

Universidad Nacional de La Matanza
PROGRAMA DE INCENTIVO PARA
DOCENTES INVESTIGADORES

LA DIMENSIÓN SOCIAL EN LOS ESQUEMAS DE
INTEGRACIÓN

Proyecto A086

Dra. Gloria Edel Mendicoa (Directora)
Magister Ricardo Alvarellos

Ciclo lectivo 2002-2003

INDICE

Introducción.	
1.-Un Diagnóstico Preliminar del Bloque. Su comparación con la Unión Europea.	3
2.-Una mirada sobre los conceptos de Región y Regionalismo.	11
3.-Perfil Social en El Mercosur. Algunas Tesis no resueltas. Su análisis desde la comparación entre Brasil y Argentina.	26
4.-La Red Mercociudades.Una estrategia para acompañar el cambio.	37
5.-Cumplimiento de Objetivos.	41
Bibliografía	43

INTRODUCCIÓN

El desafío de una integración que alcance todos los niveles posibles es materializar la integración regional en una perspectiva sistémica multilateral. En tal sentido, ha visto avances, probablemente, en el ámbito geopolítico, aunque las crisis recurrentes de los países miembros han alterado las metas propuestas. En lo que puede ser un enfoque sistémico, definido por la viabilidad de un esquema decisional que contemple una agenda con otras prioridades, los logros en tal sentido, pueden discutirse.

A la luz de las actuales circunstancias el debate se instala nuevamente pero las preguntas esta vez dan pie a mayores incertidumbres ¿qué capacidad de sobrevivencia puede tener el Mercosur?, ¿no será necesario que sean priorizadas otras estrategias y sean conciliadas otras voluntades para superar los obstáculos de una agenda cargada de tanta criticidad?, ¿es posible hablar de integración regional?

No se tiene respuesta a tales consideraciones No obstante, después de estos 12 años del Mercosur, los resultados alcanzados, independientemente de la mayor o menor gravitación que los mismos puedan tener, dejan entrever que es posible continuar con el proceso, pero también trasluce la necesidad de cambios. Sin dudas, el presente del MERCOSUR, ya lo dicen muchos de sus seguidores, exige su refundación. Ello significa, en primer lugar, volver a las mismas bases del Tratado de Asunción ya que el mismo alberga principios como los de la solidaridad y justicia social. Luego, hacer una clara revisión de lo alcanzado en tal dirección y darse cuenta que el deterioro social de nuestros pueblos, la mayor desigualdad, el incremento del desempleo, la pobreza extendida, para citar lo más significativo, exige urgentes decisiones.

Esta investigación toma como antecedentes otras cuyos objetivos procuraron identificar posiciones de los diferentes actores involucrados en el proceso respecto de cómo puede ser entendido un nuevo modelo inspirado en la integridad de todas las dimensiones del esquema, para dar lugar a una nueva institucionalidad de la que emerja un MERCOSUR SOCIAL.

Esta hipótesis central de la línea de indagación señalada, llevó a correlacionar determinadas variables en las que se pudieron establecer parámetros de medición en tanto una resignificación de lo social sobre la base de categorías de análisis como *pertenencia*, *interacción*, *cooperación*, de cuyos resultados los niveles de interés en tal sentido han sido de baja a nula intensidad. Tomando como referencia dichos resultados, se generó una nueva investigación, la cual tomó como objeto de estudio, *comportamientos* y

actitudes de quienes se encuentran en niveles de decisión para conciliar estrategias que conlleven la armonización de políticas sociales en el marco de la región. Para ello fue elegida, como opción metodológica, una escala de medición, la cual fue aplicada en funcionarios pertenecientes a instituciones gubernamentales con claro perfil social, de cuyos resultados poco se pueden decir que se hayan revelado cambios o conductas diferentes a lo anteriormente demostrado. También aquí el mayor peso fue obtenido en el escaso o nulo interés por otras alternativas respecto de un diagrama que aborde, entre otras, la retroalimentación comunicacional, la armonización entre ministerios o áreas involucradas con las políticas sociales, etc. De todo lo expuesto surge como insoslayable una nueva agenda que incorpore nuevas relaciones sustentadas en los principios de equidad, eficacia y sostenibilidad y con espacio para nuevos actores. Desde ese lugar se entiende que es necesario reconocer el rol que tiene en la conformación de la Agenda las Políticas Sociales como las que mejor materializan la concepción de la Dimensión Social. Para esta ocasión de tales Políticas se tomarán las que mayor alcance y resonancia han tenido frente a los profundos déficits en los que se ha caído en Latinoamérica, y, en este contexto, particularizar en la Promoción y Asistencia Social como un sector que ha cumplido y cumple un rol determinante en las estrategias de gobierno no sólo por la perspectiva sectorializada sino, porque es también función de la Política Social, como de cualquier política pública orientarse hacia la **promoción y la asistencia** (valga la reiteración) de aquellos que lo demanden. Ello se presentará, con algunas aproximaciones comparando, los dos países de mayor centralidad en el Mercosur: Brasil y Argentina.

Por otra parte no escapa a esta investigación avanzar en un diagnóstico que atienda la perspectiva de la Unión Europea, en tanto sus logros y/o fracasos en el campo de las Políticas Sociales, de cuyos objetivos sabemos que han sido decididamente considerados en los últimos tratados de la región. En tal sentido ese propósito se lo espera alcanzar en la segunda etapa del estudio que estamos presentado.

Asimismo, en el marco de esta fase del proyecto y a los fines de producir una mejor inserción del tema en el vasto campo de indagación que significa el MERCOSUR, se consideró necesario introducir otras referencias conceptuales que tienen que ver, por un lado, con una visión del MERCOSUR como Región y con ello todos los componentes y categoría analíticas que se derivan.

Por su parte, el diagnóstico del MERCOSUR, como órgano, conduce a repensar la institucionalidad, la cuál entra en cuestión, cuando de aquella se revisan logros y fracasos en estos 12 años del proceso regional.

Esta consideración llevó a esta investigación a incorporar una nueva hipótesis *“la Red Mercociudades posibilitaría el impulso sinérgico de nuevas alianzas en procura de un MERCOSUR Social favoreciendo estrategias de desarrollo local con perspectivas de inserción regional.* Esta afirmación se fortalece, entendiendo a la Red como un actor que puede ser decisivo en la armonización de las políticas y la mejor interacción de los diferentes actores involucrados. La Red, formaliza, a través de las áreas temáticas que ha consensuado, la clara convergencia de que la *cuestión social* debe tener su propio espacio y dar lugar a *una construcción social*, para lo cual la Unión Europea, se configura como un referente por los tópicos propuestos acerca de lo que se ha dado en llamar *“una nueva gobernanza”*, lo que se sintetiza en el interés de *“llegar hasta el ciudadano por la vía de la democracia regional y local”*.

Tener este parámetro permite consustanciarse con los nuevos paradigmas, para reconocer a los procesos de democratización y descentralización y consecuentemente reava-

lizar al gobierno local, desviándose de la tradicional administración, apostando al rediseño organizacional para anticiparse y favorecer futuros escenarios, teniendo en cuenta las lecciones del presente.

Se trata de una nueva cuestión, de una nueva agenda y como la Gobernanza Europea (tal como las declaraciones del Libro Blanco del 2001 lo establecen), debería proponerse:

- “un sustento legislativo, en este caso consolidado por el Parlamento Latinoamericano;

el método abierto de coordinación (*como nuevas estrategia de participación*, lo subrayado es nuestro) que debe basarse en una evaluación ¹sistemática de los logros alcanzados en materia de objetivos comunes para comparar esfuerzos y aprender de la experiencia ajena”.

Se intenta reconocer el *capital social* como soporte de otra ciudadanía, sujeta no sólo de derechos cívicos y políticos, sino de derechos sociales como garantía de su libertad y de su desarrollo. Asumir las Políticas Sociales como estrategias tangibles de un nuevo esquema, reconocer a las políticas de Promoción y Asistencia como un punto de partida para esta remodelización y aceptar a otros actores sociales, insuficientemente valorados, para la puesta en práctica de aquellas. La refundación del MERCOSUR puede ser posible si también contempla la armonización de políticas sociales y asume que la Red Mercociudades puede ser el medio para alcanzarlas.

1. - DIAGNÓSTICO PRELIMINAR DEL BLOQUE.

Es inevitable que al tema lo abordemos haciendo algunas consideraciones acerca de lo que significa el MERCOSUR, tan solo para recrear algo de lo mucho que sobre el mismo se ha escrito. Desde su fundación estuvo signado por recurrentes crisis, mayores o menores actitudes convincentes sobre su destino y otras cuestiones que hicieron de la vicisitud, un síntoma permanente. Los cuatro países socios plenos que lo integran, Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, han configurado un espacio regional de 12 millones de Km cuadrados, 230 millones de habitantes y un PBI que alcanza un billón de dólares², para poner algunos de los indicadores más sobresalientes. Por su parte este mismo espacio significa el 60 % del territorio de América Latina, el 45 % de su población y casi el 60 % de su actividad económica. Algunos de estos valores comparados con totales en el ámbito mundial, pueden no resultar significativos, por ejemplo la población del MERCOSUR solo representa el 3,6 % de la población total mundial, pero ello no impide tener en cuenta su potencial territorial, su producto y recursos naturales y posibilidades de crecimiento que lo convierten en una región sobre la que es dable apostar a su consolidación elevando la competitividad de sus países y mejorando su participación en el contexto mundial.

Analizar el MERCOSUR en sus dimensiones sociales y económicas no remiten al registro de cifras que no pueden dejarse de lado, más aún si se introducen algunas referencias comparativas con uno de los bloques regionales que más influencia tiene en la constitución del Mercado Común del Sur. La Unión Europea

1.1. Perfil de lo Indicadores Sociales más sobresalientes

Adelantado en el acápite previo, igualmente interesa remarcar algunas cifras que dan sustancia a su potencialidad.

POBLACIÓN TOTAL

Cuadro 1

País/Bloque Regional	Población	Superficie
Argentina	36.578.000	3.761.274
Brasil	169.590.700	8.514.215
Paraguay	5.496.400	406.752
Uruguay	3.322.200	175.014
TOTAL MERCOSUR	214.967.300	12.855.255
Chile	15.017.800	2.006.096
MERCOSUR + CHILE	229.985.100	14.861.351

Fuente: BID, 2001

² Datos año 2001

De los valores indicados en el cuadro precedente la relación hay que establecerla entre los Km cuadrados de la región y la población que en ella radica. Estamos ante una población que se asienta en una de las

...la densidad media de la región es de 15.4.....

...Brasil concentra más de la mitad de la población total

reservas más extraordinarias y todavía hay mucho territorio que ocupar, más aún si se toma como referencia a la República Argentina.

COMPARACIÓN MERCOSUR/ U. EUROPEA Cuadro 2

REGION	Habitantes (1)	Superficie(2)
MERCOSUR	229	14.861
UNIÓN EUROPEA	375	3.013

Fuente: BID y Banco Mundial 1999-2000

Nota: 1. expresado en millones; 2. expresado en miles de km².

Además, y como se verá en el cuadro siguiente la estructura de población por edad inducen a considerar que la estructura poblacional se precia de ser joven, al contrario de la Unión Europea donde se vislumbra un envejecimiento de aquella. En tal sentido el envejecimiento de la Unión obedece al decrecimiento de la tasa de natalidad y también como en este caso porque la gente vive más (obsérvese cuadro de referencia N° 4). Este fenómeno, que se está generalizando, tendrá consecuencias muy importantes en diferentes rubros como por ejemplo en los sistemas de protección social, por cuanto se agrega una disminución de las personas que trabajan y ello altera el pago de las pensiones y el mantenimiento del sistema de seguridad social. América Latina, o el MERCOSUR para nuestro caso, tiene un potencial de su crecimiento vegetativo que debe ser estimulado desde la perspectiva de lo que ello significa como mercado potencial en la lectura económica. Es una población joven que puede dar oportunidad al crecimiento y a confiar en el desarrollo. De todas formas, no significa tener una mirada ingenua en tanto la atención a otros aspectos que para la región tiene extrema relevancia: la construcción de una agenda social para salvar precisamente a la masa de población de ser llevada a los planos de exclusión a sus derechos sociales.

ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN TOTAL
Grupos de edades 1990 – 2000 (% Población Total)
Cuadro 3

PAÍS	1990					2000				
	GRUPOS DE EDADES					GRUPOS DE EDADES				
	0-14	15-34	35-49	50-64	+65	0-14	15-34	35-49	50-64	+65
Argentina	30.6	30.2	17.3	12.9	8.9	27.7	32.2	17.7	12.7	9.7
Brasil	34.7	36.4	15.8	8.8	4.3	28.8	36.5	19.5	10.0	5.2
Paraguay	42.0	34.6	13.2	6.5	3.7	33.6	34.2	15.3	6.9	3.5
Uruguay	26.0	29.9	17.3	15.3	11.5	24.8	30.0	18.3	14.0	12.9
Chile	30.1	36.4	17.2	10.2	6.1	28.5	32.2	20.5	11.6	7.2

Fuente: CEPAL . Anuario Estadístico de América Latina y Caribe 1998

POBLACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA POR GRUPO DE EDAD
(%) 1960-2050

Cuadro 4

0-19

20-59

+ 60

1960	31,7	52,8	15,5
1965	32,3	51,3	16,5
1970	32,1	50,3	17,6
1975	31,5	50,2	18,3
1980	30,0	52,1	17,8
1985	27,8	53,3	18,9
1990	25,5	54,7	19,8
1995	23,9	55,5	20,6
2000	23,1	55,4	21,5
2005	22,5	55,2	22,3
2010	21,8	54,4	23,7
2015	21,2	53,6	25,2
2020	20,7	52,4	26,9
2025	20,1	50,7	29,2
2030	19,8	48,8	31,4
2035	19,6	47,5	32,9
2040	19,5	47,1	33,4
2045	19,4	46,9	33,7
2050	19,4	47,0	33,6

Hipótesis de referencia de Eurostat

Fuente: "Europa en Cifras. Conocer la Unión Europea". Mundi-Prensa; Eurostat; 1999; 5° Edición

**MERCOSUR. TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN TOTAL
1990-2005
Cuadro 5**

PAÍS	1990-1995	1995-2000	2000-2005
Argentina	1.3	1.3	1.2
Brasil	1.5	1.3	1.2
Paraguay	2.7	2.6	2.5
Uruguay	0.7	0.7	0.7
Chile	1.6	1.4	1.2

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y Caribe 1998

La Población del MERCOSUR es joven. Brasil es, sin dudas, el país que mayor crecimiento ha tenido en la última década, si se lo compara con los otros socios. No obstante ha decrecido internamente: en el primer grupo etario (0-14 años), y ha sostenido el grupo 15 -34. La Argentina, por su parte, aumentó este último grupo, y decreció con respecto al primero. En todos los países se encuentra una franca mejoría en el grupo de mayor edad, significando que la esperanza de vida en la región ha tenido un significativo avance.

Con respecto a la tasa de crecimiento poblacional se destaca la evolución de Paraguay porque tiene la tasa de crecimiento más alta, ya que duplica a los otros países de la región. Argentina, Brasil y Chile conformar otro conjunto porque tienen un crecimiento poblacional más homogéneo; finalmente, Uruguay es el de menor crecimiento en la región, en todo caso la mitad del conjunto anterior.

**TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL POR SEXO *
1990-2005
(por quinquenios)
Cuadro 6**

PAIS	1990-1995			2000-2005		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Argentina	24.3	27.0	21.5	20.0	22.2	17.2
Brasil	42.2	54.0	40.0	38.1	44.0	32.0
Paraguay	43.3	48.6	37.8	37.0	41.9	31.8
Uruguay	20.1	22.5	17.5	13.1	15.5	10.5
Chile	14.0	15.2	12.8	11.6	12.6	10.6

Nota Defunciones de niños de 0 a 1 años de edad por cada mil nacidos vivos
Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y Caribe 1998

1.2-INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO. Mercosur.

**INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO.Mercosur.
2001
Cuadro 7**

PAÍSES	ESPERANZA VIDA AL NACER	TASA DE ALFABETIZACIÓN	TASA BRUTA DE MATRICULACIÓN
Argentina	72.9	96.5	79
Brasil	66.8	84.0	80
Paraguay	69.6	92.4	64
Uruguay	73.9	97.5	77
Chile	74.9	95.2	77

PAÍSES	ÍNDICE ESPERANZA VIDA	INDICES DE ESCOLARIDAD	ÍNDICE DE PIB
Argentina	0.80	0.91	0.77
Brasil	0.70	0.83	0.70
Paraguay	0.74	0.83	0.61
Uruguay	0.82	0.91	0.75
Chile	0.83	0.89	0.81

Nota 1: Primaria; Secundaria

Fuente: Elaboración propia con datos del H. Senado de la Nación. Informe Argentino de Desarrollo Humano. Buenos Aires. 2000.

1.3. Nivel de Vida en Europa.

PRESTACIONES DE PROTECCIÓN SOCIAL POR TIPO EN % 1990 y 1995.

Unión Europea 15.

Cuadro 8

Períodos	Atención Médica +Invalidez		Jubilación +Subsisten- cia		Fami- lia/hijos		Desempleo		Otros (1)	
	1990	1995	1990	1995	1990	1995	1990	1995	1990	1995
Unión Eu- ropea 15**	36,6	36,0	45,8	44,6	7,6	7,5	6,9	8,3	3,1	3,6

**Unión Europea 15. No incluye los datos de Suecia

(1) Vivienda y exclusión Social.

Fuente: Fuente: "Europa en Cifras. Conocer la Unión Europea". Mundi-Prensa; Eurostat; 1999; 5° Edición.

2. – UNA MIRADA SOBRE LOS CONCEPTOS DE REGIÓN Y REGIONALISMO.

En este apartado se pretende poner en consideración los cambios en el alcance de los conceptos de región y regionalización que se han producido en la década de los noventa. En este sentido vamos a considerar la idea de región en el nivel *supra e infra-regional*. No se está planteando este trabajo en términos simplemente territoriales-administrativos como por ejemplo si las provincias argentinas se deben fusionar en alguna unidad más amplia como promueven algunos; se está pensando en el cambio de la matriz de intereses con la cual los países se crearon y desarrollaron, se está pensando en la forma de articulación que las regiones del país se desplegaron. La tensión política y social que significan estos cambios en la organización productiva; cómo se articula la organización de la producción entre sí a partir de los nuevos centros de decisión que puso sobre la mesa el proceso de integración; qué sucede con las regiones más ricas y las más pobres; qué efectos ocurren con las zonas de frontera. El ejemplo europeo, en este sentido puede agregar algunas ideas al respecto. Para desarrollar este apartado hemos trabajado, en primer lugar, sobre los conceptos de regionalismo y región; en segundo término sobre la región europea.

2.1.- EL SUPRA-REGIONALISMO

2.1.1. -La Integración Regional y el GATT/OMC

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial se conformó una red institucional económica internacional que se articula con las Naciones Unidas. Esta red está integrada por el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, hoy Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial de Comercio, (GATT/OMC). Para esta investigación interesan algunas referencias sólo del GATT/OMC.

El GATT tenía como objetivo promover el libre comercio entre los países partes del acuerdo a través de la reducción significativa de los aranceles y de toda discriminación al comercio. En efecto, el artículo 1º describe lo que se llama el principio de la “cláusula de la Nación más Favorecida” por la cual los países se comprometen a extender a todas “las partes contratantes” cualquier concesión comercial efectuada a uno de los firmantes. Teóricamente, si se eliminaran todas las características diferenciales entre los países se podría llegar a una “integración económica mundial”. Quienes alientan estas políticas actualmente llaman a este proceso globalización económica. Pero también hay otra realidad y es la creciente regionalización, es decir, un proceso de agregación de países que promueven entre sí la eliminación de barreras arancelarias así como otras formas de discriminación. El acuerdo que antes mencionábamos también tiene un artículo de excepción que “discrimina el comercio”, el XXIV y que autoriza a los países firmantes a conformar zonas de libre comercio (ZLC) y uniones aduaneras (UA). Esta excepción, dicen los promotores del libre comercio internacional, debe ser entendida como un mecanismo de avances parciales que finalmente convergerán en el libre comercio. Lo que se observa entonces en la estructura económica mundial son dos fenómenos que, si bien deberían ser convergentes, no lo son. En efecto, la regionalización se ha convertido en una estrategia “defensiva comercial” de los países, tanto desarrollados

(UE, por ejemplo) como subdesarrollados (MERCOSUR, por ejemplo), para incorporarse al comercio internacional. En este sentido es contundente la dirección de esta afirmación "...la conclusión de que el peso de la geografía ha desaparecido, es errada y riesgosa. La globalización es intensa pero parcial, heterogénea y desequilibrada"³. Ahora bien, la integración regional no es solo un acontecimiento económico, sino que representa un interés político vinculado a la capacidad de negociación.

A partir de éstas observaciones se pueden señalar el cambio sustancial en la concepción de la integración, sus impactos o la vieja discusión entre desvió o creación de comercio. No solo se plantea una integración en el nivel de la frontera, sino, sobre todo, su influencia en el andamiaje productivo, social, político y subregional de éstos. Más que nunca se visualiza la importancia de la mirada multidimensional del proceso integrador.

2.1.2.-La integración supra-regional. Las características hasta los noventa

Los procesos de integración regional se han constituido en una alternativa de articulación de los países al sistema económico global. Hay que aclarar que estos no son novedosos, por el contrario, tienen antecedentes de larga data no solo en Europa - cuya experiencia resulta paradigmática- sino también en nuestra región, América latina.

En el Cono Sur de América los esfuerzos integradores surgieron en la década de los sesenta con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y sus resultados fueron muy magros. Penosamente se llegó a ampliar el comercio intra-regional de bienes, se firmaron varios acuerdos de infraestructura y nada más sustantivo; la crisis internacional y las dictaduras en los setenta terminaron por neutralizar el ideario integracionista. En 1980 con el objetivo de dar alguna seguridad jurídica a los acuerdos preferenciales ya logrados se creó ALADI. En este marco en 1986 y al mismo tiempo que Europa se afirmaba en una estrategia integradora⁴, Argentina y Brasil deciden avanzar en un proceso refundador de cooperación regional. Estas primeras negociaciones desencadenaron, un *boom* integrador inédito por la cantidad de acuerdos que se firmaron en el marco del ALADI y por la profundidad de los mismos⁵. Este impulso coincidió con la consolidación de la democracia en la región que tuvo una gran importancia porque permitió valorar estos procesos como estratégicos a la hora de establecer la forma de articulación de las economías nacionales al mundo global cada vez más interconectada.

Así, en la década de los noventa, se fue delineando en el área la idea de un "regionalismo" que difiere sustancialmente de los anteriores caracterizados entre otras cosas por las fuertes restricciones al comercio, las competencias productivas entre los países, la existencia de conflictos fronterizos. El marco político de éstos fueron dictaduras que por su propia lógica restringían la cooperación y acentuaban el conflicto.

Con respecto a la "nueva regionalización" algunos autores la caracterizan por la alta movilidad del capital, el desarrollo de nuevas tecnologías especialmente de telecomunicaciones y información, una baja muy amplia y profunda de los aranceles y el papel protagónico y autónomo del sector privado a través de las empresas transnacionales.

³ Bouzas/French-Davis; "La Globalización y la gobernabilidad de los países en desarrollo" en Revista de la CEPAL, Número extraordinario. 1998. Chile.

⁴ Acta Única fue el acuerdo que permitió esa revitalización del esquema regional.

⁵ En apenas cinco años se firmaron más de 30 Acuerdos Económicos de Complementación Económica por ejemplo.

Digamos que, también es ambiciosa porque va más allá de los acuerdos comerciales vinculados al libre comercio de bienes, regímenes de inversión, el comercio de servicios, la propiedad intelectual, el problema del medio ambiente y una amplia variedad de cuestiones no-fronterizas; incluso temas como las políticas ambientales y dumping laboral, inéditos hasta entonces en la agenda latinoamericana. Kahley señala, "...en este sentido el regionalismo de los años '90 se caracterizó por ser impulsado por intereses económicos y actores privados más que por gobiernos que persiguen objetivos de política exterior"⁶.

