



2

América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto - Enfoques y experiencias

Editores: Juan Valdés Paz y Mayra Espina



FLACSO



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Oficina Regional de Ciencia
para América Latina y el Caribe

Representación de la
UNESCO ante el MERCOSUR

Proyecto Repensar América Latina

Coordinador General: Gonzalo Abad Ortíz

Comité Editorial:

Adrián Bonilla

Julio Carranza

Thetonio dos Santos

Francisco Rojas

Juan Valdés

Edición: Alfredo Prieto

Asistencia editorial: Laura Marrero

Volumen 2

Juan Valdés Paz y Mayra Espina, Editores

**América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo
contexto – Enfoques y experiencias**

ISBN 978-92-9089-176-5

© UNESCO 2011

Los autores se hacen responsables por la elección y presentación de los hechos que figuran en la presente publicación y por las opiniones que aquí expresan, las cuales no reflejan necesariamente las de la UNESCO, y no comprometen a la Organización.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos, no implican de parte de la UNESCO juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni sobre la delimitación de sus fronteras o límites.

Esta publicación se encuentra disponible en www.unesco.org/uy/shs y puede ser reproducida haciendo referencia explícita a la fuente.

Impreso en 2011 por la Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe

Luis Piera 1992, 2o. piso

11100 Montevideo, Uruguay

Índice

Preámbulo. <i>Julio Carranza Valdés</i>	5
Presentación Gonzalo Abad Ortiz.....	9
Prólogo. Política social y políticas públicas <i>Juan Valdés Paz y Mayra Espina</i>	13
Polémicas actuales sobre enfoques y estilos de política social. El caso cubano. <i>Mayra Espina</i>	25
Logros y cuestiones pendientes en la configuración de una política social en Brasil <i>Laura Tavares Soares</i>	69
Estrategias de reproducción social. Las microprácticas y la política social. Capital y redes sociales <i>Alicia Gutiérrez</i>	107
La política social del gobierno mexicano <i>Berenice P. Ramírez López</i>	135
Algunas consideraciones sobre las políticas económicas y sociales implementadas desde la década de los 80 y la situación del empleo en Centroamérica <i>Mónica Hernández</i>	163

Integración y política social: la experiencia de la comunidad andina
Francisco Pareja Cucalón 197

El enlace investigación-políticas. De la investigación aplicada a la
investigación implicada. Una perspectiva desde la complejidad
y la transdisciplinariedad
Luis Carrizo 223

Estrategia bolivariana de política social
Orángel Rivas..... 267

Relación de autores..... 291

Integración y política social: la experiencia de la comunidad andina

FRANCISCO PAREJA CUCALÓN

Introducción

Desde antes del nacimiento formal del Estado-nación por el Tratado de Westfalia de 1648 la afirmación de la soberanía nacional, sinónimo de *independencia* en su manifestación externa (Borja: 1283), ha sido uno de los principales fines de la política de los Estados. A partir de mediados del siglo pasado, sin embargo, y con mayor velocidad a medida que se desenvuelve el proceso de globalización, se han venido conformando bloques regionales en todos los ámbitos geográficos del planeta como un recurso para salvaguardar grados de independencia frente a los grandes centros del poder económico, militar y político o bien, como la Unión Europea (UE), precisamente con la consecuencia de constituirse en uno de los centros de poder mundial. Es evidente la paradoja de esta doble evolución, en apariencia contradictoria, que supone ceder *voluntariamente* grados de soberanía en el marco de una comunidad política regional, con el fin de preservar o acrecentar niveles de independencia *vis à vis* los grandes centros de poder global.

Es un hecho por lo general aceptado, aunque lo sea a regañadientes, que la política económica ha perdido ostensiblemente grados significativos de autonomía nacional ante el proceso de globalización. Pero la política social es un ámbito en que todavía predomina una visión de soberanía del Estado a pesar de la gravitación que han asumido procesos como el de la Cumbre Social de

Copenhague o la Cumbre del Milenio y el seguimiento que diversas agencias de la Organización de las Naciones Unidas rutinariamente llevan a cabo en relación con el cumplimiento de los compromisos sociales asumidos ante la comunidad internacional. Persiste una evidente tensión entre la reivindicación de soberanía nacional para la política social y el *monitoreo* del desarrollo social y del cumplimiento de objetivos y metas sociales efectuado periódicamente por agencias internacionales.

No debe extrañar, por tanto, que esa tensión se encuentre también presente en los procesos de integración regional. En la UE no ha estado exento de polémica el ascendente que gradualmente han venido adquiriendo las políticas sociales supranacionales o comunitarias, como lo atestiguan, por ejemplo, las reticencias que por mucho tiempo signaron la actitud inglesa con respecto a la Carta Social Europea. No obstante, el continente ha conseguido afianzar la validez de un enfoque supranacional o comunitario de la política social en temas como el empleo, las relaciones laborales y condiciones de trabajo, seguridad social, educación y capacitación, vivienda y salud, al punto de que en 2007 se asignaron 46 000 millones de euros a la política de cohesión, el rubro cuantitativamente más significativo del presupuesto de dicha organización (McCormick, 2008: 315).

En América Latina, particularmente en Suramérica, también se han venido impulsando en años recientes iniciativas de política social enmarcadas en procesos de integración regional que consisten en el intercambio de experiencias, la identificación de objetivos sociales comunes, la armonización gradual de indicadores e, incluso, la ejecución de algunos programas transfronterizos y transnacionales. Experiencias como las del MERCOSUR Social, la agenda social de la Comunidad andina o, más recientemente, los Consejos Suramericanos de Salud, Desarrollo Social y de Educación y Cultura, creados y actuantes en el marco de la UNASUR, son claras manifestaciones de esa tendencia.

Si bien el mero intercambio de experiencias de políticas sociales no puede considerarse sinónimo de una política social supranacional, la sistematización y replicación de buenas prácticas, la convergencia gradual de enfoques y metodologías, la armonización de indicadores, la adopción de objetivos y metas de desarrollo social compartidos, la ejecución de acciones de cooperación y coordinación en el ámbito de la salud y la implementación de programas y proyectos en zonas de frontera, apuntan en esa dirección. Esa ha sido la experiencia de la Comunidad andina desde que, a mediados de los años 90

del siglo pasado el Consejo Presidencial Andino declarara prioritario el tema social, pero con mayor intensidad y continuidad desde inicios de la presente década con el desarrollo de la agenda social andina y, en ese contexto, del Plan Integrado de Desarrollo Social. Esta es la experiencia que, por sus importantes implicaciones para las políticas públicas y la reflexión académica, se explora en este trabajo.

La integración andina

Para justipreciar las posibilidades y limitaciones de una agenda social de la integración que contemple políticas sociales comunitarias es conveniente primero caracterizar la integración regional en nuestro continente y, sobre todo, en la subregión andina. También interesa examinar brevemente las etapas por las que ha transitado dicha integración¹²⁸ y la relación con la esfera de lo social articulada en cada una de ellas.

Integración para el desarrollo

En contraste con Europa, devastada por la guerra y el genocidio durante la primera mitad del siglo XX, para la cual consolidar la paz debía ser primordial objetivo de la unión, América Latina entiende la integración regional esencialmente como un instrumento para alcanzar el desarrollo.

Si bien la noción de “desarrollo” podría entenderse de manera intuitiva, conviene, detenerse un momento en ella.

