

## LA INCLUSIÓN DE LAS REGIONES EN EL MERCOSUR\*

NOEMÍ MELLADO Y RITA GAJATE

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Integración económica y espacios regionales. 3. La reestructuración económica mundial y sus implicancias espaciales. 4. Las disparidades regionales y los procesos de integración en latinoamérica. 5. Las regiones en Europa. 5.1. La experiencia de la Unión Europea. 5.2. El Tratado de Roma. 5.3. La política regional comunitaria. 5.4. Ayudas comunitarias regionales. 5.5. Tendencias actuales. 6. La problemática de las regiones en el Mercosur. 7. A modo de conclusión.

### 1. Introducción

A partir del proceso Mercosur se producen profundas transformaciones socioterritoriales y económicas que se traducen, por un lado, **en cierta dimensión espacial donde se localizan y concentran las actividades económicas y población que definen un eje activo entre San Pablo y Buenos Aires**, por otro, **existen regiones y subregiones que quedan marginadas de este eje y presentan diferentes niveles de desarrollo económico relativo**. Lo que acontece no es sólo "localizable" en la República Argentina sino a nivel de los cuatro integrantes. Tales efectos deben ser analizados y ponderados, ya que en el Mercosur carecen de tratamiento a estas disparidades entre socios y regiones.

Lograr el desarrollo y al mismo tiempo disminuir las diferencias respecto a los niveles de desarrollo económico relativo de otros países o regiones ubicadas en los mismos, constituye una meta muy ambiciosa de alcanzar. Sin embargo, el encuentro de estrategias ten-

---

\* El presente trabajo integra la investigación: "Alternativas de inclusión regional en el Mercosur. El caso del Gran La Plata"; en curso en el Instituto de Integración Latinoamericana de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

dientes alcanzar una **inclusión equilibrada**, para asegurar la solidaridad que requiere todo proceso de integración, es un desafío y al mismo tiempo un requisito esencial, más aún, cuando se pretende alcanzar grados avanzados de integración. Si bien este trabajo no tiene el propósito de desarrollar una estrategia al menos, pretende explorar la temática como punto de partida para futuros trabajos.

El protagonismo en el proceso de integración Mercosur no es similar para todos los espacios geográficos como tampoco para los sectores sociales y productivos, de modo que él supone **inclusión desequilibrada de espacios, de sectores**, como así también el rediseño de la infraestructura en algunas regiones.

En la literatura actual sobre Mercosur, se ha explicitado un espacio protagónico claramente definido, aunque desde el punto de vista territorial sólo se mencionan los dos grandes extremos, San Pablo y Buenos Aires. Más aún muchos autores -Ciccolella, Laurelli, Schweitzer, Romero, Rofman, entre otros- al procurar establecer la dinámica del mismo se refieren a él como "un espacio dado" y que en muchos casos se lo denomina "el eje". No existe una delimitación territorial nítida, ya que los espacios no son como en el pasado sinónimo de territorialidad absoluta de un grupo con sus características de identidad, exclusividad y límites, sino que sólo relucen los dos extremos -San Pablo y Buenos Aires- como los polos atrayentes.

El proceso de integración puede agregar nuevas formas a los desequilibrios existentes entre naciones mediante el predominio de los efectos de **polarización y concentración** sobre los efectos de **difusión** que ejercen las regiones con mayor grado de desarrollo respecto a las de menor grado. Si se agrega a ello, que no toda división política territorial entre Estados se correlaciona con los espacios regionales y las sociedades locales, como así también que la integración produce costos y beneficios y sin mecanismos de distribución de los mismos se originan procesos **desequilibrantes entre países y regiones que lo conforman**, se engloban a problemas multidimensionales y complejos de muy dificultoso tratamiento.

De allí surgen diversos interrogantes tales como: ¿que tratamiento han tenido las disparidades regionales en los proceso latinoamericanos? ¿Podrá ser el Mercosur un espacio solidario para el desarrollo equilibrado de las regiones?.

En el proceso de integración mercosureño, se estima que las situaciones referenciadas tienen lugar, de allí que resulte de interés indagar **“la inclusión regional en el Mercosur”**.

Las regiones se convierten en el objeto de este estudio. Hoy ellas son soporte de relaciones globales y espacios de convivencia, que se encuentran conectadas al entorno por flujos de vinculación y de cotidianeidad compartida y, que además están sujetas a factores y actores que operan sobre ellas y que pueden afectar su forma y estructura como, mundiales, integrativos, nacionales, provinciales, estadales, departamentales y locales.

Desde el punto de vista doctrinario las disparidades regionales han sido consideradas desde diferentes perspectivas así, para la **teoría ortodoxa de la integración -comercialista-**, basada en la teoría clásica del comercio internacional, se abandona toda idea de intervención y **el proceso resulta de un ordenamiento espontáneo** producido por el libre juego de las leyes del mercado. **Los mecanismos del mercado tendrían la virtud de transmitir el crecimiento de los polos a la periferia y la homogeneización de las estructuras económicas**, como condición previa para la viabilidad del proyecto de integración.

El carácter comercialista de esta teoría lleva a percibir únicamente como ventajas o desventajas las relacionadas con la creación o desvío del comercio. Este enfoque argumental surgió de los clásicos, se continuó con los neoclásicos y se proyectó a nuestros días por la escuela anglosajona -Viner, Meadle, Steeten, Tinbergen, etc-

De manera contraria, la **teoría heterodoxa de la integración -estructuralista-**, percibe a la realidad económica internacional con ciertas características estructurales diferenciables: el cre-

**cimiento económico desequilibrado, la existencia de unidades con diferentes grados de poder y dimensión**, centrando en las mismas el fundamento de la integración. El estudio de esta realidad pasa por el análisis de aquellos elementos y relaciones que son perdurables. Dentro de esta línea de pensamiento se encuentra el continentalismo de Marchal, y la teoría de los polos de crecimiento de Perroux, entre otros.

La integración resulta ser un proceso de creación de una unidad compleja y cuyo **crecimiento espacial equilibrado deberá obtenerse a través de los poderes públicos**. La libertad de los intercambios o las heterogeneidades nacionales, pueden producir una "unión imperial" es decir la realizada en beneficio de la nación dominante.

Aquí cabe preguntarse cuál es el pensamiento teórico que informa al Mercosur. Al decir de Aldo Ferrer<sup>1</sup>, "el Mercosur fluctúa entre dos modelos alternativos de desarrollo, integración e inserción internacional. Uno se funda en la ortodoxia neoclásica y en la visión fundamentalista de la globalización. Desde esta perspectiva, el Mercosur constituye un área de preferencias transitorias de intercambios, dentro del cual los mercados reflejan, sin interferencias del Estado, **las fuerzas centrípetas de la geografía y la globalización del orden mundial...**", el otro, que recibe su base de sustentación ideológica de la teoría estructuralista de la integración, "concibe a ese esfuerzo integrador como una zona preferente de comercio en la que los gobiernos y los agentes económicos y sociales conciertan estrategias y **políticas activas**. El objetivo es lograr metas de **desarrollo y equilibrio intraregional inalcanzables solamente con el libre juego de los mercados**".

Según este mismo autor, el ciclo de cooperación política y económica entre Argentina y Brasil que comienza con la Declaración de Iguazú, continúa con el Programa de Integración y Cooperación Eco-

<sup>1</sup> FERRER Aldo, "El Mercosur: entre el consenso de Washington y la integración sustentable", en: Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, Vol.47, Núm.5, México, mayo de 1997, pág. 347.

nómica -PICE- y culmina con el Tratado de Integración Cooperación y Desarrollo, respondían al segundo modelo, asentado en la **especialización intrasectorial y políticas activas industriales**. En cambio en el Acta de Buenos Aires y el Tratado de Asunción de marzo de 1991 predominó el primer modelo y **las fuerzas del mercado asumián el liderazgo de la integración**<sup>2</sup>.

