

SERIE   
*Magíster*  
VOLUMEN 17

*Las políticas  
sociales en la  
integración regional*

*estudio comparado  
de la Unión Europea  
y la Comunidad  
Andina de Naciones*

---

*René Lauer*



UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR  
Ecuador



ABYA  
YALA



CORPORACIÓN  
EDITORIA NACIONAL



Las políticas sociales  
en la integración regional:  
*estudio comparado de la Unión Europea  
y la Comunidad Andina de Naciones*

SERIE   
*Magíster*  
VOLUMEN 17

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR  
Toledo N22-80 • Teléfonos: (593-2) 255 6405, 250 8150 • Fax: (593-2) 250 8156  
Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador  
E-mail: [uasb@uasb.edu.ec](mailto:uasb@uasb.edu.ec) • [http: //www.uasb.edu.ec](http://www.uasb.edu.ec)

EDICIONES ABYA-YALA  
Av. 12 de Octubre 1430 y Wilson • Teléfonos: (593-2) 256 2633, 250 6247  
Fax: (593-2) 250 6255 • Apartado postal: 17-12-719 • Quito, Ecuador  
E-mail: [editorial@abyayala.org](mailto:editorial@abyayala.org)

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL  
Roca E9-59 y Tamayo • Teléfonos: (593-2) 255 4358, 255 4558  
Fax: (593-2) 256 6340 • Apartado postal: 17-12-886 • Quito, Ecuador  
E-mail: [cen@accessinter.net](mailto:cen@accessinter.net)

René Lauer

**Las políticas sociales  
en la integración regional:**  
*estudio comparado de la Unión Europea  
y la Comunidad Andina de Naciones*



UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR  
Ecuador



Quito, 2001

Las políticas sociales en la integración regional:  
*estudio comparado de la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones*  
René Lauer

SERIE   
*Magíster*  
VOLUMEN 17

Primera edición:  
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador  
Ediciones Abya-Yala  
Corporación Editora Nacional  
Quito, diciembre 2001

Coordinación editorial:  
*Quinche Ortiz Crespo*  
Diseño gráfico y armado:  
*Jorge Ortega Jiménez*

Cubierta:  
*Raúl Yépez*

Impresión:  
*Impresiones Digitales Abya-Yala,*  
*Isabel La Católica 381, Quito*

ISBN: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador  
9978-19-001-5 (serie)  
9978-19-032-5 (número 17)

ISBN: Ediciones Abya-Yala  
9978-04-700-X (serie)

ISBN: Corporación Editora Nacional  
9978-84-250-0 (serie)  
9978-84-292-6 (número 17)

Derechos de autor:  
Inscripción: 015987  
Depósito legal: 002014

---

Título original: *El papel de las políticas sociales en la integración regional: un estudio comparativo de las políticas sociales en la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones*

Tesis para la obtención del título de Magíster en Estudios Latinoamericanos  
Programa de Maestría en Estudios Latinoamericanos, 2000

Autor: *René Lauer*

Tutor: *César Montúfar*

Código bibliográfico del Centro de Información: T-0104

---

# Contenido

Prólogo / 7

Reconocimientos / 11

Introducción / 13

*Capítulo I*

**Las políticas sociales en la Unión Europea, UE / 25**

*Capítulo II*

**Las políticas sociales en la Comunidad Andina de Naciones, CAN / 47**

Conclusiones / 65

Bibliografía / 75

Universidad Andina Simón Bolívar / 77

Títulos de la Serie Magíster / 78



# Prólogo

La presente fase de la globalización se caracteriza por la articulación, no siempre coherente, entre los procesos multilaterales y globales que cubren el mundo, con dinámicas de regionalización que también se han registrado en todas las latitudes. Los esquemas de integración y cooperación regional, con diferentes objetivos y niveles de profundidad, son un rasgo distintivo de la economía política internacional al comenzar el siglo XXI.

Incluso algunos pretenden ver en los procesos de integración regional los embriones de estructuras políticas susceptibles de remplazar al Estado, cada vez más limitado en sus capacidades y sobrepasado por actores económicos, sociales y políticos que interactúan continuamente a nivel transnacional, en forma autónoma y con sus propias agendas.

Los objetivos primarios de los esquemas de integración regional han sido básicamente de carácter económico, pero teniendo siempre presente como fin último el logro de los mayores niveles de bienestar para la población involucrada. Por otro lado, en una reacción lógica en regímenes democráticos, diversos sectores de los países participantes han reclamado la necesidad de superar los denominados «déficit democráticos de la integración», alcanzando mayores niveles de participación en todas las decisiones que atañen a sus condiciones de vida y de su cotidianidad, cada vez más afectada por decisiones que se adoptan en el nivel regional.

A medida que la integración se consolidaba ampliando los niveles de intercambio comercial y de relaciones económicas intrarregionales, se planteaba lógicamente la necesidad de avanzar en la armonización creciente de diversos marcos normativos, con el fin de afianzar dichos logros y mantener la dinámica integracionista. Igualmente diferentes actores planteaban la necesidad de abordar otras dimensiones de la integración regional, más allá de las políticas macroeconómicas; en consecuencia se fueron incorporando los más diversos temas a la agenda de la integración, muchas veces en un proceso de lógica imprecisa y cambiante.

La Unión Europea es el proceso de integración regional más antiguo y exitoso, con el mayor desarrollo institucional y con importantes proyecciones a nivel global. El proceso de integración europea se ha constituido en modelo e inspiración para muchos otros esquemas, en particular para la integración andina, que ha contado además con una importante cooperación y apoyo po-

lítico de la primera. Más aún, los gestores de la integración andina plantearon, desde sus inicios, que el proceso debía contemplar otras dimensiones además de la económica, considerando aspectos como los de la salud, la educación y los derechos laborales; se establecieron incluso instituciones regionales encargadas de impulsar dichos temas. Ellas han subsistido hasta hoy en medio de limitaciones evidentes, con una escasa prioridad en las políticas de los estados miembros y con poca influencia en la orientación del proceso integrador.

Lógicamente surge entonces la necesidad de analizar la lógica y el papel de las políticas sociales en la integración regional; la forma en que se articulan con todo el proceso; la sustentabilidad de la armonización de este segmento de las políticas públicas en el marco regional, bajo regímenes políticos y formas regulatorias que surgen de diferentes matrices históricas y desarrollos diversos.

Éste es el objetivo que se plantea René Lauer, superando las limitaciones de los marcos teóricos que existen para analizar este tema, ya que la reflexión sobre el regionalismo se ha concentrado en sus implicaciones económicas y políticas, así como en las políticas internacionales.

El trabajo de René Lauer que presentamos en esta serie aborda desde la perspectiva de las políticas sociales, un análisis comparado de los procesos europeo y andino. Ello le permite establecer que en la Unión Europea se ha aplicado un esquema progresivo, dentro del cual el tratamiento de las políticas sociales en el plano comunitario surge lógicamente de la expansión al nivel regional de las estructuras del Estado de bienestar establecidas en cada país; si bien esas regulaciones nacionales están sometidas a crecientes presiones, se conserva un núcleo básico y sobre todo la conciencia de su necesidad. No obstante, a pesar del gran desarrollo económico, institucional y político de la Unión Europea, existen diversos sectores sociales europeos que cuestionan las limitaciones de la participación de la sociedad civil en el proceso, así como las restricciones de las políticas sociales comunitarias.

En la integración andina, un proceso más frágil y vulnerable, las políticas sociales han sido planteadas, en un plano predominantemente retórico, a través de las denominadas Cartas Sociales Andinas, como un intento de construir en la región, como un mínimo común denominador, un conjunto de políticas sociales que no existen, se aplican muy parcialmente o están cada vez más limitadas por razones presupuestarias y de perspectiva teórico conceptual, en todos los países miembros del esquema.

Se trata de un esfuerzo pionero, que aporta una perspectiva interesante sobre esta temática, y que podría ser continuado por nuevos trabajos que aborden el carácter y la dinámica de las políticas sociales, con un marco teórico más preciso y adecuado.

*Marco Romero  
Quito, noviembre del 2001*

*Para mi guagua  
que está por nacer*



# Reconocimientos

En este libro han sido citadas y mencionadas muchas personas e instituciones que, de una u otra manera, han enriquecido su contenido. Sin embargo, al ser este trabajo un estudio comparativo, ha sido fundamental vivir las dos realidades que están mencionadas: mientras que, como luxemburgués, el proceso de integración europeo ha sido para mí algo casi innato, mi permanencia por dos años en el Ecuador me permitió conocer la realidad latinoamericana, lo que dio vida y forma a este trabajo.

Vivir y estudiar en Quito posibilitó no solamente que expandiera mis conocimientos sobre la historia y la realidad del país, sino que me ayudó a mejorar mi valoración y a profundizar el análisis político y social de este continente. Por lo mismo, inevitablemente mi primer agradecimiento va a la tierra ecuatoriana y a la gente que vive en ella.

Además, quisiera agradecer de manera especial a mi gran amigo el psicólogo José Villarroel Yanchapaxi, y a mi amiga –y ahora esposa– Raffaella Salmieri. Los dos me acompañaron con enorme paciencia y dedicación durante la elaboración de mi tesis, y me ayudaron en la corrección de mi trabajo. Sin ellos nunca nada hubiera sido lo mismo.

Finalmente expreso mi gratitud a los amigos que me alentaron en la tarea que ha dado como resultado estas páginas.



# Introducción

El artículo segundo del Tratado constitutivo de la Comunidad europea y el artículo primero del Acuerdo de Cartagena definen los objetivos finales de la Unión Europea, UE, y la Comunidad Andina de Naciones, CAN; en ambos casos se propone mediante la integración regional, económica y social, generar un desarrollo económico armónico, equilibrado y sostenible, a fin de mejorar el bienestar social de sus habitantes.

Aunque los dos esquemas de integración siguen modelos de desarrollo diferentes, ambos reconocen formalmente la importancia y la necesidad de establecer equilibrios entre el crecimiento económico y el progreso social para conseguir el objetivo de una mayor cohesión social comunitaria.

Tanto la UE<sup>1</sup> como la CAN,<sup>2</sup> se fundan en los principios de democracia. Las políticas sociales que buscan fortalecer la cohesión social se basan en la idea de que las grandes desigualdades no pueden ser toleradas en el marco de una comunidad democrática.

Entiendo por cohesión social comunitaria un equilibrio entre integración económica e integración social, es decir, una distribución más equitativa de los frutos del crecimiento económico, el incremento de la participación ciudadana y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes de un esquema de integración regional.

En términos generales, desde una perspectiva económica, un mayor grado de equidad social y económica se basa en una mejor utilización del potencial humano y un mejor aprovechamiento de las oportunidades económicas, esto lleva implícito un aumento de la productividad de la sociedad y un mejoramiento del bienestar de sus habitantes.

La aplicación de las políticas de cohesión social que está dirigida a reducir las disparidades entre el desarrollo económico y el social presupone inevitablemente la presencia de una dimensión de solidaridad entre las diferen-

1. *Tratado de la Unión Europea*, art. 6, en Unión Europea, *Versiones Consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997.
2. *Acuerdo de Cartagena*, anexo, p. 5, Comunidad Andina, *Codificación del Acuerdo de Cartagena, decisión 406*, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 1997.

tes partes que se incorporan en un esquema de integración. El Tratado de la Unión europea hace referencia expresa a la solidaridad: «tendrá (la UE) por misión organizar de modo coherente y solidario las relaciones entre los estados miembros y entre sus pueblos»<sup>3</sup> y de igual manera, en el Tratado de Cartagena las partes adherentes se comprometen a fortalecer la solidaridad subregional.<sup>4</sup>

Teóricamente la solidaridad comunitaria consiste de un lado, en la voluntad de permitir la participación de todos los miembros de la sociedad en el desarrollo y la distribución de los beneficios económicos y del otro, en la existencia de esquemas de asistencia a los miembros más pobres de la Comunidad ya se trate de individuos o de zonas geográficas.<sup>5</sup>

Estas políticas sociales se tendrían que concretizar paulatinamente a la integración económica para culminar siguiendo el modelo de las políticas sociales nacionales, en la creación de sistemas universales, de protección social, de educación, de salud o de diálogo social, especialmente cuando el proceso de integración tiene aspiraciones federalistas.

No cabe duda, que la naturaleza y el avance de un determinado modelo de integración regional delimitan el marco de actuación de las políticas sociales comunitarias, imponiendo según la situación la necesidad de una simple convergencia o de una armonización completa. No obstante, a medida que los estados nacionales llegan a constituir una economía integrada, el bienestar de los habitantes de un Estado miembro llega a depender cada vez más de la prosperidad económica y social de los demás estados, se crea una interdependencia económica. En tal caso resulta que por medio de la integración económica, los habitantes de un Estado pueden tener interés en estimular el crecimiento económico y el bienestar social de otros estados creándose una interdependencia social. Sin embargo, esta última depende del impulso deliberado que le dan instancias nacionales o comunitarias, una posibilidad de actuación son por ejemplo las políticas sociales comunitarias.

Para alcanzar que dentro de un proceso de integración regional, la dimensión de solidaridad obtenga un carácter universal, igualitario y no-discriminatorio, es indispensable que se respete la libre circulación de personas y todos sus derechos respectivos como por ejemplo el derecho a la residencia y permanencia en el territorio de un Estado miembro y los arreglos en materia de seguridad social, a pesar que esta libertad fundamental para garantizar la

3. *Tratado de la Unión Europea, op. cit.*, art. 1.

4. *Acuerdo de Cartagena, op. cit.*, art. 1.

5. Aunque la política regional no está inscrita dentro de las políticas sociales, tengo que hacer referencia a ella a lo largo de este estudio, debido sus importantes implicaciones para el desarrollo social de ciertas regiones en la UE.

cohesión social comunitaria está asegurada en la UE<sup>6</sup> y existen normas reguladoras a su respecto en la CAN,<sup>7</sup> persisten grandes obstáculos y un sinnúmero de trabas en su contra.

A partir del estudio posterior nos vamos a dar cuenta que en general la necesidad de otorgar una dimensión social a la integración regional se reconoce formalmente pero no se cumplen las exigencias para su aplicación, mientras que los incentivos anteriores parten de premisas de naturaleza social, como por ejemplo la necesidad de otorgar derechos sociales a los habitantes para mantener la legitimidad social y la viabilidad democrática de tal esquema, se pone de relieve desde la perspectiva defensiva de la economía política, el argumento de que es necesario una progresiva armonización de las políticas sociales para eliminar las distorsiones que pueden generar grandes desniveles de protección social entre los diferentes estados miembros a fin de evitar el llamado «dumping social»,<sup>8</sup> o la carrera a la minimización de los estándares sociales en la medida de lo posible.

Desde la perspectiva proactiva, el establecimiento de unas normas sociales comunitarias tiene como objetivo incentivar a los actores económicos a perseguir estrategias de alta remuneración y productividad y no a imponer una estructura de costos sociales uniformes entre estados miembros. De esta manera, la armonización de las normas sociales resulta en la creación de un entorno socioeconómico estable, sin distorsiones, que ayude a impulsar la innovación y la cooperación.

Con respecto al buen funcionamiento de la economía este argumento se vuelve cada vez más contundente a medida que se va profundizando la integración, de esta manera por ejemplo, su viabilidad se evidencia en el caso de la UE y de la CAN dónde se propone la constitución de un mercado común.

En resumen se puede afirmar que para todas las partes involucradas es preferible que en la integración regional se desarrolle de una manera equilibrada lo económico y lo social, así lo señalan Franco y Di Filippo, quienes opinan que el logro de una mayor cohesión social entre estados miembros de un mismo esquema de integración consolida el modelo comunitario: primero, en el ámbito económico debido a que reduce las disparidades geográficas y sociales y permite a una mayor parte de la población activa a contribuir al crecimiento económico; segundo, en lo social, ya que mejora el acceso al empleo

6. *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, op. cit.*, art. 39.

7. Rolando Franco y Armando di Filippo, *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 1999, p. 42.

8. A lo largo de este trabajo utilizo el término «dumping social» para referirme al establecimiento de condiciones sociales y laborales, mínimas entre los estados miembros de un mismo proceso de integración regional.

mediante el fomento de la reconversión y el desarrollo y la creación de puestos de trabajo duraderos, y por último en lo político, pues refuerza la idea de solidaridad comunitaria mediante la creación de un marco de oportunidades.<sup>9</sup>

En los procesos de integración regional, aunque sean simplemente de carácter comercial, hay que considerar las vinculaciones de las implicaciones económicas con las restantes esferas de la actividad humana.

Una integración sectorial tendrá necesariamente implicaciones socioeconómicas que trascienden su propio ámbito; resulta pues inevitable que para la integración exitosa el traslado de ciertas competencias del área de políticas sociales del ámbito nacional a nivel comunitario de manera paulatina y paralela a la realización de la integración económica, a fin de asegurar a largo plazo la solidez y la legitimidad social de todos los diferentes campos de integración, en última instancia, este proceso de transferencia de poderes puede llevar a la posibilidad de crear y ejecutar políticas sociales a nivel comunitario y a largo plazo, la intensificación de dicha transferencia puede otorgar a la integración regional su propia dimensión social autónoma e independiente.

En este punto considero oportuno introducir tres elementos claves en la determinación y evolución de la dimensión social de un esquema de integración regional, es decir, el crecimiento económico, las políticas sociales en sus estados miembros y su ubicación en el sistema económico-político mundial.

Durante, el posterior estudio en los capítulos 1 y 2 que tratan el caso de la UE y de la CAN, de su situación social interna y sus políticas sociales nacionales y comunitarias, se pone énfasis en estos elementos y se analizan los fundamentos, el desarrollo y las limitaciones del crecimiento económico, se estudia la evolución de las políticas sociales a nivel comunitario para reflejar la influencia mutua que existe de un lado entre lo económico y lo social, y del otro entre lo nacional y lo internacional.

A pesar de que se atribuye gran importancia al crecimiento económico, ni la UE ni la CAN eran en sus principios –y formalmente aún no lo son hoy en día, a pesar de las nuevas tendencias que se manifiestan– impulsados únicamente por los beneficios económicos de la integración regional, sin embargo estos últimos constituyeron el principal argumento para justificarla, de tal manera que los responsables políticos intentaron evitar el tema delicado y controvertido de la pérdida de soberanía política.

De hecho, los dos acuerdos tienen fuertes incentivos políticos, pero el alcance de los objetivos políticos planteados depende fuertemente del crecimiento económico, ya que siendo proyectos políticos y no simples acuerdos comerciales dependen de la legitimidad que les otorgan, no solamente los go-

9. Rolando Franco y Armando di Filippo, *op. cit.*, p. 80.

biernos de los estados miembros sino también sus habitantes de manera directa. El siguiente estudio va a ilustrar que en los dos casos el relativo éxito político a largo plazo dependió del éxito inmediato del crecimiento económico impulsado por la integración económica.

Los mismos acuerdos de integración, comentarios de políticos y afirmaciones académicas consideran el crecimiento económico como un elemento clave para el desarrollo exitoso de un esquema de integración regional y el cumplimiento con sus objetivos finales, es decir, el logro de una mayor cohesión social entre sus habitantes.

Zevallos considera que en el caso de América Latina el crecimiento económico es fundamental para reducir la pobreza.<sup>10</sup> Franco y Di Filippo afirman que para lograr un desarrollo económico más equilibrado entre regiones o sectores socioeconómicos «es básico lograr el apoyo para iniciativas sociales por los sectores relevantes de la Comunidad empresarial».<sup>11</sup> A principio de los años 90, en ocasión de diferentes Cumbres Presidenciales Andinas se refirió a la consolidación del espacio económico andino mediante el desarrollo de su actividad productiva como elemento fundamental para la reactivación de la integración regional.

Durante el Consejo Europeo de Lisboa se definió como objetivo estratégico la conversión de la UE en una potencia mundial: «capaz de crecer económicamente de manera sostenible (con más y mejores empleos y con mayor cohesión social)».<sup>12</sup> Las mismas fuentes reconocen la interdependencia entre el crecimiento económico sostenible y el progreso social. Zevallos afirma al respecto:

Un crecimiento sostenido requiere políticas macroeconómicas adecuadas, marcos legales que favorezcan la inversión y la innovación tecnológica, programas de educación y capacitación que aumenten la productividad de las personas, servicios de salud y nutrición que promuevan el desarrollo de los niños y la productividad de los trabajadores, e instituciones políticas estables que den continuidad a las políticas públicas.<sup>13</sup>

Jacques Delors señala además: «No pueden dissociarse los aspectos económicos de los sociales. El progreso social constituye una condición ne-

10. José Vicente Zevallos, *Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*, Quito, V&O Gráficas, 1997.

11. Rolando Franco y Armando di Filippo, *op. cit.*, p. 55.

12. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Lisboa 23 y 24 de marzo de 2000, punto 5, p. 2.