Es conocido que el concepto de desarrollo admite visiones diversas y que ha experimentado una constante evolución sobre todo a partir, de los años 30 y 40 del siglo pasado. En un inicio se lo entendió como “crecimiento económico”, medido por la evolución del Producto Interno Bruto (PIB), y la atención de analistas y responsables de las políticas públicas giraba en torno de los factores que impulsaban el crecimiento económico y determinaban su volatilidad. Así, por ejemplo, los modelos neo-clásicos de Harrod y Domar identificaron al crecimiento de la fuerza laboral y al progreso técnico como los “motores” del

128 Seguimos, aunque no en todos sus detalles, la periodización propuesta por Germánico Salgado (Salgado, 2007).

crecimiento económico, mientras que la tradición post-Keynesiana de Joan Robinson y Nicholas Kaldor concentró su atención en el carácter desigual o irregular del desenvolvimiento económico de largo plazo y en las fluctuaciones cíclicas de la producción y el empleo en el corto (Eichner, 1979).

Al volverse evidentes en América Latina, las trabas al crecimiento económico y a la modernización productiva, social y política, provocadas por la heterogénea estructura económica y social, la supervivencia de vetustas instituciones y la dependencia externa, se desenvuelve, sobre todo a partir de los trabajos pioneros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), una visión más holística (o “estructuralista”, como a menudo se la denomina), sobre el desarrollo. Esta visión, más compleja, y también en lo posible menos ingenua que la antes comentada, a la vez que, necesariamente, menos “rigurosa” desde el punto de vista metodológico, ejerció una importante influencia en las políticas públicas de algunos países de la región latinoamericana a partir de la década de 1950. Fue, además, sin duda, factor determinante en la identificación de la integración regional como un instrumento necesario para superar algunas de las trabas al desarrollo.

En el ámbito académico, tanto de América Latina como en los institutos y centros de estudios latinoamericanos de Europa y los Estados Unidos, se observa a partir de la segunda mitad del siglo XX un constante enriquecimiento de enfoques y teorías acerca del desarrollo de nuestro continente o el carácter y determinantes de su subdesarrollo.

Fruto de ello hoy en día se entiende al desarrollo como un fenómeno complejo, de múltiples determinantes, en el cual las dimensiones económica, social, política, ambiental y cultural se entrelazan y sobredeterminan. Lo anterior conmina a emplear un enfoque “integrado” e interdisciplinario para captarlo debidamente, lo que deslegitimaría, en principio, referencias a una sola, cualquiera que esta sea, de las “dimensiones” del desarrollo. Podemos hacerlo, sin embargo, con la condición de no olvidar que el desarrollo es uno solo, y que referirse al “económico” o al “social”, se justifica únicamente por la necesidad de enfatizar determinados aspectos de este.¹²⁹

129 El análisis de cada una de las dimensiones del desarrollo obliga a utilizar una disciplina científica específica (economía, sociología, etc.), lo que convierte al desarrollo de un enfoque verdaderamente integral en un desafío epistemológico de dimensiones titánicas. Marx sería, posiblemente, uno de los pocos grandes pensadores sociales que lo intentó.

La atención prestada a los aspectos sociales del desarrollo obedece a la persistencia de la pobreza, la marginación y la desigualdad social. Estos son problemas de dimensión y presencia mundiales, por lo que debería ser evidente que las perspectivas de enfrentarlos con éxito mejorarán de manera considerable si se dispone de un instrumento efectivo de unidad regional entre países similares y vecinos con el cual ejercer influencia en el escenario mundial y potenciar la cooperación y la coordinación requeridas a escala global. La cuestión de cómo un acuerdo de integración regional como el andino puede contribuir en el sentido señalado y, particularmente, de cómo se pueden articular políticas sociales que trasciendan las fronteras nacionales, cobra una singular importancia, y la relación entre integración regional y desarrollo social se convierte, asimismo, en un asunto de la mayor trascendencia.

La vinculación funcional entre integración y desarrollo está presente en los orígenes de la actual Comunidad andina.¹³⁰ Se partía de constatar que los mercados nacionales de los países andinos eran demasiado pequeños para sustentar dentro de sus fronteras el desarrollo competitivo de actividades productivas modernas, particularmente industriales. Tampoco se consideraba probable que la modernización productiva ocurriera a partir de las modalidades convencionales de vinculación con la economía global, dada la preponderancia de las exportaciones primarias, la volatilidad de sus precios y la tendencia secular al deterioro de los términos del intercambio, la dificultad para canalizar hacia actividades productivas modernas los excedentes generados por la exportación y el creciente predominio que sobre las corrientes mundiales de comercio ejercen las empresas transnacionales.

Fue, por tanto, propósito explícito de quienes suscribieron en 1969 el Acuerdo de Cartagena, tratado constitutivo de la unión andina, impulsar el desarrollo de los países miembros mediante la promoción de la industrialización a escala regional, la cual sustenta en un mercado ampliado y protegido, así como en una planificación comunitaria que se concretó a través de políticas

130 El Grupo Andino estuvo integrado en un inicio por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. En 1973 se incorporó Venezuela. Luego Chile lo abandonó en 1976 y Venezuela hizo lo propio en 2006. En 1996 se suscribió el Protocolo de Trujillo, a través del cual, entre otras reformas e innovaciones, se sustituyó al Grupo Andino por la Comunidad Andina, constituida por los Estados miembros y el Sistema Andino de Integración que, a su vez, agrupa a los diversos organismos supranacionales e instituciones intergubernamentales del proceso.

e instrumentos supranacionales.¹³¹ No era su objetivo la simple expansión del comercio intrarregional, sino promover la transformación productiva (Salgado, 2007).

Etapas de la integración andina y tratamiento de lo social

En sus cuarenta años de vida la integración andina ha alternado entre etapas y momentos de crisis y renovación, letargo y reactivación, que han ido modificando su carácter. La Comunidad andina de hoy no es el Grupo Andino de antaño,¹³² y a cada una de sus etapas y momentos corresponde una particular concepción sobre el desarrollo, así como sobre los contenidos sociales de la integración.

131 “Planificación comunitaria”, en este contexto, se refiere a la práctica de definir objetivos, metas e instrumentos para lograr los primeros y evaluar las segundas, formulados y acordados por instituciones intergubernamentales y organismos supranacionales o comunitarios de decisión. En el ámbito andino, las principales instituciones intergubernamentales son el Consejo Presidencial Andino (CPA), la Comisión (conformada por las autoridades nacionales de comercio e integración) y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, mientras la Secretaría General de la Comunidad Andina es un organismo supranacional, de carácter técnico, que no representa los intereses de ninguno de los países miembros, sino del conjunto de ellos. En el ámbito europeo, para establecer una comparación que puede esclarecer el asunto, la Comisión es un organismo supranacional, integrado por tecnócratas que no pueden recibir instrucciones de sus países de origen (la Secretaría General de la CAN es su equivalente andino), mientras el Consejo, conformado por representantes plenipotenciarios de los Estados miembros, es intergubernamental. Ambos, junto con el Parlamento Europeo, planifican y ejecutan las políticas comunitarias o supranacionales para el desarrollo del proceso de integración europeo. MERCOSUR, en nuestro medio, no cuenta con organismos supranacionales y, en esa medida, se aleja del modelo europeo.

