

INTEGRACIÓN REGIONAL E INTEGRACIÓN DE ÁREAS LOCALES

Miguel Vassallo¹

RESUMO: Este trabajo tiene por objetivo discutir conceptos sobre los impactos que se están procesando en las áreas locales, a partir de los procesos de integración entre los países de la región, y de las estrategias o enfoques que orientan una nueva forma, complementaria, de apreciar e incentivar la integración a nivel supranacional, especialmente en Áreas de Frontera. Se abordan dos puntos. Primero, la caracterización de un proceso de integración, como el Mercosur; y segundo, el desarrollo Regional/Local y el papel del agente local, especialmente del poder público, en una estrategia de desarrollo local e integración regional. En su conclusión se expresa que la planificación del desarrollo regional y el proceso mismo de desarrollo requiere de una concepción, que tenga la fortaleza suficiente para motivar a los pueblos y liberar sus energías creadoras en pos de mejorar las comunes condiciones de vida. En Áreas de Frontera esta política adquiere, a su vez, una potencialidad adicional si se refuerza con el encuentro de las Áreas de Frontera de los países vecinos.

PALAVRAS-CHAVE: Área de Frontera, Integración, Desarrollo Local y Regional.

ABSTRACT: This paper aims to discuss concepts about the impacts that are being processed in local areas as a cause from the processes of integration between countries in the region, and from the strategies or approaches that guide a new complementary form of appreciating and encouraging integration at supranational level especially in frontier areas. Two points are covered. First, the characterization of an integrating process, such as the Mercosur; second, regional or local development and the role of the local agent, especially of the public power as a strategy for local development and regional integration. His conclusion expresses that the regional development planning and the development process itself requires a conception, that has sufficient strength to motivate people and release their creative energies in order to improve the life conditions. In frontier areas this policy gains additional potential if it strengthens with the meeting of the border areas of surrounding countries.

KEY-WORDS: Border Area, Integration, Local and Regional Development.

UNIOESTE

Campus

Foz do Iguaçu

V.12 - n°1 - p. 35-66

1º sem. 2010

¹Profesor de Economía Agraria y Desarrollo Rural, Facultad de Agronomía, Universidad de la República del Uruguay. vassallom@adinet.com.uy

1 Objetivo

El siguiente trabajo tiene por objetivo introducir conceptos que orienten una reflexión sobre los impactos que se están procesando en las áreas locales, a partir de los procesos de integración entre los países de la región, y de las estrategias o enfoques que orientan una nueva forma, complementaria, de apreciar e incentivar la integración a nivel supranacional, especialmente en Áreas de Frontera.

El fenómeno de globalización, tanto como los procesos de integración regional son factores decisivos en la estructuración de las economías y en la evolución de las sociedades. Es pertinente estudiar estos procesos generales, para reflexionar adecuadamente sobre las posibilidades y limitaciones que demuestran las economías de las áreas no centrales y especialmente para aquellas áreas con economías secundarias ⁽²⁾ y fuertemente vinculadas con economías regionales o locales de los países vecinos.

Estas áreas locales generan procesos que determinarán en buena forma el acontecer futuro de las economías regionales e inclusive de las áreas locales de los países vecinos vinculadas a ellas. En la medida que los impactos del Mercosur sobre las economías departamentales, provinciales o regionales son significativos, se hace necesario, por un lado comprender adecuadamente el proceso, y por otro reflexionar sobre los caminos para captar localmente las ventajas de los procesos de integración en Áreas de Frontera.

Abordaremos dos puntos. Primero, la caracterización de un proceso de integración, como el Mercosur; y segundo, el desarrollo Regional/Local y el papel del agente local, especialmente del poder público, en una estrategia de desarrollo local e integración regional.

2 Etapas de un proceso de integración

Desde el punto de vista teórico y en atención al tránsito que han mostrado los procesos más conocidos, se diferencian cuatro estadios básicos de integración; a saber:

² "Regiones secundarias" se refiere a aquellas áreas que no tienen un papel central en el desarrollo de las economías nacionales. No tiene ninguna connotación despectiva, sino una mera apreciación económica.

i.- *Zona de Libre Comercio (ZLC)*: se entiende aquel acuerdo que permite el comercio entre los países miembros sin recargos arancelarios ⁽³⁾ (arancel cero), pero mantienen autonomía en lo que respecta a los que se aplican a la importación de los productos originarios en terceros países.

ii.- *Unión Aduanera (UA)*: además de la condición impuesta en el primer estadio, o sea la eliminación de aranceles, se añade la determinación de un arancel común de todos los países miembros para el comercio con terceros países. Este arancel se denomina Arancel Externo Común (AEC).

iii.- *Mercado Común (MC)*: Es una etapa más avanzada a la UA e implica, además de las condiciones impuestas para los dos primeros estadios, la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países.

Ello acontece a través, entre otras medidas, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías, el establecimiento de un Arancel Externo Común y la adopción de una política comercial común en relación a terceros países o agrupaciones de Estados, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes, y el compromiso de los miembros de armonizar sus legislaciones.

iv.- *Unión Económica (UE)*: Este estadio no se diferencia por todos los autores e incorpora, además de las anteriores condiciones, la existencia de autoridades comunes, administrativas y políticas, y la armonización de políticas económicas.

Como puede verse, la armonización de políticas económicas en cierta forma ya está considerada en el MC y tal vez, puedan diferenciarse grados en el alcance de este tipo de medidas.

A su vez, según la experiencia europea, pueden incorporarse otros elementos que caracterizan la etapa, tales como: documentación y moneda común, organismos de promoción tecnológica, científica o de otros órdenes de carácter comunes, etc.

3 Antecedentes y proceso del MERCOSUR

³ Arancel es el impuesto que se aplica por los países a los productos que se importan con vistas a proteger la producción nacional y obtener recaudación fiscal.

Los antecedentes más conocidos del Mercosur son la larga historia de la ALALC y de la ALADI después. La ALALC comenzó en la década del 60 en América Latina, un largo proceso de encuentro comercial en la región. Sus avances, sin embargo, fueron muy lentos, en tanto estos acuerdos constituían negociaciones producto a producto y orientadas por el principio de multilateralidad. Los antecedentes, formados por las concesiones negociadas entre los once países signatarios de la ALALC en el período 1962-1980 constituyen lo que se denomina, en el Mercosur, el "patrimonio histórico".

La ALADI se creó sobre la base de la ALALC, por el Tratado de Montevideo de 1980. Ésta pasó a dar énfasis a los acuerdos por pares o grupos de países.

Para el Uruguay, los antecedentes más importantes en la creación del Mercosur son la ALADI y la existencia en forma paralela de los acuerdos CAUCE y PEC. El primero constituyó un acuerdo que permitió mejorar el relacionamiento comercial de Uruguay con Argentina y el segundo protocolo redefinió el comercio con Brasil.

En relación a la existencia del MERCOSUR son aún más importantes los acuerdos realizados entre Argentina y Brasil, que comenzaron a mediados de la década del 80.

La formalización e inicio del Mercosur se ubica en el Tratado firmado por los cuatro países en Asunción el 26 de marzo de 1991. En el mismo, se establece el interés de los cuatro países de formar un Mercado Común y se establecen, entre otros asuntos:

a) Un programa de liberación comercial, que consiste en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, cada semestre, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias.

El porcentaje de desgravación arancelario se realiza sobre el arancel vigente en el momento de su aplicación o que existía al 1/1/1991. b) La definición de una lista de excepciones que se fue reduciendo, cada año, en un 20 % de los ítems incluidos.