13. José Vicente Zevallos, *op. cit.*, p. 9.

cesaria del éxito económico (...), el éxito económico también constituye una condición necesaria del progreso social».<sup>14</sup>

A continuación refiero para el análisis de las políticas sociales de bienestar a los autores Peter Flora y Arnold J. Heidenheimer<sup>15</sup> y Gøsta Esping-Andersen,<sup>16</sup> quienes limitan sus estudios exclusivamente a los estados nacionales europeos y norteamericanos. Considero oportuno ampliar sus consideraciones teóricas a fin de incluir a los estados de la CAN por cuanto acepto el argumento de que las políticas sociales de bienestar aplicadas en esta región reflejan ampliamente los modelos europeos y norteamericanos, pero, la simple adaptación de estos modelos ajenos no constituye la respuesta apropiada para todos los problemas sociales internos.

Estos autores consideran que la implantación del Estado de bienestar se lleva a cabo paulatinamente de manera flexible y cambiante, no definitiva y absoluta. Ven en el crecimiento progresivo de esta institución una respuesta a procesos de largo alcance y problemas de desarrollo básicos, como la formación de estados nacionales y su desarrollo a democracias de masas y el crecimiento y la dominación de capitalismo después de la revolución industrial.

Esping-Andersen, señala que el Estado de bienestar no solamente es un mero producto pasivo del llamado proceso de modernización; al contrario, con su institucionalización logra obtener y ocupar un papel clave en la organización social e influye directamente sobre el desarrollo socioeconómico de un Estado.

En términos más amplios de la economía política, la intención de las políticas sociales consiste en contribuir a una mejor organización y regulación de la economía con la intención de favorecer el establecimiento y el mantenimiento de cierto nivel de equidad entre individuos o regiones de la misma unidad político-económica. Necesariamente, las políticas de Estado de bienestar implican una transformación de la estructura, de las funciones y de las bases de legitimidad del Estado.

Siguiendo este argumento, se puede imaginar que en un esquema de integración regional bastante avanzado, las políticas sociales a nivel comunitario tienen la capacidad para llegar a ocupar un papel activo influenciando el futuro desarrollo económico y social de sus estados miembros, mas, una evolución parecida que podría resultar en una federación de estados nacionales no

14. Rosendo González Dorrego, *La política social europea*, Bruselas, Comisión Europea, 1993.

15. Peter Flora & Arnold J. Heidenheimer (eds.), *The development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick (USA) and London (UK), Transaction Publishers, 1982.

16. Gøsta Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton, New Jersey (USA), Princeton University Press, 1990.

necesariamente significa que estos últimos tienen obligatoriamente que perder su autonomía de actuación en el ámbito de lo social.

De hecho las nuevas tendencias que se concretaron a lo largo de esta última década, tanto en la UE como en la CAN, para resolver los asuntos comunitarios principalmente mediante mecanismos intergubernamentales, confirman la posición central de los estados nacionales, el respecto al principio de soberanía que en la UE se expresa en la noción de subsidiariedad<sup>17</sup> y en la CAN por el respecto y preservación de la soberanía e independencia de los estados nacionales.<sup>18</sup> Considero que aunque las instituciones comunitarias pueden ejercer en ciertos casos una gran influencia sobre los estados nacionales, estos últimos siguen siendo los autores principales en los procesos de integración.

La evolución del Estado de bienestar ha sido heterogénea en el ámbito internacional debido al sinnúmero de factores que influyen sobre su constitución, así por ejemplo Esping-Andersen da gran importancia a la tesis de la movilización de clases, considerando decisivo la formación de coaliciones políticas entre ellas.<sup>19</sup> En tanto que Flora y Heidenheimer ponen mayor énfasis en el desarrollo de la economía capitalista y sus implicaciones en el ámbito social.<sup>20</sup> Los dos están de acuerdo de que no hay un factor dominante único que determina la naturaleza de los diferentes regímenes de Estado de bienestar.

Consecuentemente la delimitación de las actividades del Estado de bienestar varía según el caso que se analiza desde la simple garantía de la igualdad de oportunidad, pasando por el establecimiento de estándares mínimos hasta la inclusión de la redistribución de los beneficios del desarrollo, en tal sentido se puede diferenciar entre lo que Richard Titmuss llama el Estado de bienestar residual e institucional.<sup>21</sup> El primero busca limitar sus compromisos a los grupos marginales y más necesitados, mientras que el segundo es de naturaleza universal y extiende sus compromisos a todos los grupos sociales; por lo tanto no se intenta establecer una jerarquía de los Estados de bienestar comparando los presupuestos, sino que se quiere diferenciar entre varios tipos o regímenes, respetando la calidad de las políticas sociales. Es decir, este análisis no solamente se basa en la comparación del gasto social, sino que además establece diferencias entre las naturalezas de las políticas sociales por ejemplo entre programas focalizados o universales, o en que medi-

17. *Tratado de la Comunidad Europea, op. cit.*, art. 5.

18. *Acuerdo de Cartagena, op. cit.*, anexo, p. 5.

19. Gøsta Esping-Andersen, *op. cit.*, p. 29.

20. Peter Flora & Arnold J. Heidenheimer (eds.), *op. cit.*, p. 23.

21. Gøsta Esping-Andersen, *op. cit.*, p. 20.

da los derechos ciudadanos incluyen al empleo y a las condiciones laborales.<sup>22</sup>

Tomando en cuenta que el Estado nacional es el actor clave en cada proceso de integración se puede considerar que la dimensión social comunitaria es una manifestación de la ampliación de las competencias del régimen de Estado de bienestar dominante, o aceptado por consenso, entre los estados miembros.

El Estado de bienestar se está adaptando, como lo señalan Esping-Andersen y Flora-Heidenheimer con referencia a otros momentos de su evolución, a las exigencias de la evolución de la modernización que en este caso es la integración regional, manteniendo su capacidad de influir de modo determinado la organización socioeconómica, ahora ya no de un solo Estado, sino de una agrupación entera de diferentes estados.

Si nos atenemos a la siguiente argumentación, el incremento de la capacidad de las políticas sociales a nivel comunitario se ve obligado a reaccionar y a contestar a las mismas exigencias a las cuales respondían anteriormente las políticas de un determinado régimen de Estado de bienestar a nivel nacional. En otras palabras, la dimensión social de un proceso de integración se va consolidando o debilitando según la evolución de las condiciones socioeconómicas, la generación de recursos públicos comunitarios, el fortalecimiento administrativo, y de una mayor movilización política, basada en la participación política en el proceso de integración.

La integración regional no es un fenómeno que surgió de manera autónoma, al contrario, los diferentes proyectos han sido impulsados o limitados no solamente por factores políticos o económicos internos sino también por las condiciones vigentes en el ámbito internacional mientras que los estados nacionales integrantes, con sus instituciones y organizaciones, al igual que los elementos no-estatales, influyen de una manera inmediata y directa en la delimitación de la dimensión social comunitaria, las fuerzas internacionales económicas, políticas o sociales –como por ejemplo, los flujos de comercio o de inversión extranjera directa, IED, la política exterior de otros estados nacionales o organismos internacionales, las migraciones laborales– también contribuyen de una manera más o menos inmediata al éxito o fracaso de un proyecto de integración y tienen la capacidad de imponer límites al establecimiento de políticas sociales nacionales y por ende comunitarias.

Actualmente en el ámbito internacional, la multipolaridad económica

22. Esta diferenciación es de gran utilidad vista que en una comparación entre dos esquemas de integración tan diferentes como la CAN y la UE la utilidad de una confrontación de sus respectivos gastos sociales es bastante limitada mientras que un análisis de la institucionalidad o de la naturaleza de las políticas puede resultar más conclusivo.

que se va delineando mediante la formación de grandes bloques comerciales y económicos y la profundización de la integración económica mundial, que se ve facilitada por la revolución tecnológica en el área de la información y del transporte, son tanto causas como resultados de la necesidad de fortalecer la integración regional, de allí que los aspectos sociales de la nueva integración solamente se pueden entender ubicando a la integración regional dentro del marco de la economía mundial por lo que hay que diferenciar, entre los aspectos sociales que tienen su origen en la integración regional o en la economía mundial.

Tanto la redefinición de la especialización productiva como la nueva división internacional del trabajo que implican una reducción de la creación neta de empleos y una redistribución de las oportunidades para conseguirlos, son fuerzas que en el ámbito internacional imponen a los estados nacionales una mayor inserción al comercio internacional y un aumento en la atracción de la inversión directa extranjera a fin de incrementar la creación de puestos de empleo.

La intensidad y la naturaleza de la integración a la economía mundial por parte de un Estado o bloque de estados, están íntimamente relacionadas con los niveles y composición de empleo, con la desregulación de los mercados laborales y con las profundas reformas de los sistemas nacionales de protección social y los principios fundamentales sobre los que se basa el crecimiento económico van a determinar el nivel de la integración regional alcanzado frente al nivel de integración a la economía mundial. Considero por consiguiente que el establecimiento de una base mínima para la coordinación de las políticas sociales a nivel de los procesos de integración, es indispensable para articular políticas acordes con las nuevas condiciones generadas por la situación de la economía mundial.

¿En qué consiste realmente la dimensión social de un esquema de integración regional?

De la argumentación anterior se puede concluir que la integración regional tiene que ser considerada como un proceso que contribuye a, y resulta de, la transformación productiva y el crecimiento económico, el desarrollo y la justicia social, y la consolidación de la democracia.

Evidentemente, el área de actuación de las políticas sociales a nivel comunitario varía, de un lado, a lo largo del tiempo y a medida que el proyecto de integración se va profundizando, y del otro, según el esquema de integración e ideología compartida.

En definitiva, la dimensión social de la integración está asociada con los avances en el crecimiento y en la distribución equitativa, con la participación ciudadana y el mejoramiento de la calidad de vida de las mayorías. Formalmente, tanto en la UE como en la CAN, las políticas sociales se aplican

con la intención de superar la aparente contradicción entre igualdad social y crecimiento económico y para cumplir con este objetivo, existen enormes diferencias con respecto a la estrategia política aplicada como pretende dar cuenta esta investigación.

Teóricamente la profundización de los procesos de integración subregional implica una mayor necesidad de complementar las acciones de desarrollo e integración económica con políticas sociales. Se puede diferenciar que en las primeras etapas de integración los estados miembros se limitan a establecer acciones de consulta y cooperación para introducir después compromisos y mecanismos orientados a asegurar la representación e influencia de la sociedad civil hasta llegar finalmente al establecimiento de espacios de una ciudadanía comunitaria y a la introducción de mecanismos de toma de decisiones y recursos de financiamiento supranacionales. En la realidad, la constitución de la dimensión social no sigue pautas teóricas sino que se va construyendo paulatinamente al esquema de integración y se inscribe dentro de la tradición de sus estados miembros.

La dimensión social de un esquema de integración regida por los mismos objetivos, ocupa un papel complementario a las políticas sociales de sus estados miembros y se ve obligada a respetar los principios de la soberanía nacional y de la subsidiariedad.

Un mayor grado de coordinación o de regulación comunitaria de las políticas sociales solamente se impone en los casos donde sea necesario para asegurar mayores beneficios. A nivel comunitario, se pueden distinguir tres tipos de políticas sociales:

- a) Las políticas sociales de compensación, que acuden a la neutralización de las repercusiones de la integración, como por ejemplo el desplazamiento de productos de un país por los de otro, o la salida de sectores o regiones menos competitivas del mercado.
- b) Las políticas de promoción, que buscan por ejemplo mejorar la competitividad para conseguir una mejor posición en el mercado mundial o garantizar un entorno social estable.
- c) Tercero, las políticas que se limitan a responder a las demandas sociales básicas no-satisfechas.

Este estudio comparativo entre las políticas sociales postuladas y aplicadas de la CAN y de la UE, sus logros y deficiencias se propone destacar la necesidad de un tratamiento adecuado por cada esquema de integración de su realidad social mediante la aplicación de políticas que corresponden tanto a las necesidades sociales como al nivel de integración económica alcanzado y resaltar la influencia positiva indirecta del crecimiento económico mediante el impulso que da a la integración económica sobre el desarrollo de políticas

sociales comunitarias y la predeterminación de estas por las políticas sociales nacionales de los estados miembros.

No niego que, tanto en la CAN como en la UE, los estados nacionales siguen siendo los actores principales, pero sostengo que existen en los dos esquemas de integración regional ciertos aspectos de una realidad social común y tendencias hacia un mayor grado de uniformidad de la misma impulsada y apoyada por sus estados miembros, por ello cabe determinar los retos a que se ven enfrentados y en qué medida requieren políticas sociales comunes para alcanzarlos.

El carácter intervencionista de una política social comunitaria es innegable, sus adversarios argumentan que las disparidades sociales y económicas entre sectores y regiones tienen que ser aguantadas hasta que las fuerzas del libre mercado, como por ejemplo las migraciones laborales, la inversión o el aumento del comercio las equilibran de manera automática.

Basándome a lo largo de este estudio principalmente en el análisis de los compromisos suscritos, sus modificaciones posteriores, y de los mecanismos deliberadamente concebidos en los acuerdos de integración, además que en las declaraciones formuladas por varias instituciones comunitarias con respecto a la dimensión social comunitaria, intento contestar a la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo se justifica, y qué determina, la política social comunitaria en los procesos de integración regional de la UE y de la CAN?

En el primer capítulo se expone la situación social actual en los estados miembros de la UE. Luego recorre la evolución de las políticas sociales comunitarias y al final define la situación actual para concluir con la justificación de la necesidad del establecimiento de una política social comunitaria.

En el segundo capítulo después de un recorrido por los escasos intentos de impulsar la integración social en la CAN, se revela la situación social de esta región y hace una breve evaluación de las políticas sociales de los diferentes estados miembros durante la década de los 90.

Finalmente el tercer capítulo, constituye una comparación entre lo ocurrido en la UE y la CAN para formular conclusiones de este estudio con respecto a la necesidad de la presencia de políticas sociales en la integración regional.



## CAPÍTULO I

# Las políticas sociales en la Unión Europea, UE

La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la claridad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los estados miembros.<sup>1</sup>

En la UE persisten grandes diferencias sociales a nivel interno a pesar de que camina hacia una integración económica y política cada vez más completa. Esta heterogeneidad social se va a volver más visible con la profundización del mercado único y la concretización de la unión monetaria. Por lo demás, la probable incorporación a la UE de varios países de Europa del Este, como Polonia, la República Checa o Hungría, durante los próximos años implicará una acentuación de las discrepancias socioeconómicas entre los ciudadanos europeos de los diferentes estados o regiones.

El carácter primordial que tiene la cohesión social para el futuro éxito de la integración europea, vuelve indispensable la relativa igualación del bienestar socioeconómico entre habitantes, regiones y estados miembros de la UE. No obstante, la experiencia nos enseña que las fuerzas del mercado resultan insuficientes para resolver, a corto plazo, la mayoría de los problemas sociales de una manera definitiva, la exclusión social, por ejemplo, constituye un problema particular. Las limitaciones de las fuerzas del mercado se reflejan así mismo en la reticencia de las grandes sociedades privadas de arriesgarse en el financiamiento de importantes proyectos de infraestructura indispensables para el desarrollo económico y social de un Estado, de una región o de un esquema de integración.

Frente a la imposibilidad de separar por completo lo económico de lo

1. *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, op. cit.*, art. 2.

social se vuelve indispensable dotar la integración económica de una dimensión social la cual se concreta a última instancia, en una política social comunitaria.

La imposibilidad del libre mercado de asegurar una integración socioeconómica equilibrada hace de los estados nacionales y de las instituciones comunitarias los principales responsables, aunque no los únicos, para limitar sus posibles fallas y optimizar su funcionamiento. Por lo demás, la probabilidad de que la integración económica provoque importantes cambios en la naturaleza de los problemas sociales y económicos, y acentúa la necesidad para la aplicación de políticas sociales, preventivas y compensatorias, a nivel comunitario.

La actual situación social en la UE es la siguiente: mientras que la población de la UE de 373 millones de personas no alcanza los 396 millones de habitantes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, su densidad poblacional media, de 117 habitantes por km<sup>2</sup> es casi cuatro veces superior a la de Estados Unidos. Es importante señalar también que en la UE existen grandes diferencias entre países y regiones altamente pobladas, como los Países Bajos y el Sureste de Inglaterra de 300 y más, y otras más desiertas, como las amplias áreas de los países escandinavos o Castilla-la-Mancha por debajo de 50.<sup>2</sup>

Varios estudios predicen que el futuro próximo de la UE se va a caracterizar, de un lado, por una reducción de la población europea, debido a las bajas tasas de crecimiento poblacional durante las últimas 3 décadas, de 2,3 por ciento en 1997, y de otro, por un cambio fundamental en su estructura causado por el rápido aumento de la esperanza de vida en la segunda mitad del siglo XIX que llegó en 1997 a 80 años para las mujeres y a 74 años para los hombres. La población europea va a envejecer, y el porcentaje de personas de tercera edad, jubiladas, va a aumentar, entre tanto el porcentaje de la población activa disminuye. Así en 1997, más o menos un 16 por ciento de la población europea era mayor de 65 años, edad de jubilación máxima en la UE, mientras que en 1987 era solamente el 14 por ciento.<sup>3</sup>

El mencionado cambio demográfico lanza un gran desafío a las políticas sociales y al empleo. Varios políticos y expertos en la materia consideran que a largo plazo es inevitable una reforma de los sistemas de rentas y de salud ya que en el futuro van a representar cargas fiscales insostenibles.

El tema es muy riesgoso y delicado, y frecuentemente los responsables

2. Eurostat, Statistical Office for European Communities (ed.), *Eurostat yearbook-A statistical eye on Europe-Data 1987-1997*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1999, pp. 14 y 197.
3. *Eurostat yearbook-A statistical eye on Europe-Data 1987-1997*, op. cit., pp. 14-27 y 30-35.

políticos postulan reformas solamente para los elementos aislados con poco eco en la sociedad civil. A fin de evitar la toma de medidas tan drásticas, como es considerado por ejemplo el recorte de los beneficios de la seguridad social, que además se oponen a la tradición social europea, y que son mal vistas por el electorado, la UE y los estados nacionales persiguen el aumento de las tasas de empleo a fin de cubrir la demanda creciente de pensiones, asistencia sanitaria etc.

Es oportuno señalar que el crecimiento natural en la UE es de solamente 0,9 por ciento, mientras que la migración neta llega al 1,4 por ciento.<sup>4</sup> La dependencia de mano de obra extranjera se hace cada vez más acuciante y trae consigo nuevos argumentos en favor de una política social europea, capaz de enfrentar el problema de la inmigración de una manera eficaz y coherente.<sup>5</sup> La falta de gente calificada, que ya se ha vuelto obvia en algunos sectores, forzará una ampliación de la legislación sobre la libre-circulación de los empleados a nivel comunitario, pero también favorecerá la inmigración selectiva desde países terceros. A partir de este año Alemania, por ejemplo, empieza con programas de distribución selectiva de visas laborales para expertos informáticos a fin de limitar la falta de especialistas en las nuevas tecnologías, especialmente grave en el caso de Alemania y Inglaterra, pero presente a nivel comunitario en general y que no permite aprovechar el potencial económico de la llamada «Sociedad de la información».<sup>6</sup>

A pesar de la necesidad de mano de obra de países terceros y aunque las tasas de desempleo se están reduciendo, de 10,7 por ciento en 1997 a 8,5 por ciento en abril 2000,<sup>7</sup> la búsqueda de un empleo sigue siendo una grande y permanente preocupación para la mayoría de la población de la UE, en comparación con los 4,1 por ciento de desempleo en Estados Unidos,<sup>8</sup> la tasa media europea sigue alta. No obstante, existen al interior de la Comunidad, importantes tendencias a la focalización geográfica y social del desempleo; así por ejemplo, algunas regiones como Andalucía, Sicilia o el Este de Alemania registran tasas de desempleo de más de 20 por ciento. Igualmente para algunos grupos sociales específicos, como las mujeres o la mano de obra no cali-

4. *Ibíd.*, pp. 92-103.

5. Las bases para una política comunitaria sobre la inmigración se hallan en el título III: «Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea», p. 322.