Respecto al tratamiento dado a la **inclusión de las regiones** en los Tratados de Integración ha sido con una concepción predominantemente **comercialista**, ya que cuando se reconocen costos y beneficios desiguales, entre los integrantes, como resultado del proceso integrativo, se ha buscado compensarlos por medio de preferencias arancelarias u otros mecanismos de protección del mercado. Las **regiones** tanto como subunidades dentro del espacio nacional como del espacio integrativo **no han sido consideradas como categorías** atendibles en general, no obstante que en el caso específico del Grupo Andino se han previsto algunos otros mecanismos que escapan del nivel comercial.

## 2. Integración económica y espacios regionales

El concepto de integración desde el cual se parte la define como **“el proceso de creación de un espacio económico, político y social por la interpenetración estructural, voluntaria y solidaria de los Estados partes, a partir de intereses comunes, que tiene como objetivo el desarrollo y cuyos mecanismos e instrumentos quedan definidos en el Tratado que la da origen”**, ello implica crear un **espacio de solidaridad** entre los países integrantes del acuerdo, pero también el proceso es voluntario, de naturaleza estructural y dinámico.

Desde el punto de vista de la teoría de la integración se ha entendido que deben existir ciertas condiciones previas para la viabilidad del proceso tales como: **la contigüidad territorial, comuni-**

<sup>2</sup> Idém.

**dad de intereses y la homogeneidad** entre sus miembros, sin embargo las economías de América Latina, en general, y las del Mercosur, en particular, presentan una heterogeneidad estructural con diferentes niveles de modernidad y desarrollo como así también de marginación y dualidad social. Esta diversidad conduce a la vez a la especificidad de lo que define a cada grupo humano, en función de sus tradiciones y experiencias, a lo propio de cada lugar y se expresa en **lo regional y las diferencias que se dan entre regiones** introduce al concepto de **disparidades regionales**.

El tratamiento de la problemática de las disparidades regionales exige **dos niveles de análisis**, uno el de las **desigualdades entre los países integrantes del proceso** y las consecuencias que ello acarrea para el mismo -los desequilibrios estructurales entre naciones han sido una de las causas más importantes de conflictos distributivos- otro, las **disparidades hacia el interior de cada país y entre regiones de distintos Estados miembros**. Así, las disparidades regionales plantean como problemática, la causada por los desequilibrios en la distribución de beneficios y costos entre países y las regiones de los países participantes, como así también entre regiones de diferentes países.

Al mismo tiempo siguiendo a Ciccolella<sup>3</sup> se concibe al **espacio como un producto de la sociedad**, y a la estructura del mismo ligada a la de la propia sociedad que lo ha generado. Las transformaciones en el orden social, económico, político, cultural, etc. afectan la forma y estructura del territorio. Sin embargo la trama de factores responsables de la producción del espacio a diferente escala -mundial, nacional, local, etc- se ha vuelto más compleja y cada vez resulta más difícil determinar los roles y alcances de los diferentes factores, mecanismos y agentes que intervienen o determinan el proceso de producción del espacio.

En la misma línea de pensamiento Milton Santos<sup>4</sup> sostiene que el espacio es una realidad objetiva, **un producto social** y un subsistema de la sociedad global, una instancia. Los cambios históri-

<sup>3</sup> CICCOLELLA Pablo, op. cit., pág.83.

<sup>4</sup> SANTOS Milton, "De la toalidad al lugar", Op.cit. pág. 62.

cos conducen a cambios paralelos en la organización del espacio. El espacio está conformado por dos componentes básicos, por un lado la **configuración territorial**, o sea, **el conjunto de los elementos naturales que han sido modificados o lo son a través del accionar de los hombres**, por otro, **la dinámica social**, o sea, **el conjunto de relaciones que se establecen en una sociedad en un tiempo y lugar determinado**<sup>5</sup>.

El espacio geográfico adquiere particularidades a partir del proceso de globalización y, lo concibe como “algo dinámico y unitario, que **reúne materialidad y acción humana**. El espacio sería el conjunto indisociable de sistemas de objetos naturales o fabricados y de **sistemas y acciones**, deliberadas o no. En cada época, se añaden nuevos objetos y nuevas acciones a los anteriores, y modifican el todo, tanto formal como substancialmente”. De tal manera que “su definición varia con las épocas, es decir con la naturaleza de los objetos y de las acciones presentes en cada momento histórico”<sup>6</sup>. Cada lugar se define por la existencia corpórea como **por la relacional** y de esta manera se diferencian los unos de los otros.

Siguiendo esta postura teórica las **regiones serían subespacios dentro del espacio nacional o supranacional**. En estos espacios emergen relaciones de poder históricamente conformadas, producto del proceso de acumulación de capital y se manifiesta, en el conjunto de dispositivos decisorios basados en valores en los que se asienta y legitima la estructura de poder<sup>7</sup>.

Es precisamente las particularidades generadas por cada proceso histórico que impide la imposición de un único discurso universal de la modernidad, ya que al decir de Santos “Democracia de Mercado y Neoliberalismo, ambos brazos de la globalización”, reducen las posibilidades de afirmación de las formas de vida cuya **solidaridad** se basa en **la contigüidad, en la vecindad solidaria**, es decir en el **territorio compartido**.

<sup>5</sup> SANTOS Milton, “Metamorfosis de un espacio habitado”, edit. Oikos-Tau. Madrid. 1996.

<sup>6</sup> SANTOS Milton, “De la totalidad al lugar”, Op cit. pág.131/132 y 152/156.

<sup>7</sup> FERNANDEZ Victor Ramiro, Op.cit. pág. 132.

Teniendo en cuenta que la sociedad en su conjunto está sujeta a los efectos producidos por el proceso de globalización, que al decir de Milton Santos "constituye un estadio supremo de la internacionalización, la ampliación en sistema mundo de todos los lugares y de todos los individuos aunque a diferentes niveles"<sup>8</sup>, se genera la mundialización del espacio geográfico. En este marco cualquier modificación en el funcionamiento del sistema produce transformaciones a nivel territorial y se adiciona a ello los efectos producidos por el propio proceso de regionalización que profundizan esos cambios.

De la misma manera que existen dificultades en el contexto actual para determinar los roles y alcances de los diferentes factores, mecanismos y agentes que intervienen o determinan el proceso de producción del espacio, también resulta difícil precisar las variables que permitan efectuar un diagnóstico de los desequilibrios entre los mismos.

Si el concepto de integración que se adopta la define como "**creación de un espacio**" -cuya naturaleza resulta ser multidimensional, política, económica y social- y al **espacio se lo define como producto social**, la integración resulta ser entonces un fenómeno de relacionamiento de actores sociales o de interacción entre sus miembros. En consecuencia todo colectivo social tiene un grado de situación mensurable en **densidad interaccional**, como afirma Endarorena<sup>9</sup>.

Como espacio geográfico adquiere particularidades a partir del proceso de globalización y conforme a la conceptualización adoptada -"su definición varía con las épocas, es decir con la naturaleza de los objetos y de las acciones presentes en cada momento histórico"<sup>10</sup>, de tal forma que cada lugar se define por la existencia corpórea como por la **relacional**, como ya se manifestara, el resultado de los indicadores que permitan medir su **densidad** expresarán la diferenciación que pudieren existir entre los unos de los otros-.