A partir de éstas observaciones queda en claro que además que el nuevo regionalismo está asociado a una nueva "agenda" internacional. Es decir, no solo estamos frente a un Nuevo Orden Económico Internacional - que por momentos aparece como binario regionalización/globalización y que puede ser convergente y conflictivo -, sino que también se destaca por una agenda distinta, amplia y por momentos muy conflictiva en distintos temas.

Con respecto a los procesos de integración el contexto que señalábamos impulsó una agenda de "integración profunda" que está llamada a producir cambios significativos al interior de los países socios, tanto de tipo económico como social, territorial e incluso de frontera.

Ahora bien, avanzar en un proceso de integración regional implica una decisión política; no es el mercado quien decide sobre estos aspectos, son los estados a través de sus políticas públicas. Desde el punto de vista económico, la integración puede ser comprendida como la sumatoria o unificación de iniciativas que afectan positivamente o negativamente diferentes circuitos productivos regionales fronterizos o dos o varias economías nacionales, o bien como el incremento o intensificación de las relaciones productivas y comerciales pre-existentes. No solo existen distintos grados de integración que implican distintos compromisos de las economías regionales, también existen distintas dimensiones que hay que considerar, por ejemplo la integración física o social⁷.

Lo que está en juego en términos de política es la agenda de una regionalización que algunos especialistas denominan "agenda profunda de la integración". En este sentido entendemos por *agenda de la integración profunda* a una gran variedad de temas y en el límite incluye todas las políticas y prácticas nacionales no fronterizas⁸.

2.1.3. -El "Nuevo Regionalismo": El Regionalismo Abierto

La expresión "**regionalismo abierto**" se encuentra asociada a la literatura sobre comercio internacional de los últimos años. Su uso se ha difundido y sirve para caracterizar una modalidad que apunta a incrementar la interdependencia entre los países constituidos en un grupo, en el marco de una tendencia hacia el libre flujo de comercio, capital, trabajo y conocimiento.

El concepto, fue utilizado en Asia, luego en Europa y finalmente fue adoptado como

⁶ Kahley, Miles: El nuevo regionalismo y sus instituciones, ISEN/GEL. 1997.

⁷ Ciccolella, P/Fernandez Caso, MV.: "Las condiciones actuales para la integración en América Latina. Perspectivas e interrogantes del MERCOSUR" en Modelos de integración en América Latina de Ciccolella, Laurelli y Rofman. Centro Editor de América Latina, Argentina 1993.

⁸ Haggard en Bouzas/Ffrench-Davis, idem

marco normativo para abordar la integración regional en América latina En este sentido, regionalismo abierto o nuevo regionalismo son empleados indistintamente para describir un movimiento caracterizado por la liberación extensiva del comercio de bienes y servicios y de los movimientos de capital y junto con la armonización de los regímenes comerciales nacionales. Es decir, el regionalismo abierto vincula políticas de liberación comercial con la profundidad de compromisos de apertura en la misma dirección.

La CEPAL utilizó este concepto de “**regionalismo abierto**” como un modelo⁹ para caracterizar la tendencia presente en América latina al final de la Ronda Uruguay en la que se configuraban los acuerdos subregionales de liberación con la apertura unilateral y el avance hacia la integración hemisférica. Se lo define “ como la interdependencia entre acuerdos de carácter preferencial y la integración “de hecho” a partir de una serie de políticas orientadas al mercado y derivadas de una apertura no discriminatoria.

A lo largo de la década de 1990, los países latinoamericanos articularon su proceso de apertura unilateral a una participación activa en las negociaciones multilaterales, en el ámbito de la OMC y a la negociación de acuerdos de libre comercio plurilateral, inter-regional y bilateral. La liberación comercial y preferencial y la adopción de marcos liberadores de la inversión extranjera por parte de las economías nacionales han permitido una expansión notable del comercio intrarregional y de las inversiones entre los países de la región. Así, por primera vez, el movimiento de integración regional dejó de ser un objeto de interés solamente en foros políticos y académicos, para tornarse en un componente de las estrategias empresariales de los grupos instalados en la región, entre los que destacan las empresas transnacionales. En la actualidad, todos los países de América Latina y el Caribe son miembros de la OMC y, a su vez, todos participan en acuerdos subregionales y regionales. Chile, México y Perú son, además, miembros de la APEC, mientras que la totalidad de los países o los subgrupos de la región están negociando acuerdos preferenciales o de libre comercio con la Unión Europea.

Asimismo el concepto como tal no sólo se lo puede circunscribir o limitar a un sistema económico más o menos abierto, sino que tiene que incluir otras dimensiones como las que inciden en la composición de las relaciones comerciales entre los países y no solamente en sus destinos, es decir, *que se comercia* y no solamente *dónde se vende*. En esta perspectiva se hace necesario incorporar otros conceptos, como el de *competitividad sistémica*. Pero la promoción de la competitividad no depende sólo de la liberación comercial sino también de un conjunto de factores que contribuyen a ella como una adecuada red de infraestructura física, capacitación de la mano de obra, sistema de innovación, salud, empleo, la distribución del ingreso, es decir, todos factores sociales que no pueden soslayarse

2.2- EL INFRA-REGIONALISMO

2.2.1. -Las ideas diferentes del concepto.

El término “región”, habitualmente utilizado como sinónimo de “unidad geográfica”, de “subespacio” o de “área de localización de recursos”, ha sido objeto de análisis por parte de las ciencias sociales a lo largo de varias décadas.

⁹ Modelo en el sentido de un sistema de ideas sobre la problemática económica.

Una de las primeras conceptualizaciones del tema regional intentaba describir el proceso de producción y reproducción de las condiciones de funcionamiento del sistema productivo, como si el mismo pudiese tener lugar totalmente dentro de la región o regiones consideradas. Esta concepción, vinculada a la teoría clásica de la economía, negaba la existencia del espacio y la presencia de agentes económicos con desigual poder de decisión dentro del mismo. En términos económicos, esta visión comenzó a ser revisada por el economista Alfred Weber, a través de las investigaciones sobre la localización industrial. En este sentido el esfuerzo estaba planteado en considerar las relaciones entre *economía y espacio* y a los factores favorables o desfavorables vinculado a la *dinámica de la aglomeración* en contraposición a los fenómenos de la dispersión.

En los años cincuenta, en los países latinoamericanos, comenzó a tener fuerza la percepción de que el desarrollo de las fuerzas productivas, las condiciones de vida de la población y la participación social y cultural tenían una distribución desigual en el espacio territorial que acentuaba los conflictos sociales y que por lo tanto era de interés de los gobiernos impulsar el desarrollo regional.

La idea de regionalizar el territorio ponía en el centro del análisis la falta de integración interna de los países como uno de los motivos que impedía desarrollarse, tal como lo hicieron los países industrializados en el siglo XIX. Así, las diferencias de integración interna de los países se manifestaban en la carencia o déficit de infraestructura de transporte y comunicaciones, la inexistencia de mercados nacionales (prevalencia de mercados regionales) y la falta de un marco político e institucional único y aceptado en todo el territorio. Frente a este diagnóstico, la prescripción era la integración física, económica y socio-política. Para facilitar esta tarea se consideraba conveniente reemplazar la vieja división político-administrativa (la del pasado colonial) por una nueva partición territorial: las regiones. En este sentido la teoría de los Polos de Desarrollo (Perroux, 1961), fue un intento por mejorar las condiciones del desarrollo en las regiones más pobres. Esta propuesta destacaba el crecimiento económico en polos o puntas de desarrollo, desde donde se expandirían por diversos canales en el conjunto del espacio nación. En los setenta las expectativas puestas en esta acción para el desarrollo no se vieron satisfechas por que las regiones no desarrollaron polos de crecimiento y consecuentemente no salieron de su atraso estructural. La pobreza siguió creciendo en las ciudades, aumentando las desigualdades.

Al mismo tiempo para esta época comenzaron proliferar investigaciones que criticaban la orientación económica y espacial del problema regional y que lo desvinculaba de la totalidad social. En Europa y los Estados Unidos, de la mano de autores como Friedmann y Weaver (1979); Markussen (1983) y Gore (1984) comenzó a prevalecer la idea de que la dimensión espacial es un producto socialmente construido.

En América latina esta perspectiva fue seguida por varios autores; en especial se destacan Alejandro Rofman y J.L. Coraggio.

Para A. Rofman, si bien los estudios espaciales recortan el territorio nacional en unidades de menor dimensión geográfica, convencionalmente denominado región, dicha división no supone considerar que los todos procesos observados en ese marco geográfico se incluyen en ese espacio en forma estricta en cada área estudiada. A partir de esta consigna expresada por A. Rofman, queda claro que si bien puede delimitarse regionalmente un territorio nacional, el conjunto de relaciones económicas y sociales que sobre él se

despliegan no puede hacerlo. Explica Rofman que si algo caracteriza “...la articulación entre *sistema productivo* y *organización del espacio*, es que el primero genera procesos en permanente dinámica y cambio, mientras que el segundo suele ser una configuración delimitada subjetivamente y cristalizada en el tiempo”¹⁰. Esta definición por parte de este autor profundiza la idea de que la “*región es una formación social* en que las estructuras económicas, sociales y políticas de los modos de producción que en ellas coexisten se comportan en correspondencia con las mismas a escala nacional, si bien con una autonomía relativa menor”¹¹. Es decir, no sólo existen desigualdades entre las regiones, sino que las mismas también existen al interior de ellas.

Coraggio, en tanto, señala que es necesario replantear la noción de espacio y su relación con los procesos sociales. En este sentido distingue dos conceptos: *espacio* y *espacialidad*. Así, este último (*especialidad*), es el ámbito en que se desempeñan los procesos sociales como resultante de formas sociales, y no es posible considerarla como algo natural. Esta interpretación, dice Quintar, A., cuestiona una visión muy común en los diagnósticos y planes de desarrollo, que limita el estudio de las regiones a una descripción de los recursos naturales sin considerar que una región es un sistema social en el que se ha “dibujado” la misma.

En el decenio pasado la situación cambió, hay un conjunto de articulaciones que es necesario tener en cuenta: países y el contexto internacional, entre los distintos territorios que integran una unidad regional y entre los territorios de una país determinado a los que no se los puede cerrar en la dimensión económica, productiva o territorial sino que dicha explicación es también política y social. Las corrientes de globalización e integración regional están definiendo una estructura territorial apoyada en las regiones y en las grandes ciudades mejor preparadas para asimilar los cambios y competir en el ámbito internacional. Esta situación desencadena una fuerte competitividad interregional que, a su vez, genera nuevos tipos de desequilibrios al dejar excluidas regiones más débiles y vulnerables, aumentando sensiblemente el proceso de concentración de la riqueza y la polarización sobre los espacios mejor posicionados, respecto de los requerimientos que demandan el paradigma tecno-productivo actual. En este sentido se podría señalar potencialmente una racionalidad regional que está en proceso de transformación.

En algunas áreas del mundo, como es el caso de los países europeos, la existencia de una regionalidad histórica precedió su institucionalidad regional y la ha generado. En este contexto las regiones recogen, formalizan, modernizan e institucionalizan las percepciones colectivas de pertenencia e identidad, vinculadas a ciertos territorios y practica sociales que encuentran una historicidad que torna más fácil su consolidación política, social y económica¹² que el estado nacional no logró desarticular. Es más, hasta el sistema político se adaptó cuando se estableció el sistema regional para la elección de los diputados al parlamento europeo. Por ello es que cuando el proceso de regionalización que supone la Unión Europea aparece tan fuerte, hay una vuelta a la territorialidad para las sociedades que no se han podido integrar a una entidad nacional y, por lo tanto, existiría cierta ventaja para enfrentar la competencia internacional. Otros ejemplos también apuntan en esa dirección: Canadá, país compuesto por dos subregiones, una francófona y otra inglesa, cada cuatro o cinco años plebiscita su condición de país inte-

¹⁰ Rofman, A.: Las economías regionales a fines del siglo XX, Ariel, 1999.