6. [www.elpais.es](http://www.elpais.es), 5 de junio 2000, artículo: «Europa necesitará 1,5 millones de expertos» y [www.spiegel.de](http://www.spiegel.de).

7. [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

8. *Ibíd.*

ficada, las tasas tienden a ser más elevadas, para ellos, el desempleo significa correr el riesgo de caer en la exclusión social.<sup>9</sup>

Frecuentemente se argumenta que la relativamente alta tasa de desempleo y la baja tasa de empleo, de solamente 60 por ciento, en la UE, frente a una tasa superior al 70 por ciento en Estados Unidos, están causadas por la rígida estructura y la estricta reglamentación del mercado laboral europea que ha sido incapaz de enfrentar la rápida evolución de la sociedad de un lado, y de otro los cambios estructurales del mercado laboral, como por ejemplo la creciente importancia del sector de servicios, y la progresiva marginalización de la industria manufacturera y de la agricultura. Efectivamente, en comparación con Estados Unidos y Japón, la UE no ha podido generar puestos de empleo al mismo ritmo, de manera suficiente para absorber una fuerza laboral cada vez más numerosa.

Frente a estos cambios estructurales de la economía europea, la Comisión se propone conseguir para la próxima generación de trabajadores la educación adecuada para que puedan responder a las exigencias que impone el permanente cambio tecnológico y consecuentemente, aumentar la oferta y el uso de la formación vocacional.

Aunque las tasas de matrícula escolar, todos los niveles confundidos, están aumentando de forma general y continua, siguen persistiendo grandes diferencias entre los estados miembros. Por ejemplo, mientras que la tasa es del 100 por ciento en casi toda la UE para la educación primaria, a nivel secundario y universitario existen enormes discrepancias, solamente el 24 por ciento de los portugueses entre 25 y 59 años terminó sus estudios secundarios, al tiempo que son el 82 por ciento en Alemania. Aunque la regulación de los sistemas educativos permanece entre las manos de los gobiernos nacionales, la UE está interesada en su elaboración y coordinación a nivel comunitario, fundamentalmente desde que a principios de los 70, con la recesión económica, la Comisión se dio cuenta que terminada su educación, la mayoría de los jóvenes no disponía de una preparación adecuada para competir en el mercado laboral.

Las principales herramientas comunitarias en el ámbito de la política educacional son los programas, *Leonardo da Vinci*, que se preocupa de la formación vocacional, *Sócrates*, con responsabilidades en la educación universitaria y *Youth for Europe*, que se ocupa del intercambio internacional entre adolescentes. En general, las acciones comunitarias favorecen el mejoramiento del aprendizaje de lenguas, la movilidad y el intercambio de alumnos y profesionales de la educación, el reconocimiento mutuo de títulos y calificacio-

9. Eurostat yearbook-A statistical eye on Europe-Data 1987-1997, op. cit., p. 322.

nes académicas, la promoción de vinculaciones entre instituciones educativas de diferentes estados y el desarrollo de la educación a distancia.

Los niveles del PIB que varían al interior de la UE según Estado y región constituyen otra prueba de que persiste una gran heterogeneidad social a pesar del progreso de la integración europea durante los últimos 40 años. Luxemburgo, por ejemplo, tiene un PIB per cápita, medido en PPS,<sup>10</sup> de más de 15.000, Alemania y Suecia más de 13.000, mientras que Portugal, Grecia y Irlanda no alcanzan los 7.500.<sup>11</sup>

La densidad poblacional, el nivel del PIB, el nivel de educación, el nivel de desempleo o la tasa de empleo, constituyen todos factores importantes que hay que tomar en cuenta a fin de evaluar el crecimiento económico potencial de una región, para proyectar los futuros problemas estructurales y para ir concibiendo las políticas sociales respectivas más adecuadas.

Estas discrepancias sociales, demográficas y económicas, la evolución histórica diferenciada, con frecuencia limitada al ámbito nacional, diferencias culturales y tradicionales, institucionales y políticas, acentúan la heterogeneidad estructural entre los estados miembros de la UE.

Los estados nacionales europeos varían claramente según la versión del Estado de bienestar que desarrollaron a lo largo de su formación histórica.<sup>12</sup> Estas diferencias ancladas en la tradición y historia de cada Estado frecuentemente dificultan la integración pero aunque reflejan aproximaciones diversas, son al mismo tiempo prueba de una preocupación y creencia compartidas de que las fuerzas del mercado no son suficientes para resolver los problemas sociales.

A nivel europeo, las competencias de las instituciones comunitarias en políticas sociales siguen muy limitadas ya que los estados son muy reticentes a delegar su derecho de regular asuntos tan delicados. Una política social comunitaria tiene que optar, primero, por el camino del tratamiento diferenciado respetando las diversidades regionales y nacionales a fin de lograr una mayor cohesión social y segundo, buscar complementar a las políticas sociales nacionales, no reemplazarlas.

El debate teórico alrededor de las políticas sociales comunitarias no ha variado mucho durante los años de existencia de la UE. Hoy, la ideología dominante es la neoliberal en la mayoría de los países del mundo, la cual critica

10. PPS son las siglas inglesas para Purchasing Power Parities. Según la explicación que nos da Eurostat (p. 255, *Eurostat yearbook-A statistical eye on Europe-Data 1987-1997*) con este concepto se intenta mejorar la comparación, como por ejemplo, de la producción de bienes y servicios entre estados, debido a que los datos convertidos a las tasas de cambio del mercado no reflejan realmente los diferentes niveles de precios.

11. *Eurostat yearbook-A statistical eye on Europe-Data 1987-1997, op. cit.*, pp. 248-249.

12. Gøsta Esping-Andersen, *op. cit.*

la unidad del pensamiento político, económico y social, ejerce una presión constante sobre las normas sociales mínimas establecidas a nivel nacional y europeo y predica la desregulación y la liberalización de los mercados y el achicamiento del Estado. Hay que tomar en cuenta que los elementos centrales de la ideología neoliberal no son realmente novedosos, ya que el crecimiento económico y el mercado libre son considerados el impulso principal para la integración regional en el Tratado de Roma.

Pese al énfasis que se ponía a la integración económica, las supuestas ventajas que se pensaba iba a traer no eran consideradas como objetivos en sí. La resolución de una serie de factores políticos cuyos orígenes eran anteriores a la firma del Tratado de Roma, constituyó un motivo central para la integración europea, su éxito dependió ampliamente del desarrollo económico sostenible de Europa.

Estos elementos políticos han sido principalmente: la defensa de los principios occidentales ante la amenaza de la Unión Soviética, la toma de conciencia de que individualmente, frente a las dos superpotencias, la capacidad de actuar de los estados europeos era muy limitada, y además la resolución pendiente de la posición internacional de Alemania llegó a ser fundamental.

Por lo demás, los federalistas, entre ellos Jean Monnet, pusieron de relieve el argumento que los estados europeos eran demasiado pequeños para asegurar el bienestar social de sus habitantes.<sup>13</sup> De hecho, en la década de los 50, la situación política internacional era favorable no solamente para sentar las bases para la construcción de las Comunidades Europeas,<sup>14</sup> sino además para el desarrollo de las políticas sociales y mientras que la integración europea se iba profundizando y un mayor número de problemas sociales adquirirían carácter transnacional se hizo notable que a largo plazo una política social comunitaria sería deseable y inevitable.

El establecimiento de una política social común no fue muy evidente y tuvo que enfrentarse a dos grandes obstáculos: primero se topó repetidamente a la falta de consenso entre estados miembros y a la reticencia de estos a delegar el ejercicio de la política social a las instituciones de la Comunidad. Esta problemática era la consecuencia natural de las importantes diferencias que existían en las visiones del Estado de bienestar en el funcionamiento de los mercados de empleo y en el manejo de las políticas económicas. Segundo, a la hora del nacimiento de la Comunidad Europea, CE, dominó entre los

13. Dietmar Herz (ed.), *Die europäische Union: Politik, Recht Wirtschaft*, Frankfurt am Main, Fischer Taschenbuch Verlag, 1999.

14. El término Comunidades Europeas se refiere a la Comunidad Económica Europea, CEE, la Comunidad Europea de Energía Atómica, CEEA, y la Comunidad Europea de Carbón y Acero, CECA.

líderes europeos el pensamiento liberal según el cual, el crecimiento y la integración económica garantizan automáticamente la integración social. El resultado fue que las primeras aproximaciones de la CE a la política social eran muy limitadas y siempre íntimamente ligadas a los objetivos de la integración económica eje principal de la construcción de la CE.

Pese a que durante esta época avanzó principalmente la integración económica, el Tratado de Roma no circunscribe las posibilidades para el aumento de las competencias comunitarias en el ámbito social, vincula la visión funcionalista a la visión federalista y posibilita de tal manera el posterior desarrollo de una comunidad con instituciones supranacionales que va más allá de lo puramente económico para englobar la integración social y política de los estados europeos.

La política social comunitaria se funda en la legalidad de los diferentes tratados y en las políticas desarrollados a nivel de la comunidad. Las primeras bases se hallan en el Tratado de Roma y sus posteriores modificaciones que lejos de establecer una política social comunitaria, se limitan a la enunciación de objetivos generales. Por ejemplo, consideran importante alcanzar un alto nivel de empleo y de protección social y lograr una elevación del nivel y de la calidad de vida.

Las grandes diferencias que existen entre los regímenes de Estado de bienestar y el gran peso político de lo social en la política interna de los estados europeos, imposibilitaron en esta época, la formulación de objetivos y lineamientos concretos para una política social comunitaria.

En consecuencia, la herramienta socio-política que se otorga a las instituciones comunitarias para alcanzar la prosperidad y la igualdad de las condiciones de vida y de trabajo entre los diferentes estados y regiones es ante todo de carácter pasivo y complementario a las políticas de integración económica. Corresponde a la creencia liberal-optimista, que la integración económica favorece automáticamente la armonización e igualdad progresiva de los sistemas sociales nacionales a medida que atañe y sea indispensable para las diferentes etapas de integración.

A pesar de que, con la firma del Tratado de Roma, fracasa el intento de una equiparación general de los estándares sociales, se acepta la política de la igualdad de tratamiento entre hombres y mujeres, se establece como meta la libre circulación de los trabajadores y una regulación a nivel comunitario de la seguridad social y se sienten las bases para el posterior establecimiento de los fondos estructurales.

El crecimiento económico ininterrumpido durante las primeras décadas de la existencia de la CE que se acaba a principios de los 70, respalda a este pensamiento liberal, y resulta que los políticos no se preocupan seriamente de la construcción de una política social comunitaria coherente, al mismo

tiempo que se fortalecen los diferentes regímenes de Estado de bienestar a nivel nacional.

Durante esta época a nivel comunitario se llevan a cabo varias iniciativas motivadas por la convicción de que la mano de obra esté distribuida de manera ineficaz, teniendo como propósito principal mejorar la libre circulación de trabajadores, tanto geográfica como profesional. De hecho, la falta de mano de obra en las industrias ubicadas en estados del norte, como Alemania, Holanda, Bélgica y Luxemburgo, hizo que la migración de trabajadores a nivel comunitario sea no solo deseable políticamente, sino también indispensable económicamente. Consciente de sus propias limitaciones para establecer una política social comunitaria, la Comisión favoreció la cooperación directa entre los diferentes estados miembros en materia de migración.

La integración económica era la preocupación principal tanto de los gobiernos nacionales como de las instituciones comunitarias. Las iniciativas por parte de la CE no hallaron su motivación en la búsqueda de una solución de los problemas sociales pero constituyeron esencialmente un apoyo al desarrollo económico equilibrado y armónico. Por lo demás, durante estos años, el éxito de las primeras iniciativas, que respaldan formalmente a la integración social, dependió ampliamente del auge económico y de la ausencia de desempleo. El resultado de esta negligencia fue una política social común incoherente reducida en la práctica a ciertas actividades puntuales, como por ejemplo las iniciativas que promovieron los fondos estructurales, o los programas de investigación y observación de problemas sociales o laborales.

A finales de los años 60, con la gradual manifestación de la primera crisis económica mundial, el panorama social cambió drásticamente, la forma esencialmente económica y tecnocrática con la cual se había llevado a cabo hasta entonces, la integración europea preocupaba a los habitantes de la CE, que tenían que enfrentar una situación desconocida, caracterizada por un desempleo creciente, una mayor desigualdad social y una progresiva degradación del medio ambiente. Finalmente, con el impacto de la recesión a principios de la década de los 70, que implicó altas tasas de desempleo en general –y juvenil y de larga duración en particular– y un cambio estructural del mercado laboral, se determinó la dirección que iba a tomar la evolución de la política social comunitaria. En una primera instancia se desarrollaron programas de formación y reeducación para superar carencias profesionales específicas y anticuadas y en segunda, con la intención de evitar situaciones problemáticas parecidas en el futuro, se crearon varios centros de monitoreo y análisis de los asuntos sociales relacionados al desempleo.

Hasta hoy, no se ha logrado reestablecer el empleo completo –una situación caracterizada por la ausencia total de desempleo–, la lucha contra el desempleo sigue siendo el objetivo central de la política social comunitaria.

Además, durante esta época se crearon los programas de acción social, dirigidos a ayudar ciertos grupos sociales con necesidades particulares, como por ejemplo los emigrantes y los minusválidos; la política de igualdad de oportunidades entre sexos, y se amplió la legislación comunitaria para dar mayor libertad de actuación a las instituciones europeas, también con respecto a las políticas sociales.

En los años 80, con el ingreso de Grecia, Portugal y España en la CE, el establecimiento de una política social coherente a nivel comunitario tuvo que enfrentar nuevos desafíos, debido a que con la ampliación aumentó significativamente la diversidad estructural de los países miembros y las diferencias en costos laborales.<sup>15</sup> Estos nuevos miembros relativamente menos desarrollados y con menor índice de urbanización, padecían de problemas fundamentalmente diferentes, como por ejemplo la ineficiencia agrícola, el desempleo rural o la falta de calificación de su mano de obra.

En 1986, la Acta Única Europea, AUE, dio nuevas posibilidades a la construcción de una política social europea ampliando el término de la política social y afirmando los derechos civiles, políticos y sociales de los ciudadanos. La idea fundamental de la AUE fue dotar al mercado común, previsto para 1987, de una dimensión social. Fue la primera vez que se intentó anticipar de manera preventiva las probables repercusiones negativas en el ámbito social causadas por el progreso de la integración económica. La necesidad de establecer un cierto equilibrio entre la integración económica y social fue ampliamente reconocida, sin embargo la falta de llegar a un consenso sobre cómo abordar varios problemas sociales concretos impidió la construcción de una política social comunitaria.

A pesar de estas diferentes complicaciones se pueden registrar algunos avances, como la incorporación al Tratado de Roma de los artículos 118A,<sup>16</sup> sobre disposiciones mínimas para la protección de salud y seguridad de los trabajadores y 118B<sup>17</sup> que obligó a la Comisión a fomentar la consulta entre los interlocutores sociales y de una nueva subsección sobre la cohesión económica y social,<sup>18</sup> primordialmente preocupada por la política regional y la ayuda a brindar a los estados miembros menos desarrollados. A nivel comunitario, se iniciaron algunas acciones concretas en el ámbito social, especialmente una serie de iniciativas en el sector educacional, en la enseñanza de lenguas extranjeras y en el intercambio estudiantil, pero las propuestas relativas

15. Rafael Muñoz de Bustillo Llorente y Rafael Bonete Perales, *Introducción a la UE un análisis desde la economía*, Madrid, Alianza, 1997, pp. 175-193.

16. *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, op. cit.*, art. 138 (antiguo art. 118).

17. *Ibíd.*, art. 139 (antiguo artículo 118b).

18. *Ibíd.*, título XVII (antiguo título XIV).

a las condiciones de trabajo no conocieron tal éxito, debido particularmente a una oposición liderada por Gran Bretaña.

En 1989 se firmó la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores<sup>19</sup> por parte de todos los estados miembros, salvo Gran Bretaña. La Carta Social surgió de la necesidad de fortalecer la dimensión social, especialmente en el ámbito de las actividades laborales orientadas a establecer el mercado único.

En 1995, el ingreso de Austria, Suecia y Finlandia, países con sistemas de asistencia social muy desarrollados ayudó a resucitar el interés y el debate sobre la política social a nivel comunitario. Esta ampliación como todas las ampliaciones de la CE, significó un aumento en la diversidad de las tradiciones y de las condiciones económicas y sociales e implícitamente dificultó la tarea de hallar un consenso entre los estados miembros.

En 1992, el Tratado de Maastricht repitió los objetivos sociales expuestos en el Tratado de Roma, pero en términos más extensos y precisos, incluyó temas como el medio ambiente, las diferencias culturales o la protección del consumidor. Aunque no se logró incluir la Carta Social al Tratado debido una vez más a la oposición británica, se decidió añadirla al Tratado como Protocolo sobre la Política Social. Un cambio positivo fue la ampliación del voto mayoritario que con las consecuentes ampliaciones se volvió cada vez más necesario, y que ahora incluye por ejemplo la salud y seguridad en el trabajo o la igualdad de oportunidades en el mercado laboral para hombres y mujeres.

Desde el principio de los años 80 hasta la firma del Tratado de Ámsterdam regularmente se estuvo discutiendo de dar mayor importancia a la política social, pero la concretización de planes sociales se está realizando solamente poco a poco. Finalmente en 1997, con la llegada al poder de un gobierno de izquierda en Gran Bretaña, se abrieron nuevas perspectivas para una política social comunitaria y con la ratificación del Tratado de Ámsterdam la política social se incorporó a los Tratados de la Unión y la misma Carta Social llegó a formar parte de ellos. Los artículos 136 a 145, los antiguos artículos 117 a 122, de las disposiciones sociales ampliaron considerablemente las po-

19. La Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores establece los grandes principios sobre los que se basa el modelo europeo de derecho laboral y, de forma más general, el lugar que ocupa el trabajo en la sociedad. Contiene los siguientes apartados: libre circulación, empleo y retribución, mejora de las condiciones de vida y de trabajo, protección social, libertad de asociación y negociación colectiva, formación profesional, igualdad de trato entre hombres y mujeres, información, consulta y participación de los trabajadores, protección de la salud y de la seguridad en el medio de trabajo, protección de los niños y de los adolescentes, personas de edad avanzada, personas de discapacidad.

sibilidades legales para las instituciones comunitarias, fijando como objeto de la Comunidad y de los estados miembros:

El fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones.<sup>20</sup>

El preámbulo confirma desde 1997 la adhesión de la UE a la Carta Social Europea de 1961 y a la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989 mientras que el preámbulo del Tratado constitutivo de la Comunidad europea hace referencia por primera vez la importancia al progreso social: «fijando como fin esencial de sus esfuerzos la constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblo».<sup>21</sup> Los objetivos principales de la política social respetan los principios de estas dos cartas.

En la actualidad, la política social comunitaria puede parecer una colección heterogénea de políticas aisladas en lugar de una política coherente, hecho que se explica parcialmente por la gran amplitud de la política social moderna, incluye temas tan diferentes, como la protección de los consumidores, la educación y la formación profesional, el empleo, la libre circulación de personas y la inmigración, igualdad de oportunidades entre sexos y el principio de no discriminación,<sup>22</sup> la exclusión social y la cultura. Sin embargo, persiste la dificultad de aplicar las iniciativas comunitarias eficazmente y con precisión; muchos intentos ambiciosos para concretizar la armonización de las políticas sociales fracasan y se limitan posteriormente a la aceptación de principios generales por parte de los estados miembros. Otra característica es el apoyo que la UE da a los programas de investigación o a los esquemas piloto de carácter transnacional.

Generalmente la legislación social europea tiende a ser mínima y respetuosa al controvertido principio de subsidiariedad, el cual, según la interpretación, o permite a las instituciones comunitarias actuar a nivel de la UE solamente si los resultados pueden ser mejores que los conseguidos por acciones aisladas a nivel nacional o defiende la acción simultánea a nivel local, regional, nacional y europeo.<sup>23</sup>

20. *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, op. cit.*, art. 136 (antiguo art. 117).

21. *Ibíd.*, preámbulo, p. 41.

22. *Ibíd.*, art. 13.

23. Brian Bercusson (u.a.), *Soziales Europa-ein Manifest*, Reinbek bei Hamburg, Rowohlt Taschenbuch Verlag, 1996, cap. IV.

A pesar de sus limitaciones de funcionamiento y de la apariencia heterogénea de la política social a nivel comunitario y la mayoría de sus iniciativas y los lineamientos que las guían, se concentran cada vez más en un ámbito directamente relacionado con el empleo.