<sup>8</sup> SANTOS Milton, op. cit. pág. 131.

<sup>9</sup> ERRANDONEA Alfredo, "Hacia una definición operacional del concepto de integración", en: Revista Argentina de Relaciones Internacional, CEINAR, Año 3, N.9, set/dic 1977, Argentina, pág.90.

<sup>10</sup> SANTOS Milton, "De la totalidad al lugar", Op cit. pág. 131/132 y 152/156.

En consecuencia las desigualdades en los niveles de inclusión de las regiones, como subunidades, en el Mercosur dependerá del mayor o menor grado de **densidad interaccional**. De esta manera mediante la utilización de una categoría social se pretende mensurar la dinámica económica y social, permitiendo registrar los cambios operados y cómo impactan en el ámbito local particularizado ya que es la sociedad quién organiza los espacios.

### 3. La reestructuración económica mundial y sus implicancias espaciales

No se puede comprender el fenómeno de integración regional actual si no es dentro del contexto económico internacional en que esta inmerso de allí, que se analicen los ejes de las principales transformaciones ocurridas, que le dan la fisonomía actual al sistema.

Desde los años setenta, como afirma Ciccolella y "concomitante con el fuerte crecimiento del comercio internacional, comienza a observarse el **repliegue del estado** como unidad de control y gestión del capitalismo, paralelamente al **fortalecimiento del rol de las unidades político-territoriales** subnacionales, por un lado y los intentos de asociación comercial multiestatal, por otro lado"<sup>11</sup>. Hasta entonces, el Estado desarrolló amplias políticas territoriales en diversos programas a nivel regional, a fin de superar el desequilibrio regional e integrar territorial y económicamente a las áreas escasamente integradas, sin embargo, también podría interpretarse ello como "la forma en que el Estado era funcional a las necesidades de la reproducción ampliada del capital oligopólico y a su estrategia de expansión territorial, estableciendo las condiciones básicas para que la presencia del capital en estas regiones fuera rentable, de esta forma se contrapesaba la tendencia a la concentración territorial que caracterizó al régimen de acumulación fordista"<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> CICCOLELLA Pablo, Integración y Mundialización: claves de la reterritorialización capitalista en el Cono Sur de América Latina", pág. 43.

<sup>12</sup> CICCOLELLA Pablo, Reconstrucción industrial y transformaciones territoriales. Consideraciones teóricas y aproximaciones generales a la experiencia argentina. Territorio N 4. Instituto Geografía, FFYL, UBA, Bs.As. Argentina, 1992.

Los mecanismos estructurales del modelo fordista con, grandes establecimientos a fin de aprovechar las economías de escala, la contigüidad de los procesos productivos, las economías de aglomeración, es decir la concentración técnica de la producción, se tradujo también en **concentración espacial**.

Las bases de este régimen fueron establecidas entre las dos guerras mundiales en los Estados Unidos y las políticas económicas Keynesianas constituían un ingrediente de la regulación de las economías nacionales. El orden económico de posguerra sirvió para difundir estos principios al resto de los países centrales, pero es en estos países y en los años setenta que a través de las perturbaciones monetarias y la desaceleración del ritmo de acumulación se puso de manifiesto la mutación del sistema y su incapacidad de dar respuesta a la crisis planteada.

Aparece un nuevo paradigma tecnológico para algunos autores -Castells M.- se funda en el complejo militar-aeroespacial, para otros -Nochteff H.- de manera particular la microelectrónica -dentro del complejo electrónico-informático- y las biociencias que, al decir de Aldo Ferrer, ejerce una profunda influencia sobre el proceso de desarrollo y el orden mundial. Su impacto es globalizador y desestructurante. En el Norte y en el Sur produce efectos sobre las funciones de producción y demanda agregada, modificando el proceso de crecimiento económico<sup>13</sup>. Por último Gatto F. y Ciccolella P. consideran que se fundaría en los sectores de la microelectrónica y telecomunicaciones. Estos sectores claves reemplazarían al sector metalmecánico como motor dinámico del proceso de acumulación<sup>14</sup>.

El nuevo paradigma tecnológico-productivo ha tendido a producir una redistribución territorial de los medios de producción, induciendo, por lo tanto, a la redistribución de las fuerzas productivas en su

<sup>13</sup> GAJATE Rita Marcela, "El nuevo paradigma tecnológico-productivo. Su repercusión en la economía de los países miembros del Mercosur", en: "Aportes para la Integración Latinoamericana", op.cit.,pág 91.

<sup>14</sup> GATTO Francisco, " Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva", EURE, N 47, Santiago, Chile, 1989.

conjunto; ha generado un nuevo **modelo selectivo de incorporación/exclusión de áreas**, determinando la declinación de unas y el ascenso de otras -conforme: Benko y Lipietz; Alburquerque y Curbello; y Ciccolella- desencadenando una puja entre regiones y ciudades por la radicación de inversiones dando lugar a lo que podría denominarse la competitividad interterritorial en una economía globalizada<sup>15</sup>. En efecto las grandes regiones industriales se crearon en torno a sectores productivos hoy declinantes como siderurgia, metalurgia, metal-mecánica, textil, celulosa etc. mientras que los hoy sectores dinámicos, electrónica, biotecnología, telecomunicaciones, etc. se encuentran localizados en regiones donde el fordismo no incidió.

Con la crisis del Estado Bienestar y del Estado Nación, desde mediados de los 70 entran también en crisis las políticas territoriales, especialmente las de desarrollo regional y planificación urbana o regional.

La generalización de problemas territoriales unidos a las exigencias de los ajustes industriales y a la necesidad de recomponer el sistema productivo aplicando criterios de eficiencia y competitividad condujo a plantearse los principios redistributivos de las políticas regionales anteriores y ha intentar descubrir potencialidades propias de crecimiento de cada región. De allí las tesis del desarrollo endógeno y una revisión de las ideas del centro periferia<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Idem.

<sup>16</sup> A partir de la idea de la flexibilidad de la producción, la especialización y la aglomeración en distritos industriales han surgido las propuestas sobre modelos organizativos Scott y Storpe, sin embargo no aportan mucho sobre las relaciones teóricas entre crecimiento regional y desigualdades territoriales. La teoría del crecimiento endógeno condujo a que se centrara la atención, a mejorar el potencial de crecimiento local autónomo, tratando de aumentar la tasa de creación de nuevas empresas y puestos de trabajo, fortaleciendo las economías externas para las empresas locales con mejoras en infraestructura y formación en la mano de obra y canalizando los servicios financieros de mayor calidad para las economías locales. Se recomendó políticas regionales más descentralizadas para acercarlas a las necesidades de las economías locales. En cuanto a la teoría desarrollada por Prebisch y Singer, su atención se ubica en el análisis de la relación de dominación y dependencia generada por la asimetría entre el centro y la periferia, así el estilo de desarrollo de la periferia se subordina a la estrategia de la región central. A finales de los 70 hay un retorno a esta teoría y la estrategia sugerida es aminorar el alejamiento real del centro, a través de acciones tendientes a mejorar la accesibilidad a los mercados y a la información.

A fines de esa década la Integración económica comienza a dinamizarse tanto en los países centrales como en los periféricos que la adoptan como estrategia defensiva e imitativa. Por ello, **sobre el territorio van a interactuar los procesos de integración, globalización y modernización** determinando una nueva organización espacial a diferente escala -global, supranacional, regional, nacional y local-, produciendo un nuevo tipo de fragmentación territorial y social determinando la **inclusión/exclusión** de lugares, de mercados, circuitos, sectores productivos y sociales<sup>17</sup>. El nuevo régimen de acumulación tiende a originar sistemas económicos abiertos e interdependientes, de allí su funcionalidad con el nuevo dinamismo integrador.

