

Cohesión Social

**COLABORATORIOS  NET**

LA COHESIÓN SOCIAL EN EUROPA  
Y EN AMÉRICA LATINA  
(PERSPECTIVAS COMPARADAS)

DR. DANTE AVARO

davaro@flacso.edu.mx

Tel. (5255) 30 00 02 00 ext. 174

[www.colaboratorios.net](http://www.colaboratorios.net)

Copyright 2006- Flacso México

Cohesión Social

## ÍNDICE

Introducción

Problemática

Contexto

**América Latina**

**El papel de la Unión Europea en América Latina**

Actividades

**Descripción de Actividades**

## Cohesión Social

### Introducción

La Cohesión Social y Económica es una de las políticas que ha asumido mayor importancia en la Unión Europea y se ha convertido en un objetivo común a desarrollar y procurar por los países miembros, principalmente a partir de la firma de la Acta Única Europea (AUE) y el Tratado de Maastrich (TUE); así también quedó plasmado en el Proyecto del "Tratado que instituye una Constitución para Europa": "La Unión Europea tiene como objetivo reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas o aisladas, incluidas las zonas rurales" (*art. 116*). Numerosas políticas son las que están reagrupadas bajo en nombre general de Política de Cohesión, y tienen como propósito actuar de contrapeso de frente a los efectos "naturales" del mercado interno promoviendo una distribución más equilibrada de los recursos y del desarrollo económico en la UE. En suma, el objetivo principal es reducir en lo posible la disparidad entre países y en el interior de ellos que pudiera desembocar en crisis y conflictos que tensen el sistema político y económico diseñado para la UE.

En América Latina la Cohesión Social se ha convertido en un tema de debate dado que a partir de los procesos e liberalización económica en los años ochenta del siglo XX; la mala distribución de la riqueza, la desigualdad regional, la marginación social y la pobreza aumentaron "dramáticamente" sin que exista una estrategia común para afrontarla, los problemas que han surgido siguen siendo un tema que se considera propio de las competencias de los gobiernos nacionales. La existencia de diversos procesos de integración económica en la región que progresivamente han ido incorporando diversas políticas de carácter supranacional, sobre todo en el ámbito comercial, indican que en el transcurso de su profundización en el futuro cercano, los problemas sociales de la región deberán ser tratados de forma intergubernamental entre los diversos países dentro de las instituciones supranacionales de los modelos de integración regional.

En el contexto de las relaciones de la UE con terceros países, la Cohesión Social es una prioridad; así quedó patente a partir de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de

## Cohesión Social

la Unión Europea de América Latina y el Caribe (Río de Janeiro, junio de 1999; Madrid, mayo de 2002 y; Guadalajara, mayo de 2004), de la reunión ministerial del Grupo de Río y de la UE (marzo de 2003) y de la Cumbre de Madrid de la UE (junio 2003), dónde la Cohesión Social se ha convertido en un "desafío común", tema de análisis, discusión y de diversos programas de política entre los gobiernos e instituciones de las dos regiones.

De tal forma, la UE es el único proceso de integración regional económica y social en el mundo que dentro de sus políticas otorga importancia a la Cohesión Social; dado que en América Latina existen diversos modelos de integración económica, pero es también uno de los continentes más desiguales del mundo, es necesario analizar que se puede aprender de la experiencia europea, y que perspectivas de políticas se pueden adoptar a partir de su estudio. El presente proyecto de Cátedra trata de identificar las temáticas más relevantes para analizar interdisciplinariamente, (es decir, dentro de las Ciencias Sociales)

## Problemática

1. ¿Cuáles fueron las condiciones históricas, políticas, económicas y sociales en el proceso de integración en la Unión Europea que llevaron a que la Cohesión Social sea una de sus principales políticas?
2. ¿Cuáles han sido y son las actuales estrategias de Cohesión Social de la Unión Europea? ¿Se puede hablar de un "Modelo de Política Social" a nivel europeo?
3. ¿Cuál ha sido el impacto de las transformaciones económicas dentro del contexto de los diversos procesos de integración latinoamericana sobre los sistemas políticos y la estructura social de la región? ¿Cómo han enfrentado los gobiernos las desigualdades sociales y regionales en el contexto de dichos procesos? y ¿Cuáles son las perspectivas de la Cohesión Social en la región?
4. ¿Por qué la Unión Europea se ha interesado en promover la Cohesión Social en Latinoamérica? ¿Cuáles son y cómo operan sus políticas de apoyo a la región y cuáles son sus objetivos? ¿Son políticas de carácter "asistencial" o "compensatorias" o de desarrollo a futuro?