¹¹ Quintar, A. Diccionario de Ciencias Sociales y políticas, Punto Sur, 1989. Buenos Aires.

¹² Boisier, S, obra citada

grado; Bélgica también incluye a dos regiones de fuertes grupos étnicos y los casos dramáticos, tales como los de la ex -Yugoslavia o en la ex -URSS que nos muestran que mientras existió el férreo poder central los problemas de Chechenia u otras regiones pasaron desapercibidos; todos estos son ejemplos en esta idea que contrapone la globalización y la fragmentación como fenómenos funcionales.

En otros espacios geográficos, los agentes económicos y sociales ejercen sus relaciones en el territorio de modo tal que se vinculan unos con otros para llevar adelante el proceso de crecimiento, traspasando las fronteras regionales, si fuera necesario, a fin de complementar el objetivo de obtener la máxima ganancia posible¹³. Tal característica fundamenta el modo como se comportan las unidades de producción y/o distribución en el sistema capitalista. Pero la característica predominante de tal relación entre actores económicos es que se implementa a través de una muy diversa forma de inserción en la trama productiva. Es decir, la vinculación entre los agentes económicos revela desigualdades en la capacidad de acción de unos y otros, atribuibles a múltiples factores. La región no es sólo una “subregión interna” de un país, es también una zona que contempla espacios territoriales conformados por varios estados nacionales, como, por ejemplo, la región comprendida por la hidrovía Paraná – Apipé, que incluye un amplio espacio geográfico que se extiende sobre los cuatro países. Otro ejemplo de regiones que tendrán una gran importancia en él mediando plazo, es la Primera Región de Chile (integrada por Antofagasta e Iquique), Bolivia, Paraguay y Brasil, que busca facilitar la salida de la producción de soja, y la ganadería de los estados del sur de Brasil hacia el Pacífico y de los minerales chilenos hacia el Atlántico.

2.2.2. -Algunas perspectivas recientes en el concepto de región: cambios en la idea del territorio y la organización económica

A continuación se identifican algunas categorías teóricas que posibilitan explicar las diversas articulaciones regionales no sólo en el propio país, sino también con los otros países de la región y con el resto del mundo.

A.- De las Regiones Pivotales a las Regiones Virtuales

El desarrollo analítico que presenta Sergio Boisier destaca los cambios en la mirada del concepto de región y lo hace a partir de una nueva lógica económica. En este sentido el autor afirma que la economía global es un conjunto de “regiones económicas” que se despliegan a través de múltiples jurisdicciones políticas; por lo tanto, es necesario inventar nuevas formas de colaboración o interacción entre los países, o las provincias y las municipalidades, es decir entre lo local, lo nacional y lo regional. El punto central es que “la racionalidad regional” ha mutado a partir de los cambios estructurales provocados por la revolución científica y tecnológica y la globalización.

En el pasado una región grande (tanto en términos geográficos como económicos) constituía el criterio para su definición. Sin embargo lo que hoy interesa (y es aquí donde se replantea el concepto), es la complejidad estructural de un territorio organizado, es decir, la etapa posterior a los territorios naturales y equipados, propia de las etapas anteriores del desarrollo. A partir de estos conceptos, la idea de región no apunta a determinar lo grande que debe ser una región, sino más bien interesa identificar el territorio organi-

¹³ Boisier, S, Obra citada

zado de menor tamaño y que, simultáneamente, presente una elevada complejidad estructural. Así, los territorios organizados son los nuevos actores de la competitividad internacional por el capital, por la tecnología y por nichos del mercado.

Siguiendo este análisis el territorio organizado se visualiza como una estructura sistémica, sus dos características más importantes son precisamente su “*complejidad estructural*” y su “*estado final*”. La *complejidad estructural* se caracteriza por una alta interdependencia y un bajo cerramiento, desplazando el eje de lo económico a lo cultural y social. Estos componentes, asociados al territorio, se revitalizan no sólo como valores intrínsecos sino como factores de competitividad regional. Con respecto al “*estado final*” depende de si se trata de un sistema cerrado o abierto. Si es cerrado, conlleva la maximización de la capacidad interna; en el caso abierto, el “*estado final*” equivale a la potenciación de los factores externos sobre los internos y su retroalimentación.

Otros requisitos que destaca Boissier son la flexibilidad, la elasticidad y la maleabilidad, en cuanto factores que facilitan la entrada y salida de las regiones en las redes. Por flexibilidad entiende la capacidad de adecuación de las normativas constitucionales que permiten la asociación territorial a partir de la voluntad política de las partes. La elasticidad y la maleabilidad de las regiones son aquellas condiciones estructurales que les permitan adaptarse al entorno.

El concepto de *aglomeración regional* describe la forma más adecuada los patrones económicos contemporáneos que no se corresponden con los tradicionales límites políticos. A las primeras las llama “regiones pivotaes”, las segundas asociativas y las terceras, virtuales.

En el cuadro siguiente se puede distinguir las características de los distintos tipos de regiones, por lo que no vamos a abundar en detalles ya descriptos. Sí interesa destacar algunas características novedosas tanto de la región asociativa como de la virtual cual es la unión de distintas regiones pivotaes las cuales pueden formar regiones de mayor amplitud a partir de la unión voluntaria con unidades territoriales adyacentes, constituyendo las regiones asociativas. Otra característica que las diferencia de la tradicional concepción pasa por el carácter *democrático* de la decisión. Este carácter otorga a la actual asociación una legitimidad sustantiva, en tanto que su construcción es una decisión volitiva de un conjunto social. En tanto las regiones virtuales, son producto de la asociación entre las regiones pivotaes o asociativas que tienen por finalidad ciertos arreglos tácticos de cooperación. Una región virtual es el resultado de un acuerdo contractual (formal o no) entre dos o más regiones para alcanzar objetivos de corto y mediano plazo.

La idea de una *región virtual*, según Boisier, es una analogía de la organización de las grandes empresas transnacionales cuyos atributos para esta forma de asociación son: el uso intensivo de tecnologías, la excelencia, el sentido de la oportunidad, la confianza y la ausencia de fronteras. Esta conceptualización de región permite asociarle el concepto de identidad el cual es definido como el conjunto de valores, símbolos y prácticas sociales que unifica y separa simultáneamente a fin de producir identidad.

CARACTERÍSTICAS ESENCIALES REGIONES PIVÓTALES, ASOCIATIVAS Y VIRTUALES

	Región Pivotal	Región Asociativa	Región Virtual
Configuración	Histórica	Consensuada	Contractual
Estructura	Compleja	Heterogénea	Complementaria
Construcción	Autoconstruida	Por construir	Selectiva
Tipo de planificación	Estratégico	De gestión	Táctica
Tipo de proyecto regional	Estratégico	Político	Coyuntural
Espacialidad	Continua	Continua	Discontinua
Motivación Societal	Autoafirmación	Poder + desarrollo	Competencia
Temporalidad	Permanente	Largo Plazo	Pactada
Descentralización	Territorial	Territorial + Política	Funcional
Sistema de decisión	Personal	Organizacional + Personal	Técnica + Organizacional + Personal

Fuente: S. Boisier, Obra citada

B.- Circuito productivo regional¹⁴

Este marco conceptual fue introducido en los años setenta y da cuenta de un ámbito de reconocimiento del proceso productivo global, nucleado alrededor de una actividad clave¹⁵. Por actividad clave se entiende aquella en donde están presentes los agentes capitalistas más dinámicos y que están en capacidad de imponer mecanismos que les permiten captar el valor generado por otros agentes del circuito. Las actividades integrantes del circuito, organizadas como cadena de producción, son la condición necesaria para el sustento y ejercicio de la dominación.¹⁶

De esta forma el concepto de “circuito productivo” se refiere al conjunto de unidades de producción, distribución y consumo que operan vinculadas entre sí a partir de una actividad común a todas ellas. El conjunto puede ser visualizado como si constituyera una empresa única, con la particularidad de que la empresa reconoce una cierta y determinada ubicación espacial. Este circuito forma parte de uno mayor, que es el de nivel nacional, por lo que quizás sería más apropiado llamarlo un “subcircuito productivo regional”. La reunión de estos circuitos (o subcircuitos regionales), reconocen algún tipo de vinculación entre sí, constituye el “sistema regional”. Las formas de vinculación son muy variadas; responden a cada caso a las modalidades de integración e interrelación entre agentes de un circuito con agentes de otro. En cada espacio territorial no solamente tiene efecto un proceso de crecimiento referido a una sola actividad productiva, sino que son muchos y muy complejos los fenómenos económicos –sociales que se producen y entrelazan en su seno. Al primer encadenamiento secuencial se le agregan otros que, por algún motivo, reciben impactos o generan efectos sobre los demás. Cada uno de estos conjuntos de eslabonamientos en que se puede desdoblar el proceso de crecimiento recibe, en la dimensión espacial, la denominación de circuito productivo regional.

Se podría reconocer dos clases generales de interrelaciones entre circuitos productivos dentro de un sistema regional, cuya especificidad obedece al tipo de vínculo que se establece entre los distintos agentes económicos y sociales. Estas relaciones pueden ser de dos tipos: directa o indirecta. La primera se refiere a relaciones técnicas de producción. Así, en una determinada región, en el proceso productivo de un eslabón de cierto circui-

¹⁴ Rofman, A.; “Las economías regionales a fines del Siglo XX. Editorial Ariel 1999, Buenos Aires. Argentina

¹⁵ Rofman A.; Obra citada

¹⁶ Rofman, A. Obra citada

to se producen requerimientos de insumos o partes que pueden provenir del mismo circuito. En la segunda, las relaciones de vinculación indirecta presentan dos modalidades distintas. La primera destaca la fuerza de trabajo asociada a una actividad económica incorporada a la trama de encadenamientos del circuito. Indudablemente la fuerza del trabajo no es independiente del dinamismo de la unidad productiva donde esta contrata y por lo tanto la expansión o contracción pueden caracterizarla. La segunda, vincula, a través de mecanismos interrelacionados, a los trabajadores, remunerándolos con ingresos diferenciados según la posición en la ocupación, de modo tal que los estratos más elevados gozan de sueldos y salarios relativamente altos para el promedio regional, estableciendo procesos de fragmentación entre los trabajadores. Así, mientras los agentes conservan las condiciones de centralidad, homogeneidad empresaria, los trabajadores tienden a profundizar la fragmentación.

2.3. -EL TEMA DE LAS REGIONES EN LA EXPERIENCIA EUROPEA.

En las décadas de los ochenta y principalmente noventa se fue produciendo una reestructuración del capitalismo con consecuencias sobre el territorio, la internacionalización del capital y como, derivada de ésta, el rediseño de la división territorial global del trabajo¹⁷. Así y circunscribiendo nuestro análisis al territorio, para P. Bianchi, es considerado en dos sentidos: el geográfico-económico, que se refiere a la existencia de áreas con diferentes realidades económicas entre sí a partir de diferencias en el nivel de ingreso, ocupación, y otras; el segundo de los sentidos - histórico-cultural-, se ocupa de una situación determinada por la existencia de regiones, comunidades locales, grupos sociales con sus propias culturas, instituciones de representación y modelos de responsabilidad distintos y realidades culturales que se han desarrollado de manera particular y divergente a lo largo de la historia¹⁸. La ampliación actualmente en marcha sin duda está signada por un aumento de la diversidad.

Con respecto a la problemática regional se podrían distinguir varias etapas, en donde el Acta Única y el Tratado de Maastricht son el eje de esos cambios. En un primer momento la concepción fue defensiva, solo se intentó una gestión destinada a proteger los distintos complejos industriales de la competitividad intraregional. En la segunda etapa, por el contrario se la vinculo al desarrollo de las distintas áreas, pero desde una concepción mas activa. En el nuevo enfoque adquirió un rol central la reforma de las políticas estructurales comunitarias que se ocupaban en particular de las regiones más pobres de Europa. Ésta nueva concepción se articula sobre un rediseño de los Fondos Estructurales y la cohesión.

