



LA POLÍTICA REGIONAL EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA: COMPARANDO LAS EXPERIENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL MERCOSUR (*)

José Briceño Ruiz**

Diana Ruiz**

**Centro de Estudios de Fronteras e Integración
Universidad de los Andes. Venezuela.

INTRODUCCIÓN

Como consecuencia del colapso del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y la creciente internacionalización de la economía, se ha producido una discusión sobre la articulación de lo internacional, nacional, regional y local. Esto ha ocurrido en el contexto de un proceso creciente de integración económica internacional en el cual las unidades sub-nacionales (regiones) han pasado a desempeñar un papel cada vez más autónomo, lo que ha incidido en el relanzamiento del debate sobre desarrollo regional.

En este ensayo se discute el papel que tienen las regiones en los procesos de crecimiento y desarrollo de los países de los que son parte y la forma como esto ha sido articulado con los procesos de integración regional en los que estos participan. En este sentido, en el ensayo se presentan los debates actuales sobre el desarrollo regional, para posteriormente describir las políticas regionales en el marco de dos procesos de integración (la Unión Europea y el Mercado Común del Sur). Se concluye con algunas reflexiones sobre como experiencia europea de desarrollo regional puede ser útil en los procesos de integración en América Latina.

(*) Este ensayo es parte de una investigación mayor titulada: “Los productores agrícolas de los Andes venezolanos frente al ALCA: Apertura comercial, Fondos de Compensación y Equidad”. Este proyecto cuenta con el apoyo financiero del Consejo de Desarrollo, Científico, Humanístico y Tecnológico de la Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela (Código NUTA-H-197-04-09-A).

EL DESARROLLO REGIONAL EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

La teoría económica reconoce que la movilidad de los factores de producción es mucho más alta entre las regiones que entre los países. Esto tiene dos consecuencias: en primer lugar, como las regiones deben competir por mantener factores que son móviles, la capacidad a largo plazo de una región para exportar de un país depende de su ventaja absoluta en vez de su ventaja comparativa. En segundo lugar, los movimientos de capital y especialmente de trabajo a menudo dan lugar a procesos acumulativos de crecimiento desigual (Krugman y Obstfeld 1996: 222).

En general, si en una economía el factor trabajo se desplaza libremente entre regiones, se esperaría que una tendencia a largo plazo hacia salarios iguales. Si todas las regiones igualan sus salarios, entonces sólo serán capaces de exportar bienes en los que tienen ventajas absolutas, es decir, bienes en los que pueden producir con menos necesidades unitarias de trabajo que cualquier otra región. Esto podría ser una desventaja, porque la pauta de las ventajas absolutas podría ser modificada por cambios en los gustos o en la tecnología, lo que a su vez, en algunas ocasiones podría causar que una región perdiera sus ventajas previas. Tal situación podría causar un drástico despoblamiento que podría provocar el declive económico de muchas regiones. Un segundo problema, en particular en los países subdesarrollados, es que pueden existir enormes diferencias en cuanto al nivel de renta entre las regiones. Además, como en las regiones ha ocurrido un proceso de causación acumulativo en aquellas que disfrutaban de una ventaja inicial, sea debido a un accidente o la historia, éstas atraen volúmenes crecientes de industrias y empleos de otras regiones menos afortunadas (Krugman y Obstfeld, 1996: 224- 229).

Para resolver estos problemas, los gobiernos han promovido formas de intervención pública, que permitan un desarrollo más armónico entre las diferentes regiones de un país. Esto es lo que se conoce como “política regional” o “políticas para promover el desarrollo regional”. Dos grandes enfoques han predominado en la discusión actual sobre este aspecto. Uno de estos enfoques suele denominarse “enfoque gestor”, mientras que el otro es conocido como “enfoque territorial crítico”.

El enfoque gestor plantea que la globalización es una oportunidad para promover el desarrollo regional. En el contexto actual debe promoverse una gestión regional participativa, técnica y profesionalizada que permita a las regiones posicionarse en el mercado internacional de una manera competitiva, moderna y equitativa. Según el enfoque gestor, los territorios organizados son actualmente los nuevos actores de la competencia internacional por capital, tecnología y nichos de comercio.

En este enfoque supone una influencia positiva de “vectores transnacionales y transideológicos” como la revolución científica y tecnológica, la revolución informática, la reforma macroeconómica y la reforma política. En particular concibe que la transformación del modelo de organización fordista en postfordista es un proceso lineal y universal, que puede originar una acumulación más equitativa, al superar la tendencia de concentración y centralización de los capitales. Por ello, temas como las disparidades regionales, la concentración, la centralización dejan de ser claves para el desarrollo regional, debido al predominio de una “economía difusa” o descentralización productiva, mientras que en lo político la descentralización administrativa agotó el paradigma desde arriba hacia abajo (Boisier, 1965: 74).

Para el enfoque gestionario, el Estado central debe favorecer a las regiones, mediante la descentralización, a ubicarse en nichos equitativos y participativos en el contexto nacional y mundial. Es acá cuando entra en juego el concepto de desarrollo endógeno. Este se concibe como la movilización de los recursos endógenos (usos de los recursos regionales como los empresarios, la mano de obra, las tradiciones manufactureras, el nivel de desarrollo social, la proximidad física y psicológica de los mercados metropolitanos) para ingresar a nichos internacionales. El desarrollo endógeno, en consecuencia, no es sinónimo de crecimiento hacia adentro. Se enmarca más en la idea de crecimiento desde adentro, en el que existe una interacción entre el desarrollo del espacio regional y local, por una parte, y la conquista de los mercados mundiales, por la otra.

El enfoque territorial crítico describe las cosas de forma radicalmente distinta. Su parte de partida en una crítica a la globalización, proceso que es descrito como desigual y excluyente. La globalización es concebida como un proceso contradictorio que comprende elementos integracionistas y elementos excluyentes. Se observa la tendencia a la mundialización de la producción y del comercio en un solo espacio, pero al mismo tiempo se desarrolla una tendencia hacia la diferenciación y segmentación de los mercados estableciendo economías o polos regionales, lo que ha supuesto “la constitución de un núcleo central dominante y la reestructuración jerárquica de preferencias y relaciones con su periferia” (Jungermann, 1996: 68-69).