132 Actualmente la Comunidad andina vive una de sus más profundas crisis. Con independencia de su desenlace, al momento difícil predecir, la validez de la integración como proyecto sigue enteramente vigente en América Latina, y la experiencia de cuarenta años del proceso andino enriquece sin duda el debate sobre los fines y contenidos de la integración regional.

Puede postularse como primera etapa el dinámico período de construcción institucional comprendido entre la suscripción del Acuerdo de Cartagena en 1969 y el año 1976. La institucionalidad creada durante esos primeros años tuvo el propósito, ya señalado, de acelerar la transformación productiva de los países miembros mediante la promoción de la industrialización sustitutiva de importaciones a escala regional. La programación industrial¹³³ para el espacio regional y la creación del mercado ampliado¹³⁴ fueron sus principales instrumentos.

El protagonismo de la programación industrial y la conformación del mercado ampliado pueden hacer presumir una ausencia de preocupación por lo social en la etapa inicial de la integración andina. Sin embargo, ello no es así. Un examen cuidadoso de las propuestas técnicas formuladas durante esos primeros años por la Junta del Acuerdo de Cartagena, hoy Secretaría General, revela claramente una concienzuda consideración de objetivos y la evaluación de costos y beneficios sociales de propuestas alternativas. Estos hacían referencia a asuntos tan importantes como la generación de nuevas fuentes de empleo, evitar la destrucción innecesaria de plazas laborales, contrarrestar las consecuencias sociales de distorsiones del mercado —precios monopólicos, concentración regional de la renta, deficiente calidad del producto—, otorgar un tratamiento preferencial a los dos países de menor desarrollo relativo, Bolivia y Ecuador, programar la localización industrial para contribuir a una mayor integración nacional de cada país miembro y a la reducción de las grandes disparidades de desarrollo entre regiones (French-Davis, 1979).

A partir de 1976 el Grupo andino sufre una creciente pérdida de dinamismo, así como la proliferación de incumplimientos de las decisiones comunitarias, los efectos casi terminales del estallido en 1982 de la crisis latinoamericana de la deuda externa y, finalmente, la suscripción del Protocolo de Quito en 1987, que introduce las primeras modificaciones sustantivas al texto del Acuerdo de Cartagena, la consolidación normativa de un modelo de integración que era casi la antítesis del proyecto original.

133 La principal herramienta de la programación industrial fueron los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI): en 1972 se aprobó el PSDI metal-mecánico, en 1975 el petroquímico, y en 1977 el automotor.

134 La creación de comercio debía focalizarse preferentemente en productos industriales a fin de propulsar la transformación productiva y evitar que la integración terminara por ampliar y consolidar una estructura de comercio primario-exportadora.

El Protocolo de Quito representó una concesión sustancial a la tendencia librecambista que venía dominando el escenario político regional e internacional en los 80. Este es el período de “comercio administrado” entre los países andinos y, en contravía al sentido mismo de la integración, el de suspensión del proceso comunitario de liberación comercial y su reemplazo por convenios bilaterales de comercio. Paralelamente se trivializó la programación industrial hasta volverla estéril e intrascendente; se constató, como lo expresó Germánico Salgado, que “La tesis neoliberal... era y es incompatible con una integración regional como la del Grupo Andino de entonces” (Salgado, 2007: 34).

Al abjurar de manera tan flagrante la concepción y principios básicos que informaron el proyecto original de integración regional, el Grupo andino ponía en entredicho la visión de la integración como instrumento del desarrollo. Es esta también la época en que, al interior de los países miembros y en los organismos multilaterales de crédito, dominaban las prescripciones de política proclives a la desregulación de los mercados de bienes y de factores de la producción, el abandono de políticas sectoriales de desarrollo productivo, y la apertura comercial y financiera a la economía global sin *quid pro quo*.

No obstante, sería falso e injusto afirmar que, durante este período, la preocupación por lo social estuvo del todo ausente entre los países miembros; deben reconocerse como positivos: el abandono del principio de falsa “universalidad” en la provisión de servicios sociales básicos, práctica que beneficiaba a las capas medias en detrimento de los sectores más vulnerables de la sociedad;¹³⁵ el

135 Se trata, posiblemente, de una afirmación un tanto polémica. Se entiende, por lo general, que los derechos sociales (o sea, los económicos, sociales y culturales) son universales y nadie debe ser excluido de su goce. Sin embargo, aun suponiendo una voluntad política positiva, el Estado, llamado a garantizar su vigencia, enfrenta limitaciones objetivas que obligan a jerarquizar y priorizar. La presión social de colectivos y movimientos sociales puede ser un factor muchas veces determinante en el resultado de ese proceso de jerarquización y priorización, y con frecuencia lo ha sido en nuestros países y no siempre en beneficio de los sectores más necesitados y vulnerables de la sociedad, quienes también son aquellos con una menor capacidad de presión social. Un ejemplo común de lo indicado, también de naturaleza polémica, es la “gratuidad” de la educación superior (usualmente aunada a la supresión o debilitamiento de requisitos académicos para su acceso), cuyo costo es la merma de recursos públicos para la educación básica, así como el sacrificio de la calidad académica de la propia educación superior. Por otra parte, la focalización (otro precepto posiblemente

impulso a la descentralización de las decisiones y gestión de las políticas sociales, tesis emparentada con el importante principio de “subsidiaridad”¹³⁶ en el contexto de los procesos de integración regional; y el énfasis en la eficiencia y en la eficacia del gasto social. Pero también cabe remarcar que la política social dejó de verse como instrumento de cambio para convertirse fundamentalmente en paliativo.¹³⁷

Luego de un paréntesis de hibernación, prolongado hasta 1989/90, se puede discernir una tercera etapa de la integración andina. Esta arranca con la adopción de un “Nuevo Diseño Estratégico” en 1989, hoja de ruta de la nueva concepción plasmada en el Protocolo de Quito, a la vez que concreción de una positiva “politización” del Grupo andino al constituirse, en 1990, el Consejo Presidencial como máximo rector político del proceso de integración.

El nuevo modelo de integración —que puede caracterizarse como de “regionalismo abierto”, según la terminología puesta en boga en América Latina pocos años más tarde por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1994)— se consolida jurídicamente con el Protocolo de Trujillo de 1996. La nueva institucionalidad adoptada, aparte de ratificar la creación del Consejo Presidencial Andino y constituir el Sistema Andino de Integración, conjunto articulado de los órganos e instituciones creados alre-

polémico) responde a la penuria de recursos públicos y a la necesidad de otorgar prioridad a los sectores más vulnerables de la sociedad. No se nos escapa, sin embargo, que el conocimiento del contexto en que se desenvuelven estos criterios de política será fundamental para emitir un juicio objetivo, pues no será lo mismo una política focalizadora en un contexto de cambio social general (en el cual, por ejemplo, puede ser necesario durante algún tiempo conceder subsidios, condicionados o no, a los sectores más pobres de la población) que focalizar la provisión de servicios sociales básicos como medida meramente paliativa, uno de cuyos resultados, intencional o no, puede consistir en distraer la necesidad y urgencia de un cambio social.

136 Principio desarrollado en el marco de la UE, según el cual las instituciones comunitarias (así como en el ámbito nacional el gobierno central) solo intervienen en asuntos en los que su actuación no puede ser suplida por actores nacionales (o regionales y locales en el ámbito nacional).