Finalmente, la tercera etapa, la comunidad adoptó un proceso decisonal más complejo porque se basó en una mayor articulación entre la Comisión, los gobiernos nacionales y locales.

A.-Los fondos estructurales.

Estos son reconocidos por:

1. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (**FEDER**) financia infraestructuras, inversiones productivas para crear empleo, proyectos de desarrollo local y ayudas a las PYME.
2. El Fondo Social Europeo (**FSE**) tiene el rol de ayudar a prevenir y combatir el desempleo, desarrollar recursos humanos y promover la integración en el mercado de trabajo.
3. El Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (**IFOP**) tiene como finalidad adaptar y modernizar el equipamiento de este sector.
4. La sección "Orientación" del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (**FEOGA/Orientación**) financia acciones de desarrollo rural y de ayuda a los agricultores, principalmente en las regiones menos desarrolladas.

¹⁷ Ciccolella, Pablo: Fronteras, Territorios y Mercados en el Contexto de los procesos de Integración Económica Regional. Revista Aportes para la Integración Latinoamericana, Julio 1998. UNLP

¹⁸ Bianchi, P.; "Construir el mercado"; UNQ, 1997, Quilmes, Argentina.

La sección "Garantía" de dicho Fondo apoya también el desarrollo rural en el marco de la política agrícola común en las demás regiones de la Unión.

Los Fondos Estructurales no constituyen una caja única dentro del presupuesto de la Unión. Cada uno mantiene su especialización temática aunque funcionan articuladamente y son programas plurianuales que se constituyen de esta forma en verdaderas estrategias de desarrollo definidas en cooperación por los distintos actores del proceso a saber: las regiones, los Estados miembros y la Comisión Europea. Los Fondos inciden significativamente en las estructuras económicas y sociales, porque con ellos se financia por ejemplo, infraestructura de transporte, comunicaciones o de energía; se ayuda a las empresas y a capacitar a los trabajadores; difundir los instrumentos y los conocimientos de la sociedad de la información y otros tantos emprendimientos. Las iniciativas de desarrollo que serán financiadas por los Fondos deben satisfacer necesidades precisas, evaluadas sobre el terreno por las regiones o los Estados y a su vez deben adecuarse a un enfoque de desarrollo que contemple el medio ambiente y favorezca la igualdad de oportunidades. Su aplicación está descentralizada, es decir que las autoridades nacionales y regionales son los principales responsables de la misma.

La reglamentación en la asignación de los Fondos Estructurales se modificó en 1999 a partir de percibirse que la política regional sólo podía ser eficaz si se concentraba en un número limitado de territorios. Por lo tanto en el presupuesto siguiente 2000 - 2006 se ha tratado de reducir la excesiva dispersión de las ayudas y se han aclarado los criterios de selección de las regiones que más necesitan la ayuda pública para desarrollarse. Una parte de los Fondos Estructurales se destina las categorías sociales en dificultades en el conjunto del territorio de la Unión, sin criterios geográficos particulares. El nuevo principio, llamado "*concentración reforzada*", debe permitir a la Unión ser más eficiente en la integración de los nuevos Estados miembros y al mismo tiempo, mantener niveles de ayuda importantes en sus regiones desfavorecidas.

Uno de los aspectos más delicados de los procesos de integración regional es el de la cohesión, tanto en términos económicos como sociales. Si bien el término cohesión económica y social no tienen una definición muy precisa, K. Gretschamman dice:

“quizás sea mejor definirla en términos del grado en el cual los desequilibrios en el bienestar económico de varios países o de varias regiones de una zona integrada son socialmente y políticamente tolerables”¹⁹.

Esta conceptualización no solo da cuenta del potencial problema de la equidad entre las distintas regiones sino de la necesidad de instrumentar condiciones estructurales para que las regiones más pobres tengan bases de crecimiento diferenciales a las ya desarrolladas. La desigualdad material y social entre las regiones deriva en problemas de cohesión porque hay sectores ganadores y otros perdedores. En los procesos regionales actuales la idea de región no se estructura en términos de país nacional, sino que se hace en términos de los nuevos espacios regionales integrados como producto de la nueva realidad mega-regional.

B.- Fondo de Cohesión

¹⁹ Gretschmann, Klaus: *Cohesión económica y social: ¿Requisito previo indispensable para una Integración Regional Exitosa?* CEFIR. 1996

El Fondo de Cohesión fue creado en 1993 para ayudar a los socios miembros menos desarrollados de los quince como son Grecia, Portugal, Irlanda y España. Este fondo interviene en el conjunto de sus territorios para financiar grandes proyectos en materia de medio ambiente y de transporte.

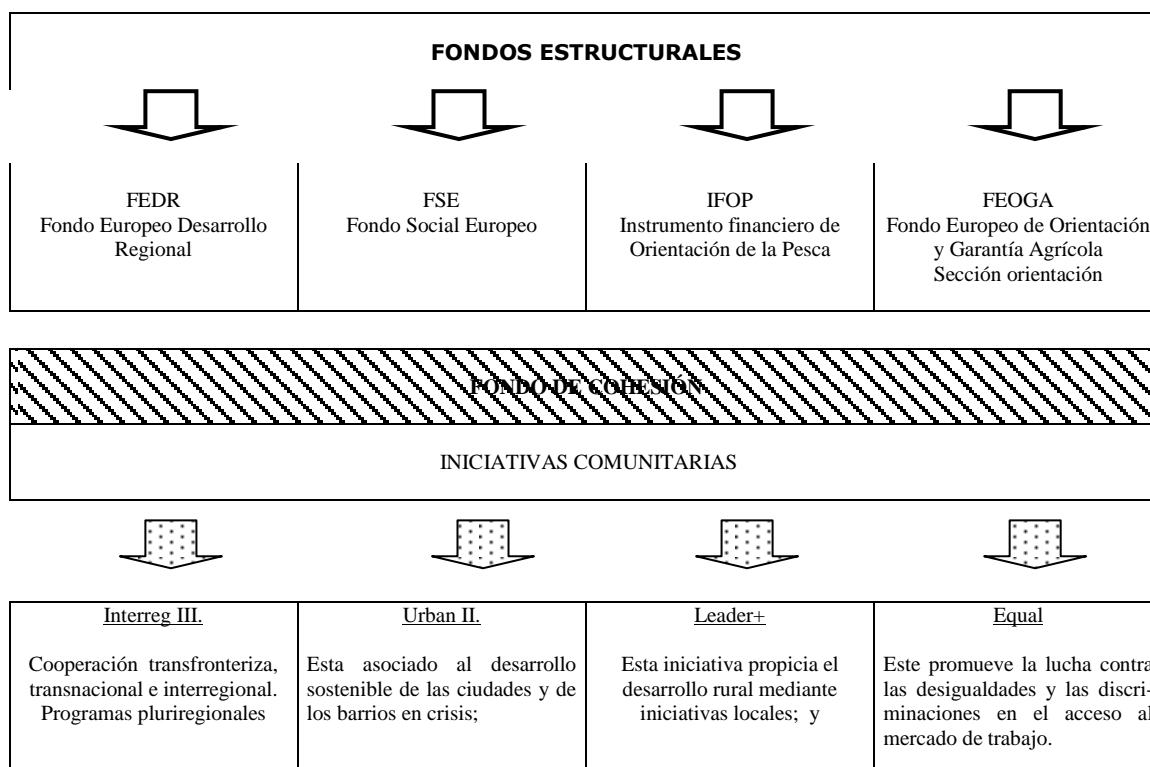
C. – Iniciativas Comunitarias

Otro instrumento de política regional son las llamadas Iniciativas Comunitarias que tienen como finalidad definir soluciones comunes a problemas concretos. Estas iniciativas se benefician con porcentaje pequeño de los créditos de los Fondos Estructurales.

Estas denominadas Iniciativas son cuatro: Interreg III; Urban II; Leader+ y Equal.

Como comentario final digamos que sea cual fuera el tipo de intervención, las ayudas europeas *no sustituyen* a las ayudas nacionales sino que las complementan.

LOS DISTINTOS FONDOS REGIONALES



2.4- LAS POLÍTICAS REGIONALES 2000 -2006

Con respecto a las políticas regionales los Estados comunitarios en 1999 le otorgaron a la Unión Europea nuevos medios financieros que le permiten profundizar y extender su acción entre 2000 y 2006. Estas fuentes financieras, conocidas bajo el nombre de Agenda 2000, estuvieron acompañadas de varias reformas que afectaron a las grandes políticas de la Unión.

Las orientaciones indicadas por la *Comisión*²⁰ para el período de los próximos seis años (2000 – 2006) se agrupan a partir de tres objetivos, mejorar la competitividad regional, aumentar y mejorar el empleo y equilibrar el desarrollo de las zonas urbanas y rurales así como las mejoras de las zonas costeras que dependen de la pesca²¹.

Las metas que se señalan tienden a alentar el empleo y su calidad. Respecto al primer objetivo, mejorar la competitividad regional, las propuestas ponen de manifiesto una renovada resignificación de la intervención Estatal en las actividades económicas ya que las intervenciones que se proponen no sólo en la ampliación de la infraestructura como era tradicional en las propuestas anteriores, sino que hay una mayor apertura porque se amplía la intervención hacia el desarrollo de herramientas que permitan mejorar la interacción del sector público con el sector privado y de esta manera beneficiar el empleo en las economías regionales, dotar de nuevas técnicas informáticas y la nueva economía e-comercio, alentar los nuevos métodos de producción, etc. En tanto la segunda meta, se apoya en el principio de igualdad de oportunidades en algunos colectivos que, históricamente, no reciben un trato igualitario como es el caso de la mujer, o los discapacitados o la tercera edad. Se insiste en la capacitación y la formación profesional como la llave que abre las puertas del mercado laboral. Finalmente, se pretende fortalecer aquellas ciudades y zonas rurales menos desarrolladas ya que a través de una gestión administrativa urbana eficaz y próxima a los habitantes contribuye a mejorar la calidad de vida en la ciudad.

RESUMEN DE LOS TRES OBJETIVOS PARA LAS POLÍTICAS REGIONALES

Mejorar la competitividad regional	Aumentar y mejorar el empleo	Equilibrar desarrollo zonas Urbanas, rurales y pesqueras.
<p>En las regiones menos desarrolladas el objetivo es:</p> <p>Cubrir la falta de infraestructuras de base (transportes, traída de aguas, energía, tratamiento de los residuos, telecomunicaciones, sanidad, educación).</p> <p>Atender los servicios que permitan consolidar o incluso revitalizar un tejido productivo.</p> <p>Las co-financiaciones comunitarias de inversiones en infraestructuras sanitarias y de educación son una prerrogativa exclusiva de las regiones menos desarrolladas.</p>	<p>En las regiones en reconversión, el principal problema no es la falta de infraestructuras, sino el declive de actividades económicas tradicionales.</p> <p>En estas regiones es indispensable apostar por el desarrollo de actividades alternativas.</p> <p>En ellas pueden construirse infraestructuras complementarias determinadas con el fin de mejorar su atractivo y su nivel de empleo.</p>	<p>Formar los recursos humanos; las formaciones de base, las formaciones continuas, el aprendizaje;</p> <p>las ayudas al empleo y a las actividades profesionales no asalariadas;</p> <p>la economía social;</p> <p>la mejora de las estructuras de educación, formación y ayuda al empleo;</p> <p>la creación de cooperaciones entre los centros de formación y las empresas;</p> <p>la flexibilidad de los trabajadores;</p> <p>Igualdad de oportunidades.</p>

Fuente: Elaboración propia sobre el Informe de la UE, 2000

La línea directriz, de la reformada política regional, es una mayor concentración de las

²¹ Plan de desarrollo UE

ayudas en las regiones menos desarrolladas, - principio de ayudas “concentración reforzada” que ya se explicitó - es decir, allí donde los problemas son más graves en cuanto a infraestructura, creación de actividades económicas y formación. La aplicación de esta política se ha visto simplificada al reducirse la gama de las diferentes intervenciones. Además, se han realizado cambios significativos en la forma de gestionar los fondos de la Unión. En este sentido era indispensable reconocer que los Estados y las regiones son los más interesados en tomar la dirección de la gestión tanto la política-social como financiera. La Comisión sólo interviene para comprobar la eficacia de los sistemas de control aplicados.

