, en el que el desarrollo se concibe como una ampliación de las opciones de los individuos y las personas pasan a ser el centro de atención. Esta perspectiva se inspiró en el enfoque “de capacidades” desarrollado por Amartya Sen (2001) y el de las “necesidades básicas”¹⁸¹.

En ese escenario, la noción de pobre no se reduce en su definición a la relación con los ingresos, sino que tiene múltiples dimensiones (CEPAL, 2010: 54), aunque las políticas sociales tienen su eje en una visión “minimista” de las necesidades humanas de los trabajadores y sus familias y en umbrales de ciudadanía que niegan los derechos universales (Murillo, 2008: 63-65).

En la estrategia discursiva, al cobrar la pobreza nuevos significados, reenvía el concepto de desigualdad como el factor fundamental que la acarrea además de reducir “*el impacto positivo que ejerce el crecimiento en la lucha contra la pobreza*” (Banco Mundial, 2004), conforme a los desarrollos teóricos que sostienen que

181 Mahbub ul Haq (1976), colaborador de Streeten, uno de los pioneros de este enfoque, sostuvo que para eliminar la pobreza de manera permanente era necesario aumentar la productividad de los pobres, aunque para ello tienen que tener las necesidades básicas satisfechas.

una alta desigualdad tiene efectos negativos en el crecimiento económico, tanto en su ritmo como en su sostenibilidad (Bourguignon y Walton, 2006; Berg y Ostry, 2011).

Como afirma Murillo (2008: 65/66), la “desigualdad” alude a diversas posibilidades de acceso a bienes, servicios y sobre todo a la probabilidad de ser reconocido y escuchado. Cuando se menciona la *desigualdad económica*, apunta 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 tiene acceso al poder político. Finalmente, la *desigualdad sociocultural* expone diferencia 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. De este modo, se puede combatir cierto grado de desigualdad y mantener la pobreza por ingresos asegurando con ello algún grado de equidad. Ahora bien, cuando los organismos internacionales plantean la necesidad de “luchar contra la pobreza”, la relacionan también con la desigualdad: el aumento de una provoca el incremento de la otra y el desborde de ambas genera riesgo social.

A pesar de ello a fines del siglo XX se potenciaron las tendencias estructurales hacia la desigualdad y concentración de la riqueza. En el año 2002 había 11 millones más de pobres respecto a los años 90, que eran 204 millones (CEPAL, 2012a: 16). Asimismo se agravó el proceso de concentración de ingresos en países tales como Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Venezuela y Panamá (CEPAL, 1999).

Frente a esta nueva situación, que mostraba una agudización de las problemáticas sociales y el fracaso de las políticas que en la década de los noventa respondían al Consenso de Washington, comenzó a plantearse la necesidad de aprender de quienes se opusieron a ellas a través de las distintas manifestaciones y contracumbres, resignificando la pobreza, poniendo el acento en sus capacidades,

no en sus carencias y en el capital social¹⁸². Paralelamente se propiciaba el empoderamiento de los pobres y vulnerables (Murillo, 2008: 73).

En este contexto el desarrollo se reformuló atendiendo a las nuevas cuestiones sociales tanto a nivel global, regional, nacional y en función de la dinámica de las sociedades involucradas, dando lugar a visiones más complejas. Así, en el mes de septiembre de 2000, los Estados Miembros de ONU celebraron un nuevo acuerdo a nivel mundial para el desarrollo, que quedó reflejado en la Declaración del Milenio. Los temas de tratamiento colectivo fueron, además de la paz, la seguridad y el desarme, el desarrollo y la erradicación de la pobreza, la protección del entorno común, los derechos humanos, la democracia y buen gobierno, la protección de las personas vulnerables, la atención a las necesidades especiales de África (A/RES/55/2). También se asumió el compromiso de realizar un esfuerzo conjunto para revitalizar la cooperación internacional destinada a los países menos desarrollados. Entre los ocho objetivos fijados se resolvió reducir la pobreza a la mitad para el 2015; reducir también a la mitad la proporción de personas que no tienen acceso a agua potable; establecer la enseñanza primaria universal para el año 2015 e igual acceso a todos los niveles de enseñanza; detener la propagación del VIH/SIDA y elaborar estrategias que proporcionen a los jóvenes de todo el mundo la oportunidad de encontrar un trabajo decente.

En la nueva terminología, los instrumentos para resolver el problema de la pobreza tienen como eje proveer lo mínimo, de lo esencial, pero no a todos sino a los extremadamente pobres¹⁸³ y a los más vulnerables, o a quienes se consideran en situación de emergencia transitoria como los desocupados (Álvarez Leguizamón, 2011: 260). A cambio de ello, deben cumplir ciertas condicionalidades como trabajo gratuito y estilos de disciplinamientos vinculados a la idea de capital humano o social; estas intervenciones se centran en los programas de transferencias condicionadas -PTC-, tales como el de Jefas y Jefes de Hogar en Argentina y la Bolsa Familia en Brasil.

182 El Informe sobre desarrollo mundial de 1997 menciona a cuatro pilares de la riqueza de un país: activos naturales -dotación de recursos naturales de un país-; activos producidos -generados por el ser humano, infraestructura, bienes de capital, financiero, entre otros-; el capital humano -determinado por el nivel de salud, nutrición y educación- y el social, que comprende las instituciones, relaciones y normas que conforman las interacciones sociales (Banco Mundial, 1997). Entre estos últimos se produce la mayor parte de la riqueza de un país, de allí la importancia de estimular la organización del capital social. Si bien no existe consenso sobre su definición, el precursor de su análisis, Robert Putnam (citado por Klisberg, 1999: 87), lo conceptualiza como “*el grado de confianza existente entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicadas y el nivel de asociatividad*”. Para Klisberg la cultura está presente en todos estos componentes básicos del capital social, “*la cultura engloba valores, percepciones, imágenes, formas de expresión y de comunicación y muchísimos otros aspectos que definen a la identidad de las personas y de las naciones*”.

183 Expresamente se reconoce que estos dispositivos de políticas sociales se focalizan en los más pobres para acercarlos a la línea de pobreza, pero no necesariamente a superarla (CEPAL, 2009: 30).

Estos programas constituyen unas de las herramientas centrales en el marco de las políticas sociales de combate a la pobreza adoptadas en la región. Son de carácter no contributivo que buscan aumentar los niveles de consumo de las familias a través de transferencias monetarias y no monetarias y, al mismo tiempo, fortalecer el capital humano de sus miembros para romper la reproducción intergeneracional de la pobreza (CEPAL, 2009: 30)¹⁸⁴. Así vista, la pobreza es producto de la reproducción intergeneracional de valores y del déficit de capital humano. Sus causas provienen de la carencia de “*capacidades individuales o de los hogares, porque no están educados o ‘calificados’ para el trabajo en forma genérica*” (Alvarez Leguizamón, 2011: 261/272). En consecuencia, ella plantearía un problema individual, no social, como resultado de las características particulares de las relaciones sociales y las estructuras económicas y de desigualdad que no sólo la producen sino que la reproducen. De esta manera, a través de la política se naturaliza la desigualdad al no cuestionarse los mecanismos básicos de su generación y pasan a ser las víctimas de las causas de su origen. En esta visión influyó la perspectiva de pobreza de Amartya Sen (2001) como carencia de capacidades y no de bienes.

Tanto en los Objetivos de la Declaración del Milenio como en el compromiso de la lucha contra la pobreza, existe un consenso respecto a la necesidad de conformar una agenda social de la globalización frente a los efectos indeseables de la economía global en la etapa actual del capitalismo, por lo que los Estados nacionales asumen un papel de “protector social” (Halperin, 2011: 3).

Aunque las estrategias emprendidas no lograron los resultados esperados (NU, 2005), el “desarrollo sostenible” en sus aspectos económicos, sociales y ambientales pasa a ser un elemento fundamental del marco general de las actividades de las NU (A/Res/60/1).

De esta manera, se asiste a una reformulación de la concepción misma del desarrollo en la que se acentúa su componente ético y la “cohesión social” adquiere especial significación, ubicándose en el centro de las políticas públicas para enfrentar los graves males que aquejan a la sociedad: pobreza, indigencia, exclusión, desigualdad y discriminación que impone la “heterogeneidad estructural” (CEPAL,

184 Se dirigen a las familias que tienen uno o más hijos menores de edad, con la condición de que cumplan con condiciones vinculadas al mejoramiento del capital humano. También varios programas comprenden a los discapacitados o adultos mayores. Las conductas requeridas por los PTC se relacionan principalmente con las áreas de educación, salud y nutrición. Además, algunos programas proveen transferencias en especies, tales como suplementos alimenticios y/o útiles escolares, así como servicios en los ámbitos de educación y salud entre los cuales se cuentan las charlas educativas, informativas y de orientación y consejería (CEPAL, 2009: 116).

2012)¹⁸⁵ como característica propia de las sociedades periféricas “*sometidas a las leyes del subdesarrollo capitalista y la globalización de la economía mundial*” (Savia, 2011: 131).

Esas problemáticas adquieren particular relevancia en las agendas sociales al punto que en el documento final de la Conferencia de la ONU sobre Desarrollo Sostenible (2012), se expresó que la erradicación de la pobreza es el mayor problema que afronta el mundo y que “*es necesario liberar con urgencia a la humanidad de la pobreza y el hambre*”. Se reafirma la importancia de apoyar a los países en desarrollo en su lucha, promoviendo el empoderamiento de los pobres y las personas en situación vulnerable, advirtiendo que para ese fin y contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio “*es esencial contar con sistemas de protección social que encaren y reduzcan las desigualdades y la exclusión social*”.

1.2. La cohesión social en América Latina

En Europa desde los años ochenta la cohesión social ha sido un objetivo de las políticas sociales, que promueve indicadores de medición (CEPAL, 2007) que le permitan definir algunas políticas públicas. En la década posterior adquiere una mayor importancia agregándose a la agenda transnacional. Pese a ello se sostiene su imprecisión conceptual (Bossío Rotondo, 2007; Freres-Sanahuja, 2006).

En sus negociaciones con Latinoamérica los europeos introdujeron este concepto como condición para el establecimiento de relaciones entre ambas regiones. Ella se incluyó en la III Cumbre de la Unión Europea -UE- América Latina y el Caribe -ALyC- realizada en Guadalajara (CLAES, 2004), en la que figuró como uno de “*los principales elementos de la asociación estratégica*” (Punto 50) sin que se establecieran mayores delimitaciones conceptuales (Mellado, 2011a: 59)¹⁸⁶. Las

185 La CEPAL destaca dos características particulares de la estructura económica y social de la región: la alta heterogeneidad de la estructura productiva y los elevados niveles de desigualdad en diversos ámbitos que suelen resumirse en elevados índices de desigualdad de los ingresos. La heterogeneidad estructural constituye un elemento central a tener en cuenta en la formulación de políticas que tengan como objetivo armonizar el aumento del crecimiento y la igualdad. Los ingresos de los trabajadores son un eslabón fundamental que vincula la heterogeneidad estructural y la desigualdad del ingreso. Las políticas que enfatizan el aspecto de los salarios como costos de producción tienden a incidir en una mayor desigualdad. Su continuidad como tendencia de largo plazo en regiones donde existe mucha desigualdad, como América Latina y el Caribe, no sólo es cuestionable por razones éticas sino que hace peligrar la sostenibilidad social de las pautas preponderantes del crecimiento económico.