Para avanzar en dichos acuerdos se realizaron nuevos ajustes en la reunión de Ouro Preto, Brasil, en diciembre de 1994. Se estableció el nacimiento de la Unión Aduanera, con previsión de algunos mecanismos de excepción y de adecuación. En el protocolo también se establece que el

Mercosur tendrá Personería Jurídica de Derecho Internacional. La estructura institucional definida se compone de los siguientes órganos y funciones:

i) *El Consejo del Mercado Común (CMC)*, que es el organismo superior del Acuerdo y le incumbe la conducción política del mismo. Se integra por los ministros de Relaciones Internacionales y los Ministros de Economías de los cuatro países y se pronuncia mediante "Decisiones", las que son obligatorias para los Estados partes.

ii) *El Grupo Mercado Común (GMC)* es el órgano ejecutivo del Tratado. Se integra por cuatro representantes de cada país, entre los cuales debe existir una representación de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y de los Bancos Centrales. Este organismo se pronuncia mediante "Resoluciones", las cuales son obligatorias para los Estados partes.

iii) *La Comisión de Comercio de Mercosur (CCM)* es el órgano al cual le compete velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común, para el funcionamiento de la unión aduanera, así como efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionadas con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra Mercosur y con terceros países.

Entre las Decisiones más importantes adoptadas en tal instancia se destacan las referidas al Régimen de Adecuación final a la Unión Aduanera y al Arancel Externo Común. Este Régimen tiene un carácter transitorio y está limitado a un grupo de productos, procurando facilitar la reconversión. El régimen permite mantener cierto nivel de protección en el comercio intrarregional para los productos considerados "sensibles" (4). En la reunión de Ouro Preto se estableció el AEC con 11 niveles, que varían entre 0 y 20 %, en escalones que van de 2 en 2.

En San Luis, Argentina en junio 1996 se suscribió la "Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el Mercosur", como un instrumento que traduce y refuerza la vigencia y su sostenibilidad en el tiempo de las instituciones democráticas. Ello se considera condición indispensable para la existencia y desarrollo del Tratado. Dos años después, en ju-

⁴ Bienes producidos nacionalmente que se consideran económica y políticamente importantes en un país, cuya posición competitiva se veía amenazada si se redujera la protección contra las importaciones de bienes similares.

lio de 1998 en Argentina, se firma el “Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático”, por el cual los seis países reconocen que la vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y desarrollo de los procesos de integración.

Así, en el año 2000, los Estados Partes del MERCOSUR decidieron encarar una nueva etapa en el proceso de integración regional, que tuvo como objetivo fundamental consolidar el camino hacia la Unión Aduanera, tanto a nivel subregional como externo.

En consonancia con estos objetivos, se aprobó en el año 2002 el “Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias entre los Estados Partes del MERCOSUR”,⁵ lo que significa un paso importante en la consolidación institucional y demuestra la voluntad de los Estados Partes de continuar la profundización del proceso de integración.

En torno a la temática de la eliminación del doble cobro del AEC, el primer avance sustantivo ocurrió en el año 2004, mediante la aprobación de la *Decisión CMC N.º 54/04*,⁶ que fijó las directrices para el proceso de transición hacia el pleno funcionamiento de la Unión Aduanera. La reglamentación de la *Decisión CMC N.º 54/04* fue aprobada en el año 2005 mediante la *Decisión CMC N.º 37/05*.⁷ La entrada en vigencia de un Arancel Externo Común (AEC) implica que las eventuales modificaciones de los niveles de protección de los sectores productivos deban ser consensuadas cuatripartitamente, brindando un marco de mayor previsibilidad y certidumbre para la toma de decisiones de los agentes económicos.

En julio de 2006 se aprobó la adhesión de la R.B. de Venezuela y las condiciones y plazos para su integración al bloque.

En su camino hacia la profundización del proceso de integración, el tratamiento de las asimetrías ocupa en la agenda interna del mismo una posición relevante y transversal. En ese sentido, a partir del año 2006, los Estados Partes han reafirmado el carácter prioritario del tratamiento de las asimetrías en el

⁵ http://www.mercosur.int/innovaportal/file/655/1/CMC_2002_PROTOCOLO%20DE%20OLIVOS_ES.pdf

⁶ <http://200.40.51.218/SAM/GestDoc/PubWeb.nsf/Normativa?ReadForm&lang=ESP&id=5B38F097CB24A9050325761000566C03&lang=ESP>

⁷ <http://200.40.51.218/SAM/GestDoc/PubWeb.nsf/Normativa?ReadForm&lang=ESP&id=952C1384FCF48EC5032576250056599E&lang=ESP>

ámbito del MERCOSUR.

En línea con estos objetivos se enmarca la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), mediante la aprobación de la *Decisión CMC N° 45/04*,⁸ destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad y promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, así como apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.

La creación del FOCEM marca un hito en el proceso de integración, constituyendo una herramienta con una vigencia mínima de diez años, que procura dar respuestas más estructurales y de largo plazo en el abordaje de las asimetrías. El FOCEM se integra con aportes anuales de los Estados Partes que ascienden a los cien millones de dólares. Los aportes de los Estados Partes han sido establecidos de acuerdo con los siguientes porcentajes: Argentina 27%, Brasil 70%, Paraguay 1% y Uruguay 2%.

La distribución de los recursos se realiza de modo inversamente proporcional al monto de los aportes realizados: Paraguay 48%, Uruguay 32%, Argentina 10% y Brasil 10%.

Teniendo en cuenta los objetivos del FOCEM establecidos en la *Decisión CMC N° 18/05*,⁹ se prevén los siguientes programas: 1) Programa de Convergencia Estructural, 2) Programa de Desarrollo de la Competitividad, 3) Programa de Cohesión Social y 4) Programa Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración.

Hasta la fecha, en el marco de la normativa que regula el FOCEM se han aprobado 25 proyectos, de los cuales catorce fueron presentados por Paraguay, seis por Uruguay, uno por Brasil, tres por la Secretaría del MERCOSUR y un proyecto pluriestatal (Programa MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa - PAMA).

Mediante la *Decisión CMC N° 12/08*¹⁰ se aprobó el "Programa de Integración Productiva del MERCOSUR", cuyo obje-

⁸ <http://200.40.51.218/SAM/GestDoc/PubWeb.nsf/Normativa?ReadForm&lang=ESP&id=9E7C218AC7A72BF203257610004D0135&lang=ESP>

⁹ <http://200.40.51.218/SAM/GestDoc/PubWeb.nsf/Normativa?ReadForm&lang=ESP&id=1F6E4E06700CCF7C03257625005A4BA9&lang=ESP>

¹⁰ <http://200.40.51.218/SAM/GestDoc/PubWeb.nsf/Normativa?ReadForm&lang=ESP&id=D929671F9F7B37F2032575980073356C&lang=ESP>

tivo central es el fortalecimiento de la complementariedad productiva de empresas del MERCOSUR y, especialmente, la integración en las cadenas productivas de PyMES y de las empresas de los países de menor tamaño económico relativo, a fin de profundizar el proceso de integración del bloque, consolidando el incremento de la competitividad de los sectores productivos de los Estados Partes y otorgando herramientas adicionales que mejoren su inserción externa.

El Programa contiene siete líneas de acción a nivel horizontal: la cooperación entre los organismos vinculados al desarrollo empresarial y productivo, la complementación en investigación, desarrollo y transferencia de tecnología, la formación de recursos humanos, la articulación con otras instancias del MERCOSUR, la generación de información y su procesamiento, la articulación de medidas de facilitación del comercio y el financiamiento, entre otras acciones que se decidan. A nivel sectorial, el Programa prevé el desarrollo de los foros de competitividad y de iniciativas de integración.

El Grupo de Integración Productiva dio seguimiento a los avances registrados en las cadenas Automotriz, de Petróleo y Gas; Metalmecánica; Madera y Muebles; Turismo; Naval; y Farmacéuticos veterinarios. Asimismo, se propuso comenzar a trabajar en las cadenas de productos Fitoterápicos; Energía y Agricultura.

La creación de un "Fondo MERCOSUR de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas" (*Decisión CMC N.º 41/08*),¹¹ destinado a garantizar, directa o indirectamente, operaciones de crédito contratadas por micro, pequeñas y medianas empresas que participen en actividades de integración productiva en el MERCOSUR. El aporte total inicial de los Estados Partes al Fondo MERCOSUR de Garantías será de US\$ 100.000.000, integrados de acuerdo a los siguientes porcentajes: Argentina 27%, Brasil 70%, Paraguay 1% y Uruguay 2%. Al igual que el FOCEM, el Fondo permite que los beneficios sean obtenidos de modo inversamente proporcional a los aportes realizados.