Para el período de 2000-2006, las transferencias - ya iniciadas, por supuesto - representan una tercera parte del presupuesto comunitario, es decir, 213 000 millones de euros que se reparten de la siguiente forma:

DISTRIBUCIÓN DE LAS AYUDAS ESTRUCTURALES 2000 – 2006
(En millones de euros a precios 1999)

<i>1.- Fondos Estructurales</i>	<i>195.000</i>
<i>2.- Fondo de Cohesión</i>	<i>18.000</i>
<i>3.- Total de la Ayudas</i>	<i>213.000</i>

En síntesis, sobre el territorio están actuando una serie de procesos en forma simultánea, la globalización, la regionalización y en el caso de América Latina, una reestructuración productiva derivada de las políticas de re- inserción a la economía y al comercio mundial. Ahora bien, este impacto en el caso de la comunidad europea ha sido enfrentado en los últimos lustros con reformas activas desde el Estado. En el caso de nuestra región estamos en un proceso mucho más incipiente, de cambio en la valoración del Estado subsidiario por otro mas activo en la cual es de esperar una revisión de las políticas regionales aunque en función del proceso regional.

3. - PERFIL SOCIAL EN EL MERCOSUR. ALGUNAS TESIS NO RESUELTAS. SU ANÁLISIS DESDE LA COMPARACIÓN ENTRE BRASIL Y ARGENTINA.

3.1. - *La integración regional sostenida en estrategias comerciales ha profundizado las asimetrías entre los países miembros provocando un escenario cruzado por contradicciones en tanto crecimiento económico y aumento de sus vulnerabilidades sociales.*

Lo que se expone puede no requerir demasiadas evidencias. Es claro que el MERCOSUR se despreocupó de las políticas sociales. No obstante, coincidimos con la postura de R. Bertossi ²² cuando dice “no debe olvidarse que el desarrollo social debe acompañar el desarrollo económico y este en un reto para el Mercado Común frente al deterioro social de la región”.

La comprobación de las afirmaciones anteriores, son fácilmente explicadas por el diagnóstico social que del MERCOSUR se pueda hacer, lo cual fue anticipado en este documento en el Item 1. Asimismo tales datos no son exclusivos de los países miembros sino que como se pudo apreciar han sido sujeto de comparación, lo cual muestra a la región en su conjunto y al MERCOSUR en particular, con fuertes deterioros sociales, los que por su parte y a la luz de los resultados parciales de los países, aunque con ligeras y relativas diferencias, muestran las asimetrías persistentes, de las que nos ocuparemos en tanto observarlas a la luz de las acciones que se han emprendido durante la década pasada para, al menos, atenuarlas. Ello aparece como contradictorio si tenemos en cuenta las aspiraciones pretendidas con los procesos de reforma –post Consenso de Washington– período que, además, coincide con el desarrollo del MERCOSUR como bloque, lo cual revela la poca y/o baja disposición de responsables de la instrumentación de Políticas Sociales, para abordar estrategias comunes conducentes a la armonización de tales políticas y la búsqueda de alcanzar respuestas a las necesidades sociales.

Además, las estrategias por un desarrollo económico y social complementario no han estado advertidas en la agenda de las decisiones. Las cumbres de presidentes e incluso las de los ministros de las áreas respectivas, confirman que no han existido acuerdos específicos, con excepción de los logros en el campo de la Educación Superior, y en todo caso las resoluciones tomadas en tales foros, luego no se han materializado en la práctica de la gestión

La cuestión social en términos de interés común no fue advertida en el MERCOSUR. Observadores de esta situación, tal el caso de R. Bertossi, (Op.cit), ²³ quien sostiene que también fue ignorada la organización de los países y el efectivo protagonismo de la autonomía federativa, tal el caso de Brasil, cuyos estados a tal autonomía la están haciendo sentir en el MERCOSUR. Esta repercusión también se ha extendido a la Argentina, en donde sus políticas sociales por efecto de la descentralización, ²⁴ han pasado a la

²² Bertossi, Roberto F. “Algunas reflexiones en torno a Políticas Sociales”.- EDIAR. Sociedad Anónima Editora Bs. As. 2001

²³ Bertossi, R.; Idem

²⁴ La descentralización como estrategia da lugar a múltiples interpretaciones. Desde un punto de vista la misma se concibe como una oposición que habilita a que los actores destinatarios de la misma obtenga la viabilidad de mejores posicionamientos en su que-

órbita de las provincias, lo cual queda demostrado con el revelador dato que indica que en el período 1991-1995, por ejemplo, los gastos provinciales crecieron (--84 y 64%) más rápidamente que los nacionales, precisamente por las transferencias efectuadas de Nación a Provincia y Municipios. Como bien se destaca en el trabajo citado, esto alcanza significación por cuanto el Estado Nacional negocia y trata políticas macro, pero las provincias y los municipios no están representados en tales negociaciones y luego deben sufrir la adaptación a los acuerdos internacionales, pero sin salir de sus propias políticas. Ello daría argumento suficiente de la necesidad de otras estrategias por las que las provincias y municipios deben trabajar para obtener nuevos marcos regulatorios y otras alternativas de coparticipación que les permita un financiamiento más equitativo y sostenible.

Cabe advertir que el MERCOSUR, también difiere de la Unión Europea en cuyo Preámbulo (Art. 2) expresa que la finalidad económica del mismo implica un mejoramiento del progreso económico y social dentro de la estabilidad, dato que no fue explicitado en el MERCOSUR, con excepción de algunas observaciones generales y/o escuetas alusiones en Cumbres Presidenciales o de Ministros.

Las Políticas Sociales de los países miembros con relación al MERCOSUR no fueron consideradas, ya fue dicho, excepto lo que pueda trascender de las Comisiones del propio Órgano, como la de Medio ambiente, que pueda aludir a la Resolución 90/93 del MERCOSUR o Resoluciones para la Educación, sector que, debe ser admitido, es el que más logros han obtenido en cuanto a la viabilidad de estrategias comunes.

En el siguiente cuadro se ilustran las posiciones tanto del MERCOSUR como de la Unión Europea, a los fines de tener una aproximación de los logros entre uno y otro bloque, lo cual, es dable decirlo, que las desventajas del MERCOSUR en tanto objetivos cumplidos cuentan también con la diferencia temporal entre los mismos.

hacer político y en el marco de sus organizaicones. Cuando esto se reduce a una descentralización administrativa los resultados son cuestionados por cuanto deja sin capacidad de maniobra debido la carencia de recursos y competencia y como se apunta en el texto, los contrastes entre las perspectivas políticas de orden nacional y el contexto internacional, respecto de lo que hace al interior de los territorios son decisivos en términos de un desarrollo armónico y equilibrado.

CUADRO COMPARATIVO ACERCA DE LA CUESTION SOCIAL

ÓRGANOS, MECANISMOS, COMPROMISOS	UNION EUROPEA	MERCOSUR
Órganos y Mecanismo de Consulta y Cooperación en temas Educativos y Culturales	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Programas Sócrates y Leonardo. ✓ Centro Europeo para el Desarrollo de Entrenamiento Vocacional. ✓ Todos los Títulos Académicos Validez Comunitaria 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Reuniones de Ministros de Salud, Educación, Trabajo, etc. ✓ Plan trienal Sector Educación ✓ Subgrupo de Trabajo Temas Laborales.
Órganos de Representación Económica y Social (Consultiva)	✓ Comité Económico y Social	✓ Foro Económico y Social
Órganos de Representación Legislativa Consultiva	-----	✓ Comisión Parlamentaria Conjunta
Derechos y Garantías (Individuales, Sociales y Políticas)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Carta Social y Protocolo Social. ✓ Plena libertad Migratoria. ✓ Múltiples derechos sociales de los migrantes intra-UE 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Protocolos de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios. ✓ Convenio de Seguridad Social ✓ Protocolo <i>Compromiso Democrático</i>.
Órganos, Mecanismos y Recursos de Nivel Comunitario	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Comisión, Parlamento Europeo, ✓ Tribunal de Justicia ✓ Fondo Social Europeo 	✓ Tribunal para la Solución de Controversias

Fuente: A. Di Filippo/ R. Franco ¿“Qué modelo de integración regional puede contribuir a un desarrollo con equidad? Socialis. Reflexiones Latinoamericanas de Política Social. N° 3. Homo Sapiens Ediciones. Rosario. 2000.

De todas formas, las Políticas Sociales teniendo como base los resultados que la realidad de los países del Mercosur muestran a cada paso, reclama con urgencia innovación, nuevos procedimientos de gestión y compromisos más sólidos de quienes tienen la responsabilidad de conducir los destinos de nuestros países, como de integrar Órganos que pueden estar necesitando de la revisión de su misión y funciones y como la está llevando adelante la propia Unión Europea que ha tomado decisiones trascendentes, quedando ello expresado, por ejemplo en el Libro Blanco del 2001, el cual es citado en estas páginas.

3.2. - La Institucionalidad de marcos jurídicos regulatorios pueden ser influyentes para orientar decisiones conjuntas. Tales marcos son de incumbencia territorial, pero su presencia puede dar lugar a un nuevo escenario que legitime las cuestiones de la agenda regional.

La tesis que anteponeamos intenta constatar, a través de la corroboración de los dos modelos de gestión en lo que a Política Social se trata, la importancia que reviste para aquellos que se encuentren sustentado en marcos regulatorios, para que los objetivos que se persiguen con las decisiones asumidas puedan tener mayor eficacia de resolución y mayor capacidad de sustentabilidad. Este acápite pretende constituirse en marco de lo que hace tangible la Dimensión Social como soporte en un nuevo esquema del MERCOSUR. Lo señalado no nos permite abrir juicios de valor, tan solo se compara, sin embargo las diferencias, entre uno y otro de los estilos, pueden convertirse en el punto de análisis para advertir sobre las posibilidades de generar estrategias comunes en el contexto social, reconociendo que ambos países atravesaron en la década de los '90 procesos de Reforma que fueron, si se quiere, comunes en toda la región. Más no por ello se pueden dejar de vislumbrar cambios significativos entre uno y otro. Puede afirmarse que hay avances que deberían ser sostenidos, como el caso Brasileño. Es dable resaltar que la potencialidad brasileña se contradice con el atraso que tuvo en producir cambio como en el sector Educación, si esto es comprado con la Argentina. Sin embargo hoy Brasil cuenta, por ejemplo con un Sistema de Postrado y un desarrollo Científico Tecnológico superior con respecto al resto de la región. Asimismo la manifiesta voluntad política en otros sectores de competencia a las Políticas Sociales, como se podrá observar en este estudio, tienen justificación en marcos regulatorios formalizados que dan cuenta de un desafío por encontrar facetas de mejor y mayor compromiso con las demandas sociales. Incluso como se indicará en el acápite siguiente la Ley Orgánica de Asistencia Social es una opción estratégica que intenta conciliar hacia el seno del territorio la igualdad de acceso a una mejor condición social.