186 Se pronunciaron en forma consensuada respecto a cohesión social -combatir la pobreza, desigualdad y exclusión social en AL- y el multilateralismo. Se presentó el programa EUROsociAL (Mellado, 2011a).

problemáticas sociales continuaron como centro de atención birregional en las Cumbres de Lima, 2008¹⁸⁷ y Madrid, 2010¹⁸⁸.

Por su lado, el Consejo de Europa define a la cohesión social como: “*la capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros minimizando disparidades y evitando la polarización. Una sociedad cohesionada consiste en una comunidad de individuos libres que se apoyan en la búsqueda de estos objetivos comunes bajo medios democráticos*” (Council of Europe, 2005). Es decir, el logro del bienestar para todos a través de la reducción de las desigualdades debe ser un objetivo común de los miembros de la sociedad, esto es la responsabilidad compartida. El discurso es coherente con la tradición de la ciudadanía social que exhiben los europeos en su cultura de derechos sociales (Sorj y Tironi, 2007: 109) y presupone un Estado que garantice a los ciudadanos el acceso a los diferentes bienes y recursos.

Cualesquiera sean las razones, lo cierto es que en esta región aparece como una respuesta a los requerimientos del intercambio comercial con Europa, suscitando entre los gobiernos diversas posiciones respecto a estas relaciones¹⁸⁹.

Acorde con lo que acontecía a nivel mundial, la CEPAL a partir del 2006 planteó 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. Lo define 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) e incorpora en esta conceptualización tanto la dimensión estructural como la subjetiva, esto es, las percepciones y valoraciones de los individuos para mostrar su grado de confianza y adhesión al sistema político y socioeconómico. Incluso, promueve un nuevo contrato social en los países y establece para su medición una serie de indicadores semejantes a los europeos. Aquí la noción de cohesión se vincula con el objetivo de lograr la gobernabilidad (Ídem: 9) para las reformas a implementar, sin modificar la naturaleza neoliberal del modelo de desarrollo. Se elude en su visión la lógica del conflicto social, sus distintos actores y el modelo económico que son centrales, según Ballón (2008: 16), para poder comprender las problemáticas que encierra

187 Confluencia en torno al desarrollo sostenible y a la erradicación de la pobreza, desigualdad y exclusión social (Ibídem).

188 Giró en torno al lema “*Hacia una nueva etapa de asociación birregional: innovación y tecnología para el desarrollo sostenible y la inclusión social*”. Establecimiento de un Plan de Acción 2010-2012 y lanzamiento del programa MIAL -Fondo de 125 millones de euros que permitirá a instituciones financieras canalizar recursos para obras de interconexión, infraestructura energética, energías renovables, medio ambiente y cohesión social- (Ibídem).

189 Ver, MELLADO Noemí Beatriz (2011a). “Unión Europea-América Latina y El Caribe: Un futuro incierto en la asociación birregional” y MELLADO Noemí Beatriz (2010). “La Unión Europea y la Integración Sudamericana, espacio político birregional”.

la cohesión en la región. De modo coincidente Álvarez Leguizamón (2011: 278) sostiene que en esta perspectiva, pese a reconocer a la fragmentación social, la desigualdad económica y la diversidad cultural, se invisibiliza el conflicto social y no se promueve la modificación de las estructuras sociales que producen pobreza.

En América Latina la utilización de este término es reciente y generó un amplio debate en las ciencias sociales desde diferentes perspectivas -económica, política, antropológica y sociológica-, aunque no fue factible definirlo de un modo preciso (Jarquín, 2007: 29-34; Tironi, 2007: 28-87, Ballón, 2008: 11-26) y se tornó más complejo (Beauvais y Jenson, 2002: 2).

Algunos involucran en el análisis de la cohesión social a otra categoría analítica -exclusión social- (Cohen, 2011: 89) sosteniendo que la primera alude *“a la idea de reunión o adherencia de las partes en un todo...”*, esto es a la unión, al consenso; en cambio la exclusión apunta a las *“incompatibilidades”* y puede darse 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”*. Ambas son especies contradictorias unidas en lo social. Contrariamente, Sorj y Tironi (2007: 120) manifiestan que la categoría analítica por oposición no es la exclusión social, sino la desintegración social o la anomia. En consecuencia, la anomia y la desintegración social como su antítesis -la cohesión-, son fenómenos sistémicos que involucran a la sociedad como un todo. Por el contrario, la inclusión o exclusión se refieren a un asunto más limitado como es *“el 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”*.

Estas posturas acercan al concepto clásico de cohesión social elaborado por Emile Durkheim (2007). En esta visión el orden social es resultado de la solidaridad social, la que se diferencia en mecánica y orgánica. Respecto a la primera apunta a la división social del trabajo y cuando menor es ésta, mayor es la vinculación de los individuos con el grupo social, es decir, existe una fuerte conciencia colectiva. En cambio, cuando predomina la división del trabajo como en las relaciones sociales complejas, la solidaridad es orgánica por la interdependencia de los conflictos. Así, la cohesión es el resultado pero también un factor de realimentación de la división del trabajo como fuente de solidaridad social. Por tanto, esta última se teje en espacios donde interactúan las personas, donde hay coexistencia determinada por la conciencia colectiva. Estas relaciones solidarias se fundan en similitudes, relacionadas 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 y en las sociedades tradicionales esa conciencia común es más sólida que en las modernas, donde sus miembros son solidarios, no tanto por conciencia sino por división del trabajo o por necesidades funcionales.

De modo divergente, para el funcionalismo norteamericano de Talcott Parsons (1988), la diferenciación social la marcan los valores morales comunes, sobre la base de que la sociedad es un sistema de roles que el factor cultural es el que socializa a los individuos en los valores que garantizan las funciones globales de la reproducción social. En esa concepción la cohesión termina siendo la resultante de formas privadas de interacción, en la que la integración social es un hecho privado y básicamente subjetivo (Ballón, 2008).

Desde la perspectiva de Durkheim, afirma Halperin (2011), el concepto de cohesión *“pretende reflejar un grado mínimo de estabilidad o equilibrio dentro de la estructura social”*, entonces ella caracterizaría *“al estado de situación apto para garantizar la continuidad del organismo social o –como diríamos actualmente- para garantizar el funcionamiento de los sistemas sociales de estratificación y poder”*. Cuando un problema social por su envergadura *“desarticula las relaciones de convivencia extendidas y produce un efecto indeseable sobre la continuidad del funcionamiento de los sistemas instituidos, se suele reflejar teóricamente como ‘anomia’, o degradación o ausencia de la cohesión social”*.

En las sociedades complejas la modernización puede conducir a una carencia de solidaridad social, esto es a la anomia, que consiste en un desajuste social que se caracteriza por un escaso nivel de integración social. Esa situación está motivada, entre otras circunstancias, por la carencia de solidaridad y su escasa conciencia colectiva. 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 *“...la anomia resulta de una sociedad incapaz de ofrecer a los individuos un marco normativo externo que ponga límite a sus deseos y pasiones, los lleve a sentirse partes de un todo, y conforme al cual puedan organizar rutinariamente sus vidas”*.

Sostiene Barba Solano (2011: 69) que la cohesión indica *“la naturaleza de los vínculos sociales que permiten a los individuos experimentar un sentido de pertenencia social...”* y si no se relaciona con la desigualdad, sólo se apunta a patrones básicos de cooperación social y a conjunto de valores colectivos que funcionan como una estructura vinculante, sin ser una sociedad igualitaria e incompatible con un Estado mínimo. En cambio, cuando se incluye la noción de desigualdad, la cohesión es vista como un atributo de sociedades que comparten valores igualitarios y desarrollan estrategias, políticas e instituciones para reducir las desigualdades sociales, requiriéndose un papel activo del Estado. De allí que en América Latina ambos conceptos deben articularse.

Los niveles y las formas de desigualdad son incompatibles con cualquier camino posible de desarrollo humano, porque afectan a un conjunto de dinámicas sociales, económicas y políticas que inhiben la constitución de círculos virtuosos

entre las diferentes esferas del desarrollo (Filgueira, 2009: 175). En este entorno se cuestiona la posibilidad de pensar en un proyecto de cohesión social para la región, teniendo en cuenta que ella no es un todo homogéneo, aunque existe un consenso internacional sobre la necesidad de reducir las desigualdades por medio de acciones específicas de combate a la pobreza.

Sin embargo, la preocupación por los pobres no promueve el cambio de las estructuras sociales ni de las relaciones que las producen y reproducen como tampoco de la exclusión. Como destacan Cimadamore y Cattani (2008: 10), la pobreza y la desigualdad habitualmente están íntimamente ligadas, se retroalimentan y reproducen en la medida que las condiciones políticas, económicas y sociales sean favorables para ello; *“esa interacción tiende, además, a consolidar los efectos sociales nocivos de su conjunción”*. Por eso que el crecimiento económico que se registró en los últimos años en varios países, no implicó una disminución significativa de la pobreza, por la sencilla razón de que la reserva de bienes ha sido distribuida en forma tan desigual que sus efectos estructurales tienden a concentrar por inercia las ganancias, en grupos reducidos de la población. Ello condiciona cualquier objetivo de reducción de la pobreza a la vez que consolida o incrementa la desigualdad.

También se plantean ciertos interrogantes cuando se alude a lograr algún resultado de integración social frente a signos de anomia, desintegración y disrupción social: ¿Cuál es su significado? ¿Apunta al funcionamiento del sistema tratando de recuperar el grado de cohesión social preexistente? ¿O se refiere a *reformular las condiciones de la integración social sobre nuevos fundamentos de convivencia?* (Halperin, 2011).

Evidentemente el significado que adquiere esta apelación está íntimamente relacionado con el modelo de desarrollo que se adopte y en este sentido es elocuente lo que expresa Mealla (2011: 7) *“al menos que se conecte decididamente con otra estrategia de desarrollo que deje atrás la mayor desigualdad del planeta, no será más que un complemento amortiguador del rumbo de la economía imperante....”*. En similar sentido Filgueira (2009: 177) sostiene que las metas del milenio sólo serán reales si se comprende que hay que cambiar las dinámicas profundas que producen los valores de los indicadores que se pretenden reducir, sino las estrategias específicas de combate a la pobreza sólo serán paliativos localizados sin cambiar los procesos que generan y reproducen esas situaciones (Cattani, 2011: 56/57).

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 como sacrificio

de los pueblos en aras del incremento en el PIB o de la mejora engañadora 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 propias de la región, construyendo políticas sobre la base de las similitudes y diferencias desde el principio de solidaridad.

1.3. Posibilidad de una agenda regional

Es posible identificar dos posturas respecto a la alternativa de implementar agendas sociales regionales.

Una, la de Di Filippo y Franco (1999), que sostienen que a medida que los procesos de integración se profundizan, la integración social se acrecienta a través de compromisos y mecanismos que permiten vincularse con la sociedad civil, distinguiendo varios niveles:

- “acciones de consulta y cooperación”, que sólo expresan propósitos compartidos de adoptar acciones convergentes o coordinadas en lo social;
- “órganos de representación social y política”, son compromisos y mecanismos orientados a asegurar la representación e influencia de la sociedad civil sobre la marcha del proceso;
- “derechos y garantías comunitarios”, sugiere compromisos y mecanismos tendientes a la construcción de espacios sociales;
- “mecanismos y recursos supranacionales”, encaminados a acrecentar la cohesión social en el área integrada y se conforman por compromisos obligatorios que se traducen en una normativa supranacional emanada de los organismos comunitarios y en la asignación de recursos económicos.