137 Esto se dio claramente en Bolivia, país en el que un eficiente Fondo Social de Emergencia (1986-1989) tuvo como fin principal contrarrestar, mediante la creación de empleos temporales para ejecutar pequeñas obras de infraestructura con impacto social, los efectos de las políticas de estabilización económica y de reestructuración productiva emprendidas a partir de 1985-86.

dedor del proceso de integración subregional, sustituye a la Junta del Acuerdo de Cartagena, integrada por tres miembros designados por los cinco Estados, por una Secretaría General unipersonal,¹³⁸ y otorga funciones legislativas al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Así este pasa a compartir con la Comisión¹³⁹ una función que antes correspondía en exclusivo a aquella.

En síntesis, el Protocolo de Trujillo consolida un modelo de integración más abierto al mundo, en el que pierde importancia relativa la protección arancelaria frente a terceros. Se trata también de una integración menos “técnica” y exigente en sus dimensiones comercial y económica (reducida relevancia del arancel externo común; ausencia de programación industrial y, en general, de políticas sectoriales; debilitamiento del esfuerzo por armonizar las políticas económicas), pero enriquecida con la incorporación de nuevos temas, entre los cuales sobresalen los sociales y los ambientales, esta vez de manera explícita y no ya como apéndices de la integración económica y comercial.¹⁴⁰

Conviene describir someramente algunas de las innovaciones introducidas por el Protocolo de Trujillo a la institucionalidad regional andina, en vista de las implicaciones que aquellas han tenido para el desarrollo de la dimensión social de la integración.

138 La Secretaría General —como antes la Junta del Acuerdo de Cartagena, ambas con sede en Lima—, cuenta con un cuerpo técnico permanente de alrededor de cincuenta funcionarios.

139 La Comisión del Acuerdo de Cartagena, órgano legislativo de la Comunidad andina, está compuesta por los representantes plenipotenciarios de los Estados miembros. Desde un inicio, sus integrantes han sido los ministros responsables del comercio internacional, o bien los subsecretarios de Cancillería responsables de la política comercial, en atención a la prioridad que durante muchos años le fue otorgada a las negociaciones para fundar el mercado ampliado. El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, creado en 1996, también con facultades legislativas, generalmente se ocupa de asuntos no comerciales, lo que, como se argumenta en el texto, ha facilitado el enriquecimiento temático de la integración andina.

140 Interpretaciones suspicaces atribuyen la incorporación de temas ambientales y sociales a la ausencia de una firme decisión política para avanzar en la integración económica. Esta apreciación, que no compartimos plenamente, tiene sin embargo el mérito de subrayar que la integración comercial y económica constituye el eje fundamental, sin el cual no es posible avanzar hacia niveles superiores de la integración.

En primer término destaca la “politización” de la Comunidad andina, ya mencionada, que conlleva la consolidación del Consejo Presidencial como máximo rector político del proceso de integración. No es casual, por ejemplo, que el Consejo se pronunciara por enfatizar los aspectos sociales de la integración precisamente en 1995, año de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, marzo de 1995). Al acordar en septiembre de ese mismo año nuevos lineamientos estratégicos para la integración, el Consejo Presidencial Andino manifestó que “[h]asta hoy, nuestro proyecto de integración ha privilegiado los asuntos de carácter comercial, habiendo llegado el momento de diversificar sus áreas de atención ampliando su cobertura hacia los aspectos de orden social.” (VII Consejo Presidencial Andino, 1995: 15-16).

Sería sin duda interesante y revelador conocer los motivos que indujeron a los cinco jefes de Estado a decidirse en esa fecha por incorporar, de manera explícita, objetivos de orden social, ya no solo instrumentales, al proceso de integración. Podría decirse que ello obedeció, como suele suceder con muchas resoluciones adoptadas por el poder político, a un complejo de determinantes y consideraciones antes que a una única causa. A modo de hipótesis cabría postular como causales a la preocupación que suscitaban los efectos sociales y políticos de la “década perdida” iniciada en 1982/83, así como también a un saludable afán por guardar coherencia con los compromisos asumidos poco antes con la comunidad internacional en la Cumbre de Copenhague. Pero también hay que admitir como probable motivación la necesidad de dotar de contenidos sustantivos a un proceso de integración que, pese al debilitamiento de sus objetivos económicos, seguía viéndose relevante para los Estados andinos desde una perspectiva política y estratégica.

Sea como fuere, otra consecuencia destacable de esta “politización”, sobre todo por el potencial que aún promete, se deriva del hecho de que las directrices emitidas por el Consejo presidencial representan compromisos recíprocos asumidos al más alto nivel político, incorporados en documentos públicos y, por tanto, sujetos, al menos potencialmente, a la evaluación de otros actores políticos y sociales. La integración puede así ir dejando de ser ámbito exclusivo de un cenáculo cerrado de expertos y técnicos y tender a convertirse en un proceso abierto al escrutinio público, lo que entrañaría una predisposición favorable a la participación de actores sociales en el proceso de integración.

La otra innovación de la nueva institucionalidad cuyas consecuencias interesa destacar es la atribución de facultades legislativas al Consejo de cancilleres. El debilitamiento del modelo “duro” de integración a raíz de la opción por el

“regionalismo abierto”, al relativizar el peso de los aspectos más técnicos de la integración comercial y económica, contribuyó a que se tuvieran en cuenta otros temas. Pero es difícil imaginar que esa “oportunidad” pudiera haber sido aprovechada por representantes plenipotenciarios por lo general vinculados con los ministerios de comercio. El papel protagonista que pasó a ocupar el Consejo de cancilleres, si bien subordinado al presidencial, fue determinante en la adopción de una agenda multidimensional para la integración andina.

Es también digno de subrayar la proliferación de instancias intergubernamentales para la coordinación de políticas que se observa a partir de mediados de la pasada década. Aunque sin dotarlos de competencias legislativas, el Consejo de cancilleres ha constituido en años recientes los Consejos andinos de Ministros de Trabajo, Desarrollo Social, Medio Ambiente y Educación y Cultura,¹⁴¹ con lo que ha ampliado el ámbito de la estructura gubernamental vinculado al proceso de integración. Se trata de un desarrollo con un gran potencial de enriquecimiento y profundización de la integración, siempre que se dote a estas instancias de la correlativa potestad para incidir de manera efectiva en los contenidos y en la dirección del proceso de integración.

El desarrollo de la agenda social andina

Es durante la tercera y más reciente etapa de la vida de la Comunidad andina que se gesta la mayor parte de su agenda social. Como queda señalado, en 1995, a propósito de la adopción de nuevos lineamientos estratégicos para la integración, el Consejo presidencial evidenció un claro interés por sus aspectos sociales, ya no como apéndices de la integración comercial y económica, sino como fines válidos en sí mismos. Ese año permite demarcar, por tanto, el comienzo de un emprendimiento que se encuentra todavía en pleno proceso de construcción: el desarrollo de la dimensión social de la integración andina.

141 Los ministros de salud andinos, más los de Chile y Venezuela, coordinan sus actividades en el marco del Organismo Andino de Salud-Convenio Hipólito Unanue, el que a su vez, como organismo parte del Sistema Andino de Integración, mantiene estrechos vínculos con la Secretaría General de la CAN, con el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y con los Consejos Andinos de Ministros de los demás sectores sociales.