Por otra parte, en el enfoque territorial se señala que no existe una megatendencia descentralizadora que esté llevando a un modelo de acumulación flexible en los países latinoamericanos. El modelo postfordista, argumentan, no se ha implementado en América Latina,

en buena medida debido a los mismos problemas estructurales que impidieron en una época la aplicación del modelo fordista en la región. En consecuencia, la concentración y la desigualdad regional continua siendo temas de importancia y no pueden ser considerados como problemas de ayer, como sugiere el enfoque gestionario.

De igual manera, los partidarios de este enfoque observan una tendencia hacia la desterritorialización del capital. Autores como el chileno Matos, señala que los aglomerados o grupos económicos están sustituyendo al Estado “en el ‘corazón’ de la dinámica de acumulación, mientras el Estado pierde su capacidad de controlar la ubicación y localización de las actividades productivas mediante políticas públicas. Esto reduce e influye en las capacidades de las regiones y localidades para manejar la dinámica de desarrollo, quedando poco espacio para la reivindicación de cualquier posible interés local o regional (Matos citado en Jungermann, 1996: 73). Sin embargo, para este enfoque la reestructuración no debe necesariamente conducir al debilitamiento del Estado, como lo demostraría la experiencia de México y Chile.

Frente a estos enfoques, han surgido nuevas propuestas de desarrollo regional. En éstas iniciativas se plantea la necesidad de fomentar una política regional en la que participe una compleja red de actores político-territoriales (estados, municipios), corporaciones regionales (regiones plan), actores del sector productivos, en especial la pequeña y mediana industria (PYME) y los grupos de la sociedad civil.

En este sentido, Francisco Albuquerque señala que “si el desarrollo es resultado del esfuerzo organizativo de toda la sociedad y no puede seguir considerándose sólo como un ejercicio de planificación del Estado central, ni tampoco fruto de la actuación individual de las empresas, parece claro la necesidad de plantea-

mientos más pragmáticos y menos ideologizados, en los cuales el territorio y el desarrollo local tengan un papel fundamental” (Albuquerque, 2001: 682). Esto supone revalorizar a la región, tanto en su concepción política como de planificación administrativa. En otras palabras, implica apoyar el proceso de descentralización que otorga mayores poderes a las regiones en sentido político (Estados) y reactivar el rol creciente del Estado central, a través de las Corporaciones de Desarrollo Regional y su interacción constante con el poder público descentralizado (gobernaciones, alcaldías, etc.). Sin embargo, este proceso no sólo debe incluir a los entes públicos, sino también a los empresarios, PYMES, sociedad civil e incluso a las instituciones supranacionales de integración.

Se requiere modificar el planteamiento tradicional de desarrollo regional (véase cuadro 1).

Citando de nuevo a Albuquerque, es necesario superar la lógica de pasividad y subsidio y sustituirla por una cultura innovativa, con un diseño no burocrático (Albuquerque, 2001: 682). En líneas generales esto comprendería:

- Actividades orientadas a la promoción del desarrollo endógeno y no sólo a la captación de inversiones foráneas.
- La importancia de la dimensión territorial de la política tecnológica para fomentar las potencialidades de cada zona.

Cuadro 1
Viejas y nuevas propuestas de Desarrollo Regional

	PLANTEAMIENTO TRADICIONAL	NUEVOS PLANTEAMIENTOS
ESTRATEGIA DOMINANTE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollo polarizado vision funcional) 	Desarrollo difuso (vision territorial)
OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Crecimiento cuantitativo ▪ Grandes proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Innovacion, calidad y flexibilidad ▪ Numerosos proyectos
MECANISMOS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Redistribucion y movilidad del capital y el trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Movilizacion potencial endogeno ▪ Utilizacion de los recursos locales y externos
ORGANIZACION	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestion centralizada ▪ Administracion central de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestion local del desarrollo ▪ Creacion concertada de organizaciones internas
AGENTES	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estado central ▪ Grandes empresas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Administraciones publicas territoriales ▪ Estado central PYME y microempresas ▪ Actores sociales locales ▪ Organismos intermediarios ▪ Entes supranacionales de integracion economica.

- La atención a la micro, pequeña y mediana empresa y su acceso a los servicios de desarrollo empresarial.
- El establecimiento de redes institucionales y acuerdos de cooperación y complementariedad territoriales la construcción del entorno innovador territorial apropiado.
- Considerar la sustentabilidad ambiental de las opciones productivas y valorar más los recursos ambientales como activos de desarrollo (Albuquerque, 2001: 682).

Finalmente, es preciso superar el falso debate pro-globalización vs anti-globalización. Se debe reconocer que la globalización es un proceso económico y social que no puede detenerse y que aún no tiene una configuración definitiva, pues está en proceso de construcción. Su forma actual puede ser modificada mediante la acción conjunta de los actores que participan en el proceso. Es en este aspecto que es relevante la propuesta de desarrollo endógeno y desarrollo desde adentro propuesto por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) desde mediados de los años ochenta.

A diferencia de las propuestas de desarrollo hacia fuera, que propugna el dinamismo exportador, el desarrollo endógeno propone el uso de los recursos internos. A diferencia del crecimiento hacia adentro, se propugna la conquista de los mercados mundiales. Se trata entonces de maximizar los recursos de una región en un sistema de competencia abierto y articulado a la red mundial de procesos económicos y sociales (Lira, 1994). Como señala Castells (1989), "es en esa dialéctica entre la dominación global del espacio y de los flujos y las aspiraciones segmentadas de las sociedades locales en donde se teje la nueva problemática regional".