Desde esta posición es posible elaborar e implementar agendas regionales destinadas a neutralizar los problemas sociales que afectan la cohesión. También desde lo retórico se avala esa postura puesta de manifiesto en los últimos años del siglo XX y en la actualidad, como producto del creciente consenso a nivel mundial sobre la necesidad de reducir los efectos de los problemas sociales expresado por los gobiernos, organizaciones internacionales y regionales y los diversos grupos sociales que llevó a ampliar la agenda temática interna de los procesos de integración.

La otra perspectiva expresa que, ante la presencia de los Estados nacionales, no parece tener sentido práctico esta pretensión¹⁹⁰ ya que en *“el capitalismo tardío los Estados nacionales están muy lejos de declinar sus competencias para combatir los problemas sociales. Por el contrario, parecería que es ésta una de sus principales competencias: neutralizar dentro de sus respectivos territorios los efectos indeseables de la economía globalizada”* (Halperin, 2011). Pese a ello y con la finalidad de dar una respuesta sobre la pertinencia de implementar agendas sociales en los esquemas de integración económica, sostiene el autor la necesidad de precisar las heterogéneas invocaciones efectuadas en los documentos oficiales y sugiere identificar tres manifestaciones “sociales” relacionadas con las acciones de integración económica, ellas son:

- (a) Efectos o impactos sociales benéficos imputables al cumplimiento de las metas comerciales y económicas propias de las distintas organizaciones o esquemas de integración. Ello requiere necesariamente incorporar criterios de impacto social dentro de la negociación de los mecanismos e instrumentos de integración económica.
- (b) Cooperación y complementación entre oficinas de los Estados que a su vez son miembros de organizaciones o esquemas de integración, a propósito del tratamiento de cuestiones con particular incidencia social, siendo compatible con el primer nivel de Di Filippo y Franco.
- (c) Por último, la programación conjunta o al menos coordinada de iniciativas de integración económica y comercial, por un lado, con otras de integración física. Tal ensamble está marcando un camino para compatibilizar actividades productivas con el desarrollo regional y local.

Por tanto esta propuesta no desecha totalmente la posibilidad de una agenda social al establecer algunas enunciaciones temáticas como disparador de futuras investigaciones.

2. La creación de la UNASUR

Frente a la alternativa de que EEUU acogiera a otros países latinoamericanos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte –TLCAN– (1992), Brasil impulsó

190 Afirma Halperin (2011) que: *“para enhebrar una sociología transnacional que refundase las teorías clásicas aplicadas al análisis de las sociedades nacionales, habría que suponer la existencia de un sentido de pertenencia y de referencia que vinculara a los sujetos sociales con una entidad transnacional apta para darle sentido a esa construcción teórica. Pero ¿cuál entidad transnacional? Bastaría evocar el contexto transnacional caracterizado como capitalismo tardío o economía globalizada para comprender la vaciedad de una propuesta semejante. Si algo caracteriza a las teorías sociológicas en la época actual es el reconocimiento de la dificultad para encontrar una cosmovisión con la aptitud de orientar los comportamientos individuales de los sujetos globalizados”*.

la iniciativa de convergencia entre la CAN y el MERCOSUR, proponiendo en 1993 la creación del Área de Libre Comercio Suramericana –ALCSA-.

Esta propuesta se transformó en la Comunidad Sudamericana de Naciones -CSN- (2004), por la que la región se comprometió a impulsar “*la concertación política y diplomática*”, además de la convergencia entre MERCOSUR, CAN y Chile, para lograr una zona de libre comercio a la que se asociarían Surinam y Guyana, quedando integrada por doce países sudamericanos. La conformación de una amplia zona geoeconómica en el Cono Sur formaba parte de una estrategia de política internacional de Brasil tendiente a lograr un mayor posicionamiento político hemisférico frente a EEUU y sus iniciativas.

Posteriormente se transformó la CSN en la UNASUR (2008), como actor político subregional cuyo objetivo general es conformar “*de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los estados*”, y promover el diálogo político con miras a la concertación para reforzar la integración suramericana y su participación en el escenario internacional (art.2 y 3). De ese modo, la UNASUR nace con un preponderante perfil político que incluye su proyección internacional (art.15).

2.1. Construcción de una agenda social en la UNASUR

Cuadro N °1: Las Cumbres Sudamericanas

PRINCIPALES TEMAS		ACCIONES/INSTRUMENTOS
POBREZA/DESIGUALDAD, COHESIÓN/INTEGRACIÓN INCLUSIÓN/EXCLUSIÓN	DESARROLLO	
Pobreza y marginalidad amenazan la estabilidad institucional. Erradicación de la pobreza absoluta y disminución de las desigualdades.	Derecho a una vida digna, como derecho inalienable de la persona.	Definir un programa de acción pública regional para enfrentar a los desequilibrios en la distribución de la riqueza. (I Reunión de Presidentes de América del Sur, Brasilia 1/9/00)

<p>Combate a la pobreza y la exclusión social.</p>	<p>Respeto de los derechos humanos incluyendo el derecho al desarrollo.</p>	<p>Armonización legislativa en materia migratoria. (II Reunión de Presidentes de América del Sur, Guayaquil, 27/7/02)</p>
<p>Lucha contra la pobreza, el hambre, la generación de empleo decente y acceso de todos a la salud y a la educación. Se deberá asegurar una equitativa distribución del ingreso, el acceso a la educación, la cohesión y la inclusión social.</p>	<p>La promoción del desarrollo económico, no puede reducirse a políticas de crecimiento económico. Promoción del desarrollo sostenible.</p>	<p>Se crea la CSN. (III Reunión de Presidentes de América del Sur, Cusco, 8/12/04)</p>
<p>Áreas prioritarias: medio ambiente; asimetrías; promoción de la cohesión social, de la inclusión social y de la justicia social.</p>	<p>Promoción de la calidad de vida, generación de trabajo decente, justa distribución del ingreso y extensión de beneficios sociales.</p>	<p>Programa de acción para el desarrollo social. Plan de Cooperación en Innovación, Investigación y Desarrollo. (I Cumbre de Jefes de Estado de la CSN, Brasilia, 30/9/05)</p>
<p>Resolver los flagelos de: pobreza, exclusión y desigualdad social. Nuevo Contrato Social Sudamericano. Ciudadanía Sudamericana. Migraciones. Participación ciudadana en la formulación de políticas de integración. Cooperación para una mayor equidad, reducción de la pobreza, disminución de las asimetrías.</p>	<p>Reconocer el derecho al desarrollo como un derecho sustantivo de los derechos humanos. Integración con rostro humano articulada con la agenda productiva y se exprese en metas de desarrollo social</p>	<p>El eje del desarrollo social y humano incluyente se estructurará en torno a cuatro mecanismos: Metas de Desarrollo Social Regional; Cooperación Técnica Horizontal; Fondo y Observatorio Regional para el Desarrollo Social y Humano Incluyente. (II Cumbre de Jefes de Estado de la CSN, Cochabamba, 9/12/06)</p>

<p>Creación de un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre los pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, para eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías.</p>	<p>Desarrollo social y humano para erradicar la pobreza y superar las desigualdades y las asimetrías.</p>	<p>Se aprueba el Tratado Constitutivo de la UNASUR. (Reunión Extraordinaria del Consejo de de Jefas y Jefes de Estados y de Gobierno de la UNASUR, Brasilia, 23/5/08)</p>
<p>Priorizar las acciones en vulnerables, excluidos, y en las áreas geográficas de alto riesgo (Chaco Sudamericano, Highland, Amazonas, del Escudo Guayanés, entre otros)</p>	<p>La salud es un derecho fundamental de los seres humanos y la sociedad y es un componente vital y del desarrollo humano. La Salud, como bien público respecto a la sociedad en su conjunto,</p>	<p>Creación del Consejo de Salud de América del Sur (UNASUR Salud) como foro de consulta y cooperación. El objetivo general es consolidar un espacio de integración que contribuya a la salud para todos y salud para el desarrollo. Además promover políticas comunes; actividades de coordinación y cooperación entre los países; reducción de las disparidades entre sistemas sanitarios, entre otras. (Ext. de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, Salvador de Bahía, Brasil, 16/12/08)</p>

<p>Adecuada seguridad alimentaria y nutricional evidencia la conveniencia de trabajar en conjunto contra la desigualdad. Compromiso en la construcción de la ciudadanía Sudamérica abordando el tema de migraciones.</p>	<p>La crisis del sistema económico financiero, trae consecuencias negativas para el crecimiento de la economía de los países emergentes. Frente al deterioro del bienestar básico de los ciudadanos se debe impulsar un desarrollo sostenible sobre la base de libertad e inclusión social.</p>	<p>Creación, de los Consejos Suramericanos de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación y de Desarrollo Social de la UNASUR, como instancia de diálogo, reflexión, coordinación y cooperación sobre desarrollo social y humano integral. Las políticas sociales regionales serán integrales y complementarias. Promover la centralidad de la coordinación y articulación, tanto horizontal como vertical, de las políticas. (III Reunión Ord. Del Consejo de Jefas y Jefes y de Gobierno, Quito, Ecuador, 10/8/09)</p>
<p>Tratamiento a la certificación de calidad de la educación universitaria.</p>	<p>Impulsar el proceso de integración en los aspectos más urgentes para el desarrollo humano de sus poblaciones.</p>	<p>Aprobación del Plan Estratégico Quinquenal 2010-2015 del Consejo de Salud Suramericano. Aprobación del Plan de Acción del Consejo de Desarrollo Social –CDS– (Ext. Del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de la UNASUR, Los Cardales, 4/5/10)</p>
<p>Compromiso con el desarrollo social y humano con equidad e inclusión, y en armonía con la naturaleza para erradicar la pobreza, reducir las asimetrías y superar las desigualdades.</p>	<p>Promoción del desarrollo sostenible de sus recursos naturales, inclusive los bosques.</p>	<p>(IV Ord. Del Consejo de jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Georgetown Guyana. 26/11/10)</p>

<p>Persisten índices de desigualdad elevados que afectan la dinámica de la reducción de la pobreza y mantienen excluidos de los beneficios de la expansión económica a los más vulnerables.</p>	<p>La integración es instrumento de reducción de la pobreza y de inclusión social. Es necesario para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de los pueblos y contribuye a resolver los problemas de pobreza, exclusión y desigualdad social.</p>	<p>“Declaración de 28 de julio: Compromiso de la UNASUR contra la desigualdad”. Formulación de políticas públicas dirigidas a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y procurar la participación ciudadana. Establecer una Agenda de Acciones Sociales prioritarias que contribuya a reducir las asimetrías y brechas de carácter estructural y romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad. (Ext. de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, Lima, Perú, 28/7/11)</p>
<p>Enfrentar los desafíos en materia de cohesión e inclusión social y la reducción de las asimetrías.</p>	<p>Consolidar un espacio común de integración para un desarrollo sostenible, que permita enfrentar las crisis.</p>	<p>(V Reunión Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, Asunción, 29/10/2011)</p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Documentos Oficiales.

Del relevamiento de la identificación de enunciados que constituyen sentido en los documentos oficiales producto de las Cumbres regionales es posible diferenciar cuatro instancias:

- a) La primera discurre en las Reuniones de Presidentes de América del Sur (Brasilia, 1 de septiembre de 2000 y Cusco, 8 de diciembre de 2004). Frente al drama de la pobreza y de la distribución de la riqueza, “la inclusión social”, sin aparecer su término de manera explícita, es “el resultado del combate a la primera y la disminución de desigualdades”. También consideran que ambas “amenazan la estabilidad institucional”, esto es que generan riesgo social y afectarían a la gobernabilidad regional, tal como se puso de manifiesto en algunos países de la región.