Antecedentes

Como se argumentó al inicio de este trabajo, la integración andina fue entendida desde sus orígenes como un instrumento para impulsar el desarrollo de los países miembros. No debe sorprender, por tanto, que a través de normas, resoluciones y algunas acciones iniciales se pusiera de manifiesto el interés por la cooperación en temas sociales entre los Estados miembros, junto con el inevitable énfasis otorgado a la liberación comercial recíproca y a la promoción y programación productivas a escala regional.

Así, por ejemplo, el tratado constitutivo del Grupo andino proclama como último objetivo de la integración el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, y contempla la ejecución de actividades concretas de cooperación en el ámbito de las políticas sociales con el fin de contribuir a ese propósito. Para ello establece los llamados “convenios sociales”, Andrés Bello, Hipólito Unanue y Simón Rodríguez, en los ámbitos de la educación y cultura, la salud y lo sociolaboral respectivamente.¹⁴²

Pero es a partir de mediados de la década pasada cuando se gesta de manera sistemática la agenda social de la integración andina. Ya se mencionó el pronunciamiento presidencial de septiembre de 1995, al que le siguen numerosas resoluciones y directrices que confirman el interés del Consejo presidencial por lo social y guían el desarrollo paulatino de esta dimensión. Así, en su reunión ordinaria de 1999 dicho consejo alude por primera vez de forma explícita a una agenda social de la integración y dispone su desarrollo. Al año siguiente elabora un programa de actividades específicas para iniciar su ejecución y, en 2001, comienza la formulación de un Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS). A partir de este último año se acelera el desarrollo de la agenda social con la expedición de normas comunitarias (Decisiones del

142 El Convenio Andrés Bello ya no forma parte de la Comunidad andina, aunque mantiene estrechos vínculos con ella. Actualmente sus miembros son, además de los cuatro países de la Comunidad andina: Argentina, Cuba, Chile, España, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela. El Convenio Hipólito Unanue, hoy Organismo Andino de Salud, que sí compone el Sistema Andino de Integración, tiene también entre sus miembros a Chile y Venezuela. El Convenio Simón Rodríguez se encuentra inactivo desde 2001, a raíz de la suscripción de su Protocolo Modificadorio por el que se constituye como un organismo tripartito y paritario (empleadores, trabajadores y Estado). Está pendiente la ratificación de Colombia para su entrada en vigencia.

Consejo de cancilleres), la formulación de programas y proyectos y la creación de instancias institucionales para ejecutarlos.

Por tanto resulta pertinente presentar una relación ordenada de los principales componentes de la agenda social andina tal como se encuentra estructurada, para luego ensayar una síntesis analítica sobre el significado y perspectivas para el desarrollo de políticas sociales supranacionales de la experiencia de la Comunidad andina.

Los ejes de la agenda social andina

Es posible sistematizar las diversas normas, programas, proyectos y acciones de carácter social de que hoy en día dispone o ejecuta la Comunidad andina ordenándolos en tres grandes acápite: 1) aspectos sociolaborales de la integración económica, 2) promoción del desarrollo social y 3) participación ciudadana en el proceso de integración.¹⁴³

Aspectos sociolaborales de la integración económica. Según se dijo, con la adopción del Nuevo Diseño Estratégico de 1989, se dio inicio a la tercera y más reciente etapa del proceso andino de integración, según la periodización aquí propuesta. En el año señalado los jefes de Estado se comprometieron a completar el establecimiento del Mercado Común Andino hasta 2005. Su concreción supone, además del pleno funcionamiento de una zona de libre comercio y un arancel externo común, la libre movilidad y residencia de ciudadanos de los países andinos en el espacio comunitario a fin de posibilitar la conformación de un mercado laboral regional, aspecto fundamental de uno de tipo integrado.

143 El ordenamiento que se expone a continuación es de nuestra responsabilidad y no reproduce necesariamente la taxonomía vigente en la Comunidad andina, tal como lo presenta el actual programa de trabajo de la Secretaría General. Creemos, sin embargo, que describe los componentes y objetivos de la agenda social con mayor claridad y fidelidad para nuestros propósitos que el descrito en el programa oficial.

Aunque el plazo acordado no se cumplió y el objetivo de instaurar un mercado común estricto ha sido suspendido,¹⁴⁴ las autoridades andinas no abandonaron la adopción de acuerdos para liberalizar la movilidad de las personas. Es así que las normas comunitarias para hacer posible la migración y contratación de trabajadores con relación de dependencia se concretaron con la expedición, en 2003 y 2004, de sendas normas comunitarias referidas a la migración laboral y a la seguridad social de los trabajadores migrantes entre países andinos.

La primera de ellas, denominada “Instrumento Andino de Migración Laboral” (Decisión 545 del año 2003), regula la movilidad y residencia de los trabajadores del área dentro del espacio comunitario. Es parte del propósito más general y ambicioso de flexibilizar progresivamente las normas nacionales sobre migración de trabajadores, empresarios, turistas, estudiantes y ciudadanos en general, pero circunscribe por ahora su ámbito de aplicación a los trabajadores con relación de dependencia, paso inicial necesario para constituir un mercado laboral regional.

La segunda de las normas sociolaborales adoptadas por la Comunidad andina con directa relevancia para el establecimiento del mercado común es el “Instrumento Andino de Seguridad Social” (Decisión 583) adoptado en 2004. Su finalidad es garantizar la protección social de los trabajadores migrantes, al asegurar su derecho a percibir prestaciones de seguridad social en el país de destino, y a conservar los derechos ya adquiridos en el país de origen lo cual obedece al principio de “trato nacional” —los mismos derechos y obligaciones que asisten a los nacionales.

Por último, es pertinente mencionar también en este contexto una tercera norma que, si bien no es estrictamente necesaria abona a la armonización de la legislación laboral de los países miembros. El “Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo” (Decisión 584 del año 2004) se sustenta en el concepto de trabajo “digno” o “decente” propugnado por la OIT, y constituye un importante paso hacia la concreción de una normativa sociolaboral

144 La Comunidad andina ha logrado consolidar su zona de libre comercio y adoptar un arancel externo común incompleto. Eso permite hablar de un “mercado ampliado” andino con perspectivas de evolucionar hacia uno común estricto en la medida en que se concreten al menos: la eliminación de trabas para-arancelarias al comercio recíproco de mercancías y servicios, la culminación del proceso de establecimiento de una estructura arancelaria común frente a terceros, la armonización de políticas económicas, la libre movilidad de capitales y el desarrollo de un mercado laboral regional.

andina basada en la plena vigencia en todos los países miembros de los llamados “derechos fundamentales de los trabajadores” conforme a lo acordado en el seno de la Organización Internacional del Trabajo en 1998.¹⁴⁵

Aunque estas tres normas sociolaborales son instrumentos necesarios para el mercado común, especialmente las dos primeras, en este trabajo interesa sobre todo subrayar su contribución a la gradual configuración de políticas regionales o supranacionales sobre las materias a que se refieren. Demuestran claramente que la adopción de políticas sociales comunitarias relativas al ámbito laboral es una consecuencia ineludible de la puesta en marcha de un proceso de integración regional.

Promoción del desarrollo social. En 2001 el presidencial andino dispuso la elaboración de un Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) para enfrentar la pobreza, la exclusión y la desigualdad social, y encargó su elaboración a los Ministros de Bienestar Social, Educación, Salud, Trabajo y Vivienda. Aprobado mediante Decisión 601 en septiembre de 2004 es, hasta la fecha, el programa de mayor envergadura de la agenda social andina.