En el Tratado de Maastricht, la dimensión social de la integración europea realmente cobra importancia con la creación del concepto legal de la Ciudadanía de la Unión. «Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional».<sup>24</sup> Esta establece un vínculo más directo entre los ciudadanos de los estados miembros y la UE. Los artículos 17-22 definen una serie de derechos de orden civil y político, por ejemplo, el: «derecho a circular y residir en el territorio de los estados miembros»,<sup>25</sup> «el derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que reside»,<sup>26</sup> derecho que también se refiere a las elecciones para el parlamento europeo, y el derecho: «a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro»,<sup>27</sup> además se otorga a los ciudadanos europeos el derecho a dirigirse por escrito al parlamento europeo o al Defensor del Pueblo con peticiones para preservar sus derechos.

El derecho a la libre circulación de personas se inscribe en el concepto más amplio del mercado único que comprende además la libre circulación de capitales, bienes y servicios. También este derecho, otorgado a todo ciudadano, refuerza la relación entre la UE y los individuos. Durante los años 50, su propósito de unir la mano de obra y los puestos de trabajo, como por ejemplo mediante la información y consulta de los trabajadores, era fundamentalmente económico.

Últimamente, sus objetivos se vieron obligados a cambiar debido a que la movilidad transfronteriza de la población europea está aumentando y cambiando de naturaleza. Es decir que, mientras que en los años 50 a 70 esta política intentó principalmente facilitar el movimiento de los trabajadores solteros, sin calificación, que se dirigían de las regiones del sur a los centros industriales del norte, hoy se registran unos importantes movimientos a nivel de la UE de otros grupos sociales, como por ejemplo jubilados, estudiantes y familias enteras. Aunque se intentó ampliar la legislación europea para garantizar el derecho de la libre circulación a todos los ciudadanos europeos persisten una serie de obstáculos, algunos contruidos deliberadamente, como por

24. *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, op. cit.*, art. 17.

25. *Ibíd.*, art. 18.

26. *Ibíd.*, art. 19.

27. *Ibíd.*, art. 20.

ejemplo el acceso a puestos de trabajo en los sectores públicos nacionales, y otros de naturaleza lingüística y cultural.

La necesidad de reforzar la legitimidad de la UE mediante políticas preocupadas inmediatamente por las necesidades de los ciudadanos, se volvió inevitable con el rechazo popular de la idea europea durante la ratificación por parte de los parlamentos nacionales del Tratado de Maastricht. Muchos críticos describieron el proceso de integración y el establecimiento del mercado único, como un proyecto del cual se aprovechan las grandes empresas a costo del ciudadano, de sus tradiciones y conquistas sociales. La UE decidió entonces responder dotando a sus instituciones de mayor transparencia y eficacia a fin de acercarse al pueblo europeo.

Una reacción diferente frente a las preocupaciones del ciudadano europeo fue la inclusión de la protección de los consumidores como política comunitaria al Tratado de Maastricht. La UE se compromete a: «... proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses».<sup>28</sup> El desafío central, que se hizo más inminente con el funcionamiento del mercado único, consistió en dar al consumidor unas normas de referencia, a fin de permitirle juzgar de la calidad de los productos o de los servicios que se contratan.

Si bien la carpeta de los problemas abordados por la política social de la UE se ha diversificado, la preocupación principal sigue siendo las altas tasas de desempleo. Contestando a esta preocupación, la mayoría de las facetas de la política social comunitaria, como por ejemplo la libre circulación de los trabajadores, la información y consulta a los trabajadores, o la formación profesional, están íntimamente ligados a la búsqueda de una solución del desempleo.

En 1997 el nivel de desempleo en la UE era del 10,7 por ciento, es decir casi 18 millones de afectados.<sup>29</sup> Esta cifra considerada preocupante por las instituciones comunitarias y nacionales convirtió a la promoción del empleo en cuestión de interés común. El Tratado de Ámsterdam presenta como objetivo el alcance de altos niveles de empleo mediante la elaboración de una estrategia coordinada para el empleo. Estos objetivos se precisan en el título VIII del Tratado constitutivo de la Comunidad europea, consolidado durante la misma conferencia de Ámsterdam, que dice: «Los estados miembros y la Comunidad se esforzarán, de conformidad con el presente título, por desarrollar una estrategia coordinada para el empleo...».<sup>30</sup>

28. *Ibíd.*, art. 153.

29. *Eurostat yearbook-A statistical eye on Europe-Data 1987-1997*, op. cit., p. 322.

30. *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*, op. cit., art. 125.

A pesar de estos avances se vuelve incuestionable que mientras la profundización del mercado único progresa con cierta velocidad, la creación de un mercado laboral único se presenta más difícil y se ve más frecuentemente obligado a afrontar la oposición de algunos estados miembros. Hasta hoy, no se han efectuado reformas sustanciales de los sistemas laborales que apuntan hacia una mayor convergencia; por ejemplo, persisten de un lado grandes discrepancias estructurales entre los sistemas de protección social y en la regulación del sector público y de otro diferencias entre las tasas de empleo y desempleo. Todas se deben al reglamento de los mercados de trabajo que permanece casi exclusivamente en manos de los gobiernos nacionales y frecuentemente el papel de las instituciones comunitarias se ve limitado a la realización de investigaciones, la emisión de recomendaciones y a veces la complementación o co-financiación de iniciativas nacionales.

La Comisión Europea desde las reformas de los fondos estructurales en 1987 da prioridad en términos de gasto a las regiones y los grupos sociales que presentan altas tasas de desempleo, pero por otra parte no tiene poder para iniciar políticas sociales en los estados miembros; solamente tiene la capacidad de ofrecer subsidios a los esquemas nacionales o regionales de políticas de empleo y de formación laboral que corresponden a los lineamientos comunitarios. Su papel es limitado a la intervención indirecta.

Las políticas comunitarias solamente consiguieron cierta dinámica en momentos políticos y económicos problemáticos, cómo la misma creación de la CE, la crisis de 1971, la aplicación del mercado único o la introducción de la moneda única pero nunca mostraron gran sentimiento de innovación, fueron más bien simples y timoratas reacciones frente a los cambios estructurales que se produjeron.

En los últimos años la necesidad para una nueva aproximación al problema del desempleo se basa en dos argumentaciones. En primer lugar, se suele decir que, a lo largo de las últimas tres décadas los estados nacionales de Europa se mostraron incapaces de soportar choques macroeconómicos, como por ejemplo el drástico incremento de los precios del petróleo a principio y finales de los años 70 o las turbulencias en los mercados financieros internacionales en la década de los 80. Aunque el mercado y la moneda única son considerados la respuesta apropiada para estos problemas macroeconómicos, no hay que perder de vista que estos también representan cambios estructurales con potenciales efectos negativos para el progreso social. En segundo lugar, se argumenta que la inhabilidad de manejar las transformaciones de los mercados laborales puede explicar las altas tasas de desempleo debido a que los sistemas europeos de asistencia social no favorecen activamente la reincorporación de los desempleados a la vida laboral.

La actual estrategia europea contra el desempleo se basa en el libro

blanco sobre *Crecimiento, Competitividad y Empleo*, desarrollada en 1993 por Jacques Delors, la cual se refleja en el Tratado de Ámsterdam, y pone de relieve que: «los estados miembros considerarán el fomento del empleo como un asunto de interés común y coordinarán sus actuaciones al respecto...».<sup>31</sup> La política del empleo, cómo se la puede llamar,<sup>32</sup> está constituida de un lado por una serie de elementos de la política social comunitaria y de otro por algunos componentes de la política regional debido a que las regiones de menor desarrollo económico relativo son al mismo tiempo las regiones que presentan las mayores tasas de desempleo y de matrícula escolar.

A fin de respetar la autonomía de los estados miembros pero también para enfrentar de manera apropiada la situación heterogénea del mundo laboral europeo, la política de empleo ha adoptado el principio de subsidiariedad. En este sentido, sus objetivos se persiguen de manera paralela y complementaria a las políticas nacionales de los diferentes estados miembros.

A fin de maximizar su eficacia, la UE, como coordinador supranacional, tiene que relacionar los objetivos de la política regional con los de la política social, pero además tomando en cuenta las iniciativas desarrolladas por los estados miembros y por las autoridades regionales o locales.

A nivel europeo la tendencia actual refleja una constante reducción de las tasas de desempleo. Tales disminuciones se producen de manera muy desigual. Entre febrero 1998 y febrero 2000, mientras que España redujo su tasa de desempleo de 19,4 por ciento al 15,2 por ciento, en Italia, la tasa permaneció casi estable, bajando ligeramente del 11,8 por ciento al 11,2 por ciento.<sup>33</sup> La Comisión quiere lograr una reducción del desempleo al 7 por ciento de la población activa hasta el año 2002, en este sentido se emiten desde 1997 lineamientos para el empleo aplicando su derecho a la coordinación de las políticas nacionales.

En la elaboración de las orientaciones colaboran la Comisión y el Consejo Europeo, y son consultados el Comité Económico y Social, el comité de las Regiones y el Comité de Empleo,<sup>34</sup> finalmente es en el seno del Consejo que se coordinarán las actuaciones.<sup>35</sup> Estos procedimientos confirman que hasta hoy la política europea del empleo no tiene capacidades legales de carácter supranacional.

Con respecto a los recursos financieros la situación se presenta de manera muy diferente. En 1999, la política regional comunitaria recibió el 36 por

31. *Ibíd.*, art. 126.

32. Muchos autores incluyen la política del empleo dentro de la política social y no la consideran una política autónoma.

33. [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

34. *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, op. cit.*, art. 128.

35. *Ibíd.*, art. 136.

ciento<sup>36</sup> del presupuesto comunitario, esencialmente estos recursos se ponen a disposición de los diversos fondos estructurales que constituyen las principales herramientas de la política regional. Estos son: el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Orientación», el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEDR, y con mayor relevancia para este estudio, el Fondo Social Europeo, FSE.

El FSE se creó con la firma del Tratado de Roma.<sup>37</sup> Inicialmente su objetivo era facilitar la migración de trabajadores del sur de Italia a regiones de la CE con escasez de mano de obra. En 1971 los recursos del fondo se ampliaron y su asignación se flexibilizó a fin de contestar eficazmente a los nuevos problemas estructurales, principalmente el aumento drástico de las tasas de desempleo causado por la crisis petrolera y para adaptarse a las necesidades diversas de grupos sociales y regiones particulares.

El FEDR se estableció en 1975 con la intención de complementar la tarea cada vez más difícil y diferenciada del FSE. Este fondo: «estará destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales (...) mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive».<sup>38</sup> La evolución general de la CE, sus ampliaciones, los cambios económicos y institucionales, inevitablemente implicaron reformas significativas para los fondos estructurales.

La reforma de 1989 fue de importancia particular, en ese entonces la intención inmediata consistía en limitar los impactos sociales negativos que supuestamente iba a implicar la progresiva conformación del mercado único. Dicha reforma sentó las bases para la adaptación de las políticas comunitarias, social y regional y los cambios posteriores de la UE, como por ejemplo la adhesión de Austria, Suecia y Finlandia en 1995 y la unión monetaria en 1999.

En 1993 se creó el Fondo de Cohesión para apoyar a los estados de menor desarrollo relativo, como Grecia, Portugal, España y Irlanda, en el proceso de integración económica y limitar los efectos sociales negativos. Una de las intenciones principales de este fondo consiste en facilitar, en los países mencionados, las reformas estructurales indispensables para cumplir con los criterios de convergencia para la unión monetaria.

Mientras que la función de los demás fondos estructurales está dirigida a contribuir al ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en

36. Ali M. El-Agraa, *The European Union: History, Institutions, Economics and Policies*, Great Britain, Prentice Hall Europe, 1998, p. 378.

37. *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*, op. cit., art. 123.

38. *Ibíd.*, art. 160.

reconversión.<sup>39</sup> El FSE, tiene objetivos «no-regionales» tendientes a fomentar: «las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como a facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales».<sup>40</sup>

El fondo apoya iniciativas comunitarias como *Youthstart*, para facilitar el acceso de menores de 20 años a la educación, *Horizon* a fin de insertar a gente minusválida al mundo laboral y los sistemas de educación regular, *Adapt* que está dirigida a reconversión laboral de desempleados de larga duración o *Now* para promover la igualdad de acceso de la mujer a los puestos de trabajo y de educación. También el FSE dedica una parte importante de su presupuesto al apoyo de esquemas transfronterizos y experimentos innovadores en la creación de puestos de trabajo.

En síntesis, la función principal del FSE consiste principalmente en promover la adaptabilidad de la mano de obra en desempleo a las necesidades del mercado laboral.

Con frecuencia, los fondos estructurales realizan sus acciones en combinación con los programas del Banco Europeo de Inversiones, BEI,<sup>41</sup> que normalmente proporciona la parte principal para los presupuestos de grandes proyectos infraestructurales en transporte, energía y telecomunicación a fin de promover el desarrollo y la integración económica de la UE, además, tiene como uno de sus objetivos financiar: «proyectos para el desarrollo de las regiones más atrasadas».<sup>42</sup>

Los objetivos principales de la estrategia europea para el empleo son el alcance de altas tasas de empleo y la reducción masiva del desempleo. El llamado «Proceso de Luxemburgo» persigue estos objetivos mediante el planeamiento, el monitoreo, el análisis y el reajuste permanente de la situación sociolaboral y de las políticas de empleo de los diferentes estados miembros. En tal sentido, la Comisión y el Consejo proceden anualmente con el establecimiento de lineamientos sobre el empleo que incluyen objetivos concretos,

39. La ayuda financiera de los fondos estructurales se distribuye persiguiendo 6 objetivos: 1. asistencia a regiones de menor desarrollo relativo; 2. reestructuración a regiones afectados por declive industrial; 3. lucha contra el desempleo de larga duración, facilitando la integración al mercado laboral de jóvenes, gente expuesta a la exclusión económica y social, y promoviendo la igualdad de oportunidades entre sexos; 4. adaptación de la mano de obra a los cambios industriales y cambios en el sistema productivo; 5. aceleración de la reestructuración de la agricultura y pesca y desarrollo de áreas rurales; 6. asistencia al desarrollo de regiones con bajos índices de población.

40. *Ibíd.*, art. 146.

41. *Ibíd.*, art. 267.

42. *Ibíd.*

los cuales se incluyen en el plan nacional de acción elaborado por cada Estado miembro. Estos lineamientos se basan en cuatro ejes:

- a) La empleabilidad consiste en asegurar que la mano de obra pueda desarrollar las capacidades adecuadas para aprovechar de las oportunidades de empleo en un mundo de rápida evolución.
- b) El apoyo al empresariado para facilitar el establecimiento de pequeñas y medianas empresas, PYME y el empleo de personal por estas.
- c) La adaptabilidad que intenta reconciliar mediante la reorganización de los mercados de trabajo, la seguridad y flexibilidad laboral.
- d) La igualdad de oportunidad entre sexos.

La estrategia europea para el empleo favorece el «pacto sobre el empleo» el cual define que la política de empleo no es solamente la responsabilidad de los gobiernos o de las instituciones comunitarias sino que los demás actores sociales, regionales y locales y las ONG tienen que comprometerse activamente para alcanzar los diversos objetivos.

Según el análisis de lo anteriormente dicho se puede concluir que en el caso de la UE la dimensión social del proceso de integración se desarrolló principalmente como apoyo estructural a la integración económica.<sup>43</sup>

Desde que en 1970, las tasas de empleo se redujeron gradualmente y las tasas de desempleo aumentaron, las iniciativas comunitarias en el ámbito social se volvieron cada vez más complementarias a las reformas de los mercados laborales. A pesar de los frecuentes discursos políticos de buena intención, muchos actores sociales están preocupados que estas reformas vayan a resultar en una adopción gradual de un mercado laboral flexible, basado en el modelo norteamericano.

Frecuentemente la realización de la política social comunitaria sigue bloqueada por la ideología dominante del neoliberalismo y sus requisitos económicos, sin embargo, existe la convicción entre políticos y académicos de que los asuntos económicos y sociales deberían tratarse con igual importancia, dado que en el futuro resulta difícil imaginar la UE sin un mayor compromiso por parte de ella para los derechos de sus ciudadanos y la democratización de sus instituciones.

Esta visión está confirmada por Pedro Solbes, miembro de la Comisión Europea, el cual enfatiza que: «el reto de la construcción europea no puede agotar su significado en el ya imparable proceso de convergencia económica

43. Solamente los artículos 2 y 3 de los Tratados consolidados dan mayor importancia a metas sociales, como la protección social o cohesión social, pero a pesar de todo permanecen altamente retóricos.

e institucional. Es fundamental, si queremos afrontar de una manera realista la idea de Europa, que sentemos las bases de una ciudadanía europea».<sup>44</sup>

En resumen, ellos defienden la idea de que el futuro éxito de la UE, que ha logrado hasta este momento una integración económica y política substantiva entre los estados miembros, depende ahora de avances más claros y concretos en la integración social, la cual siempre ha desempeñado un papel secundario en la construcción europea. En contrapartida, la evolución actual parece ir en la dirección opuesta.

La necesidad de procurar a la UE una dimensión social se basa sobre tres argumentos, el primero está íntimamente ligado a la historia de los países europeos. A lo largo de los siglos XIX y XX Europa vivió su proceso de modernización caracterizado de un lado por los conflictos de la lucha de clases y del otro por la creación de identidades colectivas durante el cual la sociedad industrial y sus dimensiones sociales se formaron.

La polémica alrededor de los derechos sociales de los trabajadores y posteriormente de los ciudadanos en general siempre ha sido una preocupación central para los políticos de cualquier orientación ideológica y lo sigue siendo hasta hoy, como lo afirmó este año una vez más la campaña electoral griega.<sup>45</sup> Esta tradición europea de los derechos sociales no tardó a imponerse a la legislación de la UE en artículos 17-22 del Tratado constitutivo de la Comunidad europea, los cuales establecen los derechos de los ciudadanos de la UE.<sup>46</sup>

Considero oportuno señalar que los derechos sociales se basan en la realidad socioeconómica y consecuentemente tienen que ser modificables para ser efectivos. Al respecto, se permite a las instituciones europea: «...adoptar disposiciones encaminadas a completar los derechos previstos en la presente parte...»<sup>47</sup> La formulación inicial puede parecer bastante general e inútil, pero este artículo permite la modificación posterior de los derechos otorgados tanto frente a un cambio de la situación real como frente a un replanteamiento ideológico.

La inclusión de los derechos sociales en los Tratados consolidados afirma que hoy, los estados miembros de la UE, dejando de lado sus particulares y diversas evoluciones, comparten la búsqueda de ideales similares, como la igualdad y la democracia, la emancipación de la mujer, la calidad de vida o la protección ambiental.

44. Cita reproducida en el artículo «Un retrato de Europa», publicado en *El País*, viernes 11 de febrero de 2000.

45. [www.elpais.es](http://www.elpais.es), sábado 8 de abril, artículo «La derecha amenaza la hegemonía socialista en las elecciones de Grecia».

46. *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*, op. cit., arts. 17-22.

47. *Ibíd.*, art. 22.

La necesidad de la legitimación por parte de los políticos, tanto a nivel comunitario como nacional o regional, frente a su electorado, surge de la misma evolución histórica y fue de acuerdo con esta necesidad que se desarrollaron los modelos de la socialdemocracia y del Estado de bienestar. Estos últimos se generalizaron después de la segunda guerra mundial en Europa e intentaron mantener la paz social mediante el establecimiento de un equilibrio entre la libertad de las fuerzas del mercado y la reglamentación estatal a través del diálogo y del compromiso social. La reforma que aspiraba a conceder a las instituciones de la UE una mayor transparencia y un funcionamiento más democrático incluida en el Tratado de Maastricht, también tiene sus orígenes en la búsqueda de cierta legitimidad social.

El segundo argumento que relaciona el primero al tercero, toma como punto de partida la construcción socio-cultural heterogénea de la UE. Un alto grado de diversidad social y cultural pone en duda la posibilidad de crear una estabilidad económica y monetaria a nivel comunitario, particularmente cuando los diferentes estados miembros divergen demasiado en puntos esenciales como la estructura de la economía o del mercado laboral, del nivel de vida o de la seguridad social. Es pertinente tomar en cuenta que, aunque exista una regulación común de la economía política, los cambios de los sistemas de empleo siguen siendo condicionados de un lado por la historia socio-cultural nacional y del otro por la política familiar y social, sin embargo, tanto estos factores como la economía determinan la evolución de los mercados laborales.