Este debate sobre el desarrollo regional surge en un momento en el cual la integración económica o el regionalismo internacional adquieren creciente relevancia. La integración regional supone la eliminación de las fronteras entre los países miembros, que mantienen en cambio una protección única frente al resto del mundo. Se crea un nuevo espacio económico en el cual se puede producir un desarrollo económico asimétrico entre las diferentes regiones. Así como en el ámbito de los Estados-nación es necesaria una política de desarrollo regional que mitigue las asimetrías, en el ámbito de un proceso de integración también se requiere de medidas de este tipo que aseguren el desarrollo armónico del espacio económico ampliado.

El argumento a favor de una política que apoye a las regiones periféricas o menos desarrolladas es que las regiones centrales gozan de las ventajas de aglomeración. En las industrias baja el costo de producción por unidad cuando se logran economías de escala, lo normalmente es alcanzado por aquellas ubicadas en los centros industrializados de los países miembros de un proceso de integración. Esta situación no permite que las regiones aprovechen su ventaja comparativa fundamental, como lo es el bajo costo de la mano de obra. Lo que puede suceder más bien es que aumente la presión por la competencia extranjera. La única manera de revertir esta relación es mediante una reducción sustancial de los costos de transacción. La política regional debe dirigir sus esfuerzos a lograr una reducción sustantiva de los costos de transacción y reforzar la capacidad de las regiones periféricas de aprovecharse de los beneficios de la integración. Esto exige al mismo tiempo el crecimiento de la infraestructura, mejora en la educación y apoyo a la inversión privada (Weisse, 2003: 4).

LAS REGIONES EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

Desde sus inicios las regiones en general fueron consideradas actores del proceso de integración en la Comunidad Económica Europea (CEE). Su inclusión fue amplia, pues no sólo se apoyaron a las regiones de fronteras, sino que también a aquellas zonas que se presentaban como polos de desarrollo o las regiones industriales en decadencia. En el continente americano, en la mayoría de los acuerdos de integración no se consideró el impacto regional de la integración. La integración fronteriza, que es una modalidad en materia de política regional, se ha desarrollado en gran medida de forma independiente a los esquemas de integración regional, salvo en el caso de la Comunidad Andina (CAN), que ha promovido la creación de Zonas de Integración Fronterizas (ZIF). En la mayoría de los casos han operado en virtud de acuerdos bilaterales. Sin embargo, recientemente se produjo un giro importante en esta materia, cuando en el seno del Mercosur se adoptó la decisión de crear un Fondo Estructural del Mercosur (FOCEM), que es el germen de una política regional en el marco de este proceso de integración.

LA POLÍTICA REGIONAL EN LA UE

Desde los inicios del proceso de integración en Europa, a fines de la década del cincuenta, ha existido una preocupación por la disparidad de desarrollo al interior de los países miembros. Aunque en los tratados de Roma no se estableció una política regional, ya en 1959 un Grupo de Expertos realizó un estudio para delimitar las zonas críticas, expresión utilizada para referirse a las regiones menos desarrolladas de naciente CEE.

Sin embargo, fue a inicios de la década del setenta cuando comenzó a configurarse de ma-

nera mucho más concreta una política regional en el seno de la CEE. En 1973 Lord George Thomson, presentó un informe que pasó a ser conocido como el "Reporte Thomson", en el que establecieron las nuevas directrices de la política regional europea. Posteriormente, se estableció en 1975 el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). En la década del ochenta, el Acta Unica Europea (1986) tuvo un impacto considerable en la política regional al proponerse crear un verdadero mercado único para 1992, meta alcanzada en la fecha prevista. A esto se sumó la propuesta del Tratado de Maastricht de establecer una Unión Económica y Monetaria. Tanto el mercado único como la unión económica y monetaria tuvieron profundos efectos estructurales en las diferentes regiones de la Unión Europea (UE). En consecuencia, fue necesaria una reforma de la política regional en 1989, cuyo núcleo fue la revisión del FEDER y de los otros dos Fondos existentes en la UE (véase Briceño Ruiz, 2003).

De acuerdo con la Comisión Europea, la política regional de la UE (2006), contribuye de manera concreta a fortalecer la cohesión económica y social de los Estados miembros, reduciendo de esta manera las disparidades de desarrollo entre las regiones. Esta política es ejecutada a través del cofinanciamiento de programas que son respaldados por cuatro fondos estructurales. Durante el período 2000-2006 los fondos estructurales de la UE tuvieron tres objetivos básicos:

Objetivo número 1: Se propone promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas cuyo PIB medio per cápita es inferior al 75% de la media de la UE. Así mismo incluye las regiones ultrapérféricas (departamentos franceses de ultramar, Azores, Madeira e Islas Canarias). También fueron incluidos en este objetivo las zonas de baja den-

sidad de población (las regiones de Finlandia y de Suecia con menos de 8 hab. /Km²). Este objetivo constituye la prioridad principal en la política de cohesión de la UE (Cladera y Burns, 2003: 30).

Es importante destacar que en estas regiones, muchos de los indicadores económicos están en situación de alerta: escaso nivel de inversión, tasa de desempleo superior a la media, falta de servicios a las personas y empresas, precaria dotación de infraestructura de base. Por lo que, durante 2000-2006, podrán recibir ayudas alrededor de cincuenta regiones, que representan el 22% de la población europea. Así mismo, estos fondos permitirán respaldar el despegue de las actividades económicas de dichas regiones, dotándolas del equipamiento básico del que aún carezcan, adaptando y mejorando el nivel de formación de los recursos humanos y favoreciendo las inversiones en las empresas.

Objetivo número 2: Este objetivo, persigue la dinamización de las zonas con dificultades estructurales, ya sean industriales, rurales, urbanas o que dependen de la pesca. Esas zonas pertenecen a regiones cuyo nivel de desarrollo se sitúa en torno a la media comunitaria; pero que, a su escala, padecen diferentes tipos de dificultades socio-económicas, y que, a menudo, son la causa de tasa de desempleo elevado. Este objetivo se aplica en zonas que se encuentran en mutación económica, en las zonas rurales en declive, en las zonas deprimidas dependientes de la pesca y en los barrios urbanos con dificultades. El objetivo número 2 cubre un 18% de la población europea.