1. - La Experiencia Brasileña

Las Políticas Asistenciales en Brasil, junto con las de salud, tal como es citado en el artículo de Sonia Draibe ²⁵(2001) son las áreas más afectadas por los cambios iniciados hacia la década de los '80 y se completan en los 90 cuya principal característica fue introducir una Reforma sustancial a un espacio que se “distinguía por su fragmentación, ineficacia y discontinuidad. En tal sentido el logro fue obtener una política de es-

²⁵ Sonia Draibe. "A experiencia Brasileira recente de reforma dos programas sociais" en "Socialis. Reflexiones latinoamericanas sobre Política Social". Vol.5 HomoSapiens; Rosario, 2001.

tado que toma forma con la Ley Orgánica de Asistencia Social, destacándose por algunas medidas decisivas, entre otras las que aquí se transcriben:

- ✓ La eliminación de la Agencia Federal, que concentraba recursos con una tradición clientelar
- ✓ La instalación del CONANDA (Conselho Nacional da Assistência Social y la institucionalización del Fondo Nacional de Asistencia Social);
- ✓ La total descentralización desde 1997 de los recursos federales a los municipios,

En términos generales puede señalarse que los cambios introducidos provocan cambios decisivos con el pasado, quedando demostrado en los anteriormente citados como con los programas emprendidos frente a la pobreza, como es mostrado en la siguiente sinopsis:

POLITICAS ASISTENCIALES Y COMBATE A LA PROBREZA **Principales características de los cambios**

Características de los Cambios		Contenidos de las alteraciones
En la Concepción	<p style="text-align: center;">El fundamento de la Política</p> <p style="text-align: center;">En los criterios de justicia</p> <p style="text-align: center;">En el Estilo de política/gestión</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Derecho Social como fundamento de la política. ➤ Refuerzo de la selectividad y examen de los criterios de focalización. ➤ Ampliación de los criterios de focalización. ➤ Reducción del Clientelismo
En la relación Público/ Privado	<p style="text-align: center;">El Financiamiento</p> <p style="text-align: center;">La Provisión</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Introducción de la participación del sector privado empresarial. ➤ Refuerzo de las ONG y/o Tercer Sector Introducción y/o refuerzo de: Programas de Transferencias monetarias.
En la naturaleza de los Programas Implementados		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Programas de tipo “productivo” (capacitación y crédito popular)
En la estructura institucional	<p style="text-align: center;">Sistema decisorio</p> <p style="text-align: center;">Sistema de financiamiento</p> <p style="text-align: center;">Sistema de Supervisión y control</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Descentralización del Poder decisorio y de Recursos ➤ Delegación Federativa de Funciones ➤ Ampliación e institucionalización de participación social (forma consultiva)

Fuente: Sonia Draibe. “A experiencia Brasileira recente de reforma dos programas sociais” en “Socialis. Reflexiones latinoamericanas sobre Política Social. Vol.5 Homo Sapiens”; Rosario, 2001.

En este caso, colocados en la estricta comparación, se cuele la asimetría por un aspecto que al menos nos deja el interrogante abierto. Hablamos de los marcos jurídicos regulatorios que pueden ser influyentes para orientar gestiones conjuntas. Tales marcos son de incumbencia territorial, pero su presencia puede dar lugar a un nuevo escenario que legitime los cuestiones de la agenda.

En rápida síntesis, Brasil transita por una reforma significativa que se inicia en la década del '80 (luego de un largo período fragmentado, discontinuo, e ineficaz de programas sociales), empieza a tomar forma a través de la Reforma Constitucional del año '88 y que se aprueba en 1993 dando lugar la Ley Orgánica de Asistencia Social que da lu-

gar a un conjunto de medidas decisivas:

- ✓ La extinción de la Agencia Federal que concentraba los recursos para ser reemplazada por la Legislación Brasileña de Asistencia.
- ✓ La instalación del Conselho Nacional da Assistencia Social y en 1996 del Fondo Nacional de Asistencia Social.
- ✓ La total descentralización, desde 1997 de los recursos federales a las instancias de los estados municipales.
- ✓ La instalación de un nuevo programa de transferencia monetarias para personas portadoras de deficiencias graves.
- ✓ La introducción en la agenda pública en 1994, y plasmada en 1995 de un programa de combate a la pobreza denominado Comunidades Solidarias, más recientemente denominado Comunidades Activa, en un esfuerzo de vínculos entre las organizaciones gubernamentales y las organizaciones civiles.

Sobre la base de los puntos anteriores recordemos la propuesta que hiciera Helio Jaguaribe ²⁶ a través de lo que denominó “Brasil 2000.Novo Pacto Social” el que se sustentara en cuatro requisitos:

- a) Modificación del perfil del sistema financiero productivo, encaminado a asegurar el pleno empleo;
- b) Modificación de la política agraria para promover una política de precios mínimos, a fin de facilitar el crédito y elevar la producción de la oferta mínima de alimentos;
- c) Elevar el nivel de educación y de capacitación profesional de la población, universalizando la educación básica. Para ello una red de Escuelas de Promoción Popular;
- d) Ampliación y equipamiento de los servicios sociales fundamentalmente en vivienda, servicio de agua potable, transporte, educación, salud, previsión y asistencia social.

Estos logros no significan que Brasil no contemple lo que el presidente electo Lula Da Silva, sostiene acerca de que hay que ocuparse de los 85. “millones de sufridos” (sic), lo cual insinúa la necesidad de un modelo de “universalidad con descentralización” que destrone el sesgo dual y excluyente (en la posición de Filgueiras), lo cual es obvio porque Brasil si bien cuenta con un modelo de descentralización que la Argentina no ha podido alcanzar, no significa que efectivamente haya erradicado sus deudas sociales, lo cual se traduce en los millones de sus habitantes que viven en la pobreza, o que sobreviven con un dólar diario. Todos sabemos que es una sociedad caracterizada por una profunda dicotomía entre una parte minoritaria de población que se integra a una moderna sociedad industrial y una parte mayoritaria, rural y urbana, que vive en condiciones de extrema pobreza. Con todo no deja de ser la octava economía mundial y apuntalar nuevos pactos sociales con herramientas jurídicas da lugar a sostener la democracia y cumplir con la ley.

2. -El Modelo Argentino

Como fue anticipada la experiencia federativa brasileña tuvo su repercusión en la Argentina, quedando ello demostrado en los primeros años de la década pasada, en la cual los gastos provinciales crecieron más rápidamente que los nacionales, por las transferencias de las prestaciones en salud y educación, entre otras, de la jurisdicción Nación

²⁶ Helio Jaguaribe y otros. “Brasil 2000. Para un novo pacto social”. Paz e Terra. 1986. 3ª Edición

a las provincias y municipios.

Esto último, merece algunos comentarios, por cuanto revela el cumplimiento de una de las metas de la reforma en la década de los '90 cual era la de afianzar los procesos de descentralización. No obstante estas estrategias analizadas desde los resultados revelan los severos efectos que recayeron en las provincias y los municipios, los cuales no sólo alcanzaron resultados favorables sino que tales políticas pueden ser revisadas a la luz de otras consecuencias. Es el caso de las fragmentaciones y/ o desarticulaciones que las políticas sociales muestran como una características que debe preocupar a quienes se ocupan de su diseño e instrumentación. Ello da marco a la sustentación de la tesis central de este estudio en tanto el refuerzo de las redes sociales como alternativas que se contrapongan a tales desarticulaciones. Ello induce a la consideración de nuevas opciones en materia de coparticipación para el cumplimiento de un real federalismo y otorgar al espacio local un protagonismo diferenciado.

Retomando el punto de partida de este apartado respecto de la ponderación que se le debe otorgar a los marcos regulatorios carácter integral, en la Argentina, ello es claramente visible por un amplio conjunto de instrumentos que se encuentran dispersos, fuertemente sectorializados, confirmando la ausencia de una estrategia de consenso y de interés social colectivo. Igualmente cabe la reflexión, que los derechos a la educación, al trabajo, al crédito, a la salud, al medio ambiente, son entre otros, derechos humanos, o sea los que se atribuyen a toda persona por el solo hecho de nacer y que han sido objeto de diversas declaraciones en el ámbito internacional y en nuestra Carta Magna con sus Art. 14, 14 bis, 42, 42, 43,74, inc.19 y 22. Desde ese lugar debería quedar afuera todo contrato social que tenga que ampararse en una Ley.

Lo que acontece es que es una sociedad que reúne un conjunto de individualidades que las concepciones unitarias de otrora aún no han sido erradicadas. Y esto se demuestra en el quehacer de la política pública.

Las formas institucionales de las políticas sociales argentinas se destacan por un modelo universal estratificado con énfasis en una protección social centralizada, que en la década de los '90 varió completamente en tanto las estructuras organizativas y al nivel de decisión que debía ser asumido. No obstante los intentos de cambios significativos a favor de mejorar los indicadores sociales, esto sin duda no respondieron a tales objetivos y el nuevo milenio encuentra al país sumido en una de sus crisis más severas. Crisis que por otra parte se asomaba en los afamados '90, lo cual quedaba reconocido en un documento de Siempre²⁷(1996) en el cual se afirmaba... “es evidente que el modelo económico generó un deterioro tanto relativo como absoluto de la situación distributiva. Después de la crisis recesiva, no sólo aumentó la distancia entre los hogares de diferentes estratos, sino que los ingresos reales de los sectores vulnerables cayeron en términos absolutos. El resultado de esta dispar evolución fue un sustantivo incremento de la desigualdad distributiva a niveles más regresivos que los existentes al principio de la década”...

Los cambios, arriba señalados, como expresión de este período, alcanza manifestaciones reales en determinados sectores. El Sistema de Seguridad Social y de Pensiones, reflejó distintas opciones respecto del traspaso de la administración desde el sector público al sector privado y de libertad permitida a los afiliados para elegir diferentes alternativas. Este sector concretamente se lo define por su cobertura mixta. Así, como

²⁷ SIEMPRO. En Fabián Repetto “Gestión Pública y Desarrollo Social en los noventa” Prometeo Libros. Bs. As. 2001.

señala Mesa Lago²⁸ (2001), las reformas estructurales de los sistemas de pensiones se definen por dos componentes: a) “el administrado por el sector público, con beneficios tales como impuestos generales cotizaciones que financian la pensión básica uniforme en el sistema reformado y en el componente público del mixto. También pensión complementaria a quienes optan por componente público del mixto. Pensión compensatoria a antiguos. Pensión asistencial a desposeídos y b) el administrado por el sector privado a quien opta por capitalización mediante contribuciones financiadas por AFJP”.

El otro sector alude al empleo, al cual no se lo puede dejar de relacionar con el anterior, ya que las mutaciones aludidas, incluso el debilitamiento del modelo corporativo dominante, deben ser vistos en el marco de los acontecimientos que se iban produciendo en el mercado laboral.

En este sentido, estábamos asistiendo, a la caída del patrón regulador, como diría Robert Castel, y con las consecuencias que ello trajo aparejado en las diferentes latitudes del planeta, también en la Argentina.

El modelo de flexibilización laboral que se impuso, no se acompañó de niveles mínimos de protección social que resguardaran derechos laborales elementales, como el previsible, un sistema de compensación por desempleo u otras redes de protección social.

Respecto del mantenimiento del criterio universalista, puede defenderse que tanto la Educación como la Salud, fueron los únicos sectores que sostuvieron una cobertura universal, que con los altibajos y circunstancias diversas que pueden desvirtuarla, aún así se mantienen en la actualidad. Un rápido balance para ambos sectores señala que los procesos de reforma iban introduciendo matices. Si de Educación se trata, los primeros atisbos de descentralización se dieron en la década del '70 en pleno dominio de las fuerzas militares. En ese momento las escuelas primarias comenzaron a ser derivadas a los gobiernos provinciales y aquella política se plasmó abiertamente hacia la última década del siglo. La Educación con la Ley Federal va a tener profundas transformaciones, las cuales aún siguen teniendo repercusión en toda la sociedad. Aludimos fundamentalmente a la Enseñanza General Básica y al Sistema Polimodal cuyos resultados todavía no pueden ser suficientemente evaluados.

El sector Salud y los cambios en él producidos pueden ser analizados desde el Seguro Nacional de Salud (período radical, 1983-1989) y la Política de reforma y Desregulación del Sistema de Salud con las reformas instrumentadas en las Obras Sociales y las empresas prepagas y la autogestión en el hospital público en los dos períodos de la gestión Menem (1989-1995 ; 1995-1999) En rápida síntesis, tal como lo afirma Domench, P.²⁹ (1997) “si bien el SNB no consiguió los objetivos universalistas de integración del sistema, probablemente uno de sus logros fue iniciar el debate aprovechando la apertura que ofrecía la democracia, revisándose el funcionamiento del sistema a través de la participación y manifestación de los intereses de cada sector involucrado...La política de desregulación y reforma retomó los problemas que persistían en el sistema desde otra concepción”. El resultado a la luz de los acontecimientos actuales fueron transformaciones que no tuvieron en cuenta la organización de la gestión como un aspecto central de las reformas, demostrándose ello en la falta de articulación entre demanda y acceso de atención, conjuntamente con la prestación del servicio, conduciendo a exacerbar las fragmentaciones existentes y desmejorando la calidad en todo el espectro sanitario.