Su propósito es promover la cooperación y coordinación de políticas y acciones entre los países miembros, así como la ejecución de proyectos de alcance regional, con el fin de agregar valor a las políticas nacionales contra la pobreza, la exclusión y la desigualdad social en el marco de los compromisos asumidos en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para coordinar, nacional y regionalmente, y supervisar la ejecución del Plan, el Consejo de cancilleres constituyó de manera previa el Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social.¹⁴⁶

145 Según la Declaración de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998, son de cumplimiento obligatorio los Convenios 29 (sobre trabajo forzoso u obligatorio), 87 (sobre la libertad sindical y el derecho de sindicación), 98 (sindicación y negociación colectiva), 100 (igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por trabajos equivalentes), 105 (abolición del trabajo forzoso), 111 (no discriminación en materia de empleo y ocupación), 138 (edad mínima de admisión al empleo) y 182 (prohibición de las peores formas de trabajo infantil).

146 Integrado, según lo dispuesto por la Decisión 592, por los ministerios u organismos que cada gobierno designe para esa función. Actualmente son sus miembros: el Ministerio de Trabajo de Bolivia, el Ministerio de la Protección Social de Colombia, el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social del Ecuador y el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social del Perú. Chile, en su calidad de Estado miembro asociado de la Comunidad andina, designó al Ministerio de Planificación para integrar el Consejo.

El PIDS se articula en torno a tres líneas de trabajo: la cooperación técnica en políticas sociales entre los Estados miembros de la Comunidad andina; el seguimiento y evaluación conjuntos de objetivos y metas sociales compartidos; y la ejecución de programas y proyectos comunitarios de alcance regional referidos a una amplia gama temática (sociolaborales, salud, educación, interculturalidad, desarrollo rural, seguridad alimentaria, aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, preservación y gestión de fuentes compartidas del agua y desarrollo social en zonas de frontera).

Para los fines de este trabajo importa destacar dos cuestiones referidas al PIDS. La primera es que para viabilizar la segunda línea de trabajo mencionada, el Plan contempla la armonización de un conjunto de indicadores sociales para hacerlos comparables y compatibles. Se ha avanzado hasta el momento en la creación del Sistema de Indicadores Sociales de la Comunidad Andina (SISCAN), así como en la selección inicial de treinta y un indicadores sociales considerados prioritarios, quince de los cuales se refieren a los objetivos del Milenio, que están siendo armonizados bajo la coordinación técnica del Comité Andino de Estadística. Ello ha supuesto, entre otros acuerdos y tareas, la homologación de definiciones operativas de varios indicadores utilizados en las encuestas de hogares, así como la sincronización de las mencionadas encuestas y de los censos nacionales.

La segunda cuestión por resaltar es que el contenido de los programas y proyectos de ejecución comunitaria se refiere sobre todo a la formulación de estrategias o políticas comunitarias sobre los temas o asuntos de que tratan. Si bien el Plan contempla algunas acciones concretas o en terreno en el contexto de algunos de los programas y proyectos (como, por ejemplo, en el programa de desarrollo rural), muchas de estas tienen carácter piloto o demostrativo y su contribución apunta más al intercambio de experiencias y criterios de política que a un impacto directo y cuantitativamente significativo sobre la realidad social.

Mediante la implementación simultánea de estas tres líneas de trabajo, el PIDS busca impulsar el desarrollo de estrategias y políticas comunitarias en torno a cada uno de los temas mencionados, y coadyuvar a la continuidad de las políticas sociales nacionales en la medida en que la asunción de compromisos formales con otros Estados participantes en un proceso de integración refuerce la estabilidad de las políticas.

Participación ciudadana en el proceso de integración. Puede señalarse al año 1998 como el punto de arranque de este tercer eje de la agenda social, el de la am-

pliación de la participación de la sociedad en el proceso de integración. Sus antecedentes se encuentran en los Consejos Consultivos Laboral y Empresarial, entidades creadas al inicio del proceso andino de integración para canalizar el diálogo con los gremios empresariales y las organizaciones sindicales, actores considerados a la sazón estratégicos para concretar el modelo original de integración.

Pero la etapa más reciente está marcada por la intención política de incorporar también a otros actores sociales en el proceso de integración. Es así como en el año señalado, los presidentes instruyeron al Secretario General de la CAN para “que presente al Consejo Andino de Relaciones Exteriores... una propuesta de participación organizada de la sociedad civil en la construcción de la CAN, la cual deberá ser complementaria a la participación empresarial y laboral.” (X Consejo Presidencial Andino, 1998: 8).

¿A qué responde este interés por ampliar la participación de ciudadanos organizados en el proceso de integración?

Antes de ensayar una respuesta a esta pregunta retórica es necesario precisar que el Acuerdo de Cartagena faculta a la vez que limita la participación de la sociedad en el proceso. Esto es, contempla la presencia de representantes de organizaciones empresariales y sindicales, pero restringe su participación a la emisión de opiniones a solicitud de la Secretaría general y los órganos legislativos (Comisión y Consejo de cancilleres) o por propia iniciativa. No existe obligación de requerir sus opiniones por parte de los órganos pertinentes, y tampoco son aquellas vinculantes ni, tan siquiera, de obligada consideración.

Hecha esta salvedad necesaria, cabe ensayar una explicación del interés de las más altas autoridades andinas por ampliar la participación, aun con las limitaciones anotadas, a otros sectores de la sociedad organizada.

Hay que advertir, en primer lugar, que existe conciencia entre los responsables políticos sobre el déficit informativo de que adolece la integración en los países andinos. No solo hay poco interés en el ciudadano común, sino además existe poca información, a pesar de la abundante retórica discursiva existente, un tanto desgastada por tan socorrida. A diferencia de Europa, en la que se percibe una creciente conciencia de ciudadanía europea, en América Latina, y en los países andinos, la integración no pasa todavía de ser una aspiración utópica en la conciencia general. Esta percepción contrasta con una realidad

en la que son innegables los logros alcanzados, aun si resultan insuficientes en función del tiempo transcurrido, el esfuerzo desplegado y el capital político invertido.

Ante semejante déficit informativo y de interés ciudadano, resulta comprensible el interés por incorporar de alguna manera al proceso de integración a diversos sectores de la sociedad organizada, sobre todo si se tiene presente que para esas fechas el debilitamiento de la integración “dura” o “exigente”, comercial y económica, había dado paso a la incorporación de temas sociales y ambientales.

Y es justamente el enriquecimiento temático de la integración andina a partir de mediados de la pasada década, el que provee una segunda explicación para la decisión presidencial de ampliar la participación. Al añadirse otros temas, particularmente sociales y ambientales, se hace necesario contar con algún grado de participación de quienes los desarrollan más allá del ámbito gubernamental. Puede afirmarse que la participación de nuevos actores sociales, a través de sus organizaciones, se vuelve posible y necesaria al enriquecerse, desde el punto de vista de los tópicos, la agenda de la integración.