Objetivo número 3: Reúne todas las medidas de desarrollo de los recursos humanos en zonas no incluidas en el objetivo número 1. Para lo cual, la normativa tiene en cuenta el conjunto de políticas, prácticas y necesidades

de los Estados miembros en función de su plan nacional de empleo. Para el período 2000-2006, este objetivo cubre una amplia gama de intervenciones destinadas a la promoción de las políticas activas del mercado laboral para combatir el desempleo; la promoción de la accesibilidad al mercado laboral con una atención especial a las personas amenazadas de exclusión social; el refuerzo de la capacidad de empleo gracias a los sistemas de educación y formación continua; la promoción de las medidas para anticipar y facilitar la adaptación a los cambios económicos y sociales; la promoción de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

Los cuatro Fondos a través de los cuales se busca materializar estos objetivos son: el Fondo Social Europeo (FSE), el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y el Fondo de Desarrollo Regional (FEDER) (2)

El Fondo Social Europeo (FSE)

El FSE Participa en la financiación de los objetivos números 1, 2 y 3, en la iniciativa EQUAL y en las acciones innovadoras en función de su naturaleza. Este fondo tiene como misión prevenir y luchar contra el desempleo, así como desarrollar los recursos humanos y fomentar la integración en el mercado laboral. Para lograr estos objetivos actúa en los siguientes ámbitos: la integración profesional de los desempleados de larga duración, de los jóvenes desempleados y de las personas excluidas del mercado laboral. Así mismo, medidas específicas para mejorar la situación de las mujeres en el mercado laboral; el refuerzo de los sistemas de educación y formación; la promoción de una mano de obra competente; el refuerzo del potencial humano en el sector de investigación y desarrollo. De igual manera,

debe promover la igualdad de oportunidad para todos en el mercado laboral, mediante la iniciativa EQUAL.

Con relación al EQUAL (3), está destinado a luchar contra la discriminación en el mercado de trabajo; ya que fomenta la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en todos los procesos formativos del medio rural; a través del desarrollo de un modelo que permite el acceso de las mujeres rurales a los derechos sociales y económicos, con la finalidad de fomentar su acceso al mercado laboral para evitar la despoblación. Entre las acciones que desarrolla el EQUAL, se encuentran: la sensibilización, implicación y difusión de buenas prácticas en igualdad de oportunidades en el medio rural; creación de servicios de acompañamiento para la promoción de la igualdad de oportunidades de género y desarrollo del Itinerario Integral (4), con un enfoque personalizado para la agroinserción laboral de las mujeres; organización de la alternativa en la formación de prácticas en empresas; formación específica en función de las necesidades de las beneficiarias; creación de un observatorio de nuevas profesiones y cualificaciones e implementación de una red de comercialización de productos biológicos.

Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP).

El IFOP participa en la financiación del objetivo número 1, en las intervenciones a favor de las regiones no incluidas en el objetivo 1 hasta un 0,5% de la dotación total de los fondos estructurales y de las acciones innovadoras en función de su naturaleza. Este fondo debe contribuir a alcanzar el equilibrio entre los recursos del sector pesquero y su explotación. También tiene por objeto reforzar la competitividad del sector y el desarrollo de las zonas

que dependen de él. Los ámbitos en los cuales actúa son: ajustes del esfuerzo pesquero, modernización de la flota, desarrollo de la acuicultura, protección de las zonas marinas, equipamiento de los puertos pesqueros, transformación y comercialización de los productos pesqueros y promoción de los productos.

El Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA).

El FEOGA participa en la financiación del objetivo número 1 y de la iniciativa LEADER+ y está formado por dos secciones, la de Orientación y la de Garantía. Este fondo apoya el desarrollo rural y el ajuste de las estructuras agrícolas y actúa en los siguientes ámbitos: inversiones en las explotaciones agrarias (modernización, reducción de los costos de producción, calidad de los productos, medio ambiente, entre otros); ayuda a la instalación de los jóvenes agricultores y formación profesional; ayuda a la jubilación anticipada; ayudas compensatorias en las zonas desfavorecidas; medidas agroambientales; transformación y comercialización de los productos agrícolas; desarrollo y aprovechamiento de los bosques y desarrollo de las zonas rurales mediante la prestación de servicios a la población, el estímulo de la economía local, la promoción del turismo y la artesanía, entre otros.

Con relación al LEADER+(5), promueve las iniciativas de desarrollo rural, manteniendo su función de laboratorio para el descubrimiento y experimentación de nuevos enfoques de desarrollo integrado y sostenible; que le permite desarrollar estrategias integradas de gran calidad para el desarrollo rural a escala local. Esta iniciativa, está centrada principalmente en la asociación y en las redes de intercambio de experiencias. El LEADER+ se articula en torno a tres capítulos, además de la asistencia técnica (6); para lo cual se destina el 86,75% (4.377,6

millones de euros) al apoyo de estrategias de desarrollo rural territoriales, integradas y piloto; el 10% a la cooperación entre territorios rurales (504,8 millones de euros) y para la integración en una red se asigna el 1,36% (68,7 millones de euros).

El Fondo de Desarrollo Regional (FEDER)

El FEDER participa en la financiación de los objetivos números 1 y 2, de las iniciativas INTERREG III y URBAN II y de las acciones innovadoras en función de su naturaleza. Este fondo colabora con las regiones más desfavorecidas, mediante el fomento de la inversión productiva, la cual permite crear o mantener el empleo; la infraestructura; las iniciativas de desarrollo local y las actividades de las pequeñas y medianas empresas. Más concretamente, las siguientes áreas de desarrollo: los transportes, las tecnologías de comunicación, la energía, el medio ambiente, la investigación y la innovación, las infraestructuras sociales, la formación, la rehabilitación urbana y la reconversión industrial, el desarrollo rural, la pesca, e incluso el turismo y la cultura (7). Así mismo el INTERREG III (8), fomenta el desarrollo de la cooperación transfronteriza, interregional y transnacional; así como el desarrollo equilibrado del territorio, especialmente la colaboración entre las regiones ultrapérféricas y aquellas situadas en las fronteras externas de la Unión con los países candidatos a la adhesión. Esta iniciativa, se compone de tres capítulos y cuenta con un presupuesto, para el período 2000-2006, de 4.875 millones de euros.