El compromiso del MERCOSUR con la agricultura familiar, mediante el fortalecimiento de las políticas públicas y la

¹¹<http://200.40.51.218/SAM/GestDoc/PubWeb.nsf/Normativa?ReadForm&lang=ESP&id=37BA24BAC79B0A8803257598007335C2&lang=ESP>

facilitación de la comercialización de productos originarios del sector, se ha visto recientemente plasmado con la creación del Fondo de Agricultura Familiar del MERCOSUR (FAF MERCOSUR), mediante la *Decisión CMC N° 45/08*¹². El FAF MERCOSUR tiene como finalidad facilitar programas y proyectos de estímulo a la agricultura familiar y permitir una amplia participación de los actores sociales en actividades vinculadas al tema. Dicho Fondo fue recientemente reglamentado mediante la aprobación de la *Decisión CMC N° 06/09*¹³.

La dimensión social del MERCOSUR se ha visto así fortalecida por la creación del Instituto Social del MERCOSUR (ISM), mediante la *Decisión CMC N° 03/07*,¹⁴ tendiente a fortalecer el proceso de integración y promover el desarrollo humano integral. La sede del Instituto fue inaugurada en julio de 2009, en Asunción. A partir del año 2008 el ISM cuenta con su propia estructura y presupuesto para su funcionamiento.

En este año también se aprueba el "Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación del MERCOSUR" para el período 2008-2012. El Programa Marco surge para promover la integración regional, dar visibilidad a proyectos estratégicos de transformación regional y establecer una posición armonizadora y de conjunto.

En agosto del 2010 en San Juan, Argentina, se aprueba el Código Aduanero del Mercosur, que entre otras cuestiones incluye la eliminación del doble AEC y la distribución de la renta aduanera. Asimismo, los estados partes se comprometen a armonizar los aspectos no contemplados en dicho Código. El 18 de Octubre de 2010 los cuatro Cancilleres del Bloque aprobaron el Acuerdo Político que el Parlamento del MERCOSUR elevó al Consejo del Mercado Común el año pasado. En el Acuerdo Político se establecen los dos períodos en que se dividirá la implementación definitiva de la Representación Proporcional atenuada que determinará la composición del cuerpo legislativo del MERCOSUR. En el primer período Brasil contará con 37 Parlamentarios, Argentina con 26 mientras que Paraguay y Uruguay contarán con 18 Parlamentarios cada uno. En el se-

¹² <http://200.40.51.218/SAM/GestDoc/PubWeb.nsf/Normativa?ReadForm&lang=ESP&id=D7F5B167846A30C603257598007335C9&lang=ESP>

¹³ <http://200.40.51.218/SAM/GestDoc/PubWeb.nsf/Normativa?ReadForm&lang=ESP&id=84CDDBC74457F0D203257600061CE10&lang=ESP>

¹⁴ <http://200.40.51.218/SAM/GestDoc/PubWeb.nsf/Normativa?ReadForm&lang=ESP&id=BA325D4651A962280325759800733603&lang=ESP>

gundo período, y que determinará la composición final del Parlamento del MERCOSUR, Brasil tendrá 75 Parlamentarios, Argentina 43, Paraguay y Uruguay tendrán 18 Parlamentarios respectivamente. El Acuerdo Político también determina que se avance en la creación de un Tribunal de Justicia del MERCOSUR; este Acuerdo también busca que las facultades del PARLASUR sean ampliadas en los próximos años.

En conclusión, la revisión de los antecedentes y la historia de veinte años de Mercosur, nos indica que el proceso de integración ha sido lento. Y, naturalmente, los acuerdos que superan dos siglos de distancia y enfrentamientos han sido muy trabajosos y se han establecido principalmente a nivel macroeconómico, especialmente comercial.

La realidad indica que el proceso integrador, en relación a la temática que nos ocupa, tiene dos elementos que cualitativamente lo califican. Primero, que el Mercosur se encuentra en una etapa de Unión Aduanera imperfecta. Es decir, para el tiempo que ha transcurrido – casi 20 años- y las metas inicialmente fijadas en común, se constata que aún falta mucho camino para recorrer.

Los temas sociales, ambientales, tecnológicos y otros recién han comenzado a figurar en la agenda en la última década, aunque siempre se han debatido y propulsado a niveles globales. Seguramente, no podría haber sido de otra manera.

Segundo, el Mercosur como proceso de integración entre países ha estado muy centrado en el comercio y el desarrollo macroeconómico, pero no ha focalizado la preocupación en las áreas periféricas y el encuentro socio-cultural y económico de las Áreas de Frontera. En los siguientes puntos comenzaremos a discutir esta perspectiva, por considerarla clave para generar un nuevo impulso al proceso integrador desde las áreas secundarias y especialmente aquellas regiones que denominamos Áreas de Frontera.

4 Una perspectiva regional y de Áreas de Frontera

El punto de partida del análisis se asienta en que el Mercosur, como proceso de integración, tiene un fuerte impacto en las economías de los cuatro países que componen el Tratado. Más allá de ello, su impacto alcanzará a todas las áreas del quehacer social e influirá fuertemente en los aspectos sociales,

culturales, tecnológicos, políticos, etc.

Estas transformaciones han sido analizadas desde diversos puntos de vista: económicos, tecnológicos, laborales, institucionales, etc. pero existen algunos vacíos en los análisis realizados. El enfoque regional y los efectos de un tratado de integración sobre las Áreas de Frontera, constituye una aproximación que ha estado ausente en la mayoría de los estudios efectuados hasta el momento, al menos en Uruguay.

Según el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú,¹⁵ se entiende por "**Área de frontera** la zona que se encuentra más íntimamente ligada a la noción de linealidad fronteriza o línea limítrofe. Constituye la manifestación tangible del fenómeno fronterizo a escala local a través del funcionamiento de los pasos de frontera (ya sean habilitados, reconocidos o informales) y de la infraestructura y servicios vinculados a ellos -tales como los servicios de control y registro de los tráficos bidireccionales- y los servicios complementarios (tales como cambio de moneda, telecomunicaciones, guarniciones militares o puestos de vigilancia)."

La **zona de frontera** es un espacio territorialmente mayor que el anterior, en el cual, la existencia de centros urbanos dotados de equipamientos básicos y roles funcionales diferenciados facilita la ejecución de acciones de desarrollo de manera más orgánica, ofreciendo soporte al área de frontera. Constituye, por tanto, un nexo articulador entre el área de frontera y una región natural, que opera en un proceso orgánico de integración fronteriza, sumada a zonas equivalentes del país vecino.

El concepto que utilizamos en este trabajo se parece más al de Zona de Frontera, que utiliza el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Por **Área (o región) de Frontera** entendemos aquellas fracciones de un territorio nacional, que configuran una unidad administrativa y/o económico-social, en cuyas características principales figura el hecho de ser frontera nacional, lo cual históricamente las condiciona (a favor o en contra) en su desarrollo comunitario.

Una región constituye un ámbito subnacional de

¹⁵Al respecto véase:

<http://www.rree.gob.pe/portal/p exterior.nsf/e13ec56046bc718105256c2c00733a96/a9008cb4701d602905256c2b006f0149?OpenDocument#punto2>

programación y gestión del desarrollo que generalmente coincide con los límites de unidades político-administrativas mayores. Funciona como unidad geoeconómica y cuenta con rasgos esenciales, que en el caso de la **región fronteriza** son:

1. Las vinculaciones existentes entre sus habitantes (sean étnicos, sociales o económicos) que generan el sentimiento de pertenencia e identidad regional.

2. La organización de actividades regionales en torno a un centro (un centro urbano o una capital regional) que gobierna el espacio mediante redes de transporte, comunicaciones, comercio y otros servicios.

3. La integración y proyección tanto con el exterior como con el interior del conjunto nacional de cada uno de los países que la conforman.