Respecto al “desarrollo”, se lo incluye bajo el paraguas de los derechos humanos y por la Declaración de Cochabamba, producto de la II Cumbre de Jefes de Estado de la CSN, de diciembre de 2006, expresan la necesidad de establecer un nuevo contrato social sudamericano para promover la “integración con rostro humano” articulada con la agenda productiva, que se exprese en metas definidas de

desarrollo social y con la participación ciudadana en la formulación de políticas de integración. Las “acciones” se limitan a la “cooperación” en cuanto a la búsqueda de una mayor equidad, reducción de la pobreza, disminución de las asimetrías, “la elaboración de una política y agenda en materia de salud y la promoción del desarrollo social y humano incluyente”.

- b) La segunda se inicia con la III Cumbre Presidencial Sudamericana de Cusco, que crea la CSN. En ella los términos “cohesión e inclusión social” aparecen por primera vez en el discurso oficial, pese a que el concepto de cohesión ya había sido incorporado a través de la III Cumbre de la UE-ALyC realizada en Guadalajara -mayo de 2004- y pasó a ser uno de “*los principales elementos de la asociación estratégica*” birregional (Punto 50), como ya se expresara. Luego se lo retoma al definirse las áreas de acción prioritaria en la I Cumbre de Jefes de Estado de la CSN de Brasilia -30 de setiembre de 2005- y en la V Reunión Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, Asunción -29 de octubre de 2011-. También se sostiene que la “promoción del desarrollo económico no puede reducirse a políticas de crecimiento económico”.
- c) La tercera comienza con la aprobación del tratado constitutivo de la UNASUR -23 de mayo de 2008-. Se reafirmó la necesidad de un “desarrollo social y humano” para erradicar la pobreza y superar las desigualdades y las asimetrías de la región, priorizando las acciones en los vulnerables y excluidos, así como las áreas geográficas de alto riesgo como el Chaco Sudamericano. 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”. Conforme a estos propósitos deciden crear el “Consejo de Salud de América del Sur (UNASUR Salud) 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.

Frente a la crisis internacional establecen la necesidad de impulsar un “desarrollo sostenible” sobre la base de libertad e inclusión social. Crean los “Consejos Suramericanos de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación y el de Desarrollo Social de la UNASUR”, como instancias de “diálogo, reflexión, coordinación y cooperación sobre desarrollo social y humano integral”. Las políticas sociales regionales serán integrales y complementarias y promueven “la centralidad en la coordinación y articulación, tanto horizontal como vertical”.

- d) En la Cumbre Extraordinaria de Lima en el 2011 se establece la necesidad de una agenda de acciones sociales prioritarias, que contribuya a “reducir las asimetrías y brechas de carácter estructural y romper la transmisión

intergeneracional de la desigualdad y pobreza”. Este significativo estuvo influenciado por los PTC adoptados en los países de la región como herramienta central en el marco de las políticas sociales de combate a la pobreza. Como se manifestara, tienen carácter no contributivo tendiente a aumentar los niveles de consumo de las familias y deben fortalecer el capital humano de sus miembros con el propósito de evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza (CEPAL, 2009: 30). En el año 2012 aprueban el Plan Estratégico Quinquenal 2010-2015 del Consejo de Salud Suramericano y el Plan de Acción del Consejo de Desarrollo Social -CDS-.

3. Construcción de una agenda social en el MERCOSUR¹⁹¹

La dimensión social del MERCOSUR se aborda a partir del análisis de los Documentos oficiales emanados de las Reuniones Cumbres. Se circunscribe al seguimiento en particular de los términos pobreza/desigualdad, cohesión/integración, inclusión/exclusión y desarrollo, con el fin de advertir su incidencia, jerarquía y prioridad en la agenda de este proceso de integración. Del mismo modo se tratan las estrategias planteadas en función de una nueva agenda social y las instituciones, instrumentos y acciones que han sido adoptados para su superación e implementación efectiva. Ello servirá de base para que en una etapa posterior se pueda determinar si contribuyen a la gobernabilidad regional.

A partir de esta indagación se pudo identificar la valoración asignada a la dimensión social por este proceso. Para ello se analizaron Comunicados y Declaraciones de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y Asociados- emitidos con ocasión de las Reuniones del Consejo Mercado Común -CMC-, en las llamadas Cumbres presidenciales, desde la Primera -Brasilia, 1991- hasta la última - X Extraordinaria, Brasilia, julio 2012-.

En las primeras reuniones Cumbres se marca el carácter meramente económico comercialista que adquiriría el proceso de integración. A pesar de que desde el Tratado de Asunción se planteaba una integración que contribuyese en forma destacada a la promoción del “*desarrollo económico con justicia social*”, estableciendo como prerrequisito la ampliación de las dimensiones de los mercados nacionales (Preámbulo), conjuntamente con la “*necesidad de promover el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Partes y de modernizar sus economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes*”¹⁹². De este modo, como afirma Mellado, (1995: 35) el tamaño del mercado se convertía “*en condicionalidad o motor de desarrollo económico con*

191 La autoría del apartado tres (3) es de María Luciana Ali.

192 Tratado de Asunción 1991. En <http://www.mercosur.int/>

justicia social y el mejoramiento de la calidad de vida...” se obtendría “*con el aumento cuantitativo y mejoramiento cualitativo de la oferta de bienes y servicios*”, denotando la naturaleza intrínseca mercantil del modelo. Hasta la firma del Protocolo de Ouro Preto (1994) el espacio social quedó relegado solamente a los aspectos laborales, canalizados a través de la creación del Subgrupo de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Previsión Social subordinado al Grupo Mercado Común -GMC- (SELA, 2008) y a la conformación de la Reunión de Ministros de Educación y Cultura¹⁹³.

Apenas a partir del año 2000 la dimensión social adquiere presencia en los Documentos Presidenciales. Se incorpora una nueva terminología enmarcada por un contexto internacional que planteaba la necesidad de priorizar problemáticas sociales tales como hambre, pobreza y desarrollo sustentable, en función de los compromisos asumidos en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas del año 2000¹⁹⁴.

Estos compromisos se plasmaron en los Documentos oficiales, destacando en ellos los avances alcanzados en esta materia por los diversos organismos Internacionales (NU, Organización Internacional del Trabajo -OIT-, CEPAL, Organización de Estados Americano -OEA-), y su participación como bloque regional en diversas Reuniones Cumbres abocadas al tratamiento de estas problemáticas (Cumbre Iberoamericana, Cumbres de las América, Cumbre sobre Integración y Desarrollo).

En la XVIII Reunión celebrada en Buenos Aires -30 de junio de 2000- se plantea por primera vez que “*el necesario afianzamiento de la dimensión social del MERCOSUR debe realizarse en forma conjunta con los avances en la consulta y concertación política y en la integración económica*” y se considera “*impostergables los propósitos enunciados en la Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social en el MERCOSUR, Bolivia y Chile, suscripta en esta Cumbre*”.

A partir de la firma de la Carta de Buenos Aires los presidentes manifiestan su firme compromiso de avanzar en el ámbito de la dimensión social “*convencidos de que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar una mejor calidad de vida, erradicar la pobreza y eliminar la discriminación y la exclusión social*” y reconocen “*la responsabilidad primordial del Estado en la formulación de políticas destinadas a combatir la pobreza y otros flagelos sociales y apoyar las acciones de la sociedad civil dirigidas al mismo objetivo*”. Considerando “*que resulta prioritario profundizar la dimensión social del MERCOSUR*”, instruyen a

193 En mayo de 1991, los Ministros de Trabajo del MERCOSUR emitieron la Declaración de Montevideo, en la cual señalaban la necesidad de atender los aspectos laborales del MERCOSUR para asegurar que el proceso de integración fuera acompañado de un mejoramiento efectivo de las condiciones de trabajo (Uriarte, 1999).

194 Ver apartado 1.1. de este Capítulo.

las autoridades nacionales competentes *“a fortalecer el trabajo conjunto entre los seis países, así como el intercambio de experiencias e informaciones a fin de contribuir a la superación de los problemas sociales más agudos que los afectan y a la definición de los temas o áreas donde sea viable una acción coordinada o complementaria tendiente a su solución (...) promoviendo la institucionalización de una reunión de las autoridades responsables en materia de desarrollo social (SELA, 2007).*

La dimensión social va adquiriendo relevancia en los Comunicados posteriores, resaltando de manera constante su importancia, enfatizando particularmente que el *“MERCOSUR es hoy un emprendimiento que trasciende los objetivos económicos y se vuelve un ámbito privilegiado para el tratamiento de temas de naturaleza social” – XX, Asunción, 21 de junio de 2001–, “priorizar la dimensión social del MERCOSUR, para incentivar el desarrollo con equidad en los Estados Partes y en la región en su conjunto, con énfasis en aquellas medidas tendientes a propiciar la inclusión social y económica de los grupos más vulnerables de la población” -XXIV, Asunción, 18 de junio de 2003-; la “consolidación de la dimensión social de políticas sociales es un eje fundamental en el desarrollo del MERCOSUR” -XXXIX, San Juan, 2 de agosto de 2010; XLI, Asunción, 28 de junio de 2011-*

Señalando en la anteúltima Cumbre -junio de 2012-, los aspectos puntuales que este proceso de integración pretenden alcanzar en materia social están embebidos de toda la terminología vigente: *“desarrollo sostenible, con crecimiento económico, inclusión social y protección ambiental; una economía social y solidaria que genere mayores puestos de trabajo; la seguridad alimentaria y nutricional, que permita garantizar el acceso real y oportuno a alimentos de calidad, en cantidad suficiente, y que esté basada en prácticas promotoras de la salud y de respeto a la diversidad cultural; políticas activas de protección y promoción social de los sectores más vulnerables de la población“.*

El Cuadro N° 2 muestra el seguimiento puntual de la terminología en análisis en las diversas Cumbres, a través del cual se puede observar la valoración asignada por los Presidentes de los Estados Miembros y Asociados a la dimensión social durante todo el proceso de integración.