Por su parte el URBAN II (9), tiene como finalidad fomentar estrategias innovadoras de regeneración económica y social en ciudades o barrios en crisis; facilitando la detección de prácticas acertadas y los intercambios de experiencias en la UE.

Para el período 2007-2013, los actuales objetivos números 1, 2 y 3 son suprimidos y sustituidos por tres nuevos objetivos: convergencia; competitividad regional y empleo; y cooperación territorial.

Convergencia: Este objetivo, próximo al actual objetivo número 1, cubre las regiones y los Estados miembros menos desarrollados y tiene por objeto acelerar la convergencia de dichas regiones y Estados miembros con el fin de mejorar las condiciones de crecimiento y empleo. Los ámbitos de intervención serán el capital físico y humano, la innovación, la sociedad del conocimiento, la capacidad de adaptación a los cambios, el medio ambiente y la eficacia administrativa. Se financiará a través del FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión.

Competitividad regional y empleo: La Comisión propone cuatro prioridades para la asignación de los recursos; que se relacionan directamente con la adaptación de los trabajadores y de las empresas; el acceso al mercado laboral; la integración social y las reformas en el sector del empleo y de la integración.

Cooperación territorial europea: Con este objetivo se trata de reforzar la cooperación a nivel transfronterizo, transnacional e interregional, sobre la base de la actual iniciativa INTERREG. Este objetivo se financiará a través del FEDER. Así mismo, la cooperación se centrará en la investigación, el desarrollo, la sociedad de la información, el medio ambiente, la prevención de los riesgos y la gestión integrada de los recursos hídricos (10).

¿CÓMO FUNCIONAN ESTOS FONDOS?

Los principios generales que rigen la aplicación de estos cuatro fondos son: programación o planificación de las ayudas; cooperación entre el mayor número posible de participantes;

adicionalidad de la ayuda europea y de las subvenciones nacionales; gestión, seguimiento y evaluación de la utilización de los fondos y pagos y controles financieros (véase **cuadro 2**).

En el proceso de planificación la UE desempeña un rol de coordinador de políticas. La planificación comprende diversas etapas. En primer lugar, los Estado nación y las autoridades de un nivel más bajo, lo que incluye a las regiones, deben presentar planes regionales a la Comisión. Después de un proceso de negociación entre la UE y los Estados miembros, la Comisión produce los Marcos de Apoyo de la Comunidad (MAC), en los que se señala cual será el aporte de los Fondos Estructurales y de los Estados miembros al plan regional. Una vez que el MAC ha sido aprobado, debe ejecutarse, ya sea mediante proyectos individuales o Programas Operacionales (OPs). Desde 1989, los OPs ha adquirido una mayor relevancia. Se trata de proyectos para ser ejecutados en varios años, con metas precisas y claras, que incluye varios proyectos individuales y en los que participan los Estados miembros y las organizaciones locales y regionales. Todo este proceso evidencia que el partenariado es otro principio del proceso. La UE no actúa sola, lo hace en estrecha cooperación con los Estados miembros, las instituciones locales y regionales. La expectativa es que los Estados miembros contribuyan en forma “adicional” con sus recursos a este proceso (Armstrong et al., 1994: 196-197).

En la década del noventa surge un nuevo enfoque que considera necesario complementar la estrategia regional tradicional de la UE, que busca promover el desarrollo de varias “regiones problemas”, con un segundo objetivo: la eliminación de todos los obstáculos que tienen una dimensión territorial y que impiden una mayor integración económica y social de los países de la UE (Capellin, 1993: 16). Se

tratan entonces de dos objetivos distintos: a) los programas de desarrollo económico regional y b) los programas para la integración europea de las regiones. Cada objetivo requiere un enfoque diferente de política regional. El primero implica una estrategia de abajo hacia arriba basado en el paradigma del desarrollo endógeno, mientras el segundo supone una estrategia de arriba hacia abajo basada en redes interregionales (véase **cuadro 3**)

LA POLÍTICA REGIONAL EN LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA: DE LO FRONTERIZO AL FONDO DE CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR

Como señala Telasco Pulgar (1996), en los procesos de integración latinoamericanos no se previó normas para tratar las asimetrías regionales. Apenas se establecieron discretas pautas sobre integración física y tráfico fronterizo, pero en la generalidad de los acuerdos existentes no se adoptaron medidas para tratar las desigualdades el nivel de desarrollo e ingreso per capita entre las diferentes regiones de los países socios, las centrales y las periféricas, dentro de las cuales, las más atrasadas se localizan casi siempre en las fronteras.

A diferencia de la UE, en la que ha existido un enfoque global para tratar la cuestión regional, que incluya a áreas en decadencia industrial, zonas agrícolas y áreas fronterizas, en América Latina el único atisbo de política de este tipo es la integración fronteriza. Esta constituye de por sí una importante diferencia con la experiencia de la UE, pues en ésta la integración fronteriza es un elemento de una estrategia mayor de apoyo a las unidades políticas subnacionales, como lo es la política regional. Otra diferencia sustancial es que en Europa la estrategia regional de UE convive con políticas nacionales. En cambio, en América Latina el único elemento de una política regional que

existe (la integración fronteriza) se ha desarrollado en gran medida de forma independiente a los esquemas de integración regional. En la mayoría de los casos han operado en virtud de acuerdos bilaterales (Briceño Ruiz, 2003).