4. El particular dinamismo dentro de los segmentos territoriales de los países limítrofes que la componen, lo cual la define como una realidad en plena evolución.

¿Cómo afectará el Mercosur a las diferentes regiones del Uruguay, y especialmente a aquellas con un atraso relativo? O ¿cómo está afectando el Mercosur a aquellas áreas de frontera? Las áreas de frontera, ¿tienen un papel diferente y diferenciador en los procesos de integración regional? Ello, ¿es válido para todos los países del Tratado?

En términos de hipótesis inicial establecemos que el Mercosur está impactando en forma diferente a las economías regionales más retrasadas e incrementando las distancias económicas y sociales existentes en el Uruguay.

También, en términos de hipótesis se puede pensar, al menos visto desde el Uruguay, que las áreas de frontera no han capitalizado adecuadamente estos procesos de integración regional, ni han generado procesos diferenciadores de integración. Recién ahora comienzan a presentarse acciones o proyectos dinamizadores de las áreas menos desarrolladas y especialmente aquellas Áreas de Frontera.

El Tratado no prevé medidas tendientes a eliminar esos efectos perversos de la integración y en consecuencia, aunque resulte un poco arriesgado y poco fundamentado, es posible pensar que también se producirán efectos negativos en regiones vecinas de otros países integrantes del acuerdo.

Otra observación es que los actores sociales de las regiones involucradas en estos aspectos del proceso integrador, no

siempre parecen plenamente conscientes de los riesgos implícitos, ni demuestran un dinamismo acorde a las exigencias de cambio que conlleva el proceso de integración regional.

También en forma de hipótesis, se entiende que la modificación de las características diferenciadoras de los procesos, encuentran su eje negociador en el poder público local junto a los actores sociales locales, en el interés y el dinamismo que las fuerzas locales y regionales demuestren ante los sesgos preocupantes que pueda tener la integración, para las economías regionales y las sociedades locales.

5 Fronteras “centrípetas” o “centrífugas”

En el derecho internacional la frontera de un Estado es el conjunto de líneas divisorias (naturales o artificiales) que señalan hasta dónde se extiende la acción de su soberanía territorial y de sus leyes. Esta concepción, de carácter básicamente “nacionalista decimonónica” al decir de G. Recondo, “énfatisa la idea de que la frontera es el órgano periférico estatal inextricablemente unido a la existencia de los Estados nacionales y el resultado de una dialéctica histórica, que lleva a la creación de una franja defensiva-ofensiva que concentra las fuerzas enfrentadas de cada Estado.”¹⁵

Esta concepción está siendo desplazada por una nueva formulación que, si bien no desconoce el papel de cada Estado y los límites que le son propios, acentúa el enfoque de “**crecer juntos**”. En este esquema se asientan y proyectan los Tratados de integración que, como el Mercosur, se están desarrollando en diversas partes del mundo.

Se desarrollan dos concepciones históricas y antitéticas de la frontera; a saber:

Una rígida y centrípeta, abroquelada en la idea del órgano periférico estatal de seguridad, que percibe la frontera como muralla divisoria y a los pueblos limítrofes como grupos/comunidades de referencia negativos (out group). La frontera es visualizada como elemento restrictivo y diferenciador. Es la frontera para separar.

Otra concepción flexible y centrífuga, que imaginamos como una puerta (abierta o giratoria) hacia la integración con las poblaciones

¹⁶ Véase también Brígida Baeza.

Miguel Vassallo

vecinas. Según esta nueva perspectiva, los núcleos de poblaciones limítrofes son concebidos como pertenecientes al propio endogrupo, que resulta al mismo tiempo un grupo de referencia positivo (in group). La frontera es considerada campo de experimentación de una estrategia de desarrollo fronterizo, armonizado con los países limítrofes. Es la frontera para unir, para integrar.

Esta división se proyecta hacia el futuro y pone el acento en el concepto de integración regional. Este nuevo enfoque sobre la frontera, también abre un nuevo enfoque del Área de Frontera.

Del concepto geopolítico de seguridad, en el cual el "Área de Frontera" era muy próximo al de "área de seguridad", hemos avanzado al concepto de "frontera de desarrollo".

La última concepción enfatiza el concepto de espacio social en desarrollo (incluyendo las dimensiones políticas, económicas, sociales, geográficas, etc.) por sobre las de orden jurídico-político y geopolítico.

En consecuencia, primero la sub-región fronteriza excede el límite político y se extiende a una franja que incluye a ambos países, y segundo, la (sub)región fronteriza no resulta dividida por un límite político sino que permite el tratamiento de la misma como un todo.

La región fronteriza debe ser considerada en primer lugar como un espacio económico, en el sentido de F. Perroux, quién remarcó la superior potencialidad analítica y política del concepto de espacio económico por sobre la noción de espacio geográfico y la importancia de ello en relación a un proyecto de integración (analizando el papel del mismo en la unidad europea).

Desde el punto de vista económico y social el concepto de región fronteriza adquiere algunas complejidades adicionales a la noción de "región espacio económico".

Las regiones fronterizas han sido conceptualizadas por Boisier, como "espacios subnacionales limítrofes a países vecinos, en los cuales se manifiestan formas particulares de relación y superposición de dos (o más) sistemas (o estilos) económicos y dos (o más) modelos diferentes de política económica."

Las regiones fronterizas, entonces, constituyen espacios económicos y sociales existentes objetivamente. Su grado de interacción y en todo caso la calidad de la interacción (positiva o negativa) en pos del desarrollo dependerá de las políticas

nacionales y de las confluencias regionales.

En todo caso se trata de espacios a construir y en cuya construcción se concibe la frontera como espacios de cooperación, contacto y aproximación. En esta concepción, las poblaciones vecinas constituyen núcleos humanos a ser copartícipes del esfuerzo creador del desarrollo y no se perciben como “out group”.

Esta presentación conceptual sobre el tema de frontera y sus connotaciones nos permitirán abordar con mayor seguridad las regiones delimitadas como objeto de discusión de este artículo, el cual se abordará bajo la óptica de frontera de cooperación e integración.

6 Tipología de situaciones fronterizas e integración

Las interacciones que se producen entre dos o más sistemas en un Área de Frontera tienen carácter diverso en sus formas y alcances. Bolognesi-Drosfoff han propuesto una tipología de casos de integración fronteriza atendiendo tanto a los contenidos como a los instrumentos previstos para tal fin. En base a dichos elementos clasifican en América Latina las experiencias relevadas por ellos en cuatro tipos.

Las situaciones que constituyen ejes de intercambio comercial, formado por dos poblaciones contiguas separadas por el límite político. Estos son puntos de integración diferenciados del área circundante.

Los casos de interrelación económica de hecho con diverso grado de apoyo de los gobiernos (locales o centrales). Estos incluyen intercambio de factores y servicios, pero no existen programas de desarrollo conjunto implementados por los organismos gubernamentales.

Las experiencias de explotación conjunta de recursos naturales, que involucra distintos grados de planificación y delimitación del área que se beneficia con el programa o proyecto a desarrollarse.

Finalmente, las situaciones en las que se establecen formas de cooperación económica, técnica, sanitaria y de interconexión vial a partir de programas conjuntos. A diferencia del anterior, la cooperación es promovida y negociada por los gobiernos centrales, departamentales y grupos técnicos.

Del análisis de estos autores se puede concluir rápidamente que cualquier proceso de desarrollo de áreas

Miguel Vassallo

fronterizas, que intente sumar esfuerzos debe pretender avanzar en propuestas cada vez más ambiciosas. La integración de Áreas de Frontera requiere de un esfuerzo explícito.

En trabajos sobre Uruguay se ha explicado que las áreas de frontera con economía retardada se convierten áreas exportadoras de capital y financian el desarrollo de otras regiones más dinámicas dentro del propio país o aumentan el capital financiero de otros países del mundo (Vassallo 1993).