Cuadro N° 2: Agenda social en las Cumbres del MERCOSUR

PRINCIPALES TEMAS		ESTRATEGIAS/INSTRUMENTOS
POBREZA/DESIGUALDAD, COHESIÓN/INTEGRACIÓN INCLUSIÓN/EXCLUSIÓN	DESARROLLO	
		Mejorar el nivel de vida de sus pueblos, a través de la implementación de una política económica que tenga en cuenta: a) la estabilidad económica, que se logra a través de austeras políticas fiscales y monetarias; b) mayor apertura de la economía a una inserción más competitiva en la economía global; c) modernización de las economías a través de la desregulación y la privatización. (I Reunión, Brasilia, 17/12/91)
	Necesidad de economía de mercado, estabilidad con crecimiento, apertura y modernización de las economías. Consolidación de un sistema multilateral de comercio libre.	Avances en el reconocimiento de títulos primarios y secundarios. Incorporación de elementos comunes a los programas de estudio de los establecimientos educativos de los Estados Partes. (III Reunión, Montevideo, 28/12/92)
	Integración: para la promoción del desarrollo económico y la justicia social, para que refuerce y consolide los procesos democráticos de los Cuatro Países, para promover la prosperidad de sus pueblos y alcanzar niveles más altos de vida. Relevancia de las cuestiones relacionadas con el empleo, las migraciones, la protección de los trabajadores y el proceso de armonización de las legislaciones laborales de los Estados Parte.	(V Reunión, Colonia, 17/1/94)

		Firma "Acuerdo sobre reconocimiento de certificaciones, títulos y estudio de nivel primario y medio no técnico". (VI Reunión Buenos Aires, 5/8/94)
	Avances a favor de la zona social, el empleo y el gran empuje para alcanzar el desarrollo armónico de la región.	Adopción de un nuevo perfil institucional: Protocolo de Ouro Preto. Creación: Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y Foro Consultivo Económico-Social (FCES). (VII Reunión, Ouro Preto, 17/12/94)
		Programa de acción del MERCOSUR hasta el 2000. Declaración Presidencial sobre compromiso democrático en el MERCOSUR" (X Reunión, Potrero de Funes, 25/6/96)
		Aceptación Protocolo de Integración Cultural e Integración Educativa para la Continuación de Estudios de la Universidad de Posgrado de los países miembros MERCOSUR y Recursos Educativos. Protocolo de Integración de Formación de Postgrado Nivel Humanos en los países miembros del MERCOSUR. Creación de la Reunión Especializada de Comunicación Social. (XI Reunión Fortaleza, 17/12/96)
	Compromiso de continuar trabajando por el crecimiento económico y social sostenido, en un contexto de seguridad jurídica, equilibrio y reciprocidad, con la convicción de que éstos constituyen factores esenciales para la prosperidad económica y el bienestar social.	Aceptación Protocolo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los países del MERCOSUR. (XII Reunión, Asunción, 19/6/97)
		Destacan firma Acuerdo de Seguridad Social del MERCOSUR. (XIII Reunión, Montevideo, 15/12/97)

	El fortalecimiento de la democracia representativa, el respeto a los derechos humanos, las libertades fundamentales, el progreso social y la protección del medio ambiente, constituyen elementos fundamentales para el afianzamiento de la paz y la seguridad en la región.	Creación Reunión Especializada de la Mujer. "Protocolo de Ushuaia" sobre compromiso democrático en el MERCOSUR, la Republica de Bolivia y la República de Chile. (XIV Reunión, Ushuaia, 24/7/98)
		Firma de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR. (XV Reunión, Río de Janeiro, 10/12/98)
	MERCOSUR: Importante para el desarrollo económico y social de los Estados Partes.	Declaración de los Ministros de Trabajo sobre el Trabajo Infantil. Comisión Sociolaboral del MERCOSUR, ámbito en el cual se dará seguimiento a la Declaración Sociolaboral. (XVI Reunión, Asunción; 15/6/99)
	Desarrollo económico debe ser acompañado por una superación de los problemas sociales. Necesidad de afianzamiento de la dimensión social del MERCOSUR en forma conjunta con los avances en la consulta y concertación política y en la integración económica.	Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social en el MERCOSUR, Bolivia y Chile. 1° Reunión de Representantes Gubernamentales de Derechos Humanos de los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile. (XVIII Reunión Buenos Aires, 30/6/00)
	Importancia: participación de la sociedad civil en el proceso de integración. Importancia del MERCOSUR como instrumento esencial para la promoción del desarrollo económico y social de los pueblos de la región. Desarrollo económico e integración regional deben ser alcanzados en un marco de justicia y de equidad social.	Apoyar Compromiso de Gramado: marco referencial para la definición del plan de acción del Sector educativo del MERCOSUR 2001–2005. Recomendación para el establecimiento de indicadores para la fijación de metas y el seguimiento de los progresos alcanzados. Institucionalización Reunión de Ministros y Autoridades Responsables en Materia de Desarrollo Social. (XIX Reunión, Florianópolis, 15/12/00)

	El MERCOSUR trasciende los objetivos económicos, ámbito privilegiado para el tratamiento de temas de naturaleza social. Instrumento esencial para promover la democracia representativa, el desarrollo económico y la equidad social en la región.	(XX Reunión, Asunción, 21/6/01)
Búsqueda de reducción de la pobreza y exclusión social, protección del medio ambiente, progresiva liberalización comercial, el acceso a la tecnología y la promoción de la inversión y de flujos más estables de capital.		(III Reunión Extraord., Buenos Aires 18/2/02)
Priorizar medidas que propicien la inclusión social y económica de los grupos más vulnerables de la población	Priorizar la dimensión social, para incentivar el desarrollo con equidad en los Estados Partes y en la región en su conjunto.	Iniciativa de los Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR, Bolivia y Chile elaborar una Agenda del MERCOSUR Social. (XXIV Reunión, Asunción 18/6/03)
Combatir urgente los problemas del hambre y de la pobreza, de la exclusión social y la iniquidad, enfrentando sus causas y consecuencias promoviendo políticas macroeconómicas sostenibles acompañadas de políticas sociales que posibiliten el desarrollo de sociedades más justas e inclusivas.	Importancia de los aportes de la sociedad civil en todos los aspectos del proceso de integración. La educación: factor fundamental para el crecimiento y desarrollo, para la formación de una conciencia ciudadana favorable a la integración.	Seguimiento más estricto de las acciones internas sobre el proceso de negociación, aprobación e incorporación de normas relacionadas con el MERCOSUR ciudadano y la integración educativa, social y cultural. Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006. (XXV Reunión Montevideo, 16/12/03)

<p>Inclusión social, como condición necesaria para que la totalidad de la población tenga acceso a una vida digna, contribuya activamente al crecimiento económico y alcance su realización personal en el marco del respeto de normas y valores comunes.</p>	<p>Sociedad Civil: destinataria principal de los beneficios de la integración regional. Importancia de su participación activa y plural. Impulsar el crecimiento económico con equidad para fortalecer la gobernabilidad democrática y promover el desarrollo social. El desarrollo implica también otorgar prioridad a la educación como herramienta fundamental de la inclusión social. Importancia del desarrollo de la infraestructura a través de los ejes de conexión para profundizar la conectividad, de generar proyectos con importantes impactos sociales.</p>	<p>Importancia de la Declaración de Ministros de Trabajo sobre Empleo de Calidad. Iniciativa de elaborar una Estrategia MERCOSUR para el Crecimiento del Empleo. (XXVI Reunión, Puerto Iguazú 8/7/04)</p>
<p>Importancia de que el proceso de globalización permita un mayor nivel de inclusión social en todos los pueblos.</p>		<p>Intensificación de la coordinación y formulación de políticas comunes en las áreas de derechos humanos, promoción de los derechos de la mujer, desarrollo social, salud, educación, cultura, justicia, seguridad pública, migraciones y lucha contra las drogas y el terrorismo. Impulsar pacto educativo en cada nación, que se traduzca en planes de acción, con metas claras y recursos adecuados. Creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR. Creación del Grupo de Alto Nivel para la Elaboración de la Estrategia MERCOSUR del Crecimiento del Empleo. (XXVII Reunión, Ouro Preto, 17/12/04)</p>

	<p>Compromiso de promover educación básica de buena calidad para todos los ciudadanos como medio fundamental del desarrollo e inclusión social.</p>	<p>Educación: impulsar planes de acción concretos con directrices claras y recursos adecuados. Aprobación del “Acuerdo de Admisión de Títulos, Certificados y Diplomas para el ejercicio de la Docencia en la enseñanza del Español y Portugués como Lenguas Extranjeras en los Países del MERCOSUR”. Apoyo “Declaración de Asunción: Hacia un MERCOSUR Social” adoptada por la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social. Entrada en vigor: Acuerdo de Seguridad Social del MERCOSUR. Intención de elaborar un Protocolo Sociolaboral del MERCOSUR. ((XXVIII Reunión, Asunción, 20/6/05)</p>
<p>Analizar la pobreza desde una perspectiva multidimensional</p>	<p>Búsqueda del desarrollo sustentable en la región y una mejor inserción en la economía global.</p>	<p>Fortalecer el MERCOSUR social incrementando la coordinación, los sistemas de información y los instrumentos para la protección de los sectores más desamparados. Plan Bienal 2005 – 2007 de desarrollo social y combate a la pobreza. Adopción de la Declaración de Montevideo. Apoyo suscripción del Convenio de Administración del Fondo Educativo del MERCOSUR con la Corporación Andina de Fomento. Aceptación de resultados Reunión de los Ministros de Trabajo del MERCOSUR y Estados Asociados, articulación entre las políticas económicas, sociales, y laborales, y profundización del diálogo social. Declaración sobre Derechos Humanos de los Presidentes del MERCOSUR y Estados Asociados. (XXIX Reunión Montevideo, 9/12/05)</p>

<p>MERCOSUR con rostro humano y perspectiva social, impulsando un proyecto inclusivo que contribuya a superar la pobreza y la exclusión, promoviendo el bien común y la igualdad de oportunidades para el desarrollo humano, con una lógica de protección y promoción social.</p>		<p>Consolidación del Programa SOMOS MERCOSUR. 1º Encuentro por un MERCOSUR Productivo y Social. Prioridad de definir una agenda social integral y productiva. Adopción de la Estrategia para el Crecimiento del Empleo en la región, elaborado por Gr. de Alto nivel Estrategia MERCOSUR para el Crecimiento del Empleo (GANEMPLE). (XXX Reunión, Córdoba, 21/7/06)</p>
		<p>I Cumbre Social del MERCOSUR Declaración de la Cúpula (XXXI Reunión, Brasilia, 15/12/06)</p>
		<p>Importancia de fortalecer la dimensión cívica del MERCOSUR, a través de programas como “Nosotros MERCOSUR”. Decisión del CMC: crear Instituto Social del MERCOSUR. (XXXII Reunión, Rio de Janeiro, 18/1/07)</p>
		<p>Necesidad e importancia de articulación y transversalidad de las áreas sociales del MERCOSUR para abordaje integral de problemáticas compartidas. (XXXIII Reunión, Asunción, 28/6/07)</p>
<p>Compromiso con políticas para erradicación del hambre y la lucha contra la pobreza. Reconocimiento de la estrecha relación entre la consecución de la cohesión e inclusión.</p>		<p>Apoyo: Declaración de Principios del MERCOSUR Social y aprobación 2º Plan Bienal 2007-2009 en el marco del MERCOSUR Social: (XXXIV Reunión, Montevideo, 17/12/07)</p>

<p>Importancia de la energía como recurso estratégico indispensable para alcanzar el desarrollo sostenible y superar la pobreza.</p>		<p>Apoyo: Declaración de Integración Cultural de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR. (XXXV Reunión, Tucumán, 1/7/08)</p>
		<p>Ampliar el presupuesto, para garantizar el éxito de los programas de inclusión social Aprobación de la Estructura Orgánica de Instituto Social del MERCOSUR. Creación Comisión de Coordinación de Ministros del Área Social del MERCOSUR: (XXXV Reunión, Salvador de Bahía, 16/12/08)</p>
		<p>Apoyo: Declaración sobre Mecanismo de Coordinación y Articulación de Problemas Comunes en Materia de Desarrollo Social y Salud. (XXXVII Reunión, Asunción, 23/7/09)</p>
	<p>Compromiso con desarrollo regional integrado, no excluyente y equitativo, para tratamiento favorable a economías pequeñas y más vulnerables.</p>	<p>(XXXVIII Reunión, Montevideo, 8/12/09)</p>
	<p>La consolidación de la dimensión social de políticas sociales es un eje fundamental en el desarrollo MERCOSUR. Consolidación del acervo normativo del MERCOSUR en materia política, social, económica, comercial, judicial, migratoria, educativa y cultural, sanitaria, de seguridad, medio ambiente y desarrollo sostenible.</p>	<p>(XXXIX Reunión, San Juan, 2/08/2010)</p>