Sin embargo, recientemente en el seno del Mercado Común del Sur (Mercosur), se ha establecido un Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). Como señala Alberto Eduardo Monsanto (2006: 7), la crea-

ción de este fondo estructural significa un cambio axial en el Mercosur. Como la mayor parte de las iniciativas de integración surgidas en la década del noventa, éste tuvo como su objetivo fundamental la liberalización comercial. Aunque, ciertamente existieron algunas formas de intervención pública, como en el sector automotor, el Mercosur no pudo escapar a la lógica que asimilaba la integración a la promoción del libre comercio. En consecuencia, no era de sorprender que la cuestión regional no fuese

Cuadro 2
Principios de los Fondos Estructurales

PRINCIPIO	APLICACIÓN
Programación o planificación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consiste en la elaboración de programas plurianuales de desarrollo y se efectúa mediante un proceso de decisión en cooperación en varias etapas y finaliza con la asunción de las intervenciones por los promotores públicos o privados de proyectos.
Cooperación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Permite la participación de las autoridades regionales y locales, los interlocutores económicos y sociales y demás organismos competentes en todas las fases desde la aprobación del plan de desarrollo.
Adicionalidad o apoyo adicional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Según este principio, las ayudas europeas deben sumarse a las ayudas nacionales y no sustituirlas. En otras palabras, los Estados deben, por lo menos, mantener los gastos públicos al mismo nivel que el período anterior.
Gestión, seguimiento y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los Estados miembros nombran para cada programa un autoridad de gestión encargada de la ejecución del programa y de garantizar la eficacia al programa y la regularidad de la gestión. Además, se crean comités de seguimiento, bajo la presidencia de un representante de la autoridad de gestión, garantizan la eficacia y calidad de la ejecución de las intervenciones estructurales. Con relación a la evaluación, se realiza de forma previa, intermedia y a posteriori.
Pagos y controles financieros	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los movimientos materiales de fondos (o créditos de pago) de la Unión a los Estados miembros se producen concretamente cuando la Comisión reembolsa los gastos efectivos de los beneficiarios finales, debidamente autenticados y certificados por las autoridades de pago.

Cuadro 3
Las dos estrategias complementarias en la política regional de la UE

DESARROLLO REGIONAL	INTEGRACIÓN DE LAS REGIONES EUROPEAS
<p>1. Modelo de desarrollo El desarrollo económico es promovido por la interdependencia entre factores endógenos y exógenos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La innovación y la competitividad son promovidas por redes interregionales y cooperación interregional.
<p>2. Ambito espacial</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Regiones problema individuales. ▪ Concentración en regiones de la UE. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Redes de regiones. ▪ Extensión a regiones no UE.
<p>3. Estrategia de políticas</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Programas intersectoriales integrados. ▪ Partenariado entre actores locales. ▪ Promoción de iniciativas locales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tratar problemas comunes europeos. ▪ Promover la cooperación interregional. ▪ Reducción de los costos de transacción en las relaciones interregionales.
<p>4. Diseño de políticas</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Principalmente abajo hacia arriba. ▪ Las autoridades locales proponen proyectos específicos. ▪ La UE elabora regulaciones generales y evalúa los proyectos de propuestas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Principalmente de arriba hacia abajo. ▪ La UE elabora planes estratégicos. ▪ Las autoridades locales contribuyen con proyectos específicos.
<p>5. Financiamiento</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ El financiamiento de la UE tiene un rol complementario. ▪ Coordinación de los programas regionales, nacionales y de la UE. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El financiamiento comunitario tiene un rol principal. ▪ Cooperación interregional. ▪ Partenariado público y privado.
<p>6. Procedimientos institucionales</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Principio jerárquico. ▪ Coordinación vertical. ▪ Cooperación entre regiones, Estados y la Comisión de la UE. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Principio de la subsidiaridad. ▪ Coordinación horizontal. ▪ Cooperación entre regiones. ▪ Concertación entre una Asamblea Europea de Regiones y la UE
<p>7. Relaciones entre las políticas regionales y no regionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La política regional busca la cohesión en la medida en que las disparidades regionales decrecen. ▪ Cada política busca objetivos diferente y a veces en conflicto. ▪ La política regional tiene principalmente un carácter redistributivo y compensatorio. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La política regional busca la cohesión en la medida en que la integración europea se incrementa- ▪ Las políticas regionales y no regionales tienen objetivos comunes y complementarios. ▪ La política regional contribuye a alcanzar los objetivos de otras políticas.

Fuente: Capellin, 1993:17

considerada en el Tratado de Asunción.

El proceso de inició en el año 2003, cuando en el punto 1 del “Programa de Trabajo 2004-2006 del Mercosur”, se acordó realizar estudios para establecer fondos estructurales que permitiesen elevar la competitividad de los socios menos desarrollados y de las regiones más atrasadas. Mediante la Decisión CMC no 19/04, denominada “Convergencia Estructural en el Mercosur”, se aprobó la creación de un Grupo de Alto Nivel, constituido por representantes de los Ministros de Relaciones Exteriores y Economía para que identificasen y promoviesen iniciativas dirigidas a mejorar la competitividad de los países miembros y favorecer la convergencia estructural (Monsanto, 2006: 8). Poco tiempo después, se crea el FOCEM, mediante la Decisión CMC N° 45/04, con las metas de financiar programas para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; fomentar la cohesión social, en particular de las economías menores y las regiones menos desarrollados, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.

El FOCEM se propone desarrollar los siguientes programas:

1) Programa de Convergencia Estructural: El cual, deberá contribuir al desarrollo y ajuste estructural de las economías menores y regiones menos desarrolladas, incluyendo el mejoramiento de los sistemas de integración fronteriza y de los de comunicación en general.

2) Programa de Desarrollo de la Competitividad: Su función es contribuir a la competitividad de las producciones del Mercosur, incluyendo procesos de reconversión productiva y laboral que faciliten la creación del comercio intra Mercosur, y proyectos de integración de cadenas productivas y de fortalecimiento de la

institucionalidad pública y privada en los aspectos vinculados a la calidad de la producción (estándares técnicos, certificación, evaluación de la conformidad, sanidad animal y vegetal, entre otros); así, como a la investigación y desarrollo de nuevos productos productivos.