Acorde a las nuevas tendencias -tanto económicas como políticas- que se consolidan en el sistema mundial los gobiernos de la región adoptan reformas económicas que los asemejan entre sí -**liberalización comercial y financiera, privatizaciones, desregulación económica y equilibrio fiscal**- entronizando al mercado y resignando los poderes del Estado en un contexto de democratización política.

En Argentina, por su parte, aparecen como principales objetivos el desarrollo de la competitividad externa y la reinserción en un mundo globalizado viabilizándolo a través de los instrumentos de integración y modernización. Efecto de ello es el proceso de fragmentación social-territorial con sus secuelas de marginación regional, sectorial productiva y social.

De esta manera la **integración regional resulta ser un instrumento para** lograr una mayor vinculación económica intrarregional, como plataforma de lanzamiento a su inclusión internacional, respondiendo a la nueva tendencia del capitalismo actual. Al mismo tiempo se articula dentro del proceso de liberalización del comercio con terceros países con una inclinación de apertura indiscri-

---

<sup>17</sup> CICCOLELLA Pablo, op. cit. pág. 85

minada a la economía internacional y de desregulaciones internas para homogeneizar las condiciones que permitieran la conformación del mercado ampliado.

Estas transformaciones en el régimen de acumulación se ven acompañados por el **desmantelamiento de la capacidad asistencial y compensatoria del Estado en lo social y espacial**. Al respecto Rofman refiere "...en la nueva fase de la internacionalización todos los caminos conducen a la profundización del desarrollo territorial regional y urbano, desigual y contrastado. Aumentarán las diferencias históricas cuantitativas entre territorios pero éstas alcanzarán un nuevo nivel cualitativo derivado a la diferenciación estructural de los ritmos de crecimiento y decrecimiento económico..."<sup>18</sup>. Todo ello se ve acompañado por una revalorización de la región -como referente territorial dentro de un país- y de los ámbitos locales como consecuencia de las transformaciones del Estado Nación. El espacio funcionalmente va adquiriendo un sesgo privatista bajo el control de grandes grupos económicos.

De este modo, el Mercosur se encuentra afectado tanto por las modificaciones propias del proceso de globalización -en el marco internacional- y las de regionalización -hacia dentro del Mercosur-.

#### **4. Las disparidades regionales y los procesos de integración en latinoamérica**

"Existen desigualdades y, en consecuencia desequilibrios relativos entre los países miembros de los distintos esquemas de integración del área latinoamericana. Esas desigualdades son mucho más evidentes en unos casos que en otros pero donde quiera

---

<sup>18</sup> ROFMAN Alejandro y MARQUEZ Nora, "Economías regionales e integración sub-regional. Un desafío pendiente", en: "Integración y Sociedad en el Cono Sur", Espacio Editorial, la edición, Argentina, Buenos Aires, 1995, pág.92.

que existan han sido fuente de conflictos o constituyen un factor potencial de perturbaciones"<sup>19</sup>.

Los diversos procesos de integración han reconocido que existen dichas disparidades estructurales entre los países participantes como un hecho histórico. Ellas pueden ser atribuible a diversos factores, tales como la estrechez del mercado, la ubicación geográfica, la estructura social regresiva, la dependencia externa tanto desde el punto de vista productivo como del endeudamiento externo, la conducta de las empresas y las políticas de los países, los indicadores económicos y sociales describen dichas situaciones.

A fin de enfrentar tales desigualdades se han adoptado medidas colectivas y discriminatorias a favor de los países menos desarrollados con el fin de favorecer su participación en el proceso. Sin embargo la problemática que plantean las disparidades de regiones pertenecientes a un mismo país y más aún las diversas regiones entre los países miembros no ha sido considerada en las múltiples experiencias de integración latinoamericana.

La hoy Unión Europea constituye un ejemplo único ya en el Tratado de Roma se visualizaba el peligro que representaba un desarrollo desigual de las regiones frente a la puesta en marcha de un Mercado Común sustentado en base a la libre circulación de los factores de la producción. Así Francois Perroux señalaba que "el desarrollo y el crecimiento consecutivo a la realización de un Mercado Común reforzarán los principales polos de desarrollo en la medida en que van a jugar las rentabilidades sobre los mercados espacialmente muy imperfectos y sometidos a una competencia monopolística"<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> SALAZAR SANTOS, Felipe. "El problema de las desigualdades en la integración". Revista de Derecho de la Integración Latinoamericana BID-INTAL. N° 22-23, pág. 15

<sup>20</sup> PERROUX, Francois. "Les formes de concurrence dans le Marché Commun", en Revue déconomique politique. Janvier-fevrier, 1958, pág. 357; en SOBRINO HEREDIA, José M. "La situación regional en las comunidades europeas". Universidad de Santiago de Compostela. 1982, pág. 19

## APORTES PARA LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

En el siguiente cuadro se presenta a manera de síntesis los programas e instrumentos adoptados a nivel sub-regional por los países latinoamericanos para corregir los desequilibrios descriptos:

Esquema	Ventajas otorgadas	Instrumentos	Beneficiarios
ALALC	<p><b>Régimen diferencial para países menos desarrollados</b></p> <p><b>Resolución 307 (XII)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Ventajas no extensivas a los demás países.</li> <li>-Condiciones más favorables para el cumplimiento del programa de liberación comercial.</li> <li>-Derecho a adoptar medidas restrictivas para corregir desequilibrios de la balanza de pagos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Gestiones colectivas para promover e implementar medidas de carácter financiero.</li> <li>-Programas de asistencia técnica para encaminar las actividades productivas y elevar la productividad.</li> <li>-Listas especiales de ventajas no extensivas para país de menor desarrollo relativo. (art. 61)</li> </ul>	Bolivia Ecuador Paraguay Uruguay
Grupo Andino	<p><b>Régimen especial para Bolivia y Ecuador</b></p> <p><b>Acuerdo de Cartagena</b></p> <p>Objetivo: promover el desarrollo equilibrado y armónico en la región. Lograr una distribución equitativa de los frutos de la integración y disminuir diferencias relativas que separan a los países asociados entre sí.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-<b>Industria</b> Asignación prioritaria de diversas producciones. Radicación de plantas productoras.</li> <li>-<b>Comercio</b> Desgravaciones anticipadas, irrevocables y no extensivas. Programa de liberación en plazos mayores.</li> <li>-<b>Apoyo financiero y técnico</b></li> </ul> <p><b>Decisiones 98/76 y 119/77 Apoyo especial a Bolivia</b></p>	Bolivia Ecuador
ALADI	<p><b>Sistema de apoyo a países de menor desarrollo relativo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Principio de «no reciprocidad»</li> <li>-Cooperación comunitaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Apertura multilateral de mercados a favor de los países de menor desarrollo para las respectivas nóminas de productos preferentemente industriales.</li> <li>-Programas de empresas multinacionales latinoamericanas.</li> <li>-Cooperación tecnológica gerencial.</li> </ul>	Bolivia Ecuador Paraguay

Podrá observarse que las únicas desigualdades reconocidas y que merecieron un tratamiento específico fueron las derivadas de los distintos grados de desarrollo económico relativo entre países a través de programas especiales de desgravación arancelaria. El tratamiento diferencial y preferencial tendiente a reducir los desequilibrios estructurales tanto entre países como en regiones de un mismo país y regiones entre sí ha estado ausente en los compromisos de integración.