	Lograr un desarrollo sostenible integral que permita erradicar la pobreza, el hambre y asegurar sociedades más justas e inclusivas conformación y equitativo.	Profundizar los mecanismos políticos y legales necesarios para garantizar la implementación, desarrollo y continuidad de los programas de protección y promoción social, y la inclusión económica y social, para convertirlas en políticas de Estado. Apoyo: Plan de Acción para la conformación del Estado de ciudadanía del MERCOSUR. Creación de la Unidad de Participación de Apoyo Social (UPS). Aprobación Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS). (XL Reunión, Foz de Iguazú, 16/12/2010)
		Apoyo a la aprobación del documento “Ejes, Directrices y Objetivos Prioritarios del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS)”. Plan de Acción del Sector Educativo del MERCOSUR 2011-2015. (XLI Reunión, Asunción, 28/06/2011)
Lucha contra el hambre como esfuerzo prioritario para la promoción del desarrollo social.		Estrategia Social Regional para el 2012 “Erradicación de la Pobreza Extrema y el Hambre en el MERCOSUR”. (XLII Reunión, Montevideo, 18/12/2011)
Vigencia del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, los derechos soberanos de los Estados sobre sus recursos naturales, la no existencia de un modelo de desarrollo único aplicable a todos, atenderse las distintas capacidades y los diferentes niveles de desarrollo de cada país, de forma de contribuir a la erradicación de la pobreza.	Definición de Desarrollo sostenible. Importancia de mecanismos regionales adecuados de financiación para el desarrollo e implementación de proyectos sociales regionales.	Apoyo: Declaración de Buenos Aires “Por un MERCOSUR Social e Inclusivo, Avanzando hacia la Patria Grande. (XLIII Reunión, Mendoza, 28/06/2012)

Fuente: elaboración propia en base a datos MERCOSUR.

3.1. Desarrollo

A partir del seguimiento de este término se observó que su presencia ha sido constante en los documentos oficiales desde 1991, primero ligado a la dimensión económica del proceso de integración; luego, a partir del año 2000, comienza a plasmarse la idea de que: *“el desarrollo económico debe ser acompañado ineludiblemente por una superación de los problemas sociales”* -XVIII, Buenos Aires, 30 de junio de 2000-; que *“el desarrollo económico y la integración regional deben ser alcanzados en un marco de justicia y de equidad social”* -XIX, Florianópolis, 15 de diciembre de 2000-. Se señala a partir del año 2003, en la XXIV, Reunión, Asunción, *“la necesidad de priorizar la dimensión social del Mercosur, para incentivar el desarrollo con equidad en los Estados Partes y en la región en su conjunto”* haciendo hincapié en la búsqueda de un *“desarrollo regional integrado no excluyente y equitativo para asegurar un tratamiento favorable a las economías pequeñas y más vulnerables”* -XXXVIII, Montevideo, 8 de diciembre de 2009-; enfatizando el *“compromiso en alentar el desarrollo económico con inclusión social, a través de la reducción de la pobreza y la garantía de nuevas oportunidades para toda la población de la región”* -XLI, Asunción, 28 de junio de 2011-.

El concepto de desarrollo sustentable comienza a utilizarse en la XXIII Reunión celebrada en Brasilia en diciembre de 2002, no obstante se conceptualiza recién a través de los documentos derivados de la XL Reunión -Foz de Iguazú, 16 de diciembre de 2010- en donde se plantea *“lograr un desarrollo sostenible integral que permita erradicar la pobreza, el hambre y asegurar la conformación de sociedades más justas e inclusivas y equitativas.”* Esa conceptualización se profundiza en la XLIII Reunión, Mendoza, 28 de junio de 2012: *“el desarrollo sostenible debe ser considerado de forma integral, complementaria e interdependiente, respetando el derecho de los Estados y sus pueblos al desarrollo conforme a sus respectivos modelos, el reconocimiento al derecho de las poblaciones de superar la pobreza, la eliminación de las condiciones que generan inequidad y exclusión, el ejercicio de sus derechos en armonía con la naturaleza, respetando a la Madre Tierra y bajo los principios de la Agenda 21 y otros instrumentos internacionales vigentes... Promover el desarrollo sostenible, con crecimiento económico, inclusión social y protección ambiental; una economía social y solidaria que genere mayores puestos de trabajo; la seguridad alimentaria y nutricional, que permita garantizar el acceso real y oportuno a alimentos de calidad, en cantidad suficiente, y que esté basada en prácticas promotoras de la salud y de respeto a la diversidad cultural; políticas activas de protección y promoción social de los sectores más vulnerables de la población”*.

En los documentos emanados en este encuentro queda explícitamente determinada *“la no existencia de un modelo de desarrollo único aplicable a todos, en tanto deben atenderse las distintas capacidades y los diferentes niveles de desarrollo de cada país, de forma de contribuir a la erradicación de la pobreza”*.

Es de destacar que a través de la diversas Cumbres se consolida el rol de la educación como *“factor fundamental para el crecimiento y desarrollo de los países”*, para la *“formación de una conciencia ciudadana favorable a la integración”* -XXV, Montevideo, 16 de diciembre de 2003-; que el *“desarrollo implica también otorgar prioridad a la educación como herramienta fundamental de la inclusión social, garantizando a todos los ciudadanos la adquisición de capacidades de aprendizaje que les permitan acrecentar y actualizar sus habilidades y destrezas en un proceso de crecimiento personal que engrandezca al conjunto social”*. Planteando el compromiso de *“promover una educación básica de buena calidad para todos los ciudadanos como medio fundamental del desarrollo e inclusión social”* -XXVI, Puerto Iguazú, 8 de julio de 2004, XXVII, Ouro Preto, 17 de diciembre de 2004; XXVIII, Asunción, 20 de junio de 2005; XXIX, Montevideo, 9 de diciembre de 2005; XLII, Montevideo, 18 de diciembre de 2011-.

3.2. Pobreza/Desigualdad, Cohesión/Integración, Inclusión/Exclusión

En febrero del año 2002 en la III Reunión Extraordinaria, Buenos Aires, aparece en los Comunicados Presidenciales por primera vez el término exclusión social: *“en la búsqueda de un mundo más justo y solidario en el que sean realidad la plena vigencia de los derechos humanos, la reducción de la pobreza y de la exclusión social, la protección del medio ambiente, la progresiva liberalización comercial, el acceso a la tecnología y la promoción de la inversión y de flujos más estables de capital”*. Al año siguiente en la XXIV Reunión celebrada en Asunción, se incorpora el término inclusión social: *“priorizar medidas tendientes a propiciar la inclusión social y económica de los grupos más vulnerables de la población”*.

Es en el año 2004, en el Comunicado producto de la XXVI Reunión, que los Presidentes de los Estados Miembros y Asociados del MERCOSUR conceptualizan el término inclusión social, *“como la condición necesaria para que la totalidad de la población tenga acceso a una vida digna, contribuya activamente al crecimiento económico y alcance su realización personal en el marco del respeto de normas y valores comunes”*.

En las siguientes Cumbres Presidenciales estos términos comienzan a cobrar protagonismo y a estar presentes en todos los documentos oficiales *“... en pos de combatir de forma urgente los problemas del hambre y de la pobreza, de la exclusión social y la iniquidad, enfrentando sus causas y consecuencias promoviendo políticas macroeconómicas sostenibles acompañadas de políticas sociales que posibiliten el desarrollo de sociedades más justas e inclusivas”* -XXV, Montevideo, 16 de diciembre de 2003; XXVII, Ouro Preto, 17 de diciembre de 2004; XXXIII, Asunción, 28 de junio de 2007; XXXIX, San Juan, 2 de agosto de 2010; XLI, Asunción, 26 de junio de 2011-.

Asimismo se enfatiza la necesidad del *“compromiso por un MERCOSUR con rostro humano y perspectiva social, impulsando un proyecto inclusivo que contribuya a superar la pobreza y la exclusión, promoviendo el bien común y la igualdad de oportunidades”* -XXX, Córdoba, 21 de julio de 2006; XXXVII, Asunción, 23 de julio de 2009; XXXVIII, Montevideo, 8 de diciembre de 2009; XL, Foz de Iguazú, 16 de diciembre de 2010-. Así también destacan que este *“proceso de integración es un instrumento para promover el desarrollo integral, enfrentar la pobreza y la exclusión social* -XLIII, Mendoza, 28 de junio de 2012-.

La expresión pobreza aparece por primera vez en el año 2002 en los Documentos emanados de la III Reunión Extraordinaria, donde se plantea *“la búsqueda de un mundo más justo y solidario en el que sean realidad la plena vigencia de los derechos humanos, la reducción de la pobreza y de la exclusión social”*. A partir de allí tanto la adopción de políticas para la erradicación del hambre y la lucha contra la pobreza o la búsqueda de un desarrollo sostenible integral que permita erradicar la pobreza, han sido ideas fuerzas plasmadas en todos los textos oficiales.

El término cohesión solamente es utilizado en el documento emitido con ocasión de la XXXIV Reunión, diciembre de 2007, donde los Presidentes reconocen *“la estrecha relación entre la consecución de la cohesión e inclusión en el marco de un proceso de transformación social de los pueblos, la consolidación de la democracia y la promoción y protección de los derechos humanos, el crecimiento económico, con la implementación de acciones en el ámbito cultural, tales como la democratización del acceso a los bienes culturales, recuperación del espacio público para la vida cultural de la comunidad, y reconocimiento de la diversidad e identidad culturales”*.

3.3. Estrategias / Instrumentos

Con el transcurso del proceso de integración y a partir de la relevancia que adquirió la dimensión social, se avanzó en su abordaje no sólo desde el punto de vista de su definición sino también en la generación de nuevos espacios institucionales y en la elaboración de estrategias y su coordinación.

Ello condujo: a una adaptación de la estructura institucional que se tradujo en la reestructuración de las subcomisiones de trabajo; el Subgrupo 11 pasó a denominarse Subgrupo 10: Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social (1994); y en la creación de nuevas instituciones como la Comisión Parlamentaria Conjunta y Foro Consultivo Económico Social (1994); la Comisión Sociolaboral (1999); el Fondo para la Convergencia Estructural y Grupo de Alto Nivel para la Elaboración de la Estrategia MERCOSUR del Crecimiento del Empleo (2004); la Secretaria Social Permanente (2007); el Grupo de Crecimiento del Empleo (GANEMPLE) (1997); el Instituto Social del MERCOSUR; la Comisión de

Coordinación de Ministros del Área Social del MERCOSUR (2008) y la Unidad de Participación de Apoyo Social (2010).

Vale la pena destacar que se institucionalizaron ciertas reuniones de ámbitos específicos como la Reunión Especializada de Comunicación Social; y la Reunión de Ministros y Autoridades Responsables en Materia de Desarrollo Social, ambas con un rol fundamental en la incorporación y abordaje de la dimensión social en el proceso de integración MERCOSUR.