3) Programa de Cohesión Social: Contribuirá al desarrollo social, en particular, en las zonas de frontera, y podrán incluir proyectos de interés comunitario en áreas de la salud humana, la reducción de la pobreza y el desempleo.

4) Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración: Atenderá la mejora de la estructura institucional del Mercosur y su eventual desarrollo.

Una vez cumplidos los objetivos de los proyectos, las estructuras y actividades que pudieran resultar, serían financiadas por los países miembros, en función de la media histórica del PIB del Mercosur. Así mismo, los aportes de los Estados Partes al FOCEM tendrán el carácter de contribuciones no reembolsables y será de cien millones de dólares (el monto total anual del aporte de los Estados Partes); para lo cual, Argentina otorgará el 27%; Brasil el 70%; Paraguay el 1% y Uruguay el 2%. Por otra parte, los recursos destinados al financiamiento de los programas, se distribuirán entre los Estados Partes, de acuerdo a los siguientes porcentajes: para los proyectos presentados por Paraguay el 48%; para Uruguay el 32%; para Argentina el 10% y para Brasil, similarmente, el 10%.

CONCLUSIÓN

La integración regional tiene un impacto en la localización de las actividades productivas, afectando a las regiones nacionales. Aquellas localizadas en las áreas centrales de los países pueden adaptarse de manera rápida y

eficiente a las nuevas condiciones de competencia que genera la apertura, pero las regiones periféricas pueden sufrir un mayor estancamiento y marginalización de las corrientes de desarrollo económico.

Para resolver estos problemas es necesario, en primer lugar tener una visión más amplia del concepto de integración económica, que no puede seguir siendo asimilada a la simple desgravación arancelaria, como se hizo en América Latina en la década pasada. Como se argumenta en el pensamiento estructuralista, la integración es un proceso de unificación de economías basado en el principio de la solidaridad. En este contexto, es lógico pensar en una integración que considere las asimetrías regionales y establezca formas de intervención pública que “igualen el campo de juego” entre los diversos actores del proceso.

De allí la necesidad de una política de desarrollo regional que favorezca la cohesión social, promueva la convergencia estructural, mejore la competitividad y fortalezca así las iniciativas de integración que están en marcha. De esta forma las regiones estarían más capacitadas para enfrentar los retos de la apertura y aprovechar las oportunidades que brinda el proceso de globalización en el cual se inserta los esquemas de integración regional.

La experiencia de la UE, en la cual se viene desarrollando una coherente política regional, es paradigmática en este aspecto. Así como los Estado – Nación han favorecido a las regiones más atrasadas mediante medidas de descentralización que les ha permitido conquistar nichos de mercado en el ámbito nacional y mundial, la UE también ha establecido medidas que de forma adicional han contribuido al desarrollo de estos espacios periféricos.

En este sentido, mediante los Fondos Es-

tructurales en la UE se han promovido políticas de promoción del desarrollo endógeno, fomento de la ciencia de ciencia y tecnología, apoyo a las PYMES, capacitación del recurso humano, fomento del capital social, creación de redes sociales e institucionales y apoyo a un modelo de crecimiento sustentable. Como puede observarse, estas políticas coinciden con los planteamientos más recientes de las teorías sobre el desarrollo regional, que se niegan a considerar a los procesos globales como una panacea para resolver los problemas regionales, pero que tampoco lo describen como los causantes de los males domésticos de los países en desarrollo.

Por ello, la experiencia de UE demuestra que es posible articular con éxito lo local, regional, nacional e internacional mediante el fomento de una política regional comunitaria”, en la cual participen de forma activa los diversos actores político-territoriales (estados, municipios), las corporaciones regionales (o regiones plan, como se les conoce en algunos países europeos ⁽¹¹⁾), los actores del sector productivos, en especial la pequeña y mediana industria (PYME) y los grupos de la sociedad civil, los gobiernos nacionales y las instituciones europeas.

En América Latina y el Caribe, en cambio, la experiencia de fomento de políticas de desarrollo regional en el marco de los procesos de integración económica ha sido prácticamente inexistente. Apenas puede distinguirse algunas iniciativas de integración fronteriza, como la propuesta de la CAN de las ZIF. Esta ha sido una deficiencia de la integración latinoamericana desde sus orígenes, pues incluso en la etapa actualmente descrita como integración cerrada, salvo algunos acuerdos fronterizos o de integración física, la política regional fue inexistente. Esta situación se agravó en la denominada integración abierta, que al estar basada en la

lógica de mercado y la apertura, no daba cabida a formas de intervención como las existentes en las políticas de desarrollo regional.

Por ser América Latina una región en cuyo seno existen enormes desigualdades en los niveles de desarrollo de las diversas regiones nacionales, parece imperativo que estas diferencias sean reconocidas en el marco de los acuerdos de integración y que se establezcan medidas para su disminución. Así por ejemplo, en Brasil tres estados Minas Gerais (15%), Rio de Janeiro (15%) y San Pablo (35%), detentan el 35% del PIB nacional, concentrado en el parque industrial y de servicios. El nordeste brasileño en cambio es una región pobre especializada en la producción de bienes primarios o de bajo valor agregado (Medeiros, 2003: 157). Estas desigualdades inciden en el proceso de integración. Por ejemplo, en 1994, el 94% de todas las exportaciones de Brasil para el Mercosur fueron realizados por estados de la región sur y sudeste, correspondiendo sólo a San Pablo una participación del 54%, seguido por Río Grande do Sul con un 10%. Las regiones del nordeste, en cambio, contribuyeron ese año apenas con el 10% (Medeiros, 2003: 157)

Esto debe ser parte de las discusiones sobre un nuevo modelo de integración para la región, que trascienda la mera desgravación arancelaria. La creación del FOCEM en el Mercosur es un paso importante en esta dirección, pues es la primera vez que en un proceso de integración en América Latina se decide adoptar un programa para fomentar la convergencia estructural y la cohesión social. Ciertamente, el FOCEM tiene aún algunas limitaciones, como por ejemplo un presupuesto bastante limitado para las metas que se propone. No obstante, es

el inicio en el camino de una integración al servicio de la transformación productiva con equidad.