El tercer argumento a favor de una política social comunitaria, de naturaleza económica, critica que: «una alta y estable tasa de empleo y mercados de trabajo que funcionan no han sido aceptados como criterios de convergencia aunque constituyeron hasta hoy el fundamento de una política económica eficaz».<sup>48</sup> Según este razonamiento, los criterios de convergencia establecidos por el Tratado de Maastricht para la introducción de la moneda única, justificados por la teoría clásica, son insuficientes para garantizar un equilibrio macro-económico en y entre los estados miembros. Así por ejemplo, será difícil argumentar que un país que cumple con todos los criterios de convergencia pero que sigue teniendo altas tasas de desempleo, goce de un tal equilibrio.<sup>49</sup>

Las tasas de desempleo europeas siguen bajando de manera continua desde 1992 cuando se fijaron los criterios de convergencia. Contrariamente a las expectativas, no resta importancia a este argumento porque de un lado las tasas siguen relativamente altas y del otro su reducción se debe tanto a la situación internacional favorable a la creación de empleo, como a la desregula-

48. Brian Bercusson (u.a.), *op. cit.*, capítulo 2.3, traducción mía.

49. *Ibid.*, capítulo 2.2.

ción de los mercados de trabajo. Este último factor trae consigo nuevos desequilibrios sociales como la creación de puestos de trabajo de baja calidad u a tiempo parcial o una mayor inseguridad laboral, que tienen que ser enfrentados por nuevas iniciativas a fin de evitar la exclusión social.

Con la unión monetaria los estados miembros transfirieron importantes competencias políticas del ámbito nacional a instituciones supranacionales, por ejemplo el Banco Central Europeo, BCE, fija ahora las tasas de interés y el tipo de cambio. Tomando en cuenta la diversidad de las estructuras de las economías nacionales, de la estructura y del funcionamiento de los mercados de empleo y de los problemas que los acompañan, se hace evidente que una política centralizada no puede satisfacer a todos. Amputados de una serie de políticas, tradicionalmente utilizadas para combatir la inflación o el desempleo, los estados miembros tendrían también que coordinar sus políticas sociales y de empleo.

Últimamente se discute sobre la posibilidad que una imposición de normas sociales mínimas a nivel europeo ayudaría de un lado a evitar políticas de competencia desleal, «dumping social», que se vuelve posible por las grandes diferencias que existen entre los diferentes sistemas nacionales de protección social y del otro contribuiría al desarrollo de la competitividad económica.

La idea central consistiría en perseguir en el ámbito europeo una política de altos sueldos y de alta productividad para de esta manera evitar toda estrategia de sueldos bajos. Si hasta hoy el interés nacional era al origen de la reticencia de los estados nacionales de aceptar una reglamentación comunitaria de sus políticas sociales, algún día este mismo les impondrá aceptar una política social común mínima a fin de defender sus mercados de trabajo.

En la misma línea de argumentación, el acompañamiento de la integración económica por políticas sociales comunes o por lo menos una coordinación de estas, se vuelve necesario por los posibles efectos negativos que puede tener la integración europea para ciertas regiones geográficas para grupos sociales específicos o para algunos sectores económicos. Estos efectos negativos, llamadas «consecuencias distribucionales»,<sup>50</sup> se tienen que evitar en la medida de lo posible y en el caso de que no lo sean se tienen que aplicar políticas de compensación. El mantenimiento de la estabilidad económica y de la cohesión social será el objetivo central para estas políticas.<sup>51</sup>

Por último, quiero señalar que a partir de los años 50, el modelo social

50. M. Alberta Sbragia (ed.), *Europolitics: Institutions and policymaking in the «new» European Community*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1992, Peter Lange, Chapter 7: The politics of the social dimension, pp. 225-257.

51. Brian Bercusson (u.a.), *op. cit.*, capítulo 3.3.

europé, caracterizado por su desempeño con respecto a la defensa de la cohesión social, ha sido desarrollado de manera casi exclusiva en el ámbito de los estados nacionales. Las políticas sociales pueden tener efectos importantes sobre los niveles de las desigualdades sociales, de la pobreza y del desempleo siempre cuando se tomen en cuenta las condiciones sociales y económicas reales, y que estén formuladas de manera coherente y universal.

La realidad, es otra: el replanteamiento de los principios de la izquierda europea que parece más bien una pérdida de rumbo, la creciente importancia del mercado libre, especialmente con respecto a la atribución de los beneficios generados, y últimamente la falta de orientación política de la UE, dificultan el establecimiento de una política social comunitaria.

En un futuro próximo, es poco probable que, en el ámbito de lo social, las iniciativas comunitarias se desvíen del principio de subsidiariedad por una política de armonización de las normas sociales.

La tendencia que ya se iba confirmando durante las últimas décadas probablemente va a persistir en los años a venir. Esta última se distingue por ser cada vez más complementaria a las fuerzas del mercado libre por concentrarse principalmente en la política de empleo y en la resolución de otros problemas relacionados al empleo, como la libre circulación, la educación, la formación vocacional, la migración internacional, etc.

## CAPÍTULO II

# Las políticas sociales en la Comunidad Andina de Naciones, CAN

El presente Acuerdo tiene por objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar el crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano.

Asimismo, son objetivos de este Acuerdo propender a disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional; fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros.

Estos objetivos tienen la finalidad de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión.<sup>1</sup>

El esquema de integración andina nunca llegó a los niveles que hubieran hecho imperativo unos cambios sustanciales en la legislatura social de los países andinos. Desde la firma del Acuerdo de Cartagena, estaba formalmente prevista la armonización de las políticas económicas y sociales, se instauraron las instituciones y los convenios necesarios para tal proceso.

Los importantes cambios que se evidenciaron en el ámbito internacional después de la década perdida, ponen de relieve que la preocupación central ya no consiste tanto en armonizar las políticas sociales de los estados miembros de la CAN para enfrentar los retos del proceso de integración, cuanto en garantizar a los pueblos andinos derechos sociales mínimos frente a un deterioro progresivo de su situación socioeconómica. A partir de esta nueva aproximación a lo social, la aplicación de las políticas sociales se limita normalmente a programas focalizados y compensatorios.

El documento más completo y amplio a este respecto es la Carta Social Andina, CSA, aprobada por el parlamento andino en 1994 y revisada durante la Segunda Cumbre Social Andina en 1999, con la intención de convocar tanto a los políticos como a los actores de la sociedad civil para buscar una

1. *Acuerdo de Cartagena, op. cit.*, art. 1.

solución a la situación social preocupante que rige en todos los países andinos.

La CSA manifiesta la preocupación por los efectos sociales de las políticas aperturistas de los estados miembros que buscan la inserción en la economía mundial mediante la liberalización radical de sus economías nacionales. Consecuentemente, la necesidad de la flexibilización laboral, el replanteamiento de los sistemas de protección y seguridad social, así como la desregulación de los mercados de trabajo, no son causadas por una profundización del esquema de integración regional, sino por la voluntad de los países andinos de integrarse, también unilateralmente, a la economía mundial.

Como señalé anteriormente, frente a un aumento de la pobreza y indigencia, la CSA se limita a establecer un catálogo de los derechos sociales mínimos, es decir un compromiso con los principios universales de la democracia y de los derechos humanos<sup>2</sup> y a recopilar las recomendaciones generales de otros organismos internacionales a propósito de los derechos humanos, de los derechos de la mujer, del niño y de los pueblos indígenas.<sup>3</sup> Aún, el cumplimiento con estos principios generales resulta difícil frente a las actuales circunstancias económicas y sociales que se presentan en los países andinos, debido a que frecuentemente se enfrentan a los principios del neoliberalismo imperante que llevan implícitas las políticas de reducción del gasto público y de privatización y por lo tanto una mayor concentración del ingreso y aumentos de la marginación socio-económica en el peor de los casos.

Los estados nacionales obligados a garantizar la estabilidad económica a fin de atraer capitales extranjeros, tienen que pasar de alto recomendaciones como la respectiva a la destinación de: «porciones importantes del gasto público al combate de la pobreza crítica, para asegurar el derecho a la alimentación, a la salud, a la vivienda, a la educación, al trabajo y a la seguridad social».<sup>4</sup>

El parlamento andino acepta las reformas estructurales llevadas a cabo en los países andinos como medida necesaria para reactivar el crecimiento económico; considera que este último no puede ser suficiente para lograr una disminución de las tasas de desempleo y una alza de los ingresos reales.<sup>5</sup> Desafortunadamente, el parlamento andino, órgano deliberante de la CAN, no tiene capacidad decisoria y solamente puede emitir sugerencias sobre el camino que tendría que tomar el proceso de integración, de manera que en el me-

2. Pedro M. González Marín, *La Carta Social Andina, algunos elementos para su análisis*, Caracas, Fundación Friedrich Ebert / Proyecto Regional Sindical, 1994, arts. I,1 a I,4.

3. *Ibíd.*, arts. I,2; III,1; IV,15; V,24 a V,28.

4. *Ibíd.*, art. II, 9.

5. *Ibíd.*, p. 28.

jor de los casos se puede considerar a la CSA como un código de conducta para los gobiernos nacionales que no obedece a ningún compromiso.

Antes de analizar la evolución de la dimensión social de la CAN, considero relevante señalar que se puede diferenciar por los conceptos político-económicos sobre los cuales se fundamenta el proceso de integración, entre una primera etapa, que se identifica con al modelo de sustitución de importaciones y la planificación del desarrollo industrial, basada en el desarrollo hacía adentro mediante el intento de construir un mercado interno de consumo, y un segundo período que adopta el concepto de regionalismo abierto.

El regionalismo abierto se entiende como:

Aquel que surge de conciliar la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. Lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y que las complementen.<sup>6</sup>

Bajo estos presupuestos conceptuales, el desarrollo del mercado interno está reemplazado por el establecimiento de nuevas corrientes de comercio con el resto del mundo como objetivo principal. La CAN ya no constituye un fin en si mismo sino que llega a ser para sus estados miembros un simple eslabón para la integración mundial.

Esta diferenciación es de suma importancia debido a que implica importantes cambios en la dimensión social del proceso de integración, mientras que el modelo de sustitución de importaciones favorece, al menos formalmente, la constitución de una comunidad de naciones en la cual la integración económica y social se hallan en cierto equilibrio, en tanto que el regionalismo abierto favorece principal y fundamentalmente a la integración económica.

La visión federalista de una comunidad andina dirigida por instituciones supranacionales dio paso a una organización intergubernamental del proceso de integración, culminando en el establecimiento de la Cumbre Presidencial Andina, como: «máximo órgano del Sistema Andino de Integración».<sup>7</sup> No obstante, hasta hoy, el uso retórico de las visiones y de los principios federalistas sigue presente en los discursos políticos y académicos.

Las bases que permiten el desarrollo de una política social comunitaria se hallan en el Acuerdo de Cartagena, suscrito en 1969, donde se estable-

6. CEPAL, *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL, textos seleccionados*, vol. I, Chile, CEPAL / Fondo de Cultura Económica, 1998.

7. Comunidad Andina, *Codificación del Acuerdo de Cartagena, decisión 406*, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 1997, art. 11.

ce que la finalidad de la integración andina consiste en: «procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión»,<sup>8</sup> que tiene que alcanzarse mediante «la armonización gradual de políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales en las materias pertinentes».<sup>9</sup>

A pesar de la intención para fortalecer el progreso social, el Acuerdo de Cartagena da la prioridad a la consolidación de la integración económica entre los diferentes estados miembros mediante políticas económicas y comerciales, como por ejemplo, la formación de un régimen de programación industrial, la aplicación de un programa de liberalización y de un arancel externo común etc. Al mismo tiempo se considera la dimensión social de la integración y el progreso social de sus habitantes como elementos implícitos al desarrollo económico. En este sentido, las propuestas del modelo de sustitución de importaciones en que se basa el Acuerdo de Cartagena para fomentar el desarrollo económico auto-sustentado e independiente, comparten con las ideas liberales de hoy, la convicción de que el desarrollo económico constituye una condición necesaria del bienestar social.

Hasta su reforma conceptual el Acuerdo de Cartagena era un documento político que se planteaba una verdadera unión económica entre los países integrantes para superar su situación de dependencia externa en materia de capitales, tecnología e inversión extranjera, así por ejemplo, las empresas transnacionales se vieron sometidas a amplias regulaciones. El tipo de integración regional que propuso el Acuerdo de Cartagena, es decir proteccionista y cerrada, le privó a la CAN del aval político de los Estados Unidos, opuesto a todo tipo de limitación contrario a la libre circulación de productos y capitales.

Aparte de la formulación de objetivos generales, se incluyen en el Acuerdo de Cartagena algunas propuestas concretas para consolidar la dimensión social del proceso de integración. Por ejemplo, el primer intento de impulsar y asegurar la participación de la sociedad civil en el esquema de integración se da mediante el establecimiento del Comité Asesor Económico y Social, CAES, integrado principalmente por empresarios y sindicalistas.

En 1983, este comité se dividió con la intención de facilitar su funcionamiento. Se estableció de un lado el Consejo Consultivo Empresarial Andino, CCEA, y del otro el Consejo Consultivo Laboral Andino, CCLA, cuya contribución al fortalecimiento de la integración andina ha sido mínima. Solo recientemente el CCEA que dispone de una mejor articulación y organización, ha manifestado mayor interés y un grado más alto de participación en el proceso de integración.

8. *Ibíd.*, art. 1.

9. *Ibíd.*, art. 3.

El funcionamiento de la CAN se presentó –y sigue presentándose– como fundamentalmente tecnocrático y deja poco espacio para la actuación de la sociedad civil. Se intentó contrarrestar el creciente alejamiento entre las instituciones comunitarias y los habitantes de la subregión mediante la decisión de que tanto los integrantes de los consejos consultivos tienen que ser votados directamente por organizaciones representativas,<sup>10</sup> como que los miembros del parlamento andino se elijan por sufragio universal.<sup>11</sup> El objetivo consiste en asegurar mayor representatividad a las instituciones comunitarias de participación ciudadana y implícitamente procurar mayor legitimación social a la dimensión económica y política de la integración andina.<sup>12</sup> Es de notar, que persisten una serie de limitaciones, por ejemplo faltan mecanismos de convocatoria para varios grupos de la sociedad civil, como las poblaciones indígenas o los consumidores.

En Cartagena, en 1999, durante el XI Consejo Presidencial Andino, se enfatiza nuevamente la importancia del papel de los empresarios y trabajadores en el proceso de integración y se instruye el reforzamiento de sus mecanismos de participación, el trabajo de los Consejos Consultivos.<sup>13</sup> Mientras, hay solamente una vaga e imprecisa referencia a los demás actores sociales y económicos: «para que depositen en la Comunidad Andina la confianza necesaria para garantizar el aumento de los flujos de comercio, de la inversión, del empleo y de la calidad de vida».<sup>14</sup>

Se concluye entonces, que hasta hoy no existen los mecanismos apropiados para fomentar la participación de la totalidad de la sociedad civil en el proceso de integración.

Durante la década de los 70, se concretaron los primeros esfuerzos comunes en el ámbito de lo social por medio de la firma de tres convenios, que tenían como intención impulsar la integración en materias pertinentes, como la salud, la educación y el trabajo.

El Convenio Simón Rodríguez,<sup>15</sup> de integración sociolaboral, tiene como objetivo la armonización de las normas jurídicas laborales y de la seguridad social, a fin de facilitar la migración laboral, que se esperaba iba a provocar el desarrollo industrial.

Los objetivos del convenio son de naturaleza ideológica asistencialis-

10. *Ibíd.*, art. 44.

11. *Ibíd.*, art. 42.

12. *Ibíd.*, art. 44.

13. Comunidad Andina, *XI Consejo Presidencial Andino, Acta de Cartagena*, Cartagena de Indias, Secretaría General de la Comunidad Andina, 1999, art. 14. ([www.Comunidadandina.org](http://www.Comunidadandina.org)).

14. *Ibíd.*, art. 15.

15. El Convenio Simón Rodríguez fue suscrito el 26 de octubre de 1973 en Caracas.

ta, lo que dificulta su funcionamiento al aplicarse las políticas de ajuste. De todos modos, ya previamente, la imposibilidad de hallar consenso sobre sus puntos elementales y el hecho de que nunca se produjeron los grandes desplazamientos de recursos humanos esperados causó su paralización prematura. El establecimiento del Mercado Común Andino, previsto para el año 2005, favorece nuevamente la redinamización de este convenio para garantizar el derecho a la libre circulación de personas.

Con el objetivo de fomentar el conocimiento mutuo y la fraternidad entre los pueblos, se establece el convenio Andrés Bello,<sup>16</sup> que no solamente está integrado por los cinco países andinos, sino también por Chile, España, Panamá, y desde 1998 por Cuba.

Debido a la amplitud y diversidad de sus áreas de actividad, cubriendo la cooperación en el ámbito de la educación, de la ciencia, de la tecnología y de la cultura, dispone de varias entidades especializadas, como el Instituto Andino de Artes Populares, el Instituto Internacional de Integración y el Instituto de Transferencia de Tecnologías Apropriadas. Esta dispersión constituye junto a la crónica insuficiencia de recursos financieros el problema principal del convenio.

El Convenio Hipólito Unanue<sup>17</sup> está integrado por los estados miembros de la CAN y Chile, sus actividades, de débil desempeño, están destinadas al mejoramiento de las condiciones de salud de las poblaciones andinas.

Los pocos avances concretos que se pueden registrar en el área de salud se realizaron gracias al apoyo técnico y financiero de otros organismos internacionales, como la Organización Mundial de Salud, OMS. Considerando las grandes carencias que existen en la región en el ámbito de la salud, resulta inminente el mejoramiento y la ampliación de la cobertura de los servicios básicos a nivel nacional y queda evidente que gran parte de las actividades propuestas por este convenio son más bien de rescate o de prestigio que de carácter práctico y preventivo.

Entre otras instancias del proceso de integración andino, la Corporación Andina de Fomento, CAF, está integrada por los estados miembros de la CAN, varios países latinoamericanos, bancos privados, entre otros. Sus funciones consisten en el financiamiento de proyectos infraestructurales, de transporte, energía y telecomunicación con el fin de promover el desarrollo económico de la subregión. Cabe señalar la existencia de la CAF por el impacto positivo indirecto que sus inversiones productivas pueden tener sobre el desarrollo social.

A lo largo de su existencia el proceso de integración andina ha sido

16. El Convenio Andrés Bello fue suscrito el 31 de enero de 1970 en Bogotá.

17. El Convenio Hipólito Unanue fue suscrito el 18 de diciembre de 1971 en Lima.

siempre muy vulnerable a las influencias externas y se ha visto afectado por diferentes situaciones económicas internacionales difíciles, como la crisis de la deuda. Además, en su ubicación periférica en la economía mundial está al origen de varias desventajas estructurales. Concomitante a ello, existen también una serie de factores políticos y económicos internos corresponsables de la situación social actual, por ejemplo la incapacidad de aprovecharse de momentos de auge económico para aplicar políticas sociales coherentes y eficaces a fin de que se puedan sentar las bases de un futuro bienestar social.

El conjunto de estas complicaciones impidió el desarrollo adecuado de la dimensión social del proceso de integración, tanto con respecto a la cooperación entre los estados miembros como con respecto a la coordinación concreta de las políticas sociales nacionales. Al mismo tiempo, el establecimiento de una política social comunitaria mediante una armonización de las políticas sociales nacionales previsto en el Acuerdo de Cartagena no resultó ni factible ni tampoco necesario, debido al avance mínimo del proceso de integración. Las divergencias entre los estados miembros, las influencias de la economía y política mundial sobre la evolución del proceso de integración se reflejan inevitablemente en sus convenios sociales.

Las causas del desempeño limitado e insatisfactorio, de origen interno, han sido fundamentalmente la falta de apoyo financiero y político por parte de los países miembros y el carácter mismo de las propuestas, a veces demasiado ambiciosas, desvinculadas de la realidad andina. Asimismo, el tratamiento aislado de cada problema social por medio de convenios especializados, tiene como consecuencia la división de las instituciones sociales comunitarias y por lo tanto vuelve improbable el posterior establecimiento de una política social coherente a nivel comunitario. La dimensión social del proceso de integración andina se caracteriza por la ausencia de una estrategia sostenida, que guíe las políticas sociales comunitarias de una manera clara.

A lo largo de los años, se ha conformado progresivamente, un complejo sistema institucional en el cual parece que existe, además de todos los convenios y de los consejos ya mencionados, una instancia comunitaria para cada problema social como el Consejo de Asuntos Sociales, el Consejo de Salud, el Instrumento Andino de Seguridad Social y el Instrumento de Migración Laboral, y el Instituto Laboral Andino. A pesar de esta riqueza institucional, los resultados prácticos son casi inexistentes.