Por último, no puede descartarse el positivo ascendente que la exitosa evolución de la UE ejerce sobre los tomadores de decisiones en la Comunidad andina. La integración de la región se inspiró en el modelo europeo, sobre todo en los primeros años de construcción institucional y formulación de políticas, y siempre ha estado presente dicho referente como paradigma de la integración regional. La participación en Europa de diversos grupos de interés de la sociedad, en principio para observar y hacer un seguimiento del proceso y, recientemente y cada vez más, para participar de manera activa en la toma de decisiones, sin duda repercute en la integración andina. Ejemplos de ello son el apoyo que prestan al Consejo Laboral Andino algunas organizaciones sindicales españolas, la amistosa presión que ejerce el Consejo Económico y Social Europeo para la constitución de un Consejo Económico y Social Andino, la cooperación técnica y financiera prestada por la Comisión Europea a la Comunidad Andina para apoyar la constitución de redes regionales de organizaciones sociales no gubernamentales, etc.

Al margen de si las explicaciones ofrecidas dan o no cuenta satisfactoria de los motivos para el desarrollo de este importante componente de la agenda social andina, lo cierto es que en los últimos años se han creado algunos consejos consultivos y mesas de trabajo conformados por representantes de organiza-

ciones y movimientos sociales. Además se ha creado o decidido crear, según el caso: la Mesa de trabajo sobre derechos de los pueblos indígenas (2002), la Mesa de trabajo sobre derechos de los consumidores (2003), el Consejo consultivo de autoridades municipales (2005) y el Consejo consultivo de pueblos indígenas (2008: en sustitución de la Mesa de Trabajo que no logró instalarse).

Conviene detenerse en la creación de la Mesa indígena, hoy Consejo consultivo, como instancia formal de consulta con las organizaciones indígenas, en vista de la significativa presencia en la Comunidad andina de descendientes de los pueblos originarios, sobre todo en Bolivia, Ecuador y Perú.

La *Declaración de Machu Picchu*, suscrita por los presidentes andinos en 2001, destaca la estrecha relación existente entre democracia, pobreza y derechos colectivos de los pueblos indígenas. Asimismo, reafirma la naturaleza multicultural y pluriétnica de las naciones andinas y reconoce que

...la situación de pobreza y extrema pobreza... afecta mayoritariamente a las poblaciones indígenas...” (Consejo Presidencial Andino, 2001). Para promover la participación activa de las poblaciones indígenas los presidentes decidieron crear “...una mesa de trabajo sobre los derechos de los pueblos indígenas en el marco institucional de la Comunidad Andina de Naciones, con la participación de las organizaciones indígenas, organizaciones de derechos humanos, de la sociedad civil y representantes de cada uno de los estados miembros...” (Consejo Presidencial Andino, 2001).

Finalmente, está acordada la conformación del Consejo Económico y Social Andino antes mencionado, así como un Consejo consultivo de pueblos afroandinos, una Red Académica Andina y de Organizaciones Sociales (RA-AOS), e instancias de participación de organizaciones representativas de los comunicadores sociales, jóvenes, mujeres, rectores y estudiantes de colegios secundarios (red CENIT), universidades, etc.

Luces y sombras:

¿hacia una política social comunitaria?

Llegados a este punto, luego de una descripción apretada de la trayectoria seguida por la Comunidad andina en la construcción de su agenda social, corresponde ahora retomar las interrogantes planteadas al inicio de este trabajo: ¿es pertinente impulsar el desarrollo de políticas sociales supranacionales en el marco de un proceso de integración regional?, ¿cuán central ha sido realmente el tema social en la agenda de la integración andina? y, sobre todo, ¿es viable una política social supranacional o comunitaria en el marco de un proceso de integración regional?

El desarrollo de una agenda social por parte de la Comunidad andina, hay que enfatizarlo, puede considerarse aún incipiente. Pero ofrece suficientes elementos indicativos del potencial que tiene un proceso de integración regional para el desarrollo de políticas sociales supranacionales. La UE cuenta en la actualidad con una estrategia de empleo y una agenda social comunitaria en plena ejecución, aunque podría argumentarse que su mayor nivel de desarrollo lo explica en buena medida y que se trata, por tanto, de una realidad no reproducible en América Latina. Sería, por ende, de enorme interés llevar a cabo un análisis paralelo y comparativo de la experiencia andina con las de MERCOSUR y el Mercado Común Centroamericano, a fin de identificar rasgos comunes y extraer, a partir de ellos, algunas conclusiones de validez general para los procesos de integración en nuestro continente.

A continuación, y a modo de conclusiones tentativas y provisionales, se presentan algunas consideraciones sobre la pertinencia, repercusiones y viabilidad del ejercicio planteado.

¿Es pertinente?

En primer lugar cabe preguntarse si el cometido es pertinente, sobre todo en vistas del persistente predominio, en la ideología de una mayoría de actores sociales, del concepto tradicional de soberanía nacional. No cabe duda de que la cesión de soberanía a favor de instituciones y organismos comunitarios, propia de un proceso de integración, es un comportamiento contrario a lo que ha sido el desarrollo histórico de Occidente durante al menos los últimos quinientos años; en esa medida, podría decirse, es “contra natura”.

Por ello, una primera respuesta debe ser que para algunas situaciones una política supranacional resulta inevitable en un proceso de integración regional. Tal es el caso, por ejemplo, de la movilidad geográfica, y de las libertades de residencia y de trabajo requeridas para la formación de un mercado laboral integrado. Esto conlleva la gradual, pero inevitable, homologación de normativas nacionales sobre derechos y obligaciones laborales (“trato nacional” al trabajador migrante, acceso a prestaciones sociales semejantes, similares condiciones laborales en general).

Otro tanto debiera ocurrir a propósito de programas y proyectos de desarrollo social ejecutados en zonas fronterizas, en las que también resulta adecuado y beneficioso, por no decir necesario, aplicar normas y criterios similares de política. Si bien puede argumentarse que ello es aplicable a la ejecución de acciones en cualquier zona de frontera internacional, seguramente resultará ineludible que Estados miembros de una comunidad regional desplieguen políticas similares en sus fronteras recíprocas, pues hacerlo de otro modo implicaría consagrar inaceptables tratos discriminatorios entre pares. Es precisamente por ello que la Comunidad andina adoptó en 1999 una Política de Integración y Desarrollo Fronterizo mediante una norma jurídicamente vinculante para los países miembros (Decisión 459).

Además, sostenemos que la adopción de políticas comunitarias será con frecuencia conveniente. Un ejemplo claro de lo anterior es la negociación efectuada en 2003 por la Comunidad andina con empresas farmacéuticas internacionales, en la que también participaron otros países de la región latinoamericana, cuyo resultado fue una reducción sustantiva en el precio promedio de los medicamentos antirretrovirales para el tratamiento de personas con VIH-SIDA. Esa exitosa primera experiencia facilitó la consolidación de una política andina de acceso a medicamentos genéricos y esenciales que, entre otros beneficios, se ha traducido en acuerdos para la adquisición conjunta de medicamentos.

En otro plano, tal vez más general, se puede argumentar que la creación de un mercado regional no solo será fruto de la liberación comercial recíproca y la protección común frente a terceros, sino también, y quizá fundamentalmente, resultado de la erradicación de la pobreza extrema y la reducción de las grandes desigualdades en la distribución del ingreso y la riqueza que caracterizan a América Latina. Alrededor de 25% de la población andina, se encuentra en situación de pobreza extrema o indigencia, y cerca de 52% es pobre, con escaso acceso al mercado de bienes y servicios. Objetivamente conviene a las

economías andinas, si el desarrollo y la modernización productiva han de tener sustento cierto, la superación de tan flagrantes injusticias sociales, a la vez que barreras al crecimiento económico y amenazas a la estabilidad democrática. Y es ese el sentido y propósito del Plan Integrado de Desarrollo Social y sus propuestas de programas, proyectos y acciones que faciliten la gradual convergencia de las políticas sociales nacionales y la gradual definición de políticas sociales comunitarias.