En cuanto a los resultados de los programas descritos se advierte que tanto los países de menor desarrollo económico como los de mercado insuficiente persistieron en sus reclamos sobre la ineficacia de los regímenes aprobados para ellos.

Si bien el Acuerdo de Cartagena supera el régimen de la ALALC, pues las ventajas comerciales comprenden la totalidad del universo productivo y ofrecen al mercado completo de la subregión los bienes originarios de Bolivia y Ecuador, con amplio margen de preferencia que se prolonga por un tiempo considerable; dicho régimen no constituye, por sí solo, incentivo suficiente para acelerar el desarrollo económico y social equilibrado de los países más atrasados. Un importante logro fue cambiar la orientación potestativa y negociable de las ventajas que se puedan otorgar a los países menos desarrollados e introducir un elemento de programación a diversos niveles y esencialmente en la industria.

## 5. Las regiones en Europa

Existen en Europa cerca de 200 regiones definidas geográficamente. El rasgo característico y común a todas ellas es el de la homogeneidad territorial, social, económica y cultural.

El concepto, hoy generalizado, es el siguiente: "son aquellos territorios en los que se produce una intersección entre el espacio na-

tural y el sistema social desarrollado en él”<sup>21</sup>. Dicha intersección se produce a lo largo de un proceso histórico en una unidad territorial en la que se verifican tres características: la voluntad de ese sistema social de que dicho territorio sea considerado una unidad territorial, la unidad y homogeneidad dada en una génesis histórica regional y la disposición de un sistema cultural – organizativo dotado de instrumentos comunes, tales como el lenguaje y sus instituciones que dan al conjunto una identidad<sup>22</sup>.

La homogeneidad de referencia no se presenta con la misma intensidad en todos los casos, por lo que se podrán encontrar unidades territoriales muy definidas desde el punto de vista natural, pero deficientes en su organización institucional. El caso inverso también es verificable.

Para considerar **región** a un ámbito territorial de la Unión deberán presentarse las siguientes características:

- Identidad cultural y génesis histórica**
- Unicidad y homogeneidad del sistema social presente, de su organización y del sistema natural existente.**
- Gestión del conjunto del territorio como unidad funcional, es decir su propio gobierno.**

Se ha considerado que las regiones son un **nivel intermedio entre un nivel jerárquicamente superior** que representa la soberanía institucional de un estado y un **nivel inferior** dado por las autoridades locales.

---

<sup>21</sup> GONZÁLEZ VALLVE, José Luis. “La Política Regional de la Unión Europea. Integración fronteriza y política regional: marco general en la Unión Europea.” Posición de la Jefatura de División de la Dirección General XVI (Políticas Regionales) de la Comisión Europea, Bruselas, Bélgica, expuesta en el Seminario “La integración fronteriza y el papel de las regiones en la Unión Europea y en el cono sur: experiencias, opciones y estrategias. Montevideo, 23-27 de octubre de 1995. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Uruguay, págs. 15 y 16.

<sup>22</sup> Ídem.

En atención a las características descritas, es la Comisión en la Unión Europea quien determina cuándo una región debe ser beneficiaria de una "ayuda". Los países miembros no pueden por sí aplicar esas medidas. **Las disparidades regionales existen interiormente en los Estados miembros, de la misma manera que se verifican dentro de la Comunidad y entre regiones de distintos países, ya que en ocasiones éstos son mayores que los que se presentan internamente en los países.**

### 5.1. La experiencia de la Unión Europea

El Tratado de Roma que constituye la Comunidad Económica Europea aborda el tratamiento de la problemática de las regiones a través de la formulación de bases para una "política regional de expansión". En el quinto considerando de su preámbulo se enuncia el "principio del desarrollo armónico" que consiste en "reforzar la unidad de sus economías y asegurar el desarrollo reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas". Los arts. 2, 92.3, 93 y 226 contemplan las graves situaciones económicas regionales y establecen "ayudas" compatibles con el Mercado Común.

Partiendo del concepto de "región-problema" que se define como "aquella en la que concurre una desfavorable situación de desarrollo y que justifica una acción estatal considerada como compatible con el Mercado Común, en el sentido de favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea normalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo"<sup>23</sup>; la problemática ha requerido un expreso tratamiento y la adopción de políticas activas para su superación.

Las discusiones teóricas pre-comunitarias alertaban sobre el peligro que representaría el desarrollo desigual de las regiones ante un Mercado Común. Autores como Romus, Bourguinat y Lajugie

<sup>23</sup> TRATADO DE ROMA, Art. 92, inc. 3, ap. a).

sostenían tal postura<sup>24</sup>. Ya en marcha el proceso de integración se advierten dos corrientes doctrinarias al respecto. La primera - neoclásicos como Ohlin y Samuelson- entendían que el mercado común produciría el equilibrio entre las regiones gracias a la libre circulación de los factores de la producción. La segunda<sup>25</sup> -contrariamente- afirmaba que el desequilibrio se ahondaría aún más, sobre todo y en virtud de la concentración observada en las zonas ya industrializadas. Conforme al pensamiento de Francois Perroux se reforzarían los principales *polos de desarrollo* profundizándose los desequilibrios entre regiones<sup>26</sup>.

En consecuencia se produciría un enriquecimiento de las naciones ricas en detrimento de las menos desarrolladas, pues las inversiones se orientarían hacia las de más desarrollo a la vez, podría producirse la inadaptación de ciertas regiones que sustentaban actividades tradicionales.

Europa no podría, así, convertirse en una y unificada si la brecha entre regiones ricas y pobres se mantenía o incluso se ensanchaba debido al que el retraso en el desarrollo global supone un freno al crecimiento conjunto de la Comunidad y debilita su competitividad en los mercados internacionales. Se distinguieron entonces: regiones en expansión y regiones en decadencia. La misma comunidad constituye un conjunto de regiones dispares: macizo central, región parisina y norte fabril italiano.

<sup>24</sup> ROMUS, P. "Expansion économique régionale et Communauté européenne". Ed. Sythoff, Leyde, 1958; BORGUINAT, H. "Espace économique et integration européenne", París 1961; LAJUGIE, J. "Les conditions d'une politique de développement régional pour les pays Zdu Marché Commun", en "Revue d'économie politique, 1959, págs. 263-334; citados por

<sup>25</sup> PERROUX, F. "Les formes de concurrence dans le Marché Commun", en Revue d'économie politique, janvier-fevrier, 1958, pág. 357; citado por SOBRINO HEREDIA, J.M. en op. cit.

<sup>26</sup> Idem.

## 5.2. El Tratado de Roma

El objetivo perseguido y que anima la totalidad del Tratado de Roma es el estrechar la unidad de las economías de los países miembros y asegurar su *desarrollo armonioso* reduciendo las diferencias existentes en varias regiones y mitigando el atraso de las menos favorecidas.

La preocupación por las regiones más atrasadas estuvo presente *ab initio* en la Comunidad pero se intensificó a partir de 1973, cuando se incorporan tres nuevos países. A la nueva problemática se suma la de las regiones especializadas en industrias tradicionales. La Comisión de la CE en su segundo informe publicado en 1985, especialmente referido a la situación socioeconómica de las regiones expresa que “es un desafío a largo plazo, por lo que las políticas destinadas a hacerle frente deberán ser concebidas con una perspectiva similar”.

El concepto de *ayuda a las regiones rezagadas y en declive industrial* constituye una excepción, que como tal, debe ser entendida para promover el desarrollo de regiones donde el estándar de vida fuera anormalmente bajo o donde exista un desempleo significativo.