Después de estos primeros avances modestos, que se podían realizar por una coyuntura económica favorable, llegó al principio de la década de los 80, un período de estancamiento total del esquema de integración andina. Ante la recesión mundial que implicó para los países andinos la ausencia de flujos financieros, agravada por el pago de la deuda que significó una salida neta de capitales, la caída de los precios de sus exportaciones y el aumento del

costo de sus importaciones, cada país se concentró en sus propios problemas buscando de manera individual una salida, aumentando su protección frente a los demás estados miembros de la CAN, al mismo tiempo que se iban abriendo al resto del mundo. La drástica reducción del gasto público que sostiene de manera fundamental la cohesión social y el nivel de bienestar social, se concretizó rápidamente en la supresión del presupuesto para las iniciativas sociales a nivel comunitario y nacional, pues la dimensión real de la pobreza e indigencia en la subregión se presentó sin atenuantes.

En 1987, el Protocolo Modificador de Quito intentó recobrar la voluntad de la integración regional por medio de una adecuación del modelo original del proceso de integración andino a la nueva realidad internacional; la contradicción entre el alto nivel de compromisos y el bajo nivel de cumplimientos resultó de por sí un cuestionamiento de la viabilidad del propio modelo socioeconómico propuesto por el Acuerdo de Cartagena. El antiguo modelo de sustitución de importaciones fue reemplazado de manera radical y definitiva por la apertura comercial, la flexibilización y desregulación de los mercados.

Como reacción frente al empeoramiento de las condiciones sociales durante los años 80 y el desinterés de la sociedad civil en la CAN, se incorporó al Acuerdo de Cartagena un capítulo sobre Cooperación Económica y Social con énfasis en la cooperación comunitaria para eliminar la pobreza, lograr la justicia social, fortalecer la participación ciudadana en el proceso de integración y por último para afirmar la identidad cultural andina.<sup>18</sup>

Desafortunadamente, el Protocolo de Quito constituyó únicamente una repetición formal de buenas intenciones al reafirmar: «los Países Miembros coordinarían sus planes de desarrollo en sectores específicos y armonizarían gradualmente sus políticas económicas y sociales...»,<sup>19</sup> careció de ideas originales y de iniciativas concretas.

Las pocas iniciativas que realmente significaron un progreso de la dimensión social de la integración andina, se originaron en la propia sociedad civil, y además fueron casi exclusivamente los empresarios andinos quienes al crear el comercio intrarregional, aumentaron su participación en el modelo de integración generando sus propios espacios organizativos.<sup>20</sup>

El aporte principal del Protocolo Modificador de Quito a la integración andina ha sido sentar las bases para el posterior crecimiento económico y comercial de la CAN, adoptando una nueva estrategia de la liberalización, desregulación y apertura a la inversión extranjera, ajustando de esta manera la

18. *Acuerdo de Cartagena, op. cit.*, cap. XIV, art. 148.

19. [www.Comunidadandina.org](http://www.Comunidadandina.org).

20. Pedro M. González Marín, *op. cit.*, p. 18.

visión comunitaria del desarrollo a la visión ya prevaleciente en los diferentes países miembros.

A partir de 1989, con las primeras Cumbres Presidenciales Andinas, el proceso de integración andina recobra cierta dinámica y con esta renace la esperanza para una actuación más concreta en el ámbito de lo social. El diseño estratégico elaborado por los presidentes andinos durante este año se limitó a incentivar el mejoramiento del intercambio comercial entre los países de la CAN y de su articulación más estrecha al mercado mundial. Sin grandes cambios, las referencias a la dimensión social del proceso de integración resultaron una vez más imprecisas, generales y retóricas.

Las Cumbres Presidenciales Andinas celebradas semestralmente entre 1989 y 1992, avanzan con relativa velocidad en el proyecto de integración subregional. Esta dinámica se refleja por lo menos en el aumento sostenido del comercio intrasubregional y la constitución de la Zona de Libre Comercio y a pesar de que se había planteado una mayor atención a la dimensión social, estos progresos registrados en la integración económica no se vieron acompañados por una cooperación más estrecha, ni tampoco por una mayor coordinación de las políticas sociales a nivel comunitario. En 1991, los presidentes consintieron en favorecer la participación laboral en el proceso de integración y en este sentido a coordinar los sistemas nacionales de seguridad social, pero debido a varios acontecimientos, estos proyectos todavía no se han podido concretizar.

La inestabilidad política en Venezuela causada por dos intentos de golpe de Estado, la disolución del Congreso Nacional en Perú por el presidente Fujimori y el levantamiento de las relaciones diplomáticas entre estos dos países, trajeron como consecuencia la suspensión de las reuniones del Consejo Presidencial Andino. Más tarde, el retiro temporal de Perú del Acuerdo de Cartagena y la reanudación del conflicto Perú-Ecuador dificultaron aún más la situación de la CAN e inevitablemente el proceso de integración perdió su dinámica y los problemas políticos y financieros de las instituciones comunitarias impidieron cualquier iniciativa social a nivel comunitario.

Las referencias inmediatas de las Cumbres Presidenciales Andinas a la dimensión social del proceso de integración quedaron generalmente en un nivel puramente retórico expresando repetidamente su convicción del carácter imperativo de la integración andina, la cual es justificable solamente si implica un mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos andinos y porque su compromiso se quedó en un nivel formal frente a la lucha contra la pobreza y la indigencia, a asegurar la participación civil, a la reactivación del Convenio Simón Rodríguez y a la coordinación de los sistemas de seguridad social a fin de facilitar la libre circulación de los trabajadores.

Aún están presentes en la subregión andina problemas de desnutrición

(malnutrición y subnutrición), pese a ciertos logros y una mayor coordinación de las políticas de seguridad alimentaria, un ejemplo es Bolivia que presenta entre 20 y el 34 por ciento de la población con signos de desnutrición. En 1994 todos los estados miembros de la CAN, excepto Venezuela, recibieron ayuda alimenticia.<sup>21</sup>

Varios programas de acción propuestos durante las Cumbres Presidenciales comparten la preocupación formal de encontrar una solución a estos problemas relacionados a la alimentación como la intención de fabricar complementos alimenticios de alto valor proteico para enfrentar el problema de la malnutrición. Una armonización de las políticas agropecuarias y una coordinación de los planes nacionales ya están mencionados en el Acuerdo de Cartagena<sup>22</sup> y son retomados por el convenio José Celestino Mutis sobre seguridad alimentaria en 1983.

El propósito de acompañar a las políticas destinadas al mejoramiento del sector agropecuario con programas de inversión social para las regiones rurales, reflejan los grandes extremos de los problemas sociales existentes debido a la constitución y al desarrollo heterogéneo de las sociedades andinas.

Los políticos andinos no ignoran la existencia de los problemas sociales, pero frente al desafío que representan, son incapaces de desarrollar una estrategia adecuada de largo alcance y ponerla en práctica. Sus discursos demagógicos y retóricos acerca de las políticas sociales y de la integración regional recobran vigor cada vez que la situación empeora.

La cooperación entre los países andinos cobra cierta dinámica solamente en el área de las políticas de lucha contra el narcotráfico; este proceso se debe sin duda al interés que demuestra Estados Unidos en la resolución de dicho problema lo que a nivel comunitario llevó a suscribir, en 1986, el convenio Rodrigo Lara Bonilla con la finalidad de coordinar las políticas de prevención en contra del uso y del tráfico de drogas.

La lucha contra el narcotráfico no es de naturaleza puramente social, las justificaciones de última instancia que califican al narcotráfico como amenaza para las condiciones de vida de vastos sectores sociales, son las mismas que se podrían utilizar para argumentar a favor de una cobertura universal de los servicios sociales básicos.

Superadas las dificultades económicas y políticas más graves, las Cumbres Presidenciales Andinas se reanudan a partir de 1995. El tratamiento de la dimensión social de la CAN es repetitiva al hacer declaraciones sobre el desarrollo social. Se decide incorporar los convenios sociales al Sistema An-

21. PNUD (pub.), *Rapport mondial sur le développement humain 1999*, Paris, Bruxelles, De Boeck & Larcier. S.A., 1999, pp. 211-214. [www.fao.org](http://www.fao.org).

22. *Acuerdo de Cartagena, op. cit.*, art. 99.

dino de Integración, SAI y en la cumbre de Cartagena de 1999, los presidentes coinciden en una «agenda social multidimensional» basada en:

- a) Generación del empleo: fomento del empleo, formación y capacitación laboral, salud y seguridad en el trabajo, seguridad social, migraciones.
- b) Educación: Desarrollo de las capacidades y potencialidades del capital humano; preservación y promoción de la propia identidad.
- c) Salud.
- d) Vivienda.

Estos objetivos no constituyen un cambio en la aproximación al tema social ni tampoco la reactivación de una política social comunitaria. De una manera u otra, todos ya estaban incluidos en el Protocolo de Sucre.<sup>23</sup>

El énfasis de esta agenda social está puesto en programas de inversión social destinados a aumentar la competitividad de la subregión andina y a asegurar la gobernabilidad bajo una forma democrática en sus estados miembros, a fin de facilitar su inserción internacional.

Tanto estas preocupaciones como el objetivo del Acuerdo de Cartagena de: «facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano»,<sup>24</sup> como la participación en los convenios sociales de estados no-pertencientes a la CAN, destacan el desbordamiento del esquema de integración andina de los rígidos ámbitos de los convenios subregionales o regionales. La firma de una Zona de Libre comercio entre Bolivia y los estados miembros del Mercado Común del Sur, Mercosur, o la formación del Grupo de los Tres, G-3, entre Venezuela, Colombia y México refuerzan dicho desbordamiento.

La falta de una dimensión social clara y bien definida en el proceso de integración andina no se debe únicamente a los problemas generales de naturaleza económica y política que la subregión tiene que enfrentar, sino también a la falta de una estrategia coherente para guiar las políticas sociales comunitarias. Tanto la CSA del parlamento andino y las repetitivas promesas de los presidentes andinos para incorporar al modelo de integración andina una agenda social que incluya a todo y a todos como el establecimiento de un sinnúmero de instituciones sociales y la imposibilidad de delimitar las capacidades de una probable política social comunitaria, ponen en evidencia que hasta hoy no ha sido posible determinar la dimensión social de la CAN.

La ausencia de la dimensión social a nivel comunitario es en gran parte un reflejo de las limitaciones y carencias de las políticas sociales a nivel nacional. A este respecto, considero vital describir la situación social actual de

23. Comunidad Andina, *Documentos de las reuniones de los consejos presidenciales (1989-1997)*, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 1998, Protocolo de Sucre.

24. *Acuerdo de Cartagena, op. cit.*, art. 1.

los estados miembros, y su evolución a lo largo de la década de los 90 con la intención de hallar signos de mejoramiento, aclarando que la simple descripción deja sin respuesta a la pregunta si tal progreso social se debe a las iniciativas comunitarias de la CAN o a esfuerzos por parte de los estados o simplemente a la mayor vinculación de la región andina a la economía mundial.

Visto el estado de las cosas y la naturaleza del regionalismo abierto, se puede presumir que en el caso de que exista progreso social, su origen está, en las relativamente altas tasas de crecimiento de la economía mundial que normalmente repercuten positivamente sobre los países andinos.

La heterogeneidad social que persiste a nivel comunitario y que en algunos ámbitos se está acentuando, es otro reflejo de que no se está llevando a cabo una profundización del esquema de integración. Contrariamente, con el apoyo de políticas sociales activas, se tendría que manifestar una convergencia mínima.

El aumento de la polarización social está causado parcialmente por las reformas políticas y económicas, todas conformes con una mayor liberalización de los mercados nacionales, pero que se han realizado a velocidades y con desempeño diferentes y han permitido a algunos estados miembros como Bolivia y Perú, alcanzar altas tasas de crecimiento por lo menos durante un período limitado.

En 1998, la población total de la CAN llegó a casi 111 millones de personas, y se prevé un crecimiento de la población que va a superar los 140 millones dentro de 15 años. Al igual que en toda América Latina, los hechos más preocupantes en la región andina son la pobreza y la distribución desigual de la riqueza entre pobres y ricos. Los presidentes andinos repetidamente se han comprometido en la lucha contra la pobreza y prometieron que todos podrían aprovecharse del desarrollo económico creado por la integración andina. Tal objetivo nunca se cumplió; como ilustración, el Producto Interno Bruto per cápita, que estaba creciendo durante la última década, sufrió una contracción en los últimos dos años.<sup>25</sup>

A lo largo de la década de los 90, la distribución de la riqueza permaneció relativamente estable, pero mantuvo una ligera tendencia hacia una mayor concentración en los estratos altos. La brecha entre el quintil más rico de los hogares urbanos y el quintil más pobre es característica tanto de los países andinos como de toda América Latina. En los cinco estados miembros de la CAN, el 20 por ciento más rico amasa como mínimo más del 45 por ciento del ingreso, mientras que el 20 por ciento más pobre no logra superar el 5 por ciento.<sup>26</sup>

25. [www.Comunidadandina.org](http://www.Comunidadandina.org).

26. CEPAL (pub.), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Chile, CEPAL, 1999, pp. 62-63; y, *Rapport mondial sur le développement humain, op. cit.*, 1999, pp. 146-148.

Con respecto a la realidad de los hogares urbanos en situación de pobreza o indigencia, todos los países andinos menos Perú, que logró una reducción drástica al 25 por ciento, se hallan por encima del promedio de América Latina; el caso más extremo es Ecuador donde llegan a constituir el 50 por ciento y es también en ese país donde casi la mitad de la población no tiene acceso ni a agua potable, ni a saneamiento, mientras que en Venezuela menos del 30 por ciento está privado de estos servicios básicos.

El porcentaje de hogares en condición de pobreza tiene tendencia a aumentar cuando se consideran los hogares urbanos y rurales en su conjunto, un ejemplo es el Perú, donde sube de 25 por ciento al 37 por ciento y se sitúa por encima del promedio regional.

La evolución de la pobreza a lo largo de las últimas dos décadas ha sido bastante heterogénea. Mientras que en Venezuela el total subió drásticamente del 22 por ciento al 42 por ciento entre 1981 y 1997, en Colombia los cambios fueron limitados e irregulares entre 1980 y 1997, pero en Perú el número de hogares en pobreza cayó del 46 por ciento al 37 por ciento entre 1979 a 1997. Estas cifras reflejan tanto el alto crecimiento económico de Perú, como el estancamiento de la economía venezolana durante los años 90<sup>27</sup> y habrá que ver en que medida los últimos acontecimientos en la región se repercuten sobre la situación social.

Las diferencias en la distribución del ingreso nacional, las altas tasas de pobreza e indigencia y los problemas sociales relacionados a estas se deben tanto a antiguas causas estructurales: escasa propiedad de tierra, altas tasas de natalidad, educación deficiente y carencia de servicios sociales como a la creciente heterogeneidad en la productividad de los distintos tipos de ocupación que implica una progresiva desigualdad entre las remuneraciones. Es decir que la expansión del empleo en los sectores de baja productividad, sin olvidar la creación de empleo en el sector informal vinculado al sector interno de la economía, se contraponen drásticamente a los escasos empleos generados en los sectores modernos de la economía generalmente relacionados con el sector de exportación o dominados por compañías multinacionales. En estos sectores se realizan frecuentemente grandes inversiones en tecnología de bajos costos para cuyo mantenimiento se necesita mano de obra altamente calificada usualmente no presentes en los países de la región.

A fin de contrarrestar esta tendencia es necesario mejorar el nivel de formación y educación de la mano de obra en la región andina. Al respecto, existe consenso entre los presidentes andinos como lo demuestran los documentos de las Cumbres Presidenciales Andinas. Una política social que busque aumentar los niveles de formación, no intenta solamente procurar mejo-

27. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, op. cit.*, pp. 64-65.

res oportunidades para integrarse fácilmente al mercado de trabajo sino que últimamente persigue como objetivo final el aumento de la competitividad de la economía regional.

La realidad es muy diferente puesto que el desempleo urbano a nivel comunitario sigue en aumento, pasando de 8,2 por ciento a 13,3 por ciento entre 1993 y 1999, aunque de manera muy heterogénea. Bolivia y Perú redujeron sensiblemente sus tasas de desempleo mientras que las cifras en Colombia y Venezuela se duplicaron<sup>28</sup> y las tasas de analfabetismo, aunque en descenso, permanecen relativamente altas, entre 8 por ciento en Venezuela y 16,4 por ciento en Bolivia.<sup>29</sup>

Frente a esta realidad, se puede afirmar que son las políticas de ajuste estructural que exigen unas políticas sociales tanto de carácter compensatorio como de calificación de los recursos humanos debido a que la desregulación y la racionalización afectan de manera inmediata las condiciones de empleo y de salario de una parte importante de la fuerza de trabajo.

Si se considera que a corto plazo un alto crecimiento económico puede implicar un aumento en el bienestar social general, no existe necesariamente una correlación lineal entre ambos. En el mejor de los casos el crecimiento económico puede contribuir a la prosperidad social, pero al mismo tiempo puede coexistir con el empeoramiento de la vida cotidiana de la mayoría de la población especialmente si existe una desarticulación entre las políticas económicas y sociales. Esta situación favorece al aumento de la exclusión social, incidiendo directamente en la gente de baja calificación laboral y pone en peligro la cohesión social.

Al contrario, las transferencias de ingresos, combinación de la política fiscal y social, constituyen una herramienta eficaz en la lucha contra la pobreza particularmente en situaciones de alto crecimiento económico en las que se generan empleos de alta productividad e ingresos al mismo tiempo que la inflación se halla bajo control.

En general, cualquier tipo de política social coherente y eficaz tiene que hacer proyecciones a largo plazo, sin atribuir demasiada importancia a los beneficios inmediatos, pero, una situación social deplorable, limita considerablemente las posibilidades de actuación de los políticos sabido que amplias partes de la sociedad civil ya no quieren esperar más los beneficios del crecimiento económico que desde tiempo les han sido prometidos, perjudicando seriamente la estabilidad social y política de un Estado como lo demuestran las agitaciones sociales que se han producido en varios países andinos.

En los últimos años se ha producido cierto progreso del desarrollo eco-

28. [www.Comunidadandina.org](http://www.Comunidadandina.org).

29. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, op. cit.*, p. 41.

nómico, tanto a nivel comunitario como a nivel nacional de los diferentes estados miembros de la CAN. El aumento de los flujos de inversión extranjera directa y el comercio internacional son elementos claves para lograr el crecimiento económico dentro de la estrategia del regionalismo abierto. Resulta que a fin de presentar cierto atractivo, los países andinos tienen que ser capaces de ofrecer no solamente ciertas ventajas competitivas sino también un entorno social estable.

El desarrollo de ventajas competitivas que trasciendan las ventajas procuradas por la mano de obra barata o los recursos naturales se considera de suma importancia y existe por lo menos un consenso político formal andino, el cual reconoce la necesidad de relacionar los sistemas educativos, la capacitación científica-tecnológica con el sistema productivo.

Alrededor de la organización socioeconómica oportuna para garantizar un entorno social estable persiste cierta controversia que despliega un desafío a todos los estados y organismos internacionales cuya solución es elemental para el futuro de la subregión.

La política social es una de las herramientas más eficaces de la sociedad democrática para establecer un entorno social estable mediante diferentes mecanismos como: los sistemas universales de protección social, de educación y de salud. Se procura a los excluidos económicos y sociales el acceso a los derechos sociales básicos y se garantiza de tal manera la cohesión social tanto entre regiones como entre grupos sociales. Estas políticas persiguen fortalecer la cohesión social y la participación ciudadana, base de un sistema democrático, pero a la vez pueden fácilmente entrar en conflicto con los paradigmas del liberalismo.

Otra solución para estabilizar el entorno social podría ser una política de carácter más autoritario a fin de proteger inversiones nacionales y extranjeras, es decir la represión de los movimientos sociales y ciudadanos. Aunque una política autoritaria por parte de un Estado miembro de la CAN sería contradictoria al principio democrático de la integración por el cual los estados se comprometen con el fortalecimiento de la democracia, de la convivencia pacífica y de la gobernabilidad su rechazo no está garantizado.

La democracia compartida por los estados miembros de la CAN tiene que permitir una: «reregulación de la economía, buscando un equilibrio entre las exigencias de la economía internacional y las necesidades nacionales básicas».<sup>30</sup> En realidad, aun no se han concretado las exigencias para una «re-regulación».