BIBLIOGRAFÍA

- ALBUQUERQUE, FRANCISCO (2001), "Ajuste estructural e iniciativa de desarrollo local". *Comercio Exterior*, vol. 51, no. 8, agosto 2001, pp. 675-682.
- ARMSTRONG, HARVEY et al. (1994), "Regional Policy", En: Artis Michael and Norman Lee, *The Economics of the European Union. Policy and Analysis*, Oxford, Oxford University Press, pp. 172-201.
- BOISIER, SERGIO (1993), *Post modernismo territorial y globalización: regiones pivota-les y regiones virtuales*. Documento 93/19, Serie Ensayos LC/IP/G.73 4 de noviembre de 1993.
- BRICEÑO RUIZ, JOSÉ (2003), "Las regiones de fronteras y la integración internacional. Las experiencias europeas y de América Latina y las perspectivas del ALCA". En: Raquel Alvarez de Flores y Juan Manuel Sandoval (editores), *Integración y Fronteras en América Latina*. Mérida, Vice Rectorado Académico, Universidad de los Andes.
- CAPELLIN, R (1993), "Interregional Cooperation in Europe: an Introduction". En: Capellin, R. y P. W. J. Batey (editors), *Regional Networks, Borders Regions and European integration*. London, Pion Limited, pp. 1-20.

- CASTELL, MANUEL (1989), "Nuevas tecnologías y desarrollo regional". *Economía y sociedad*, no. 2, Madrid, pp. 11-22.
- CLADERA, JOSEPH ROCA Y BURNS, MALCOM C. (2003), *La cooperació inter-regional i desenvolupament estratègic. La dimensió europea*. Barcelona, Generalitat de Catalunya – ODECAT.
- JUNGEMANN, BEATE (1996), "Desarrollo regional y descentralización en América Latina en el marco del ajuste: una relación de muchas interrogantes". *Cuadernos del CENDES*, año 13, no. 32, segunda época, mayo-agosto, pp. 61-95.
- KRUGMAN, PAUL Y MAURICE OBST-FELD (1996), *Economía Internacional. Teoría y Política*, Madrid, McGraw Hill.
- MASSART-PIÉRAD, FRANÇOISE (1998), "L'identité institutionnelle des régions au sein de l'Union Européenne". *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 5, no. 1, pp. 35-51.
- MEDEIROS, MARCELO DE ALMEIDA (2003), "Prerrogativas estatais, integração regional e logica distributiva". *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*, no. 38, pp. 141-168:
- MONSANTO, ALBERTO EDUARDO (2006), *El nuevo Mercosur: Fondos Estructurales, sociedad civil y desarrollo jurídico-institucional*. Rosario, Universidad Nacional de Rosario, Cátedra Andrés Bello Argentina. En línea: <http://www.unr.edu.ar/internacional/catedra-andres-bello/cab-index.htm> (consulta: 12 de diciembre de 2006)
- LIRA, LUIS A. (1994), *Regionalismo abierto y regionalismo virtual*. Doc. 95/13 ILPES, Santiago.
- PULGAR, TELASCO, (1996), "Experiencias y modalidades de desarrollo binacional fronterizo en América Latina". *Capítulos SELA*, N° 46; abril-junio, (en línea), <http://lanic.utexas.edu/~sela/AA2K/ES/N46/rcap4610.htm> (consulta: 12 de septiembre de 2002).
- UNIÓN EUROPEA (2006), *Actividades de la Unión Europea. Política Regional*. En línea: http://europa.eu/pol/reg/index_es.htm
- WEISSE, CHRISTIAN (2003), *La política de cohesión de la Unión Europea ¿Un modelo a seguir por un ALCA futuro?*. Estudios sobre el ALCA, no. 6, Febrero. Santiago, Friedrich Ebert Stiftung.

NOTAS

(1) Buena parte de información de esta sección es tomada de Unión Europea (2006).

(3) Información disponible en <http://www.equalruralidad.com/nuestroproy.htm>

(4) Es un programa que permite el acceso a una formación continuada adaptada a las necesidades y características de los grupos profesional y socialmente desfavorecidos; es decir, aquellas poblaciones particularmente desfavorecidas por la existencia de ciertas desventajas de orden social o individual, como por ejemplo personas con un pasado penitenciario, jóvenes que han abandonado prematuramente la enseñanza; hombres y mujeres en situación de desempleo de larga duración y personas con algún tipo de discapacidad física o mental

(http://www.ims.es/pdf/es/publicaciones/crein/libre_castellana.pdf).

(5) Información disponible en http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/intro_es.htm

(6) a la cual se destina el 1,89%; es decir 95,4 millones de euros.

(7) Información del FEDER en http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prod/prord_es.htm

(8) Información del INTERREG III en http://ec.europa.eu/regional_policy/interreg3/abc/abc_es.htm Para un análisis *in extenso* de los programas INTERREG véase Cladera y Burns, 2003).

(9) Información en <http://europa.eu/scadplus/leg/es/s24002.htm>

(10) Para más información, acerca de de estos tres nuevos objetivos, consultar Disposiciones e instrumentos de la política regional (en línea) <http://europa.eu/scadplus/leg/es/s24002.htm>

(11) Las “Regiones-Plan” son unidades que no constituyen una colectividad, no tienen poderes propios, cumplen objetivos definidos por el Estado central, no tienen personalidad jurídica ni legitimidad democrática. Algunas veces son creadas por razones estratégicas, otras veces responden simplemente a las necesidades de la política regional de la UE. No se trata entonces de espacios identitarios, sino de regiones marco, como las regiones de planificación económica en (standars regions) en el Reino Unido o “Las Comisiones de Coordinación Regional” en Portugal (véase Massard –Piérard, 1998).