Vassallo decía entonces que “Las regiones que no ocupan un lugar central en la formación y definición de estos procesos económicos, en tanto observen absortas la dimensión y la velocidad de los mismos, estarán perdiendo un valioso tiempo para su reconversión y desarrollo. En los acuerdos no existe ninguna mención a los problemas regionales. En consecuencia, parece razonable pensar, que si los agentes locales no definen con fuerza sus propios intereses, estos quedarán relegados. Las diferencias entre las regiones centrales y periféricas podrán aumentar con el tiempo, en tanto no se tomen medidas centrales (a nivel de país o de Mercosur) o en la medida que las regiones secundarias no propulsen con energía sus propias transformaciones.” (Vassallo 1996, p. 22).

La insuficiente capacidad de tales áreas para retener los ahorros generados en ella no solamente es debido a los bajos niveles de ingreso, a la precariedad de la infraestructura de transporte, de comunicaciones y de energía, sino también al insuficiente conocimiento de las oportunidades de inversión, a la inexistencia de proyectos de factibilidad susceptibles de financiamiento interno o externo y a la inadecuación o inexistencia de los mecanismos de crédito respecto a los objetivos del plan de desarrollo regional. Estas dificultades tienen parcialmente carácter estructural.

Pero más allá de las dificultades de superación de problemas estructurales, no pueden adquirir el carácter de inhibición total o absoluta ante programas de crecimiento y desarrollo. En economía y en general en cualquier actividad social, no existen predeterminaciones sobre el devenir de los hechos. Siempre existe un espacio de construcción social, aún en aquellos niveles de menor capacidad de decisión sobre el entorno social y ambiental.

Por un lado, con la creación de mecanismos oficiales de promoción, con atribuciones en el campo técnico y en el

financiero pueden lograrse avances en el crecimiento regional.

Por otro, con el desarrollo y consolidación de una red de organizaciones sociales de carácter regional o local, con vocación de desarrollo pueden alcanzarse cosas aún mucho más profundas e importantes que con los mecanismos oficiales, que no pueden observar todos los temas ni abarcar en profundidad toda la superficie nacional.

La promoción del desarrollo de áreas de frontera pasa ineludiblemente por su propia vocación de desarrollo económico y social, junto con el interés del encuentro y la cooperación conjunta con los sistemas limítrofes.

La creación de un espacio económico ampliado tiene implicaciones no sólo en el campo de las políticas nacionales, sino en el campo de las decisiones internacionales y también en las decisiones y actitudes locales o regionales. El desarrollo regional o local requiere de un proyecto y un esfuerzo propio en este ámbito social.

7 Planificación del desarrollo regional

El desarrollo regional ha sido una temática abordada desde hace medio siglo, cuando luego de la depresión de los años 30, en los Estados Unidos de Norteamérica se recurrió a la planificación de cuencas hidrográficas para el desarrollo de algunas regiones deprimidas.

Desde entonces, el camino recorrido ha enseñado procesos importantes de cambio y mejoría, en paralelo con otros que podríamos calificar como muy poco efectivos. América Latina parece haber conocido más procesos deficitarios y poco alentadores, que aquellos otros con impactos positivos.

De todas maneras, es opinión relativamente común de varios autores que a pesar de “las evaluaciones poco positivas del aporte concreto del pensamiento regional al desarrollo de América Latina en el pasado, la legitimidad y pertinencia de lo territorial no parece estar en cuestión.” (Francisco Uribe-Echevarría p 35).¹⁷

La crisis de “lo regional” no se refiere al objetivo central planteado: el estudio de los fenómenos regionales y el uso del

¹⁷Al respecto véanse también: S.Boisier, 1989; C.De Mattos, 1984; Stöhr y Todling 1977; Uribe-Echevarría 1985.

conocimiento así adquirido, para promover un desarrollo más rápido, eficiente y equitativo, como parte de un área específica de las políticas públicas.

La polémica no se refiere a la instancia regional, sino a los paradigmas del desarrollo regional. Al rol de las regiones como instancias específicas de las estructuras sociales y de las políticas económicas. A las estrategias y las metodologías de intervención estatal y se origina en la persistencia de esquemas teóricos y operativos disfuncionales a las nuevas prioridades emergidas en el contexto actual de América Latina (Uribe-Echavarría p 36).

7.1 El paradigma tradicional

Hasta bien entrada la década de los años 70 el desarrollo regional se orientó, más allá de diferentes concepciones teóricas, en la forma de “la planificación regional centralizada y tecnocrática”. Este enfoque se caracteriza por una búsqueda de una pretensión normativa y una propuesta redistributiva. Los planificadores económicos asumieron el crecimiento económico como un supuesto y se preocuparon por la redistribución del mismo, la provisión de servicios públicos y la resolución de las necesidades básicas (Uribe-Echavarría, p 39).

Si se excluyen los modelos basados en el desarrollo de las cuencas hidrográficas, el paradigma regionalista se caracterizó por los intentos de crear polos y centros de crecimiento periférico y por desconcentrar las inversiones industriales para distribuir espacialmente el desarrollo urbano-industrial.

El modelo teórico se caracterizó por intentar resolver las implicaciones espaciales del proceso de urbanización y se concentró en determinar las consecuencias de la distribución territorial de las actividades económicas y la población con la eficiencia y la equidad. ⁽¹⁸⁾ De allí que el esfuerzo se centró en crear polos y centros de crecimiento periféricos y por dispersar el sector industrial. Todo ello, a partir de una planificación burocrática basada en la aproximación, que sobre la realidad, efectúan cuerpos técnicos centralizados en la capital nacional.

En este esquema de planificación “la centralización está

¹⁸⁾ Véanse entre otros a: J. Friedmann, *Regional Development Policy: A case study of Venezuela*, The M.I.T. Press, 1966; y W. Stöhr, *El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas*. Buenos Aires, Ed. SIAP 1972.

estrechamente asociada a la nefasta separación entre sujeto y objeto de planificación,..En esta dicotomía el sujeto fue y es el Estado central y ciertamente centralizado y el objeto fue y es la región, precisamente considerada como artefacto a merced del sujeto y perfectamente incapaz en el sentido jurídico, social y político, porque, como es lógico, no se conceden ni se reconocen potestades ni capacidades a los objetos.” (Boisier, p 11).

Metodológicamente la postura tuvo un carácter netamente tecnocrático que privilegiaba la intervención estatal y los procedimientos formales de planificación. “Este “modelo operativo” de planificación regional predominó en América Latina, con algunas diferencias por países, hasta mediados de los setenta, fecha a partir de la cual esta versión de “lo regional” empezó a perder mucho del protagonismo que había llegado a adquirir (Uribe-Etchavarría, 40).

7.2 Las razones de un paradigma alternativo

La crisis del paradigma tradicional y la actual búsqueda de nuevos modelos y estrategias de desarrollo local y/o regional es el resultado de diversos factores, entre los que se pueden mencionar:

- i - la falta de eficacia en la resolución de los problemas regionales latinoamericanos;
- ii - las nuevas tendencias del desarrollo económico a nivel mundial; y
- iii - los nuevos temas de la agenda política y social latinoamericana;

Esta crisis del enfoque tradicional ha generado una profunda reflexión sobre los nuevos conceptos que debieran orientar una propuesta alternativa.

Este proceso nos reafirma el concepto general evidenciado en América Latina y otras partes, de que el desarrollo regional y particularmente el desarrollo “local” no pasa por los esquemas aplicados hasta el momento. Ello merece un repensar que abordaremos en los puntos siguientes.

7.3 Las tendencias mundiales.

Los procesos mundiales de hoy en día son conducentes a la globalización de la economía, que se reconoce como un fenómeno acelerado en la última década. El mismo viene acompañado de un doble proceso, aparentemente contradictorio entre ellos, pero orientados a unificar las economías a escala mundial; a saber:

i) los acuerdos de liberalización del mercado mundial, que pasan, entre otros aspectos, por la disminución de las trabas al intercambio, lideradas por la Organización Mundial de Comercio; y

ii) la creación de espacios cada vez mayores de interacción, como son los denominados megamercados. A nivel de nuestros países hablaríamos del Mercosur, como un esfuerzo de integración que ha permitido la ampliación de los mercados y cuya potencialidad es aún mayor.