Aún si es cierto que se han formulado en el ámbito académico y a veces político, hasta ahora no han tenido ningún impacto real, a pesar que exis-

30. Rolando Franco y Armando di Filippo, *op. cit.*, pp. 60-66.

ten las bases legislativas, las instituciones nacionales y comunitarias para crear y desarrollar unas políticas sociales para garantizar los derechos sociales mínimos a los más desfavorecidos pero emergen varios movimientos sociales y civiles que buscan resolver el malestar social mediante acciones propias del sistema democrático y Estado de derecho. Llama la atención, la pasividad ciudadana frente a problemas sociales como la pobreza y a la ausencia de posibilidades de participación social.

La evolución de los gastos sociales públicos en la región andina tiene un comportamiento pro-cíclico que aumenta y disminuye al ritmo del crecimiento económico sin que se logre recobrar las pérdidas sufridas durante una recesión en los períodos de auge.

Durante la década de los 90, después de una prolongada recesión, se aplicaron con fuerza las políticas de ajuste estructural, entre las cuales la reducción del papel del Estado implica la minimización de las políticas sociales públicas. El sector social, perturbado por medidas de una reorganización profunda resultado de las reformas de segunda generación que se aplicaron a fin de mejorar su funcionamiento y de aumentar su eficiencia. Estas reformas se llevaron a cabo a pesar de la evidencia del empeoramiento de la situación social en los estados miembros de la CAN, mas, no se aplicaron políticas sociales destinadas a contrarrestar los fenómenos de pobreza, indigencia y exclusión social. Resultante de ello es que el establecimiento y relativo mantenimiento de la estabilidad macroeconómica implicó altos costos para la sociedad civil.

Si se analiza la situación a nivel nacional de los estados miembros de la CAN se nota que la recesión económica durante los años 80 fue acompañada de una caída del gasto social público. Desde principios de los años 90 con el crecimiento económico, tanto el gasto per cápita como su participación en el PIB y su prioridad dentro del gasto público están aumentando con excepción del Ecuador. En el caso colombiano, la evolución más espectacular se registró al duplicarse el gasto social per cápita, éste es el único país que supera el promedio de América y el Caribe.

De estos datos se puede inferir que aunque se registró un aumento significativo en los países del área andina, el porcentaje del PIB dedicado a la educación y a la salud, los servicios sociales básicos, queda muy por debajo del nivel alcanzado en los países desarrollados.<sup>31</sup>

El problema principal del gasto social en la región andina ha sido siempre la sostenibilidad de la financiación a fin de garantizar la cobertura universal de los servicios sociales básicos. Por ejemplo, la financiación mediante recaudación de impuestos implica la dependencia frente a la coyuntu-

31. *Rapport Mondial sur le Développement humain, op. cit., 1999, pp. 176-179 y 188-191.*

ra económica mientras que la venta de activos y empresas públicas es obviamente una solución a corto plazo.<sup>32</sup>

Si bien la dependencia frente a la asistencia externa ha perdido importancia en la subregión andina durante la década de los 90 a excepción de Bolivia, esta vía de financiación también implica volatilidad considerando que los donantes pueden cambiar de prioridad y frecuentemente esta ayuda se limita a la ejecución temporal de algunos programas específicos o a la atención de problemas coyunturales. Esta deficiencia se podría corregir si se utiliza la ayuda externa para la inversión estructural a fin de garantizar la sostenibilidad futura de los servicios sociales.<sup>33</sup>

En síntesis se puede afirmar que a nivel comunitario los principales obstáculos para una mayor coordinación de los esfuerzos en el ámbito de lo social son simplemente la debilidad de la tradición histórica de políticas sociales de redistribución o compensación que frecuentemente no lograron un carácter universal característicos del Estado de bienestar. Al no existir un compromiso político fuerte referente a lo social, hecho que se refleja en la situación nacional de los estados miembros de la CAN, las instituciones comunitarias padecen de una gran debilidad financiera y administrativa que les impide aplicar políticas sociales.

Si se considera la situación presupuestaria pública y el estado actual de la CAN, parece improbable que en el futuro se realicen aportaciones fiscales importantes o que los estados miembros vayan a aceptar el aumento de las competencias de las instituciones comunitarias.

La futura evolución de la integración andina es muy incierta, por la propia naturaleza del esquema de integración y corre el riesgo de diluirse dentro de la integración continental y hemisférica (de carácter múltiple y abierto) perdiendo sus objetivos, su perfil y la fuerza de sus acuerdos. Además de ello, la CAN se halla al margen del acontecer económico de sus estados miembros que prefieren actuar individualmente sin consultar a sus socios, aunque existe una institucionalidad comunitaria se recurre muy poco a esta.

Frente a las nuevas dificultades económicas se vuelven inconfundibles las enormes diferencias entre los estados andinos y se repite el escenario de principio de la década de los 80 cuando cada país, ávido de superar sus problemas internos, prefirió la actuación unilateral en negociaciones comunitarias internas y en negociaciones con terceros a la acción comunitaria.

El Acuerdo de Cartagena que se basa en los principios de igualdad, justicia, paz, solidaridad y democracia, los últimos acontecimientos en la subre-

32. CEPAL, *Análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20, Gasto público en servicios sociales básicos en AL y el Caribe*, Chile, CEPAL, 1999, pp. 28-29.

33. *Ibíd.*

gión demuestran que no se pueden considerar como garantizados ni los derechos sociales mínimos, ni los fundamentos de la democracia. Tampoco parece existir entre los estados miembros la mencionada solidaridad, necesaria para llevar la CAN más allá de un simple esquema de integración económica y con respecto al tema de lo social, se tiene que demostrar a nivel nacional, que el modelo de desarrollo actual es compatible con la corrección gradual de las grandes desigualdades sociales existentes y con la eliminación de la exclusión social a fin de mantener las bases políticas que hasta ahora apoyaron a las reformas estructurales y garantizar de esta manera cierto grado de democracia y gobernabilidad.

En conclusión pongo de relieve, que la ausencia de una dimensión social del proceso de integración andina no se debe solamente al escaso éxito de la CAN en general sino también a la ausencia de una aproximación coherente al tema social la cual tiene sus orígenes principalmente en el débil desarrollo de las políticas sociales nacionales.

# Conclusiones

Con respecto a la pregunta formulada en la introducción: ¿Cómo se justifica, y qué determina, la política social comunitaria en los procesos de integración regional de la UE y de la CAN? quisiera enfatizar las siguientes reflexiones que den cuenta de la interrogante propuesta en la investigación.

Tanto en la UE como en la CAN, el proceso de integración regional no está considerado como un fin en sí mismo sino como un medio complementario para alcanzar los objetivos del desarrollo económico, político y social comunes a todos los estados miembros. Con tal intención, el Tratado Constitutivo de la Comunidad europea y el Acuerdo de Cartagena formalmente establecen que ambos procesos de integración están comprometidos en el mejoramiento del bienestar de sus ciudadanos y el fortalecimiento de la cohesión social a nivel comunitario, pero existe, una clara preferencia otorgada a los asuntos respectivos a las relaciones comerciales y la integración económica y los espacios que permitan manejar una política activa de integración social, son limitados.

El estudio previo de ambos casos, lleva a la conclusión de que el establecimiento y fortalecimiento de la dimensión social comunitaria, tiene que enfrentar tres obstáculos principales:

- a) La «dependencia mutua» que existe entre la dimensión social y el crecimiento y la integración económica.
- b) La reticencia de los estados miembros de delegar poderes políticos a las instituciones comunitarias.
- c) El pensamiento liberal dominante de que el crecimiento y la integración económica garantizan de manera automática al progreso y la integración social.<sup>1</sup>

La íntima vinculación que existe entre las políticas sociales y las políticas económicas refleja la relación inmediata entre el crecimiento económico y el progreso social y la integración regional considerada indispensable para asegurar el bienestar social de sus habitantes, se introduce como elemento

1. Aunque al momento de la firma la ideología dominante en la CAN no era la liberal, compartía con ella la convicción de que el crecimiento económico lleva implícito al progreso social.

intermedio entre el crecimiento económico y el progreso social frente a la creciente interdependencia económica mundial o frente al tamaño insuficiente de los mercados nacionales

Por otro lado, la evolución de los procesos de integración confirma que salvo excepciones, en tiempos de crecimiento económico los estados nacionales están más dispuestos a apoyar la integración regional que en épocas de estancamiento o de recesión. Del mismo modo, la dimensión social de los procesos de integración se estructura principalmente durante períodos de crecimiento por cuanto generalmente las políticas sociales comunitarias se limitan a brindar apoyo a la integración negativa, dirigida a asegurar el funcionamiento del libre mercado.<sup>2</sup>

No obstante aunque el crecimiento económico es un elemento clave para impulsar la integración regional ha de tomarse en cuenta las repercusiones contradictorias sobre la misma y el progreso social por sus características propias.

Este estudio evidenció las diferencias estructurales entre la economía de la CAN y la UE, es decir que mientras el crecimiento económico de la UE está basado en la demanda de un mercado interno desarrollado, complementado por la exportación de servicios y productos manufacturados, las políticas de desarrollo económico de la CAN dependen de su integración al mercado mundial y de sus exportaciones, sin disponer de un mercado interno estable y sólido que podría servir de red de seguridad.

De manera que la naturaleza misma del crecimiento económico puede impulsar o frenar la integración económica, es decir, que si existe cierta interdependencia entre los estados miembros de un proceso de integración el crecimiento y la integración económica se apoyan mutuamente mientras que en una situación contraria el crecimiento económico de un Estado miembro puede perjudicar al crecimiento económico de otro. De hecho en el caso andino la interdependencia entre los estados miembros ha decrecido por que en cierto sentido el mercado global ha conseguido que ellos compitan entre sí.

Durante los últimos años se ha establecido un amplio consenso entre académicos y políticos que reconoce la relación entre crecimiento económico y progreso social. Salta a la vista que no existe ninguna evidencia empírica de que el crecimiento económico necesariamente mejora el bienestar de la sociedad en general en el caso de que no cumpla con determinadas condiciones, como por ejemplo la baja inflación o la creación de empleo.

Conscientes de esta problemática las políticas sociales se vuelven cada vez más complementarias al crecimiento económico mediante la progresiva adecuación de los sistemas educativos a las necesidades del mercado a fin

2. Brian Bercusson (u.a.), *op. cit.*, p. 43.

de maximizar el potencial impacto positivo del crecimiento económico sobre el bienestar social.

Con preferencia se habla en la retórica política de la interdependencia entre el bienestar económico y el bienestar social. En la realidad lo que ocurre es que la supuesta interdependencia se reduce a la simple dependencia del bienestar social del bienestar económico, expresada por ejemplo en el comportamiento pro-cíclico de las políticas sociales o en la reducción de los gastos públicos sociales por la crisis fiscal o los gobiernos sobrecargados. Esta dependencia se manifiesta de manera inconfundible en el caso de la CAN, pero también la UE no escapa a esta relación como lo demuestran las varias crisis que obligaron a los estados europeos a transformar sus regímenes de Estado de bienestar.

A lo largo de su evolución, y hasta la actualidad, el protagonista principal de los procesos de integración ha sido el Estado nacional. Los intereses propios y las políticas nacionales de los diferentes estados miembros marcaron la constitución y van a decidir del futuro desarrollo de la UE y de la CAN, aún a cuenta de que existen aspiraciones federalistas que se están manifestando nuevamente en las esferas políticas europeas pero que desafortunadamente se han ido reducido a un carácter puramente retórico en la integración andina.

Con respecto a la dimensión social de los procesos de integración, el papel central de los estados nacionales es aún más pronunciado debido a su reticencia de ceder la decisión sobre las políticas sociales fundamentales a las instituciones comunitarias. Los estados nacionales son conscientes del gran peso político de lo social en la ámbito interno; primero porque en su característica como herramienta política, las políticas sociales pueden asegurar la legitimidad social de un gobierno en situaciones críticas y segundo, por la gran influencia que pueden tener sobre la cohesión social nacional, el entorno social estable y el desarrollo económico. De lo que se concluye que si se toma en cuenta el comportamiento de los estados nacionales, resulta incuestionable que en gran medida son estos los que imponen las limitaciones y las facultades de la dimensión social en los procesos de integración.

Debo apuntar que últimamente el nuevo tratamiento que se otorga a los temas sociales, la inclusión de nuevos aspectos y la diversificación de las iniciativas favorecen cada vez más la participación de las organizaciones representativas de la sociedad civil en la elaboración de las políticas sociales comunitarias. Esta necesidad surge a medida que el proceso se vuelve más presente en la vida cotidiana y consecuentemente tiene que aumentar sus bases de apoyo para fortalecer su legitimidad social; más acentuada en el caso de la UE, dónde la integración ha llegado a dimensiones superiores que en la CAN, la cual no ha cobrado importancia política y permanece ampliamente bajo la responsabilidad de los tecnócratas nacionales.

La reticencia de separarse de la política social como herramienta para regular la política y la economía interna se puede basar en dos principios opuestos. Uno es la adhesión de un Estado nacional a la ideología liberal que quiere evitar una mayor regulación por parte de las instituciones comunitarias, como es indudablemente el caso del Reino Unido frente UE, y el otro, desde una visión contraria, el Estado nacional no quiere ver sus normas sociales puestas en peligro por un establecimiento de estándares comunitarios más bajos, como lo ilustra el caso de los estados miembros de la CAN, su comportamiento ha sido ante todo de naturaleza interna y no presupone que a nivel nacional se aplique realmente una política social.

Obstáculo para el fortalecimiento real de una política social comunitaria es la necesidad de transferencia de responsabilidades y competencias. Tal necesidad se complica además por la gran cantidad de recursos financieros de las que dependen las políticas sociales en general. Últimamente, en aval con la ideología liberal, consciente de que la transferencia de poderes y recursos es un tema político difícil y controvertido a nivel de los estados nacionales, se dirigió progresivamente hacia una forma de organización intergubernamental. Si se analiza detenidamente, también esta solución tiene sus límites. Por ejemplo en el caso de la UE resulta muy complicado combinar el funcionamiento apropiado de una comunidad de 15 y el respecto de la soberanía de cada Estado miembro.

La ideología liberal y en particular la convicción que el crecimiento y la integración económica llevan implícitos el progreso y la integración social, obstaculiza la integración positiva y se opone a la construcción de una dimensión social comunitaria de peso, es decir, la intervención social estatal con el objetivo de regular los fallos del mercado. Paradójicamente para enfrentar la dimensión social comunitaria, el mejor aliado de la ideología liberal es la soberanía nacional.<sup>3</sup>

La administración de los sistemas asistencialistas universales y de redistribución de ingresos permanece como responsabilidad de los estados nacionales. La dimensión social comunitaria por el contrario, se compromete con la garantía de los derechos fundamentales y sociales de sus habitantes y sus acciones e iniciativas prácticas en el ámbito de lo social se limitan a programas de políticas focalizadas o experimentales frecuentemente de capacidad limitada, o por la emisión de lineamientos políticos relativos a la coordinación, la cooperación y el intercambio de experiencias de las políticas sociales.

Tanto en la UE como en la CAN, la garantía formal de los derechos fundamentales y sociales, las iniciativas prácticas y concretas de una política

3. *Ibíd.*, p. 19.

social comunitaria, tienen como objetivo final fortalecer el progreso y la cohesión social comunitaria. A pesar de que formalmente están incluidos en sus acuerdos de integración, declaraciones y mecanismos previstos para establecer órganos de representación social, emprender acciones de consulta y cooperación, y garantizar los derechos fundamentales y sociales, existen grandes diferencias entre los dos procesos de integración con respecto a las iniciativas de políticas sociales comunitarias.

Estas diferencias se deben principalmente al desarrollo económico y a la naturaleza misma del proceso de integración. La UE dispone de recursos y mecanismos supranacionales que generan efectos fuertemente vinculantes en el plano jurídico, debido a que son administrados por las propias autoridades comunitarias, y que les permiten cierta autonomía de actuación. Un ejemplo sería que por medio del financiamiento del FSE y de los demás fondos estructurales la UE puede apoyar regiones retrasadas o grupos sociales afectados negativamente por el proceso de integración sin depender del acuerdo de todos los estados miembros, en contraposición, las instituciones andinas no disponen de recursos financieros propios de importancia.

A pesar de la limitación a una integración negativa, del carácter dominante del liberalismo y de los estados nacionales como los actores principales, las instituciones comunitarias tienen cierta capacidad para orientar la dimensión social de los procesos de integración. Cabe notar que es fundamental que las iniciativas de políticas comunitarias sean postuladas y desarrolladas de manera complementaria y adicional a las políticas sociales nacionales limitando la intromisión de las instituciones comunitarias en la esfera política de los diferentes estados miembros, al mismo tiempo que las acciones comunitarias en el ámbito de lo social opten por el tratamiento diferenciado que respecta las diversidades regionales y nacionales para maximizar su efectividad.

En resumen, debido al papel clave de los estados miembros, es fundamental evitar el enfrentamiento directo entre intereses políticos nacionales y comunitarios, para superar la retórica política y proceder a otorgar una dimensión social real al esquema de integración. La intervención de las instancias comunitarias puede ir aumentando paulatinamente, a medida que el proceso de integración se profundiza, a fin de garantizar el equilibrio entre integración económica y social, es decir que con la creciente interdependencia económica y política, también la dimensión social comunitaria tiene que aumentar sus competencias. Además, en general la dependencia de un proceso de integración frente a la actuación de los diferentes estados miembros, pero también frente al crecimiento económico, disminuye a medida que los lazos vinculantes entre ellos se van reforzando y aumentando.

En la UE el principio vigente de la subsidiariedad complementado por el principio de solidaridad, posibilita la profundización y la participación cre-

ciente de las instituciones comunitarias en el ámbito de las políticas sociales. Al contrario de lo que muchos políticos nacionales y académicos liberales argumentan, el principio de subsidiariedad no fortalece la no-intervención y la desregulación comunitaria en general; la subsidiariedad compromete de un lado a las instituciones comunitarias a apoyar las iniciativas y políticas de los gobiernos nacionales y regionales cuando sea necesario y beneficioso y de otro a todas las instituciones estatales de favorecer e impulsar las negociaciones colectivas y el diálogo social a nivel comunitario.<sup>4</sup> Además el principio de subsidiariedad favorece el paso a una política social comunitaria al facilitar la transición a la cooperación y a la coordinación directa entre los diferentes estados miembros, e intervenir de manera indirecta por medio de financiamiento de iniciativas nacionales, regionales y comunitarias. En este sentido se distanció por el momento de los compromisos fuertemente vinculantes, principalmente porque a nivel europeo existe acuerdo formal de que la integración económica y social tienen que ir a la par, pero falta consenso en lo que se refiere a cuales políticas concretas aplicar.

Al mismo tiempo, el tratamiento diferenciado ha sido tomado en cuenta por el funcionamiento de las políticas regionales y de los fondos estructurales. Primero, con respecto al carácter complementario de la dimensión social comunitaria a las políticas sociales nacionales y segundo, al principio de subsidiariedad. Las instituciones europeas han enfocado el campo de actuación de sus programas e iniciativas sociales principalmente en la lucha por el empleo y sus problemas referentes. En razón de los lineamientos de la dimensión social del proceso de integración han sido construidos como un elemento complementario a la integración y al desarrollo económico, a fin de reforzar el funcionamiento del libre mercado.

Si se toma en cuenta las diferencias que existen a nivel comunitario, de las estructuras socioeconómicas en general, y del empleo en particular, surgen dos preguntas: ¿Existe realmente el desempleo como problema comunitario?. ¿Es posible concebir una solución común a un problema tan heterogéneo como el desempleo?.

No cabe duda de que existen similitudes generales entre los sectores sociales afectados por el desempleo, por ejemplo el desempleo de larga duración es un fenómeno común y aunque existen grandes diferencias de desarrollo económico las causas estructurales de la mayoría de los problemas son muy similares entre los estados. Por ejemplo, aunque las mujeres acceden al mercado laboral en números muy diferentes según el Estado, la falta de guarderías es un problema común en todas partes, lo cual visualiza que los proble-

4. *Ibíd.*, cap. 4.

mas similares como la falta de formación y experiencia laboral, constituyen la inquietud central de los programas comunitarios.

Las diferencias entre las políticas nacionales, sociales y de empleo, reflejan parcialmente el compromiso de los gobiernos con la desregulación y flexibilización de los mercados laborales como respuesta al desempleo que se opone al modelo social tradicional. Hasta hoy no existen sin embargo evidencias empíricas entre estos dos modelos diferentes y la evolución de las tasas de desempleo.<sup>5</sup> Además, los Tratados consolidados definen legalmente la dimensión social comunitaria, en este aspecto, establecen la cohesión social como un objetivo final de la integración europea y consideran el empleo como un tema de interés común. La dimensión social comunitaria se traduce en políticas sociales, regionales y de empleo a nivel común, anteriormente mencionados.