A partir de la XXXVII Reunión celebrada en Asunción, el 23 de julio de 2009, se instituyeron las Cumbres Sociales del MERCOSUR como espacios de carácter *“pluriparticipativo y de amplio alcance, sin distinciones ni exclusiones, que contribuyen afianzar la constante necesidad de diálogo con los sectores y movimientos sociales para la construcción de un MERCOSUR para todos”*.

Como consecuencia de las Reuniones Cumbres se suscribieron numerosos acuerdos en esta materia: el Acuerdo de Seguridad Social del MERCOSUR (1997); la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR (1998); la Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social en el MERCOSUR, Bolivia y Chile (2000); el Programa SOMOS MERCOSUR (2006); la Declaración Especial de los Presidentes de los Estados Partes MERCOSUR en el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (2010). Asimismo, a través de los Comunicados Presidenciales, se ha dado aprobación y apoyo a los documentos emanados de las Cumbres Sociales.

El campo de la educación ha tenido un avance propio a través de la firma de bastos Acuerdos, Compromisos, Protocolos y medidas consensuadas en los ámbitos específicos de su tratamiento y apoyadas en los Documentos Presidenciales.

Como estrategia de planificación del procesos de integración, los Presidentes de los Estado Miembros han definido explícitamente en el año 2006, la necesidad *“de definir una agenda social integral y productiva orientada a desarrollar iniciativas y políticas activas, para promover el desarrollo humano integral y la integración productiva en función de la cual elaborar un Plan Estratégico de Acción Social para identificar medidas destinadas a impulsar la inclusión social y asegurar condiciones de vida más dignas”*. A partir de ello han ido estableciendo: el Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006”, el Plan Bienal 2005 – 2007 en materia de desarrollo social y combate a la pobreza; el Plan Bienal 2007-2009 y el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR -PEAS- 2010.

Es de resaltar que en los Comunicados Presidenciales se plantea la *“necesidad de un seguimiento más estricto de las acciones internas referidas al proceso de negociación, aprobación e incorporación de las normas relacionadas con el MERCOSUR ciudadano y la integración educativa, social y cultural”* -XXV, Reunión Montevideo, 16 de diciembre de

2003- del mismo modo que reconocen la necesidad *“de profundizar los mecanismos políticos y legales necesarios para garantizar la implementación, desarrollo y continuidad de los programas de protección y promoción social, y la inclusión económica y social, para convertirlas en políticas de Estado -XL, Foz de Iguazú, 16 de diciembre de 2010-.*

4. Análisis comparativo UNASUR – MERCOSUR^{195*}

El análisis comparativo del discurso expresado en los Documentos oficiales al mayor nivel político, permitió determinar la significación y valoración asignada a la dimensión social en ambos procesos.

Se identificó que desde la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur, a la pobreza se la vincula con la desigualdad y a partir del año 2002 también con la exclusión social. Ello es comprensible en un contexto caracterizado por la pobreza y la desigualdad, que llevó a considerar a América Latina como una de las regiones con mayor desigualdad en el mundo. Asimismo dichas Reuniones estuvieron influenciadas por el discurso a nivel internacional de entonces -Cumbre del Milenio, setiembre de 2000 y Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, setiembre de 2002-.

“Cohesión Social” es un concepto que surge con la creación de la CSN (2004), y se entiende porque se incorpora en la III Cumbre de la UE/ALyC, realizada en el mes de mayo, que lo estableció como condición para las relaciones de ambas regiones. Sin embargo, en el MERCOSUR no aparece sino hasta el discurso oficial en el año 2007.

En el MERCOSUR, desde el año 2002, el concepto de pobreza se asocia con el de exclusión social y la inclusión social aparece como condición necesaria para el acceso a una vida digna. A diferencia del sistema de integración sudamericano, el concepto de desigualdad no se relaciona con la pobreza. No se busca eliminar las causas que la producen, en consecuencia la exclusión social, sino paliar sus efectos; de allí que las acciones para lograr la inclusión social en ambos procesos van dirigidas a los grupos más vulnerables.

Desde la creación del MERCOSUR, el concepto de desarrollo se asocia a crecimiento económico. Ello es comprensible por la naturaleza comercial del modelo de integración. Al resultar insuficiente, conforme al discurso político de entonces, en el ámbito internacional a partir del año 2000 se le adiciona la dimensión social

195 *La autoría a partir de este Apartado es de Noemí B. Mellado y María Luciana Ali.

(ver Cuadro N° 2). En cambio en las Reuniones de Presidentes de América del Sur como antecedentes directo de la CSN y luego de UNASUR, se plantea desde el inicio el derecho a una vida digna como derecho inalienable de la persona y se incluye dentro de los derechos humanos el derecho al desarrollo.

A partir del 2004 en la UNASUR se establece que el desarrollo no se reduce a crecimiento económico y aparece el concepto de desarrollo sostenible en sus tres dimensiones. En cambio en el MERCOSUR ya en el año 2002 se señala que, si bien el crecimiento económico es una condición necesaria, no es suficiente para mejorar la calidad de vida. En la misma época también surge el concepto de desarrollo sustentable. Sólo en el MERCOSUR -Reunión de Mendoza del 2012-, se expresa que no existe un modelo de desarrollo único sino que su definición constituye un derecho de los estados y sus pueblos.

Tanto en el MERCOSUR como en la UNASUR a partir del 2006 la integración adquiere el carácter instrumental del desarrollo y se la concibe en ambos procesos con rostro humano, integral y articulado con la agenda productiva.

En el marco del desarrollo y la integración, en el MERCOSUR desde sus inicios se le ha otorgado una significativa valoración a la educación como herramienta fundamental de inclusión social, en cambio en la UNASUR esa importante gravitación gira en torno a la salud como un bien público respecto a la sociedad.

En cuanto a la variedad de acciones, estrategias y/o políticas adoptadas, en ambos sistemas de integración sólo se prevé la consulta, coordinación y articulación de políticas públicas. Expresamente el MERCOSUR establece que estas acciones son facultades propias de las políticas públicas de los Estados, por tanto, son ellos quienes adquieren el carácter de protectores sociales frente a los efectos indeseables de la economía global.

Consideraciones finales

Los cambios y transformaciones acaecidos tanto en el ámbito regional como en el internacional, han sido acompañados por un mayor protagonismo presidencial y un retorno a la diplomacia de las Cumbres. Es allí donde los temas de interés común se plasman en los nuevos Acuerdos. Los documentos producto de estas Reuniones reflejan la necesidad de incorporarlos en el proceso de integración.

Los enunciados que constituyen sentido, contenidos en los Textos Oficiales se identifican a continuación:

La dimensión social es valorizada desde sus inicios en el ámbito sudamericano, a diferencia del MERCOSUR que apenas en el año 2000 le dio importancia

dentro de un contexto internacional y de proyectos políticos nacionales que así lo permitieron. A partir de allí, esta dimensión tuvo un incremento en su valoración.

Los gobiernos de la región muestran convergencias, al reconocer la existencia de demandas sociales insatisfechas y se aprecia la búsqueda de modelos socio-económicos más inclusivos, que tiendan a paliar la crisis de integración social o cohesión que expone la región, esto es lograr, como sostiene Halperin, *“un grado mínimo de estabilidad o equilibrio dentro de la estructura social”*, para garantizar la continuación en el funcionamiento del sistema.

En cuanto al concepto de cohesión social en el ámbito sudamericano, no se lo vincula con exclusión social sino que se expresan de modo independiente. Exclusión e inclusión son tratados en el discurso como términos polares que remiten a lo sostenido por Sorj y Tironi (2007: 120). En el MERCOSUR, como se manifestara, el concepto de pobreza se relaciona con el de exclusión social y la inclusión social aparece como condición necesaria para el acceso a una vida digna.

Frente al consenso internacional sobre la necesidad de reducir las desigualdades por medio de acciones tendientes a combatir la pobreza, en el ámbito sudamericano la desigualdad, en sus múltiples dimensiones, se vincula con pobreza y obtiene primordial importancia ya que ambas pueden generar riesgo social y amenazar la estabilidad institucional, en consecuencia afectar la gobernabilidad regional. En cambio en el MERCOSUR el hambre es considerada un flagelo y adquiere una significación especial en la lucha contra la pobreza.

No obstante, en ninguno de los procesos de integración no se advierte en la concepción de desarrollo, un regreso al desarrollismo de los años cincuenta, ni tampoco un quiebre sustancial con el neoliberalismo, pese al discurso crítico que se expresa. Se reconoce en Sudamérica el derecho universal al desarrollo como un derecho sustantivo de los derechos humanos, de acuerdo con los compromisos asumidos en la Cumbre del Milenio de la ONU (2000).

Tanto en el MERCOSUR como en la UNASUR, las estrategias y/o políticas adoptadas permiten afirmar que las agendas sociales sólo prevén la consulta, coordinación y articulación de las políticas públicas y no la adopción de una política común a llevar a cabo por instancias propias regionales.

Las acciones públicas en la UNASUR se dirigen a disminuir la brecha de carácter estructural y evitar la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Así vista, es producto de las características particulares de las relaciones sociales y las estructuras económicas, que producen y reproducen la pobreza, además de reducir los efectos que sobre ella pueda tener el crecimiento económico. Bajo esta perspectiva, la insuficiencia de capacidades individuales y de los hogares adquiere

significación, porque de este modo la pobreza deja de ser un problema social y se convierte en particular.

Más, aunque sea necesario emprender investigaciones adicionales para valorar la implementación de estrategias y/o acciones instrumentales identificadas en esta etapa y su posible contribución a la gobernabilidad regional, se destaca que las acciones públicas, en ninguno de los sistemas, no se orientan a la generalidad de los pobres sino a los más vulnerables.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA Alberto (2012). “El retorno del Estado. Primeros pasos postneoliberales, mas no postcapitalista”, en: *Contextualizaciones Latinoamericanas*, Año 4, número 7, julio-diciembre, Universidad de Guadalajara, México, en: <http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx>
- ACUÑA Carlos H. (1993). “Argentina. Hacia un nuevo modelo”, en: *Nueva Sociedad*, N°126, julio-agosto, Venezuela.
- ALVAREZ LEGUIZAMON Sonia (2005). “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza”, en: Sonia Álvarez Leguizamón (comp.), *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, Argentina.
- ASTORGA Pablo, BÉRGES Ame y FITZGERALD Valpy (2005). “The standard of living in Latin America during the twentieth century,” *The Economic History Review*, 58, November.
- _____ (2003). “Productivity growth in Latin America during the twentieth century,” *Discussion Papers in Economic and Social History*, Universidad of Oxford, 52, December.
- BALLON Eduardo (2008). *La Cohesión Social desde América latina y el Caribe*, Lima, DESCO en: http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/cohesion_social.pdf
- BANCO MUNDIAL (1979). *Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington.
- _____ (1997). *Informe sobre desarrollo mundial*, Washington, en: www.worldbank.org
- _____ (2004). *Informe sobre el desarrollo mundial*, 384 Washington, en: www.worldbank.org
- BARBA SOLANO Carlos (2011). “Revisión teórica del concepto de cohesión social: Hacia una perspectiva normativa para América Latina”, en: *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Barba Solano Carlos-Cohen Néstor (coordinadores), 1a ed., 2011, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales–CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- BEAUVAIS Carolina y JENSON Jane (2002). *Social Cohesion. Updating the State of Research*, Canadian Policy Research Networks, Discussion Paper, n° F/22, mayo, Ottawa.
- BERG Andrew G. y OSTRY Jonathan D. (2011). *Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?*, Imfstaff discussion note, April 8, 2011, SDN/11/08, International Monetary Fund, en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1108.pdf>
- BOSSIO ROTONDO Juan Carlos (2007). “Los indicadores de la Cohesión Social en la Unión Europea. Resultados contradictorios perspectivas inquietantes”. Presentado en el *Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales*, FLACSO, Quito, Ecuador, 2 a 31 de octubre.
- BOURGUIGNON François, FERREIRA Francisco H. G. y WALTON Michael (2006). *Equity, efficiency and inequality traps: A research agenda*, Published online: 7 December 2006, Springer Science + Business Media, B.V. 2006 en: [http://web.undp.org/latinamerica/inequality/bibliography/SESSION_FERREIRA%20BFW_JEI\[1\].pdf](http://web.undp.org/latinamerica/inequality/bibliography/SESSION_FERREIRA%20BFW_JEI[1].pdf)
- CATTANI Antonio D. (2011). “Cohesión Social y Políticas Públicas sin molestar los sectores dominantes”, en: *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Barba Solano Carlos-Cohen Néstor (coordinadores), 1a ed., 2011, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO-, Buenos Aires, Argentina.
- CEPAL (1999). “Panorama Social de América Latina 1998”, en: *Notas de la CEPAL*, número especial, mayo, N° 4, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- _____ (2006). *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, trigésimo primer período de sesiones de la CEPAL, Montevideo, Uruguay, 20 al 24 de marzo, en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/24083/lcg2295e.pdf> (consulta 15 de setiembre de 2012)
- _____ (2007). *Cohesión Social, Inclusión y Sentido de Pertenencia en América Latina y el Caribe*, CEPAL/AECI, Santiago de Chile.