Estos procesos, han cambiado los condicionamientos que enmarcan el desarrollo de regiones secundarias. Estas se encuentran sometidas a procesos totalmente diferentes, a aquellos que predominaban hacia mitad del siglo. En las décadas de postguerra predominaban los esquemas de crecimiento basados en modelos orientados al mercado interno, los que en nuestros países se han denominado como procesos de sustitución de importaciones.

Hoy las economías están integrándose rápidamente y los procesos productivos enfrentan por un lado la competencia tecnológica y por otra las condiciones sociales de países estructurados de manera muy diferente, en los cuales, los niveles de vida de enormes masas poblacionales no reconocen las mínimas aspiraciones.

Las regiones secundarias Áreas de Frontera, con bajo desarrollo económico y tecnológico, es muy difícil que se constituyan en un centro de creación de bienes materiales o de desarrollo tecnológico altamente competitivo como producto natural y lógico del mercado, sin orientación o fuerzas sociales que lo promuevan. La estrategia del "puro mercado" (sin orientación) ha demostrado su ineficacia en la redistribución social y territorial de la riqueza. Por ende, se considera que dicha estrategia está cerrada por diversas razones, entre las cuales se indican: dimensión de los mercados, infraestructura disponible, rezago tecnológico regional o local, insuficiencia en la disponibilidad de recursos humanos altamente capacita-

dos, etc. y por el propio proceso de globalización que tiende a la concentración de capitales y el acrecentamiento de la marginalización de las regiones secundarias (C. de Mattos).

En estas condiciones, los procesos de desarrollo local o regional pasan por nuevas alternativas estratégicas. Existen dos alternativas posibles:

i) identificar y desarrollar algunos espacios o nichos de producción específicos, acoplados a la dinámica de los grandes centros de producción, que hoy tienden también a desmontar los procesos tipos cadenas fordiana (Uribe-Etchavarría, 44-47).

ii) identificar y desarrollar las potencialidades regionales, apuntando a mejorar la eficiencia de los procesos productivos, a la vez que a incrementar el valor agregado regional.

A estas alternativas pueden seguramente incorporarse otras aproximaciones estratégicas viables para regiones secundarias, pero finalmente, se requiere interpretarlas e implementarlas en el contexto de una planificación global alternativa a la tradicional.

8 Los temas de la agenda político-social de la región

Se reconocen en nuestra realidad los siguientes puntos críticos del debate contemporáneo (Panizza y Pérez Piera):

i) El tema de la modernización del Estado, referido a la redefinición del papel del Estado, de las empresas públicas y de los grandes parámetros sobre los que se asienta el funcionamiento societal y en el cual, no se puede excluir la presencia profunda y cementante de los valores sobre los que se asienta la sociedad nacional.

ii) El debate acerca de “la concertación”, factor que posibilite los acuerdos necesarios para propulsar grandes ideas con el carácter de proyectos de estado, los cuales deben trascender un período de administración.

La concertación político-social que le otorgue la estabilidad y el dinamismo necesario a muchos de nuestros países, también se encuentra en mayor o menor medida colocada como un problema de reflexión entre la sociedad civil y los partidos.

Este tema aún no se ha formalizado muy fuertemente en la región, pero aparece mencionado por los sectores de visión

más amplia y probablemente se constituya en la base requerida para emprendimientos mayores, en un mundo crecientemente hostil.

iii) Finalmente, pero no menos importante, el debate de la descentralización, que acontece entre el estado, los partidos políticos y la sociedad civil.

El mismo corrobora, una vez más, el viejo equilibrio pendular y conflictivo entre el poder central y la autonomía de las "provincias".⁽¹⁹⁾

Al decir de Boisier, (p.2) "Entre otros aspectos centrales `urgidos de la modernización` se hallan cuestiones vinculadas al desarrollo de la descentralización, desconcentración, y la regionalización, nuevos modelos de articulación entre el aparato central, el descentralizado y las organizaciones regionales y municipales."

Este tema está indubitablemente planteado en nuestros países. En Uruguay, en el momento actual, se encuentra muy avanzada la implementación de nuevas formas organizativas a nivel municipal, que abre nuevos espacios para el desarrollo local.

Pero, para confirmar su valides institucional, los municipios deben ser capaces de encontrar estrategias de desarrollo local, que sin desconectarse del modelo nacional, puedan imprimir una dinámica diferencial y propia de crecimiento y desarrollo, basada en el compromiso con su propia población referencial.

Respecto a como debiera caracterizarse hoy la descentralización, Panizza y Pérez Piera hacen mención a tres dimensiones. La primera de ellas es totalmente estatal y habla de la necesaria recomposición de la eficiencia estatal, en los aspectos instrumentales y en los meramente simbólicos, como forma de superar los obstáculos que plantea el centralismo burocrático en una gestión más eficiente.

La segunda dimensión alude a la naturaleza democratizadora de la descentralización, en tanto aquella, al promover ámbitos locales de participación, promueve un ejercicio más pleno de la ciudadanía. Esta problemática se refiere a las relaciones entre el Estado, los partidos y la sociedad.

La tercera y última dimensión de la descentralización se

¹⁹ El término "Provincia" lo usamos en forma genérica, refiriéndonos a las formas de estructuración administrativa de menor nivel geográfico.

basa en la creación de mayores márgenes de autonomía de la sociedad local. Esta última dimensión correlaciona fuertemente el Estado y la sociedad civil.

Y como nos dice J.Marsiglia: (p. 140) ..."estas dimensiones, en sí mismas y en su complementariedad, corren el riesgo de agotarse o quedar muy acotadas si no se inscriben en un proceso de desarrollo local. Esto pasa por incentivar la constitución de actores locales -públicos y privados- que puedan derivar en agentes de desarrollo, y por la promoción de iniciativas socioeconómicas viables, capaces de sostener la descentralización incorporando una nueva concepción del territorio y de las modalidades de desarrollo.

9 Evolución del papel del Municipio

Como ya se dijo, es hacia mediados de la década del 70 que comienza a cuestionarse y comprenderse que el modelo tradicional de desarrollo y particularmente de desarrollo regional estaba agotado y debían buscarse nuevos caminos.

Kulinski (p. 335) adelantándose veinte o treinta años al actual debate latinoamericano, indicaba que "se debe cuestionar el supuesto de que sólo los gobiernos nacionales pueden promover el desarrollo económico y social y de que las funciones de los gobiernos locales disminuirán en el futuro, como ha sucedido en los últimos 50 años."

Refiriéndose a la primer parte del siglo el autor nos dice que en este período, ..."se observó que, en un número cada vez mayor de países, el papel del gobierno tradicional estaba perdiendo importancia." (Kulinsky p.336) Al comienzo se pensó que se enmarcaba en la probable desaparición del gobierno local. Sin embargo constata, que en la década del 60' y 70' surgió un movimiento de renacimiento del gobierno local.

"Se puede considerar al actual como un período de transición entre el gobierno local tradicional y el moderno." (Kulinsky p 336 ss)

El proceso centralizador que comenzó con el cambio de siglo comenzó a mostrarse agotado hace un par de décadas y se abrió lentamente la discusión sobre los nuevos paradigmas del desarrollo regional.

En América Latina dicha discusión se incrementó en los últimos 10 años y si bien no existe, como es natural, un con-

senso, puede decirse que los principales aportes se orientan a fortalecer el papel de lo regional o lo local como base del desarrollo.

En este enfoque el papel del municipio parece reforzarse una vez más. De la consolidación formal, a través de las constituciones nacionales, al debate acerca del papel del Estado en su menor nivel de desagregación espacial.

Para una mayor profundización de nuestro tema de preocupación en el próximo punto ligaremos la reflexión sobre la estrategia de desarrollo local o regional y el papel de los municipios.

10 Hacia un nuevo paradigma del Desarrollo Local

Un enfoque estratégico profusamente difundido y sostenido en las últimas dos décadas ha sido el que se denomina como “desarrollo desde abajo”. En el mismo coexisten varias corrientes, sustentadas en diversos fundamentos ideológicos (C. de Mattos p. 81). Las mismas presentan algunas características estratégicas comunes, tal como: centrar el desarrollo en un proceso autosustentado. El énfasis está puesto en la “self-reliance” (Vassallo 1997).