El Tratado de Roma incluye protocolos referidos a particulares situaciones manifestadas por los países en materia regional. Por ejemplo el Protocolo para Italia reconoce expresamente la necesidad del gobierno de ese país de continuar sus esfuerzos en el sur italiano y asegurar que la comunidad pueda ayudarles en esta tarea. La modificación que establece el art. 130 B del Acta Única Europea, establece, que todos los Estados miembros se comprometen a desarrollar y coordinar su política económica para alcanzar los grandes objetivos de la cohesión social y económica y la convergencia.

## 5.3. Política regional comunitaria

La Comunidad Europea, -desde sus inicios- reconoció la original problemática que generan las economías regionales en un espacio que ha emprendido un proceso de integración. En este marco

fue definida la *política regional comunitaria* como aquella dirigida a “entes territoriales diferentes del estado que pretenden ser promovidos hacia el desarrollo económico y social común a todos los pueblos y zonas de la geografía comunitaria”<sup>27</sup>. Se ha valorado a esta política como la “más conflictiva”<sup>28</sup> pues ha puesto en juego la soberanía de los estados miembros al concederle a las instituciones de la Comunidad -Comisión y al Parlamento Europeo- competencia para su formulación.

El propósito principal de la política regional es lograr la convergencia real de las economías que de mantener su divergencia pondrían en peligro el proceso de integración.

En función de los objetivos, se estructuraron las regiones beneficiarias de la políticas:

-Objetivo N°1: Regiones en las que el crecimiento de la población total y de la población económicamente activa son relativamente rápidos. No obstante ello se espera un decrecimiento de las tasas de natalidad y se reconoce que la recesión económica agravará el problema de la sobreoferta de la mano de obra, y como consecuencia se elevará el nivel de desempleo.

-Objetivo N°2: Regiones que en la década del '80 fueron afectadas por la crisis de la industria, registrando un creciente índice de desempleo.

-Objetivos N°3 y 4: Regiones que tienen problemas de empleo y de integración profesional.

-Objetivo N° 5: Regiones rurales -su superficie ocupa aproximadamente un tercio del total de la comunidad, excluidas las zonas

<sup>27</sup> SOBRINO HEREDIA, Juan Manuel. “La situación regional de las comunidades europeas. Perspectivas para Galicia”. Editado por el Secretariado de publicaciones de la Univesidad de Santiago de Compostela. España 1983, pg. 15

<sup>28</sup> Idem.

menos desarrolladas. Estas regiones experimentaron un importante éxodo de la población y también los efectos adversos de la política agrícola comunitaria en la medida que se redujeron paulatinamente los subsidios a este sector.

#### 5.4. Ayudas comunitarias regionales

Tendiente al desarrollo armónico de las regiones, las políticas aplicadas tienen como principal fin *corregir desequilibrios*. En virtud de ello se implementaron ayudas complementarias a las políticas propias de cada región.

La distribución de los fondos creados ad hoc se efectuó en base a diferentes factores, esencialmente socio-económicos como: P.B.I. per cápita, desempleo, infraestructura, nivel de bienestar regional en asociación al nivel de desarrollo económico regional.

En el universo de las casi doscientas regiones coexisten algunas geográficamente extensas como por ejemplo Castilla-León con unos 90.000 km<sup>2</sup>, con regiones-ciudad muy pobladas como Bruselas que presenta una densidad demográfica de 5922 hab./km<sup>2</sup>. También las hay desérticas como Castilla-La Mancha que tiene 22 hab./km<sup>2</sup> o highlands islands con sólo 8 hab./ km<sup>2</sup>.

La diversidad se manifiesta también en el ámbito político pues hay regiones con un alto grado de autonomía política como los länder alemanes o de relativa capacidad como aquellas que delegan en el ámbito de su propio estado toda su representación. Asimismo hay regiones netamente históricas y otras fruto de la organización administrativa.

A pesar de la variedad de criterios, el más utilizado por la Comisión de la Comunidad es el que tiene en cuenta la riqueza, en virtud de ello y considerando el P.B.I. per cápita se han establecido clasificaciones en relación a la capacidad de compra distinguiéndose las de mayor capacidad como Hamburgo y las de menor como Thüringen.

En relación a la implementación de las políticas regionales Europa ha ido evolucionando conforme a la incorporación de nuevos países. En la Europa de los 6 la política se dirigía a neutralizar los desequilibrios ocupándose de las regiones menos ricas, en este período la región del mezzogiorno italiano se vio beneficiada. El objetivo final de las políticas era llegar a una Europa más homogénea.

Con la incorporación del Reino Unido debió enfrentar la realidad del menor nivel de desarrollo de Irlanda y de esta manera obtuvo ayudas particulares. Por su parte la incorporación de Grecia significó un nuevo desequilibrio para la Comunidad, por lo que obtuvo numerosas ayudas.

Al ingresar España y Portugal la problemática se desplazó hacia estos países que poseen 1/5 de la población total y finalmente con la entrada de los länder de la ex Alemania la atención se centró en estas regiones, oportunamente consideradas "furgón de cola" y que evidenciaban mayores desequilibrios.

Fueron implementados tres fondos que financiaron las ayudas establecidas en el tratado.

### **Feder (Fondo europeo de desarrollo regional)**

El destino de estos fondos fueron:

- Inversiones productivas
- Infraestructura
- Desarrollo endógeno, local con especial preponderancia en las Pymes.
- Educación y sanidad
- Proyectos piloto para las regiones fronterizas.

### **FSE (Fondo social europeo)**

Entre sus principales objetivos se destacan:

- Facilitar el acceso al mercado laboral
- Fomentar la igualdad de oportunidades

- Incrementar la formación profesional
- Incentivar la contratación y creación de empleo
- Posibilitar el carácter innovador del trabajo

### **Feoga (Fondo europeo de orientación y garantía agrícola)**

Son sus fines:

- Posibilitar la adaptación de las estructuras agrarias a la modernización de las explotaciones de transformación y comercialización de productos.
- Implementar medidas de desarrollo agrario en zonas rurales.
- Incrementar las posibilidades del mercado social en las zonas rurales. Protección del medio ambiente y conservación del espacio rural.

Los cuatro principios básicos que animan la actuación de los fondos son el de concentración (en objetivos, regiones y recursos), cooperación (con instituciones nacionales y regionales), programación (a través del plan de desarrollo regional y programas operativos) y el de adicionalidad (para que el incremento de fondos resulte en aumento al menos equivalente al total de las inversiones públicas con finalidad estructural, teniendo en cuenta las condiciones macroeconómicas).

En el período 1994-1999<sup>29</sup> los fondos se orientan en dos líneas de aplicación:

-La iniciativa nacional: especifica que la planificación, realización y evaluación de proyectos deberá partir de la iniciativa de las regiones-estados con el "partenariado" o cooperación de la Comisión. El 90 % de los fondos deberán ser destinados en este sentido.

-La iniciativa comunitaria: deberá ocuparse de que la política regional responda a cuestiones como las transfronterizas (entre los

---

<sup>29</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Informe N°5 de 1996. "Competitividad y cohesión: las tendencias de las regiones".

años 1989 y 1993 se destinaron 15 % de los recursos) y como las denominadas de renacionalización (con el 9 % de los recursos para los años 1994-1999).

La **Comisión** tiene la responsabilidad de determinar a quiénes pueden ser aplicadas las ayudas. Los países miembros no pueden aplicar esas medidas sin una decisión favorable de la Comisión quien, a su vez, puede demandar la abolición de cualquier ayuda si ésta es considerada inaceptable -art.93 del tratado-.