## Cohesión Social

5. ¿Es factible llevar a cabo políticas similares dirigidas a superar las desigualdades regionales a nivel intergubernamental dentro de los procesos de integración en América Latina? ¿Que pueden "aprender" los gobiernos de la región del proceso de integración europea respecto a las políticas de Cohesión Social?

*Cada uno de los módulos propuestos para la Cátedra trata de responder a cada una de las preguntas propuestas como líneas de estudio y análisis.*

### Contexto

La Cohesión Social es actualmente uno de los objetivos más importantes de la Unión Europea, pero no fue previsto inicialmente en los Tratados de Roma (1957) porque los promotores de la integración europea estaban convencidos que la liberalización de intercambios y la movilidad de los factores de producción habrían automáticamente creado el bienestar económico e, indirectamente, reducido las divergencias regionales. Si bien el primer objetivo se fue cumpliendo sustancialmente, pero a expensas de la homogeneidad social y no como se había pensado inicialmente. La crisis de 1973 y la adhesión de nuevos miembros hicieron asumir a la Comunidad un comportamiento más activo a favor de la Cohesión en su conjunto, lo que llevó a la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional en 1975, con el objetivo específico de reducir las desigualdades regionales.

La Acta Única Europea (1985) integró al Tratado de Roma un título respecto a la "Cohesión Económica y Social" (Título V, art. 130 A). En 1992 la Cohesión Social se convirtió en un objetivo de la UE, como la consolidación del Mercado Único y la Unión Monetaria, creándose el Fondo Social Europeo; posteriormente, con la firma del Tratado de Maastrich, la profundización de la integración europea y las perspectivas de ampliación de la UE, la Cohesión Social se convirtió en uno de los ejes más importantes sobre el cual giran muchas de las políticas comunitarias.

## Cohesión Social

La falta de cualquier precedente histórico confiere un interés especial por analizar el proceso de Integración Europea y específicamente las políticas dirigidas a solventar las diferencias económicas y sociales entre los países y las diversas regiones al interior de cada uno de ellos en el contexto de la formación del mercado único, que implica la movilidad de factores económicos, no solo materiales, sino humanos principalmente que buscan dentro de éste marco el bienestar. No existe ninguna referencia ni modelo a comparar; la UE desde sus inicios es un *work in progress*, por lo tanto es un fenómeno social, económico, político y cultural complejo. En específico, las diversas políticas comunitarias dirigidas a promover la Cohesión Social en la UE se interrelacionan, a tal grado que no existen un consenso entre los estudiosos en la categorización entre, por ejemplo, las diferencias entre los Fondos de Cohesión y los Fondos Estructurales, ya que si bien inicialmente existía una clara diferencia, a partir del inicio del proceso de consolidación del mercado único y la posterior firma del Tratado de Maastrich, ambas políticas se intersecan de forma no muy clara.

### América Latina

En América Latina existen diversos procesos de integración económica basados en la idea que el fortalecimiento de las economías sustentadas en el libre comercio interregional a la larga traerá beneficios sociales a los países en cuestión. Pero las perspectivas de la integración son sombrías ya que los niveles de vida de los latinoamericanos ha descendido o no han mejorado, lo que lleva a reflexionar cuándo, de que forma y hasta qué punto los objetivos y el desempeño de las políticas apertura económica fundada en la creación de bloques económicos regionales deben adoptar una perspectiva basada en políticas específicas para la superación de las desigualdades.

La Cohesión Social en América Latina es también una prioridad dados los efectos de la globalización económica y la transformación de la sociedad en las últimas décadas. Existen demandas (*inputs*) propias de los efectos de las políticas de liberalización económica, pero también rezagos sociales que se han empalmado

## Cohesión Social

con la nueva realidad social latinoamericana, lo que ha generado la profundización de desigualdades regionales y al interior de los países, y que requieren un replanteamiento de políticas (*outputs*) donde los estados nacionales son sólo uno más de los actores.