- _____ (2009). *Panorama Social de América Latina 2009*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/37839/PSE2009-texto-completo.pdf>
- _____ (2010). *Panorama Social de América Latina 2010*, Naciones Unidas, noviembre <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/41799/PSE2010-Cap-I-pobreza-preliminar.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
- _____ (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>
- CIENFUEGOS MATEO Manuel y SANAHUJA PERALES Antonio –editores- (2010). *Una región en construcción. UNASUR y la Integración en América del Sur*, CIDOB, Interrogar la realidad, Serie América Latina, Barcelona, España.
- CIMADAMORE Alberto D. y CATTANI Antonio D (2008). “La construcción de pobreza y desigualdad en América Latina”, en: Cimadamore Alberto D. Cattani Antonio D –coordinadores-, *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*, Siglo del Hombre Editores, CLACSO, Bogotá, Colombia.
- CLAES, Centro Latinoamericano de Ecología Social (2004). *Declaración de Guadalajara, Cumbre de América Latina, el Caribe y la Unión Europea Integración Sur, América Latina*, en: <http://www.integracionsur.com/americalatina /CumbreALatinaEuropaDclGuadalajara.htm> (consulta 2 de marzo 2012)
- COUNCIL OF EUROPE (2005). *Concerted development of social cohesion indicators. Methodological guide*, edited by Council of Europe Publishing, agosto, en: http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/GUIDE_en.pdf, (consulta 3 de septiembre de 2012).
- COHEN Néstor (2011). “Cohesión Social, Diversidad Cultural y Pobreza: Hacia una convivencia compleja”, en: *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Barba Solano Carlos-Cohen Néstor (coordinadores), 1a ed., Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO-, Buenos Aires, Argentina.
- DI FILIPPO Armando y FRANCO Rolando (1999). “Aspectos sociales de la integración regional”, en: Franco Rolando-Di Filippo Armando, *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*. ONU/CEPAL, agosto, Santiago de Chile, Chile, en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/5039/lcg2029e.pdf> (consulta 15 de agosto de 2012).
- DURKHEIM Émile (2007). *La división del trabajo social*, Ediciones Colofón, México D.F.
- ERMIDA URIARTE Oscar (1999). “Instituciones y relaciones laborales del MERCOSUR” en Di Filippo Compiladores, *Las dimensiones sociales de la Integración regional en América Latina*, CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe Santiago de Chile.
- FILGUEIRA Fernando (2009). *EL desarrollo maniatado en América Latina: Estados superficiales y desigualdades profundas*, Colección CLACSO-CROP, 1ed. Buenos Aires, Argentina.
- FRERES Christian y SANAHUJA José Antonio (2006). “La Cohesión Social y las Relaciones Unión Europea-América Latina”, en: Julio Cotler (ed.), *La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea*, OBREAL-Comunidad Andina, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, diciembre, en: http://ucm.academia.edu/JoseAntonioSanahuja/Papers/630743/La_cohesion_social_y_las_relaciones_Uni%u00f3n_Europea-Am%u00e9rica_Latina
- FURTADO Celso (1999). *El capitalismo Global*, Fondo de cultura Económica, Colección popular 559, Traducción de Jorge Eduardo Navarrete, México.
- GARCÍA DELGADO Daniel (2008). “Inclusión y justicia global. La nueva agenda conflictiva y el rol de la región”, presentado en la Conferencia: *Globalization now. ¿The time of the Emerging Powers ant the South-South Interdependence?* FLACSO, Sede Argentina, Universidad de Freiburg, setiembre, Buenos Aires, Argentina.

- GURRIERI Adolfo (1982). "La obra de Prebisch en la CEPAL", *Lecturas N°46*, Serie dirigida por Oscar Soberón M., Fondo de Cultura Económica, México.
- HALPERIN Marcelo (2011). "¿Qué es la "dimensión social" de la integración?", en: *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&catid6:situacion-social (consulta 3 de junio de 2012).
- HAQ Mahbub UI (ed.) (1976). *The poverty curtain. Choices for Third World*, Columbia University Press, Oxford.
- JARQUÍN Edmundo (2007). "¿De qué cohesión social hablamos?", *Quórum*, Revista de pensamiento iberoamericano, N° 18, verano, Universidad de Alcalá, Madrid, España.
- KLISBERG Bernardo (1999). "Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo", *Revista de la CEPAL* 69, diciembre 1999, Naciones Unidas.
- MEALLA Eloy Patricio (2011). "Cohesión social, algunos interrogantes y nueva concepción de desarrollo", *XI Congreso Iberoamericano de Extensión Universitaria*; Integración, Extensión, docencia e investigación para la inclusión y cohesión social, 22 al 25 de noviembre, Santa Fe, UNL, Argentina, en: <http://www.unl.edu.ar/iberoextension/dvd/archivos/ponencias/mesa3/cohesion-social-algunos-inte.pdf> (consulta 17 de setiembre 2012).
- MELLADO Noemí B. (1995). "El modelo del MERCOSUR", en *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año I N° 2, diciembre, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP, Argentina.
- _____ (2002). "Integración, Desarrollo y Democracia en América Latina", en: *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Universidad Central de Venezuela, Número 124, mayo-agosto, Caracas, Venezuela.
- _____ Editora (2009). *MERCOSUR y UNASUR ¿Hacia dónde van?*, Editorial Lerner, Córdoba, noviembre, Argentina.
- _____ Editora (2010). *Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional*, Lerner editora SRL, Córdoba, Argentina.
- _____ (2010a). "La Unión Europea y la Integración Sudamericana, espacio político birregional", en: Cienfuegos Mateo Manuel-Sanahuja Perales Antonio –editores-, *Una región en construcción. UNASUR y la Integración en América del Sur*, CIDOB, Interrogar la realidad, Serie América Latina, Barcelona, España.
- _____ (2011). "Estado, sociedad civil e integración. Hacia su rearticulación", en: *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*, Briceño Ruiz José –Editor-, Editorial Teseo, Buenos Aires, Argentina.
- _____ (2011a). "Unión Europea-América Latina y El Caribe: Un futuro incierto en la asociación birregional", *Akademias*, Año 5, Vol.3, n.14, setiembre-diciembre, Órgano de difusión de la Red Docencia-Investigación, Centro de Investigaciones en Ciencias y Humanidades –CICH-, Universidad Dr. José Matías Delgado, El Salvador.
- MIDAGLIA Carmen y SILVEIRA Milton (2011). "Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social. Los nuevos Programas de Transferencias Condicionadas de Renta en Uruguay", en: *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Barba Solano Carlos-Cohen Néstor (coordinadores), 1a ed. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO-Buenos Aires, Argentina.
- MURILLO Susana (2008). "Producción de pobreza y construcción de subjetividad", en: Cimadamore 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.
- NACIONES UNIDAS (1995). Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, Dinamarca, 6 a 12 de marzo, en: <http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9sp.htm>

- _____ (2000). *A/RES/55/2*, Asamblea General, Quincuagésimo quinto período de sesiones, 13 de diciembre, Declaración del Milenio: <http://wwun.org /spanish/milenio/ares552.pdf>.
- _____ (2005). *A/RES/60/1*, Asamblea General, sexagésimo período de sesiones, Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, 24 de octubre, en: <http://wwun.org>.
- _____ (2005). “*Objetivos del Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y El Caribe*”, LC/G.2331-P, Naciones Unidas, agosto, Santiago de Chile, en: <http://www.eclac.orgpublicaciones/xml/1/21541/lcg2331e.pdf>
- _____ (2012). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, A/CONF. 216/L.1*, Río de Janeiro, Brasil, 20 a 22 de junio, Río+20.
- PARSONS Talcott (1988). *El sistema social*, Alianza Editorial, Madrid.
- PRATS Joan Oriol (2003). “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 14-15, Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España.
- PUTNAM Robert, citado por Klisberg Bernardo (1999). “Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo”, *Revista de la CEPAL* 69, diciembre, Naciones Unidas.
- SALVIA Agustín (2011). “De marginalidades sociales en transición a marginalidades económicas asistidas”, en: *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Barba Solano Carlos-Cohen Néstor (coordinadores), 1a ed., Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO-Buenos Aires, Argentina.
- SELA (2007). *La dimensión social de la integración en América Latina y el Caribe* Documento base de la 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 No.1-07.
- _____ (2008). “Dimensión social de la integración: Lineamientos para un Plan de Acción en salud, educación, vivienda y empleo”, *Seminario Regional de Consulta sobre Dimensión Social de la Integración en América Latina y el Caribe*. Caracas, Venezuela 16 y 17 de julio, SP/SRC-DSIALC/DT 1-08, en http://www.sela.org/DB/ricsela/EDOCS/SRed/2008/07/T023600002898-0-Dimensi%C3%B3n_social_de_la_integraci%C3%B3n-Lineamientos_para_un_Plan_de_Acc%C3%B3n_en_salud,_educaci%C3%B3n,_vivienda_y_empleo.pdf
- SEN Amartya (2001). *La desigualdad económica*, Edición ampliada con un anexo fundamental de James E. Foster y Amartya Sen, primera edición en español, Fondo de Cultura Económica, México.
- SORJ Bernardo y TIRONI Eugenio (2007). “Cohesión Social en América Latina: un marco de investigación”, *Pensamiento Iberoamericano*, N° 1, en: <http://www.pensamientoiberoamericanorg/xnumeros/1/pdf/pensamientolberoamericano-43.pdf>.
- TIRONI Eugenio (2007). “Cohesión social en Chile. El retorno de un viejo tema” en: *Quórum*, Revista de pensamiento iberoamericano, N° 18, Universidad de Alcalá, España, en: http://dspace.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/7867/cohesion_tironi_QUORUM_2007.pdf?sequence=1.
- URIARTE Ermida (1999). “Instituciones y relaciones laborales del MERCOSUR, en: Di Filippo Compiladores, *Las dimensiones sociales de la Integración regional en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 1999.