La Comisión es garante de que todos los programas de ayuda cofinanciados mediante los fondos estructurales sean efectivamente aprobados en virtud de las normas de competencia. Investiga, asimismo, la articulación entre la política comunitaria en materia de ayudas regionales nacionales y la intervención de los fondos estructurales.

El **Comité de Regiones de la Unión Europea**, fue creado por el artículo 198 A del Tratado de la Comunidad Europea (con la redacción del art.G.66 de Maastrich) respondiendo a la demanda de algunos Estados miembros con el fin de posibilitar la asociación de las autoridades regionales y locales a las tareas de la Comunidad. Este comité tiene carácter *consultivo* y está compuesto por representantes de los entes regionales y locales. Se señala que estas autoridades locales tienen amplias prerrogativas debido a la estructura federal de muchos de los países miembros y en virtud de sus organizaciones constitucionales.

El **Banco Europeo de Inversiones**, creado por el art. 198 E del Tratado de Maastrich, tiene por misión contribuir al desarrollo equilibrado y estable del mercado común en interés de la Comunidad, recurriendo a los mercados de capitales y a sus propios recursos.

El Banco facilita la concesión de préstamos y garantías sin perseguir fines lucrativos. Financia los proyectos siguientes:

a- Proyectos para el desarrollo de las regiones más atrasadas

b- Proyectos que tiendan a la modernización o reconversión de empresas o a la creación de nuevas actividades necesarias para el progresivo establecimiento del mercado común que, por su amplitud o naturaleza, no puedan ser enteramente financiados con los diversos medios de financiación existentes en cada uno de los Estados miembros,

c- Proyectos de interés común a varios Estados miembros que, por su amplitud o naturaleza, no puedan ser enteramente financiados con los diversos medios de financiación existentes en cada uno de ellos.

## 5.5. Tendencias actuales

La Comisión de las Comunidades entiende que los últimos cinco años constituyen un período en el que las políticas regionales de los Estados miembros se han visto sometidas a dosis de incertidumbre y agitación.

Dicha incertidumbre se debe a acontecimientos geopolíticos, fluctuaciones económicas y cambios estructurales casi continuos. En los estados septentrionales estas transformaciones se tradujeron en una disminución de las ayudas automáticas que estaban destinadas a empresas en favor de la asistencia a servicios de producción en Pymes. En los estados meridionales y en Irlanda el gasto dedicado a incentivos regionales ha aumentado y se halla en los más altos en relación con el PBI.

El fomento de las inversiones productivas constituye el principal medio para estimular el desarrollo regional en todos los estados miembros. En lo que atañe a las grandes inversiones en infraestructura los países no suelen distinguir entre las de carácter general y las dedicadas especialmente a fomentar el desarrollo regional.

La característica principal de la política regional aplicada a escala nacional durante la última década ha sido el establecimiento de nuevos objetivos. En los años ochenta se prestó menos atención a objetivos como la redistribución de los ingresos y el empleo, centrán

dose más en fomentar los cambios estructurales pertinentes para lograr una mayor diversificación y crecimiento económico.

La principal preocupación -sobre todo en los estados septentrionales- ha sido las regiones dependientes de las industrias tradicionales. Las más afectadas fueron las industrias de defensa las que se han visto sometidas al cierre de fábricas o la reconversión hacia artículos no militares. También originaron preocupación las industrias pesqueras o agrarias aquejadas de exceso de capacidad y restricciones de cuotas<sup>30</sup>.

## 6. La problemática de las regiones en el Mercosur

El Tratado de Asunción propone en su preámbulo un proceso de integración entre los estados firmantes basado en tres principios básicos: gradualidad, flexibilidad y equilibrio mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, preservando el medio ambiente, mejorando las interconexiones físicas, coordinando las políticas macroeconómicas y procurando la complementación de los diferentes sectores de la economía<sup>31</sup>.

La aplicación de los tres mencionados principios implica la adopción de cuatro instrumentos básicos: un programa de liberación comercial -basado en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias-; la coordinación de políticas macroeconómicas -gradualmente y en forma convergente-; un arancel externo común y la adopción de acuerdos sectoriales<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> GONZÁLEZ VALLVÉ, José Luis. "La Política Regional de la Unión Europea. Integración Fronteriza y Política Regional: Marco general de la UE". En: Seminario "La integración fronteriza y el papel de las regiones en la Unión Europea y en el cono sur: experiencias, opciones y estrategias. Montevideo 23-27 de octubre de 1995. CEFIR - Grupo de Rfo. Documento Final.

<sup>31</sup> TRATADO DE ASUNCION. B.O. N. Ley 23.981. Preámbulo, Segundo considerando.

<sup>32</sup> IDEM, art. 5 incs. a), b), c) y d)

En el artículo 6 del tratado de mención se reconocen **diferencias puntuales de ritmo** a favor de Paraguay y de Uruguay que se concretan en el programa de liberación comercial del anexo I en su artículo séptimo inc.b. el cual establece un cronograma diferencial de vencimiento para las listas de excepciones en la aplicación de los aranceles en productos de ambos países.

El Protocolo firmado en Las Leñas el 27 de junio de 1992 contiene un cronograma de coordinación de políticas macroeconómicas, sectoriales e institucionales en el que la problemática en cuestión se encuentra ausente.

Con relación a este punto Marcelo Halperin<sup>33</sup> expresa “...en el cronograma de Las Leñas, dentro del período de transición, cuando se estableció la agenda de actividades para los grupos de trabajo, el objetivo no era reducir los desequilibrios estructurales entendidos éstos como las disparidades e insuficiencias que efectivamente conforman las estructuras de los países que participan en el Mercosur. El objetivo era eliminar lo que se denominó asimetrías, entendiéndose por éstas las diferencias surgidas de regulaciones disímiles en los países de Mecosur. Esto era perfectamente compatible con la ideología que iluminó el Tratado de Asunción, la ideología neoliberal, que presumía que eliminadas esas asimetrías, las diferencias en las regulaciones establecidas para las actividades económicas de los Estados Parte, se iban a dar las condiciones adecuadas para el desarrollo de todas las potencialidades económicas reunidas en la subregión. La crisis ocurrida en las postrimerías del período de transición, la imposibilidad de derribar las barreras no arancelarias en el comercio intrazonal demostraron cabalmente a los gobiernos que esa ideología que había nutrido efectivamente las actividades del Tratado de Asunción ya no tenía fuerza operativa y que había que asumir los desequilibrios estructurales de alguna manera aún cuando no se lo reconociera explícitamente”.

<sup>33</sup> HALPERIN Marcelo, en: Actas del Primer Congreso Internacional de Ciencias Jurídicas y Sociales en materia de Integración.

El Protocolo de Ouro Preto suscrito el 17 de diciembre de 1994, si bien debía revisar el proceso de transición y tratar la definitiva constitución del Mercado Común, mantiene esencialmente lo dispuesto en el tratado constitutivo "reafirmando los principios y objetivos del Tratado de Asunción con atención a la necesidad de una **consideración especial para los países y regiones menos desarrollados** del Mercosur"<sup>34</sup>. Sin embargo no se explicitan nuevos instrumentos ni disposiciones especiales al respecto.

En la agenda actual del Mercosur tanto la problemática de las disparidades entre los países como entre regiones y su inclusión en el Mercosur se encuentra entre las temáticas ausentes de tratamiento.