Finalmente, la profundización de la integración europea lleva a que un número cada vez mayor de problemas sociales tengan un carácter transnacional; así por ejemplo desde la instauración del mercado único y la libre circulación de productos y servicios, la protección al consumidor se puede garantizar cada vez mejor mediante el establecimiento de normas de calidad y origen a nivel comunitario.

Desde su fundación en los años 50, se está registrando un aumento constante de la presencia de las instituciones comunitarias en la vida diaria de los ciudadanos de la UE, esta se refleja por ejemplo en el incremento y la composición de los flujos de migrantes a nivel comunitario. Inevitablemente, los temas referentes a la integración europea, su dimensión social y los espacios de participación ciudadana tienen un impacto más inmediato y perceptible en los discursos y en el funcionamiento de los sistemas políticos.

Aunque su futuro siempre ha sido considerado problemático, es a partir de los años 70 que, frente a las crisis fiscales, las revueltas de impuestos, el retroceso de bienestar, los gobiernos sobrecargados y la falta de democracia, el Estado de bienestar europeo ha sido criticado duramente por la supuesta incapacidad de adecuar las bases políticas y sociales para garantizar su funcionamiento en una sociedad transformada.<sup>6</sup>

Desde entonces, los diferentes regímenes de Estado de bienestar han logrado alcanzar algunas grandes transformaciones indispensables que confirman que dentro de una economía de mercado las políticas sociales no se pueden disociar por completo del crecimiento económico, sin embargo siguen existiendo en su esencia. Una de las transformaciones que se está llevando a

5. Valerie Symes, *Unemployment and employment policies in the EU*, London, Kogan Page, 1998.

6. Hugh Hecló, «Toward a new welfare state», en Peter Flora & Arnold J. Heidenheimer (eds.), *op. cit.*, pp. 383-405.

cabo en la actualidad es la complementación de los estados de bienestar nacionales por la dimensión social del proceso de integración europea.

Los regímenes de Estado de bienestar se van construyendo con la formación de los estados nacionales y consecuentemente van cambiando con la transformación de las estructuras de estos. Con respecto a esta naturaleza cambiante de la realidad política y socioeconómica sobre la que se basa la dimensión social comunitaria, es importante señalar que el Tratado constitutivo de la Comunidad europea permite a las instituciones comunitarias ampliar, cambiar o reformular los derechos fundamentales y sociales otorgados a los ciudadanos europeos según el desarrollo de la UE.<sup>7</sup>

No se puede negar que las estructuras de los estados andinos también evolucionan, lo hacen indudablemente de una manera muy diversa. En particular, desde el Estado, no existe una dimensión social comunitaria desarrollada e importante que podría influenciar las políticas sociales nacionales.

El actual funcionamiento de la CAN vuelve muy improbable que a largo plazo se desarrolle una interacción entre el nivel comunitario y nacional, principalmente por que el principio político de no-intromisión en los asuntos internos que se estableció de facto debido a la ausencia de políticas comunitarias realmente comprometidas y que se ha ido aceptando progresivamente entre los estados miembros de la CAN, solo difícilmente ofrece posibilidades para un posterior desarrollo de una dimensión social comunitaria. Además, cabe añadir que el tratamiento diferenciado previsto para Ecuador y Bolivia en el Acuerdo de Cartagena, en la práctica se abandonó cuando el concepto de regionalismo abierto se impuso al proceso de integración. Varios otros aspectos de la integración y entre ellos la igualación de los sistemas sociales nacionales se quisieron alcanzar al principio a un paso demasiado acelerado.

Las dificultades sociales y económicas de la subregión andina constituyen un importante obstáculo al desarrollo de la dimensión social del proceso de integración debido a que imposibilitan la aplicación de una política social comunitaria. La preocupación principal sigue siendo cómo garantizar los derechos fundamentales mínimos frente a un deterioro continuo de la situación económica. Esta situación se ha vuelto evidente una vez más ante las últimas acontecimientos en la CAN.

La situación social de la CAN se caracteriza principalmente por la persistencia de la pobreza y de los grandes desniveles de la distribución de la riqueza, rasgos comunes a todos los estados miembros. La ausencia de políticas sociales realmente universales a nivel de los estados miembros de la CAN y el desmantelamiento progresivo de los sistemas de asistencia social existentes impulsados por las reformas estructurales del neoliberalismo, limitan de

7. *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, op. cit., art. 22.*

manera decisiva las posibilidades de desarrollar de una manera coherente la dimensión social del proceso de integración.

Hay que tomar en cuenta que el estancamiento económico tiene repercusiones inmediatas sobre los sectores más pobres, contrario a las épocas de auge económico cuando no necesariamente se produjo un mejoramiento del bienestar de las clases desheredadas de la sociedad.

La persistencia a largo plazo de una situación en la que el desarrollo económico y el progreso social se hallan en absoluta contradicción puede amenazar peligrosamente la estabilidad democrática, la solidaridad nacional y la cohesión social. Bajo un presupuesto parecido la formación de una dimensión social del proceso de integración andina se dificulta considerablemente. A este obstáculo se añade la dificultad de avanzar en el proceso de integración como tal debido a los problemas económico-políticos internos y externos que tuvo que enfrentar a lo largo de su existencia.

La dimensión social real se aleja cada vez más y con cada crisis política o económica las diferencias se acentúan. Sin embargo, además le falta a la integración andina la voluntad política de fortalecerla mediante una mayor dimensión social. Tal falta se refleja además en los obstáculos ya mencionados y en la construcción intergubernamental del proceso de integración.

A pesar de todas las limitaciones prácticas para el establecimiento de una política comunitaria, las referencias formales a la dimensión social del proceso de integración andina se limitan estrictamente a la integración negativa, es decir que se acercan cada vez más a una política complementaria al crecimiento económico. Mientras, apoyan formalmente el respecto a la democracia y a los derechos humanos, se ocupan principalmente de la educación y de la capacitación especialmente en áreas rurales y de expansión urbana, del intercambio de experiencias y del establecimiento programas conjuntos para erradicar la pobreza y fortalecer el progreso social.

Tanto en la CAN como en la UE, la construcción de una dimensión social del proceso de integración depende ampliamente de la generación de un crecimiento económico sostenible con un alto nivel de creación de puestos de trabajo. Esta relación entre crecimiento económico y creación de empleo constituye la causa de la limitación de la integración negativa ya que bajo las circunstancias económicas actuales, caracterizadas por el libre mercado, la creación del empleo depende en gran medida del empresariado privado, cuya supervivencia por su parte depende de un aumento permanente de su competitividad por lo que resulta imposible para los estados y las instituciones comunitarias ordenar la creación de puestos de trabajo sin contradecir a las leyes del libre mercado.

Finalmente, si aceptamos la economía como la base de los procesos de integración y de su dimensión social, podemos distinguir entre diferentes de-

safíos a que se tienen que enfrentar los dos esquemas de integración, de un lado en la situación social interna de los estados miembros y del otro en su respectiva ubicación dentro de la economía mundial.

Los dos procesos de integración han sido fuertemente influidos por la ideología del libre mercado dominante a nivel mundial que implica la desregulación de los mercados laborales, de bienes y de capitales, a pesar de los planteamientos y discursos políticos opuestos.

En términos relativos, en los dos casos, las diferencias fundamentales no están presentes en la retórica política. Al menos formalmente ambos propenden la dimensión social comunitaria proponiéndose aumentar el bienestar social y crear una mayor vinculación con la sociedad civil de los estados miembros.

En apariencia, no existen grandes diferencias entre las tendencias actuales que van a tomar ambos procesos de integración ya que las ideologías políticas son muy similares. Frente a los diversos problemas y las intenciones subjetivas múltiples de los estados miembros, el escenario objetivo y real provoca una creciente división entre la integración económica y la integración social y política. Las diferencias decisivas residen en la fortaleza de los procesos de integración y en las exigencias y necesidades de sus ciudadanos, es decir en la realidad socioeconómica misma de las dos regiones.

Frente a la integración económica que ha llegado al establecimiento de un mercado y de una moneda única europea, aumentan a nivel de la UE las exigencias para dar paso a la integración positiva, el establecimiento de una política social europea que garantiza la ciudadanía europea basada en todos los derechos fundamentales y sociales. Llega a ser cada vez menos posible imaginar un desarrollo político de la UE sin ver un compromiso más concreto con sus ciudadanos que garantiza la democratización de las instituciones comunitarias y las discusiones actuales entre partidarios que consideran que la integración europea ha llegado a su fin y otros que argumentan que es necesario avanzar hasta el establecimiento de una federación de los estados nacionales, tienen que salir de esta vía saturada.

Frente a todos los problemas presentes en la subregión andina, el proceso de integración de la CAN, no es ni prioritario en el ámbito político, ni económico, ni social, más, a nivel de los estados nacionales que integran a la CAN es necesario lograr una reregulación de la economía a fin de establecer un equilibrio entre las exigencias de la economía nacional y las necesidades nacionales básicas a fin de compatibilizar el modelo actual de desarrollo con la corrección gradual de las grandes desigualdades y la exclusión social. Esto significará también una mejor garantía para la gobernabilidad y la democracia en esta región. Tal situación sería también favorable para impulsar el proceso de integración sobre unas bases sólidas y estables.

# Bibliografía

- Bayón, Miguel; Pozzi, Sandro. «Un retrato de Europa», *El País*, 11 de febrero 2000.
- Bercusson, Brian (u.a.). *Soziales Europa-ein Manifest*, Reinbek bei Hamburg, Rowohlt Taschenbuch Verlag, 1996.
- Cardero García, María Elena; Rock de Sacristán, Catarina. «América Latina en el nuevo entorno internacional», *Comercio Exterior*, No. 8, vol. 45, México, agosto 1995.
- CEPAL. *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL, textos seleccionados*, vols. I y II, Chile, CEPAL / Fondo de Cultura Económica, 1998.
- — — *Análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20, Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe*, Chile, CEPAL, 1999.
- — — *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Chile, CEPAL, 1999.
- — — *Notas de la CEPAL, Panorama social de América Latina 1998*, mayo, 1999.
- Comunidad Andina. *Codificación del Acuerdo de Cartagena, Decisión 406*, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 1997.
- — — *Documentos de las reuniones de los consejos presidenciales (1989-1997)*, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 1998.
- Chan Sánchez, Julio José. «Aspectos políticos de la integración del Grupo Andino, 1989-1996», *Comercio Exterior*, No. 6, vol. 46, México, junio 1996.
- Comunidades Europeas. *Tratados Consolidados*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997.
- Commission Européenne. *De quelle façon l'Union européenne aborde-t-elle les besoins sociaux et régionaux?*, Luxembourg, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 1996.
- Cornejo Castro, Boris. *La integración regional y la transfronterización de las políticas sociales*, Lima, 1995.
- Duverger, Maurice. *Europa de los hombres: una metamorfosis inacabada*, Madrid, Alianza, 1994.
- Ecuador Debate*, Quito, agosto de 1999.
- Esping-Andersen, Gøsta. *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton, New Jersey (USA), Princeton University Press, 1990.
- Eurostat, statistical Office for the European Communities (ed.). *Eurostat yearbook-A statistical eye on Europe-Data 1987-1997*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1999.
- European Commission. *The European Employment Strategy, Investing in people*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1999.
- Europäische Kommission. *Beschäftigung in Europa 1999*, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1999.

- El-Agraa, Ali M. *The European Union: History, Institutions, Economics and Policies*, Great Britain, Prentice Hall Europe, 1998.
- Flora, Peter; Heidenheimer, Arnold J. (eds.). *The development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick (USA) and London (UK), Transaction Publishers, 1982.
- Franco, Rolando; Di Filippo, Armando. *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 1999.
- González Dorrego, Rosendo. *La política social europea*, Bruselas, Comisión Europea, 1993.
- González Marín, Pedro M. *La Carta Social Andina, algunos elementos para su análisis*, Caracas, Fundación Friedrich Ebert / Proyecto Regional Sindical, 1994.
- Guerra-Borges, Alfredo. «Globalización de la regionalización en América Latina: un punto de vista alternativo», *Comercio Exterior*, No. 6, vol. 46, México, junio 1996.
- Herz, Dietmar (ed.). *Die Europäische Union, Politik, Recht, Wirtschaft*, Frankfurt am Main, Fischer Taschenbuch Verlag, 1999.
- León Oliveros, Ramón. *Lo social en el proceso andino de integración*, CEFIR, 1995.
- Maldonado Lira, Héctor. *30 años de integración andina, balance y perspectivas*, Lima, Secretaría de la Comunidad Andina, 1999.
- Muñoz de Bustillo Llorente, Rafael; Bonete Perales, Rafael. *Introducción a la UE un análisis desde la economía*, Madrid, Alianza, 1997.
- PNUD (pub.). *Rapport mondial sur le développement humain*, Paris, Bruxelles, De Boeck & Larcier S.A., 1999.
- Proaño Rivas, Roberto. *Acuerdo de Cartagena, 30 años de historia, logros y frustraciones*, Quito, 1999.
- Romero, Marco (ed.). *Integración andina y participación*, Quito, Albazul Offset, 1999.
- Sbragia, M. Alberta. *Europolitics: Institutions and policymaking in the «new» European Community*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1992.
- Symes, Valerie. *Unemployment and employment policies in the EU*, London, Kogan Page, 1998.
- Williams, Allan M. *The European Community*, Oxford (UK), Blackwell, 1994.
- Zevallos, José Vicente (ed.). *Estrategias para reducir la pobreza en América Latina*, Quito, V&O Gráficas, 1997.

### Otras fuentes

- <http://www.aladi.org>  
<http://www.cefir.org>  
<http://www.Comunidadandina.org>  
<http://www.eclac.cl>  
<http://www.elpais.es>  
<http://www.europa.eu.int>  
<http://www.ces.eu.int>  
<http://www.undp.org>

# Universidad Andina Simón Bolívar

## Sede Ecuador

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución académica internacional autónoma. Se dedica a la enseñanza superior, la investigación y la prestación de servicios, especialmente para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos. La universidad es un centro académico destinado a fomentar el espíritu de integración dentro de la Comunidad Andina, y a promover las relaciones y la cooperación con otros países de América Latina y el mundo.

Los objetivos fundamentales de la institución son: coadyuvar al proceso de integración andina desde la perspectiva científica, académica y cultural; contribuir a la capacitación científica, técnica y profesional de recursos humanos en los países andinos; fomentar y difundir los valores culturales que expresen los ideales y las tradiciones nacionales y andina de los pueblos de la subregión; y, prestar servicios a las universidades, instituciones, gobiernos, unidades productivas y comunidad andina en general, a través de la transferencia de conocimientos científicos, tecnológicos y culturales.

La universidad fue creada por el Parlamento Andino en 1985. Es un organismo del Sistema Andino de Integración. Tiene su Sede Central en Sucre, Bolivia, sedes nacionales en Quito y Caracas, y oficinas en La Paz y Bogotá.

La Universidad Andina Simón Bolívar se estableció en Ecuador en 1992. Ese año suscribió con el gobierno de la república el convenio de sede en que se reconoce su estatus de organismo académico internacional. También suscribió un convenio de cooperación con el Ministerio de Educación. En 1997, mediante ley, el Congreso incorporó plenamente a la universidad al sistema de educación superior del Ecuador, lo que fue ratificado por la constitución vigente desde 1998.

La Sede Ecuador realiza actividades, con alcance nacional y proyección internacional a la Comunidad Andina, América Latina y otros ámbitos del mundo, en el marco de áreas y programas de Letras, Estudios Culturales, Comunicación, Derecho, Relaciones Internacionales, Integración y Comercio, Estudios Latinoamericanos, Historia, Estudios sobre Democracia, Educación, Salud y Medicinas Tradicionales, Medio Ambiente, Derechos Humanos, Gestión Pública, Dirección de Empresas, Economía y Finanzas, Estudios Interculturales e Indígenas.

# Universidad Andina Simón Bolívar

## Serie Magíster

- 1 Mónica Mancero Acosta, ECUADOR Y LA INTEGRACIÓN ANDINA, 1989-1995: el rol del Estado en la integración entre países en desarrollo
- 2 Alicia Ortega, LA CIUDAD Y SUS BIBLIOTECAS: el graffiti quiteño y la crónica costeña
- 3 Ximena Endara Osejo, MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y REFORMA JURÍDICA, ECUADOR 1992-1996
- 4 Carolina Ortiz Fernández, LA LETRA Y LOS CUERPOS SUBYUGADOS: heterogeneidad, colonialidad y subalternidad en cuatro novelas latinoamericanas
- 5 César Montaña Galarza, EL ECUADOR Y LOS PROBLEMAS DE LA DOBLE IMPOSICIÓN INTERNACIONAL
- 6 María Augusta Vintimilla, EL TIEMPO, LA MUERTE, LA MEMORIA: la poética de Efraín Jara Idrovo
- 7 Consuelo Bowen Manzur, LA PROPIEDAD INDUSTRIAL Y EL COMPONENTE INTANGIBLE DE LA BIODIVERSIDAD
- 8 Alexandra Astudillo Figueroa, NUEVAS APROXIMACIONES AL CUENTO ECUATORIANO DE LOS ÚLTIMOS 25 AÑOS
- 9 Rolando Marín Ibáñez, LA «UNIÓN SUDAMERICANA»: alternativa de integración regional en el contexto de la globalización
- 10 María del Carmen Porras, APROXIMACIÓN A LA INTELECTUALIDAD LATINOAMERICANA: el caso de Ecuador y Venezuela
- 11 Armando Muyulema Calle, LA QUEMA DE ÑUCANCHIC HUASI (1994): los rostros discursivos del conflicto social en Cañar
- 12 Sofía Paredes, TRAVESÍA DE LO POPULAR EN LA CRÍTICA LITERARIA ECUATORIANA
- 13 Isabel Cristina Bermúdez, IMÁGENES Y REPRESENTACIONES DE LA MUJER EN LA GOBERNACIÓN DE POPAYÁN
- 14 Pablo Núñez Endara, RELACIONES INTERNACIONALES DEL ECUADOR EN LA FUNDACIÓN DE LA REPÚBLICA
- 15 Gabriela Muñoz Vélez, REGULACIONES AMBIENTALES, RECONVERSIÓN PRODUCTIVA Y EL SECTOR EXPORTADOR
- 16 Catalina León Pesántez, HISPANOAMÉRICA Y SUS PARADOJAS EN EL IDEARIO FILOSÓFICO DE JUAN LEÓN MERA

Desde principios de la década pasada se experimentan importantes cambios en el ámbito internacional, se conforman bloques económicos y comerciales en diferentes regiones del mundo. Varios tipos de integración regional se desarrollan con la intención implícita de asegurar el crecimiento económico de sus Estados miembros. Sin embargo, el crecimiento económico por sí mismo no es suficiente para asegurar el bienestar social de la mayoría de la población. En este sentido es indispensable no solamente desarrollar políticas sociales a nivel nacional, sino también a nivel comunitario, para acompañar la integración económica.

El propósito del estudio realizado por René Lauer consiste en presentar y analizar las políticas sociales de las instituciones comunitarias de la Unión Europea -UE- y de la Comunidad Andina de Naciones -CAN-, a fin de definir la dimensión social de ambos procesos de integración.

A lo largo del libro se analizan los principales elementos que determinan la dimensión social de tales procesos, como por ejemplo el crecimiento económico, el nivel de integración, la tradición del Estado de bienestar y la ubicación del proceso de integración en el sistema político-económico mundial, para establecer las diferencias que existen entre la UE y la CAN.

Respetuoso del sistema económico en vigencia, el autor llega a la conclusión de que el crecimiento económico y el desarrollo de la dimensión social comunitaria son indispensables para garantizar el éxito económico y político de un proceso de integración regional.



*René Lauer (Moutfort, Luxemburgo, 1974) estudió en el Goldsmiths College de la Universidad de Londres, donde se graduó en Estudios Europeos (B.A. in European Languages Culture and Society).*

*Posteriormente se trasladó al Ecuador, donde vivió por dos años, estudiando en la Universidad Andina Simón Bolívar la Maestría en Estudios Latinoamericanos, con mención en Relaciones Internacionales. Obtuvo su título en el 2000 y retornó a Luxemburgo, donde trabaja como asistente parlamentario para el Partido Socialista.*