Otras terminologías o acentos comunes son: desarrollo endógeno, descentralización, acción organizada de la propia comunidad, etc.

Se reconoce en W. Stöhr uno de sus pilares y su trabajo *Developmen from Below* se lo tipifica como una suerte de manifiesto de dicho enfoque (C. de Mattos p 81). Este planteo ha sido ampliado en siguientes trabajos (Stöhr 1987, 1988).

En el campo latinoamericano J. L. Coraggio, A. Roffman y S. Boisier, constituyen, entre otros, autores centrales de esta corriente, aún cuando entre ellos no compartan todo el enfoque.

Boisier (p. 5) sintetiza buena parte del planteo en la frase: “la descentralización, el desarrollo regional y la planificación concertada constituyen hoy una trilogía inseparable”. Esta trilogía conceptual constituye también, un elemento principal de la estrategia que se discute. Si analizamos detenidamente los tres conceptos principales expresados en dicha frase perfilamos las bases de la estrategia.

10.1 Descentralización

Como se ha dicho anteriormente, sin descentralización parece muy difícil abordar con un sentido de sujeto activo la construcción del desarrollo regional. Las estructuras centrales, especialmente en países de gran dimensión no pueden atender con eficiencia y certeza en cuanto a las prioridades, la problemática de los espacios menores.

Los intereses de los grupos sociales y de las regiones centrales y las secundarias son por naturaleza diferentes y generalmente contradictorios. Consecuentemente, no se puede esperar que la planificación central pueda atender con equidad tales contradicciones, en tanto serán los grupos de las economías centrales quienes controlen los aparatos y definan las políticas globales de desarrollo.

10.2 Desarrollo local

La puesta en valor total de la descentralización formalmente otorgada consiste en el emprendimiento de proyectos de desarrollo autónomos. El desarrollo local y/o regional es el factor vital de la descentralización.

Ahora, ¿cómo hacer operativo el desarrollo asentado en una estructura descentralizada, como el municipio?

El nuevo enfoque, que le confiere un espacio mayor en la toma de decisiones autónomas de un gobierno local debe promover también, un nuevo estilo de cooperación entre el gobierno local con otros organismos y la sociedad civil en general. En este sentido se pueden mencionar tres direcciones posibles de cooperación: “hacia arriba” con el gobierno federal o estadual; “horizontal” con otros gobiernos municipales; “hacia abajo” con los organismos del área local y la sociedad civil del municipio.

i. Cooperación “hacia arriba”

Es indudable que si no se generan lazos de cooperación “hacia arriba” (o desde arriba) es muy difícil de encontrar los recursos financieros y los apoyos políticos e institucionales necesarios para emprender caminos de crecimiento.

Más allá de estos recursos establecidos, nos parece que la creatividad y el dinamismo de los cuerpos dirigentes es, en última instancia, el factor determinante de captación de apoyos para el desarrollo de la propia región.

ii. La cooperación “horizontal”

Esta dirección de cooperación debería constituirse en otra pieza clave de cualquier propuesta estratégica. En tanto los problemas de cada municipio no son distantes ni diferentes a los de sus vecinos.

El camino individual y aislado de cada Municipio puede conducir a un esfuerzo de frutos pequeños y poco seguros. Por lo tanto, la suma de esfuerzos parece un camino relativamente ineludible en un proceso de acumulación lento y dificultoso.

En esta dirección ya existen antecedentes y seguramente varias instituciones regionales están contribuyendo vigorosamente a la construcción de propuestas supra municipales.

El acrecentar dichas acciones con propuestas nuevas y de interés colectivo de más de un municipio se entiende como una vía de conjuntar energías limitadas en pos de proyectos más ambiciosos.

iii. Cooperación “hacia abajo”

Finalmente, lo que hemos denominado como la cooperación “hacia abajo” parece el escalón menos trabajado y probablemente el más difícil de transitar.

Un estrecho contacto con los organismos del área local y las más diversas formas de participación civil son razón de eficiencia y consolidación de las formas democráticas.

La observación de Ponsioen parece acertada, cuando dice: “La filosofía que guía la participación del pueblo en la elaboración de programas no es otra que la de la eficiencia. No se debe confiar demasiado en ideologías tales como la de una democracia superficial. Es propio de la naturaleza humana esperar, por una parte, la conducción de un gobierno de expertos y, por otra, resistir las imposiciones desde arriba y criticar lo que ha sido planificado. Sin embargo la gente defiende lo que ella misma ha resuelto. Es de sabia política combinar la conducción con el autogobierno.”

Entonces, en un marco de cooperación y de proyectos de crecimiento de largo plazo, parece interesante avanzar en dos aspectos relevantes a esta estrategia y que conciernen en su esencia al tercer concepto de la trilogía conceptual expuesta por Boisier.

11 Concertación Local transfronteriza (o supranacional)

Para la realización de un proyecto complejo y de largo plazo tal como se ha manifestado, parecen imprescindibles ciertos acuerdos sociales, tendientes a construir ese proyecto común. Es lo que denominamos una concertación local o regional.

La construcción de la sociedad regional imprescindible para el proyecto y sus acuerdos básicos pasan por:

11.1 El diálogo estado-sociedad -

Un diálogo permanente y estable entre la municipalidad y la sociedad civil del ámbito local (municipal), representada por todas las formas de organización posible; tales como: cámara de empresarios industriales y comerciantes, asociaciones rurales, sindicatos de trabajadores, asociaciones culturales y deportivas, emprendimientos de carácter barrial, ONGs, etc.

En la construcción social el diálogo se basa en escucharse mutuamente; pero además, se asienta en la realización en conjunto. El intercambio de ideas no es suficiente si éste no se asienta en la consolidación de obras emprendidas en común.

Lo cual cada vez más parece un camino de tránsito ineludible, en la medida que el estado no puede satisfacer las innumerables expectativas, ni cuenta con los recursos suficientes para ello.

El actual enfoque de modernización pasa por traspasar un conjunto de actividades de la órbita del Estado a la empresa privada y a la sociedad civil. Por ende, estas últimas deben asumir su mayor cuota parte de responsabilidad de aquella exigencia de disminución del peso del estado. La contrapartida del mayor espacio económico debe percibirse como una mayor obligación frente a los requerimientos sociales.

... “la articulación entre el Estado (como aparato público) y la región (como actor social) resulta crítica en los esfuerzos para promover un auténtico proceso de desarrollo regional” (Boisier p 15).

11.2 Concertación social

Los proyectos de desarrollo local y/o regional, como hemos dicho, son de largo aliento. Por ende deben percibirse como

propuestas que trascienden un período de administración y la voluntad de un sector (a veces menor) de la ciudadanía.

El desarrollo local o regional no puede proyectarse como la mera continuidad en el suministro de los servicios habituales a la comunidad. Por el contrario, lo ubicamos en el nivel de aquellos emprendimientos que puedan sortear lo cotidiano para acumular recursos en un mediano o largo plazo. De ser así, deben planearse en horizontes acordes.

Los plazos de ellos sobrepasan un período de administración. Y, para no volver a empezar en cada nuevo período de administración, independientemente de quien lo comenzó, debieran construirse acuerdos sociales trascendentes para la región.

La complicidad de las diversas formas organizativas de la sociedad civil no puede faltarle al proyecto, para que se mantenga estable y realmente concite la adhesión de largo plazo. Al decir de Ponsioen, es sabio saber combinar la conducción con el autogobierno.

Para todo ello se requiere una suerte de “concertación” de la sociedad local o regional y de esta con el gobierno municipal.

11.3 Proyecto de desarrollo y sociedad regional -

Si bien los recursos del estado nacional son condición fundamental para el desarrollo regional, ninguna cantidad de recursos volcados para tal fin serán suficientes si no existe una sociedad regional real, es decir vivencial. Una región será sujeto de desarrollo y no objeto de planes, siempre que construya su identidad y fuerza social.