No obstante, se registra un avance en relación al mejoramiento de las condiciones de inter-conexión física entre los países respecto a la constitución de un Comité Especial para el tratamiento de las obras de **Infraestructura**, que a través del FONPLATA -Fondo Financiero para el desarrollo de la Cuenca del Plata- se establecerá un mecanismo financiero de desarrollo e integración con financiamiento autónomo.

Las obras de infraestructura previstas son las siguientes<sup>35</sup>:

1. Puentes carreteras y autopistas, entre los que se encuentran:
  - puente Santo Tomé – San Borja (Argentina – Brasil)
  - puente Buenos Aires – Colonia (Argentina – Uruguay)
  - puente Foz de Iguazú – Presidente Franco (Brasil – Uruguay)
  - eje vial Buenos Aires, Montevideo, Río de Janeiro (en estudio de factibilidad).
2. Hidrovías: Paraguay – Paraná (en estudio de ingeniería y viabilidad técnica y en estudio de impacto ambiental)
3. Ferrocarriles: en el eje San Pablo – Buenos Aires existen proyectos por un costo de U\$s 400 millones que pretenden la rehabilitación del ferrocarril Buenos Aires – San Pablo y del ferrocarril Rivera – Montevideo y Fray Bentos.

<sup>34</sup> TRATADO DE OURO PRETO, B.O.N. ley 24.560. Preámbulo. Tercer considerando.

<sup>35</sup> INTAL – BID. *Informe Mercosur*. Op. cit.

Se preveen, asimismo, obras en las siguientes ramas: Telecomunicaciones, Energía (gasífera y eléctrica) y Transporte y Comunicaciones.

## 7. A modo de conclusión

Desde una perspectiva comercialista las regiones no han sido consideradas en general como categorías atendibles en los diversos Tratados de Integración en Latinoamérica como, particularmente, en el Mercosur. El Tratado de Asunción y los acuerdos derivados en su consecuencia no han tenido como objetivo eliminar las disparidades estructurales regionales.

La problemática se agudiza si se tiene en cuenta que en un contexto mundial de creciente transformación los gobiernos latinoamericanos en general y específicamente los del bloque fueron abandonando las políticas activas y se volcaron hacia la apertura económica a la competencia externa, la desregulación de los mercados, privatización -de la actividad productiva, infraestructura y servicios públicos-, liberalización financiera y equilibrio fiscal, concretándolas de diferente manera y con resultados disímiles; consolidando, así, un nuevo patrón de acumulación asentado en un tipo de crecimiento orientado al mercado externo respondiendo a las tendencias predominantes en el proceso globalizador.

Estas reformas, encuentran su justificación teórica en los principios económicos neoclásicos -las políticas proteccionistas y de sustitución de importaciones alejan a la economía de la competitividad en la asignación de recursos-, conforme a esta teoría, una vez removidas las trabas al comercio, la libre competencia hará que recobren plena vigencia las ventajas comparativas de un país, en función de la dotación de factores<sup>36</sup>. Para este pensa-

<sup>36</sup> MELLADO Noemí B. op. cit. pág. 30.

miento el proceso de industrialización por sustitución de importaciones con un sesgo antiexportador y anticompetitivo desalentó la innovación tecnológica, la reducción de costos, la competitividad -ya que las empresas respondían, básicamente, a señales provenientes del mercado interno- y como consecuencia el posible crecimiento.

Otros economistas<sup>37</sup> difieren de esta posición ortodoxa y sostienen que el proceso de industrialización sustitutiva indujo a la creación y consolidación de una cultura industrial en ramas como las químicas, eléctrica, mecánica y otras, así como a la acumulación de capacidades tecnológicas locales. De manera simultánea al avance de la producción manufacturera, empresas y ramas completas de actividad fueron generando tecnologías y capacidades propias que les permitió incrementar su competitividad y reducir la brecha que las distanciaba de la frontera tecnológica internacional y aumentar de esta manera su participación en los mercados mundiales.

Este proceso de reformas, en marcha, adquiere los rasgos de **regresividad** <sup>38</sup> y **heterogeneidad** ya que profundiza **las desigualdades regionales** para aquellas regiones abastecedoras del mercado interno, que ven limitada su inserción en el modelo por su precaria capacidad generadora de productos competitivos a nivel internacional y al mismo tiempo se manifiesta en la transferencia de ingresos con efectos negativos sobre la distribución -en Argentina el 20% de la población participa con más del 50% de la riqueza que genera el país y en Brasil ese mismo porcentaje de habitantes participa aproximadamente del 70%, convirtiéndolo en el país de mayor inequidad en la distribución del ingreso dentro del Mercosur- y, sobre la competitividad sistémica de la economía en su conjunto.

<sup>37</sup> KATZ Jorge, BENAVENTE José M., CRESPI Gustavo, GIOVANNI Stumpo, "Nuevos problemas y oportunidades para el desarrollo industrial de América Latina", en: Realidad Económica N.153, enero/febrero 1998, Buenos Aires, Argentina, pág. 136.

<sup>38</sup> NOCHTEFF, H. "Reestructuración industrial en la Argentina: regresión estructural e insuficiencia de los enfoques predominantes", en: Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales, N123, vol.31. Buenos Aires, 1991.

En el caso argentino, la región pampeana sigue representando el 80% de las exportaciones totales, mientras que la extrapampeana a excepción de la Patagonia redujeron su participación en las exportaciones totales. De esta manera la inserción en el mercado mundial se basa, en la **profundización de las ventajas comparativas estáticas**, mientras que el comercio internacional se asienta en manufacturas de sectores intensivos en capital y con importante incorporación tecnológica antes que en recursos naturales o mano de obra.

Por tanto, el **proceso de reestructuración y crecimiento**, en el Mercosur, es también **concentrado**, debido a que **se nuclea en torno a las grandes ciudades**. El Eje San Pablo - Buenos Aires comprende una franja de territorio que abarca las provincias, estados y departamentos donde se agrupa un nuevo espacio de poder. Allí se encuentran situados los centros de decisión económicos, se radica la actividad industrial y la de los servicios, atrae la mayor cantidad de inversiones, se concentra la población, es la "región" que tiene la mejor calidad de vida y, también, se preveen llevar a cabo las obras de infraestructura de mayor magnitud.

Esta profundización de las disparidades se expresa en la Región Metropolitana argentina -que resulta ser la de mayor desarrollo relativo en el Mercosur- con relación al Nordeste brasileño -la de menor desarrollo-. El Sur y Sudeste, en Brasil, son los que exponen mejores condiciones de vida y este desequilibrio se agudiza si se lo compara con el **Nordeste** -las diferencias son de de 16 años en esperanza de vida, 20% en tasa de alfabetización, 45 puntos de diferencia en mortalidad infantil, entre otros indicadores-. En el caso de la **Argentina** las desigualdades son notorias particularmente entre el **Nordeste con la Región Metropolitana y Provincia de Buenos Aires**.

Por ello la ausencia de una política conjunta, en esta materia, conduce al agravamiento de las desigualdades ya que tratándose de una integración de libre mercado, los polos de desarrollo continuarán atrayendo capitales, más que un integración entre países se convierte en una integración de regiones. De allí la necesidad de encon-

trar mecanismos de compensación de costos y beneficios para garantizar la viabilidad del proceso y lograr una inclusión equilibrada, ya que la armonización de políticas tendientes a reducir las disparidades, únicamente, se limitan a remover los obstáculos al comercio y eliminar las diferencias provenientes de regulaciones disímiles. El tratamiento dado a la problemática regional en Europa constituye un referente importante a tener en cuenta.