### **El papel de la Unión Europea en América Latina**

El progresivo papel que la Unión Europea ha ido asumiendo como “potencia civil” en contraposición a la influencia de los Estados Unidos de Norteamérica en el contexto internacional se caracteriza por su política exterior basada en distintas iniciativas dirigidas a las zonas menos desarrolladas del mundo, entre ellas América Latina, para generar estabilidad social. Lo anterior ha llevado a la UE a adoptar enfoques de política para cada región. Pero a pesar de que América Latina, cultural y políticamente es una “prioridad” para la UE, es un hecho que la distancia geográfica y la influencia de los Estados Unidos de Norteamérica sobre la región, son obstáculos para poder afirmar que dicha región tiene la misma importancia para Europa como lo es el norte de África, Asia occidental y Europa del Este.

No obstante, las políticas de la UE hacia AL muestran el interés de sus instituciones para promover la Cohesión Social en el entendido de que es una estrategia de acercamiento para fortalecer la cooperación. Si bien AL, y en específico los gobiernos que interactúan dentro de los procesos de integración en la región, no pueden esperar un trato similar de la UE como aquel que reciben sus vecinos más cercanos, si es factible el aprendizaje de la coordinación de políticas dirigidas a resolver desigualdades dentro de los procesos de integración económica.

*Dado el panorama de la desigualdad social en un contexto de diversos procesos económicos en la región (integración, liberalización económica) ¿Cuáles son las lecciones de la Unión Europea para América Latina? En resumen, la experiencia de la Unión Europea muestra que: La asociación económica es positiva si se logran sinergias productivas), al priorizar la visión de largo plazo a los*

## Cohesión Social

*problemas coyunturales se minimizan los efectos negativos de la integración, centrar la atención en las políticas sectoriales genera desarrollo intraproductivo y no solo intersectoral y que cuanto mayor es la asimetría entre países o entre sectores mayor es la necesidad de políticas públicas que ayuden a la convergencia.*

### Actividades

La lógica del programa propuesto para la Cátedra se esquematiza de la siguiente forma, a partir de la importancia y complejidad de las temáticas a analizar:

<b>Cohesión Social e Integración Económica</b>	Procesos e Instituciones	Objetivos y Políticas	
	<i>Mayor complejidad</i>		
Unión Europea	Módulo I. <b>La Gobernanza Europea</b> (4 temas)	Módulo II. <b>La Política de Cohesión Social en la Unión Europea</b> (5 temas)	Módulo V. <b>Perspectivas Comparadas</b> (5 temas)
	<i>Menor complejidad</i>		
América Latina	Módulo III <b>Procesos de Integración y Cohesión Social en América Latina: objetivos económicos e impactos sociales</b> (4 temas)	Módulos III. y IV. <b>Políticas de Apoyo y Cooperación de la UE hacia América Latina</b> (4 temas)	

### Descripción de Actividades

El objetivo principal es tratar de responder a la pregunta **¿Qué puede aprender América Latina del proceso de integración europea respecto a la Cohesión Social?**, la propuesta del programa se divide en 5 Módulos (22 temas) enfocándose en 10 temas centrales: 5, para conocer las políticas de Cohesión Social en la UE (Módulo II) y 5, para analizar comparativamente la factibilidad, las oportunidades y obstáculos para adoptar una perspectiva similar de políticas de Cohesión Social en América Latina (Módulo V). Para contextualizar y profundizar en el panorama se proponen 4 temáticas para conocer la historia y el funcionamiento de la Unión Europea (Módulo I), que sirve de contexto para entender el porqué la Cohesión Social se convirtió en un objetivo del proceso de integración europeo; 4 temas para estudiar los procesos de integración regional en América Latina (Módulo III) y sus objetivos, políticas e impactos sobre la estructura social de la región así como sus perspectivas; así también, se dedican 4 temas para analizar las políticas de apoyo y cooperación de la UE hacia América Latina para fomentar la cohesión Social (Módulo IV), ya que representan una parte importante de su política exterior y de cooperación, en los cuales no solo intervienen los gobiernos nacionales de AL, sino que se implementan como políticas dirigidas a fortalecer los diversos procesos de integración económica en la región.