La construcción de la sociedad regional es pues una condición sine-qua-non de la estrategia, ya que la acción del Estado puede provocar condiciones favorables para el crecimiento económico, “pero cuando se tienen presente las características cualitativas que diferencian una situación de desarrollo de una situación más simple de crecimiento económico, pronto se concluye que el paso de una situación a otra depende más de lo que la propia región pueda hacer (de su capacidad de organización social) que de las acciones del Estado” (Ponsioen).

La concertación entre actores dentro de la región y entre

estos y el estado local es parte de la construcción social en un proyecto de desarrollo local o regional. Pero en ello, el proyecto político regional es un elemento cementante y sustancial ya que forja el aglutinamiento de los agentes regionales.

Al decir de Boisier: (p.27) "Como la existencia de un proyecto político regional presupone la existencia de una `sociedad` regional y como precisamente ésta debe ser construida para poder estructurar un proyecto regional, hay que concluir que la construcción social regional y la especificación del proyecto político son dos tareas simultáneas e interactuantes".

12 - El papel del Municipio en el Desarrollo Local-Regional en Áreas de Frontera

A lo largo de toda nuestra exposición ha sido marcado y remarcado el papel sustantivo del estado en su menor nivel de organización espacial: el Municipio. Y para no ser redundante con lo escrito finalizaremos la exposición de nuestra tesis con dos ideas síntesis.

Asumiendo la metáfora y la terminología de Boisier (p. 6), cuando asemeja la planificación del desarrollo regional o local con la conquista ibérica del continente americano. La conquista continental, que constituyó un hecho sin parangón en la historia de la humanidad, "se realizó con la ayuda tanto de la cruz como de la espada".

La cruz, es decir la doctrina, la fe católica, le dio un contenido moral y una ética (real o no) a la conquista. La espada, es decir, el poder político indispensable para llevar adelante la voluntad de conquista y fundación que trajeron los europeos.

La planificación del desarrollo regional y el proceso mismo de desarrollo requiere de una doctrina, que tenga la fortaleza suficiente para motivar a los hombres, a los pueblos y liberar sus energías creadoras en pos de mejorar las comunes condiciones de vida.

La propuesta asentada en el esfuerzo conjunto de la sociedad local y coadyuvante con los municipios vecinos, puede restañar las bases de una doctrina propulsora del cambio.

Pero sin la fuerza del poder político, del estado a nivel municipal, parece que todo esfuerzo será gratuito o muy magro.

Miguel Vassallo

El Municipio tiene “la espada” en sus manos. La usará en pos del desarrollo o para salvaguardar la inercia, establecedora de inequidades e ineficiencias. Serán quienes asuman la conducción de estos niveles y de quienes constituyan sus naturales interlocutores (la comunidad local) el asumir uno u otro camino.

Pero indudablemente, no podrá existir una estrategia de desarrollo local sin un papel fuerte, dinámico y articulador del Municipio.

En Áreas de Frontera esta política adquiere, a su vez, una potencialidad adicional sí se refuerza con el encuentro de las Áreas de Frontera de los países vecinos. Seguramente en este espacio existe una fuerza y una capacidad de expansión que se requiere poner en marcha.

Los acuerdos nacionales están tomados, pero se requieren los esfuerzos de encuentro regional o local. Tanto en el área económica como en las áreas culturales, tecnológicas, sociales, etc.

Desde la interrelación económica por el intercambio de mercaderías avanzando a la explotación conjunta de recursos, a diversas formas de cooperación en todos los ámbitos del quehacer socio-económico. La promoción del desarrollo de Áreas de Frontera pasa por su propia vocación de desarrollo y encuentro de cooperación con los vecinos.

De una frontera centrípeta y abroquelada en el pasado, a un frontera centrífuga, flexible y de cooperación con las regiones vecinas. La construcción de un futuro conjunto mediante proyectos de desarrollo comunes.

En este camino, los municipios tienen un papel extremadamente relevante. Para construir su propio futuro y para construir un futuro con los vecinos se requiere un desarrollo institucional y una estrategia explícita.

El “desarrollo desde abajo” requiere una institucionalidad pública, en el ámbito local, activa y dinámica, junto a la construcción del actor social local.

La descentralización constituye un primer paso, que debe integrarse con desarrollo local. Para ello, se entienden pertinente recorrer todos los caminos de la cooperación institucional y regional: “hacia arriba”, “hacia abajo”, “horizontal” y por cierto, cada vez con mayor importancia, la “cooperación transfronteriza”.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

BAEZA, Brígida, **Áreas de frontera e hipótesis de conflicto hacia fines de la década del '70**. 1º parte. U.N.P.S.J.B./Becaria posdoctoral CONICET.

BOISIER, Sergio. Notas en torno al desarrollo de regiones fronterizas en América Latina. **Estudios Internacionales**, Año XX, Nº 78, 1987

_____, **Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente contruidos**. ILPES, Documento 88/02, 1988.

BOLOGNESI-DROSDOFF, M.C. *Análisis y clasificación tipológica de casos de integración fronteriza*. En **Revista Integración Latinoamericana**, año II, Nº 118, INTAL, Buenos Aires: 1986.

DE MATTOS, Carlos, *Reestructuración social, grupos económicos y desterritorialización del capital. El caso de los países del Cono Sur*. **Revista EURE**, Vol. XVI, Nro. 47, Santiago: 1989.

FRIEDMANN, J. **Regional Development Policy: A case study of Venezuela**, The M.I.T.Press, 1966.

KUKLINSKI, Antonio. *La perspectiva regional y la perspectiva nacional del gobierno local*; en: A. Kuklinski (Ed.) **Desagregación regional de políticas y planes nacionales**. Ed. SIAP, Buenos Aires: 1977.

MARSIGLIA, Javier., *Sociedad civil y Estado: relaciones en tránsito*; en: **Cuadernos del CLAEH**. Nr. 71, 1994.

PANIZZA, Francisco y PÉREZ PIERA, Adolfo (1988), **Estado y Sociedad, en: Uruguay 2.000**. Montevideo: FESUR, 1988.

PERROUX, F. *Economic Space: Theory and Application en J. Friedman y W. Alonso* (EDS). **Regional Development and Planning**. Cambridge, The MIT press, 1964.

PONSOEN, J. A. **Social action, social Administration and Social Policy**. University of San Juan, Social Planning Puerto Rican Papers, Planning Series, num. S-1, graduate Program in Planning, San Juan: 1968.

RECONDO, Gregorio. *Comités de Frontera: nuevos mecanismos para la integración regional*. En **Revista Integración Latinoamericana**, Nº 132, 1988.

STÖHR, Walter. *Development from Below: The Bottom-up and Periphery Inward Development Paradigm*. En W. Stöhr y D.R.F Taylor, (Ed.) **De-**

Miguel Vassallo

velopment from Above or Below. The Dialectics of Planning in Developing Countries. Londres: J. Wiley, 1981.

_____, "El desarrollo económico regional y la crisis económica mundial". En **Estudios Territoriales**, Madrid, Nro.25, set-dic, 1987.

_____, "La dimensión espacial de la política tecnológica". **Papeles de Economía Española**, Madrid, Nro. 35, 1989.

URIBE-ECHEVARRÍA, Francisco. Desarrollo Regional en los años noventa. Tendencias y Perspectivas. En **Revista Eure** (Vol. XVI, Nro. 47), Santiago: 1989.

VASSALLO, Miguel. *Una aproximación a la integración desde una perspectiva de Áreas de Frontera*. En: Dans, Gustavo y Vassallo, Miguel: **Integración y Desarrollo Regional en áreas de frontera**. EPPAL-Programa de Desarrollo Regional, Montevideo, 1993.

_____, **MERCOSUR: Evolución e impactos sobre la economía nacional**, 1996.

_____. *El Compromiso del Poder Público con el Desarrollo Local y Regional*. En: **Caderno de Estudos**, Universidad Regional Integrada, Campus Santiago, v. 3 , p. 25-33, 1997.

Páginas Web: <http://www.mercosur.int/innovaportal>