¿Retórica o realidad?

Puede decirse, por supuesto, que los progresos logrados en materia laboral, salud, desarrollo fronterizo, armonización de indicadores sociales, y otros aquí no mencionados que ya forman parte del acervo comunitario andino, son prueba fehaciente de que el emprendimiento es viable y ha logrado superar la mera retórica. Sin embargo, son todavía experiencias escasas y algunas puntuales. Por eso es preciso anotar las dificultades y los obstáculos que enfrenta el proceso de formación de políticas sociales comunitarias, como otras tantas tareas pendientes que deberán acometerse para concretarlas.

La primera y más grave dificultad es el todavía insuficiente compromiso político que aqueja a los procesos de integración en América Latina, donde lamentablemente aún prevalece la retórica integracionista por sobre su práctica. A ello se suman las sustanciales divergencias político-ideológicas que hoy en día abruman a la Comunidad andina.

Por fortuna es posible añadir que existen factores objetivos de cohesión que vuelven muy difícil un retroceso o el abandono de la integración. Uno de ellos es el volumen que ha adquirido el comercio recíproco entre los cuatro países que, en 2007, ascendió a la significativa cifra de cerca de 6 000 millones de dólares (SGCAN, 2007). Lo importante al respecto es que alrededor de 52% de ese comercio está representado por productos manufacturados, generados, en buena medida, por pequeñas y medianas empresas andinas. El guarismo expresa, por tanto, un entretrejo de intereses comunes, de flujo de inversiones y de capitales instalados, cuya disolución tendría un altísimo costo económico y social. Se calcula, por ejemplo, que esa producción destinada al mercado andino genera algo más de 600 000 empleos en la subregión (Pineda, 2006).

Más cercana a la temática abordada en este trabajo es la constatación recientemente efectuada en el marco del proyecto de cooperación Unión Euro-

pea-Comunidad Andina SOCICAN (“Acción con la sociedad civil para la integración andina”), de la sorprendente cantidad, —por elevada—, de redes regionales; muchas de ellas andinas o con capítulos andinos, de organizaciones sociales no gubernamentales que se ocupan de la defensa y promoción de los derechos humanos, la preservación y uso sustentable de la biodiversidad y el medio ambiente, el desarrollo social fronterizo, el intercambio académico, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria, la educación y la salud, etc.¹⁴⁷ Ello demostraría que se ha logrado estructurar en el ámbito andino un amplio conjunto de intereses comunes de numerosos grupos sociales, profesionales, gremiales, académicos, etc. Asimismo indicaría, asimismo, que la integración hasta cierto punto habría echado raíces más profundas que las vinculaciones agenciadas por los Estados, y que lo ha hecho en buena medida en torno de temas y preocupaciones de carácter social. Se trata, una vez más, de una circunstancia que abona a favor de la viabilidad de políticas sociales supranacionales.

Tareas pendientes

Por último, conviene mencionar, aun cuando sea taquigráficamente, algunas de las tareas pendientes que enfrenta la Comunidad andina para avanzar en el desarrollo de su dimensión social.

1. *Institucionalidad.* Una de las fortalezas de la Comunidad andina es su desarrollo institucional: normas comunitarias jurídicamente vinculantes y un conjunto de organismos de carácter supranacional. Sin embargo, la institucionalidad comunitaria es todavía débil en el ámbito de lo social. No existe una entidad responsable de supervisar, impulsar y evaluar la ejecución de las tres líneas de trabajo del PIDS arriba mencionadas. El establecimiento de tal instancia, ya programada por las autoridades andinas, fortalecerá de manera significativa las perspectivas de una política o estrategia social andina.
2. *Financiamiento.* La creación de un fondo social andino ha sido planteada en diversas ocasiones durante los últimos tres años sin lograr aún concretarse. Ello es importante, no solo para dotar de recursos

147 Información preliminar proporcionada verbalmente por el Coordinador para Ecuador del proyecto SOCICAN, que será divulgada en el marco de la evaluación actualmente en proceso.

propios a las actividades que requieren financiamiento y reducir la dependencia con respecto a la cooperación internacional, sino sobre todo para cimentar el compromiso político de los gobiernos con la agenda social y dar concreción al principio de solidaridad entre ciudadanos andinos, imprescindible para consolidar el proceso de integración.

3. *Participación.* El déficit democrático y de información es una de las principales debilidades del proceso andino de integración. Se ha mencionado la sorprendente extensión de redes de organizaciones sociales andinas y latinoamericanas existentes, y es necesario que los gobiernos andinos atiendan los legítimos requerimientos de los sectores sociales organizados de participación en la toma de decisiones. La expedición de normas comunitarias, Decisiones de la Comisión y del Consejo de Cancilleres, se enriquecería de modo sustancial con la realización de consultas obligadas, y no solo potestativas, a las organizaciones de la sociedad.
4. *Desarrollo conceptual y metodológico.* Las tres líneas de trabajo del Plan Integrado de Desarrollo Social constituyen ejes a partir de los cuales se puede y debe estructurar una estrategia comunitaria andina de desarrollo social. La UE ha ideado un sistema para el desarrollo de su política social, el “método abierto de coordinación”, que puede servir de referente, *mutatis mutandis*, para la Comunidad andina. Consiste en la identificación y definición común de objetivos sociales, la utilización de indicadores definidos en conjunto y la “evaluación comparativa” de los resultados obtenidos por los Estados miembros para guiar el intercambio de mejores prácticas y, así, propender a la convergencia de las políticas sociales.¹⁴⁸ La Comunidad andina, por su parte, ha programado la próxima conformación del Centro Andino de Excelencia para la Cohesión Económica y Social (CAECES) con el apoyo de la cooperación europea, cuyos objetivos se enmarcan dentro de los lineamientos descritos.

148 http://europa.eu/scadplus/glossary/open_method__es.htm.
Consultado el 14-08-09.

Bibliografía

- Borja, R. (2003) *Enciclopedia de la política* (2 tomos), FCE, México D.F.
- CEPAL (1994) *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Consejo Presidencial Andino (1995), *Nuevo Diseño Estratégico*.
- Consejo Presidencial Andino (1998), *Acta de Guayaquil*.
- Consejo Presidencial Andino (2001) *Declaración de Machu Picchu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza*, Lima-Machu Picchu, 28-29 de julio.
- Eichner, A. S. (ed.) (1979) *A Guide to Post-Keynesian Economics*, M. E. Sharpe, Inc., White Plains, New York.
- French-Davis, R. (1979) *Economía internacional. Teorías y políticas para el desarrollo*, FCE, México D.F.
- McCormick, J. (2008) *The European Union. Politics and Policies*, Westview Press, Boulder, Colorado.
- Pineda Hoyos, S. (2006) *Balance y desafíos actuales de la integración andina*, presentación en power point, Caracas, Venezuela (disponible en www.comunidadandina.org/sociedad/foro_caracas_pineda.pdf)
- Salgado, G. (2007) *El Grupo Andino. Eslabón hacia la integración de Sudamérica*, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- Secretaría General de la Comunidad Andina (2008) *Exportaciones intra y extra comunitarias 2007*, SG/de 213, Lima.