El nuevo ciclo político que se iniciaba, tenía como objetivo una nueva gestión social

²⁸ Mesa Lago, Carmelo en “Equidad Desarrollo y Economía. Agenda Social. Tomo I. CEPAL/Alfaomega. Sgo. de Chile. 2001.

²⁹ Domench, Patricia. Políticas de Salud. Diferentes perfiles a partir de los cambios en el Estado”, en “Investigaciones sobre Estado, Políticas y Administración Pública”; Gustavo Blutman (comp). Instituto de Investigaciones Administrativas-Facultad de Ciencias Económicas. CBC.UBA. 1997.

inspirada en la construcción de una nueva ciudadanía, y se propuso realizar acciones sociales en pos de ayudar a las personas en situación de indigencia y exclusión, a la par que pretendía articular un espacio de consenso entre las distintas jurisdicciones y la sociedad civil para activar el desarrollo de organizaciones y la participación principalmente en el nivel local. Todas estas propuestas, caen luego en el vacío al interrumpirse abruptamente la presidencia del PTE. De La Rúa.

El modelo descentralizador dominante de esta última parte del siglo, como consecuencia de la propuesta derivadas del Consenso de Washington, dejan hoy severos interrogantes **¿descentralización o enmascaramiento de la exclusión social que el modelo provocaba?**

Esta pregunta no puede responderse por el momento. La sucesión de acontecimientos de los últimos dos años ha puesto en la agenda la prioridad de la acción social. No obstante su cumplimiento es un desafío cotidiano, ya que las estrategias pueden ser caracterizadas con relación a la emergencia y urgencias que demuestran los distintos sectores de la población, cuyo sesgo más distintivo es la profundización de las fragmentaciones sociales y la dificultad de articular un modelo de prestación que ofrezca señales más alentadoras.

Como fuera mencionado, las Políticas Sociales en la Argentina han tenido y tienen respaldo legal, sólo que de poco han servido ya que no podemos aludir a un modelo de protección social que se base en eficacia, eficiencia y mucho menos sostenibilidad. Los resultados se manifiestan en la inequidad imperante y la falta de confianza alterando con ello todo contrato social que se crea posible. En el cuadro siguiente se detallan algunas de las leyes sectoriales a las que estamos aludiendo.

POLÍTICAS SOCIALES SECTORIALES PRINCIPALES INSTRUMENTOS LEGALES

- ⇒ La Ley 23.013 o Ley Nacional de Empleo sancionada en 1991 creándose el Fondo Nacional de Empleo cerrando el ciclo en 1995, con la Ley de Promoción de Empleo.
- ⇒ La Ley 24.061 y la proyección del ejercicio presupuestario de 1992, dio lugar a la transferencia de 20 hospitales nacionales recomponiendo los sistemas subnacionales de salud , a la par que se ponía en marcha al Hospital Público de Autogestión Este proceso se inicia con el Acuerdo Federal sobre Políticas de Salud (MSAS y provincias) en el marco del Consejo Federal de Salud.(Decreto N° 578) También en el contexto de la gestión en Políticas de Salud en el Estado Argentino, los Programas Materno Infantil y Nutrición y el Programa Materno Infantil.
- ⇒ La Ley Federal de Educación N° 24.195 sancionada en 1993, la cual otorgó un nuevo marco al sistema educativo el cual además de ser descentralizado, conllevó un conjunto de medidas por todos conocidas de la ley Federal; se desprende el Plan Social educativo, dirigido a niños y jóvenes de sectores desfavorecidos. Con la Ley se consagra un Sistema Educativo Nacional con cuatro ciclos: Educación Inicial; General Básica; Polimodal y Educación Superior.
- ⇒ Ley de Educación Superior N° 24.521 que establece la finalidad programática de la educación superior: formación científica, profesional, humanística y técnica en el más alto nivel, contribuir a preservar la cultura nacional, promover la generación y el desarrollo del conocimiento en todas sus formas y desarrollar los valores necesarios para la formación de personas con principio éticos, de solidaridad social y democráticos.
- ⇒ Decreto 578/93 dicta las normas y establece mecanismos para la transformación de los hospitales públicos que apunten a mejorar su financiamiento y su capacidad de gestión¹.
- ⇒ Res. 744/2000 de la Secretaría de Culto del Gobierno Nacional ha instrumentado el Programa de "Coordinación entre el Estado y las organizaciones religiosas para la ejecución de la Políticas Sociales".
- ⇒ Decretos 108 /02 sustentando el Plan de Emergencia Alimentaria y el 565 /02 "Plan Jefas y Jefes de Hogar"
- ⇒ Ley PYMES, y la resolución 90/93 del Grupo mercado Común sobre política de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas del MERCOSUR, oportunidad que se presenta como vía de para obtener una ocupación digna y una protección social conforme a pautas de Derecho Humano.

Se podrían seguir enumerando diversos instrumentos legales, incluso en el caso de las Políticas, expuestas en este trabajo, la implementación de diversos programas para encarar la pobreza, no estuvieron desligados de las herramientas institucionales, pero la realidad de nuestros días nos devuelve el flagelo de la desnutrición y el hambre de nuestros niños. El gran desafío lo tenemos con la pronta promulgación de la ley contra el Hambre en Argentina.

Ahora bien la comparación de los dos estados en sus particularidades, nos otorga diversidades y estilos en los que no puede dejar de sostenerse que en ambos existió y existe la Ley. El punto es como ésta es cumplida. Y también somos cuidadosos de no caer en la falacia de que otorgado el instrumento se obtendrán las mejoras esperadas.

Los instrumentos, así lo entendemos, son para otorgar garantías. Garantías que finalmente quedan en quienes son los responsables de ejecutarla y de nosotros como ciudadanos en controlarlo.

Si se decide por políticas sociales armonizadas y profundas en el MERCOSUR, baste señalar la relevancia alcanzada en tal sentido por la Unión Europea. Lo interesante de estos comentarios se encuentran en el Libro Blanco de la Unión, el cual a partir de su afirmación en el Tratado de Niza (2000), se decide por lo que da en llamar la Nueva Gobernanza, la cual se inspira en el reconocimiento de la falta de logros desde el Tratado de Maastrich, por lo que se torna necesario una nueva institucionalidad. La misma se centrará en cinco principios básicos: Apertura; Participación; Responsabilidad; Eficacia; Coherencia cuyas características principales enunciaremos sintéticamente:

CINCO PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD EUROPEA

APERTURA. Las instituciones deberían trabajar de una forma más abierta. Junto con los Estados miembros, deberían desarrollar una comunicación más activa sobre la labor de la UE y sobre las decisiones que ésta adopta. Deberían asimismo utilizar un lenguaje que resulte accesible para el público en general.

PARTICIPACION. La calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas implican participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas. La participación depende esencialmente de la adopción de un enfoque integrador por parte de las administraciones centrales en la concepción y aplicación de las políticas de la UE.

RESPONSABILIDAD. Es preciso clarificar el papel de cada uno en los procesos legislativo y ejecutivo. Cada una de las instituciones de la UE deben explicar su acción en Europa y asumir la responsabilidad que le incumba.

EFICACIA. Las medidas deben ser eficaces y oportunas y producir los resultados buscados sobre la base de objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y en su caso, de la experiencia acumulada.

COHERENCIA. Las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. La necesidad de coherencia de la Unión es cada vez mayor: sus tareas son cada vez más complejas y la ampliación aumentará la diversidad; desafíos tales como el del cambio climático o la evolución demográfica rebasan las fronteras de las política sectoriales que han cimentado la construcción de la UNIÓN; las autoridades regionales y locales están cada vez más implicadas en las políticas comunitarias

4. - La Red Mercociudades. Una estrategia para acompañar el cambio.

4.1 - La Etapa Fundacional.

Movidas por la necesidad de vencer uno de los principales problemas del MERCOSUR, cual es la distancia entre los centros de planificación y ejecución de medidas y los habitantes de las ciudades, éstas últimas, precisamente dieron impulso a la creación del Red Mercociudades, tomando la V Reunión de Alcaldes de la Subregión Cono Sur de la UCCI (Unión Ciudades Capitales Iberoamericanas), realizada en Asunción del Paraguay, el 7 de marzo de 1995, para su creación.

A través de la Declaración de Asunción y los votos de los Intendentes de Asunción, Montevideo y representantes de Brasilia, Río de Janeiro, Buenos Aires y Santiago de Chile se le dio origen a esta Red. Son bases constitutivas de la Declaración de referencia avalar que las ciudades atraigan inversión, generen empleo, renueven sus bases productivas, aspectos todos que conciben un nuevo modelo de desarrollo urbano y con él un rol diferente de gestión municipal. Merece ser señalado que la Red Mercociudades va a tener dos propósitos fundamentales: por un lado entender al MERCOSUR no sólo como un espacio económico, social y político ampliado, sino como una opción estratégica de la política externa mediante el establecimiento de Unidades Temáticas. Por otra parte contemplar en su constitución lo que se venía vislumbrado respecto del protagonismo que debe tener la municipalidad en torno de su vinculación con la comunidad, sus habitantes y el espacio físico en el que se inserta.

Posterior a la Declaración de Asunción, el 12 y 13 de julio del mismo año se formalizó el Compromiso de Porto Alegre en el cual se conformó el temario tentativo a la Convocatoria de la I Cumbre y la constitución de Unidades Temáticas, cada una de ellas a cargo de una ciudad diferente. La I Cumbre fue convocada para el 10 y 11 de noviembre de 1995 en Asunción. En dicha Cumbre y con la participación de Intendentes, Prefeitos y Alcaldes conjuntamente con las reuniones temáticas, se materializaron el Acta de Sesión de la Cumbre y el Acta Fundacional de Mercociudades, creando en consecuencia la entidad Mercociudades, se designaron las ciudades coordinadora por temas y se eligió a Asunción como Sede Ejecutiva. Dicha Sede tendría una duración anual y sería rotativa tal como lo muestran las sucesivas CUMBRES que se mencionan a la par que son citados los documentos surgidos de las mismas:

4.2. - Organización de La Red Mercociudades y situación actual

La Red Mercociudades se constituye por una Asamblea que Conforman los Jefes de Gobierno de las ciudades miembros, un Consejo del que participa un representante de cada Jefe de Gobierno, Una Secretaría Ejecutiva

<p>I CUMBRE de ASUNCION. Declaración de Asunción. Acta Fundacional 1995. II CUMBRE de PORTO ALEGRE, 1996. Acta de la II Cumbre de Porto Alegre. III CUMBRE, CORDOBA, 1997. Declaración de la III Cumbre IV CUMBRE de MONTEVIDEO, 1998. Declaración IV Cumbre de Montevideo. Acta de IV Cumbre de Montevideo. V CUMBRE de BELO HORIZONTE, de 1999. Declaración y Acta de la V Cumbre Belo Horizonte. VI CUMBRE de ROSARIO, 2001. Declaración y Acta VI Cumbre. VII CUMBRE de VALPARAÍSO, 2001. Declaración VII Cumbre; Acta de la VII Cumbre de Valparaíso. VIII CUMBRE de Asunción, 2002. Declaración VIII CUMBRE de Asunción; Acta VIII Cumbre de Asunción.</p>

cuya sede se establece por un año en una ciudad electa en Asamblea, una Comisión Directiva conformada por la ciudad anterior, la actual y futura sede de la Secretaría Ejecutiva y las Unidades Temáticas que desarrolla temas específicos.

ORGANIZACIÓN DE LA RED MERCOCIUDADES

<u>ASAMBLEA GENERAL</u>	<u>CONSEJO DE MERCOCIUDADES</u>
<p>Órgano máximo de deliberación y Dirección de la Red. Está conformada por los jefes de Gobierno de las ciudades asociadas, electos democráticamente. Se reúnen ordinariamente, pro convocatoria de su presidente una vez al año durante el mes de Septiembre, momento en el que son Electos los miembros del Consejo, el titular de la Secretaría Ejecutiva y los titulares de la Unidades Temáticas; o extraordinariamente por convocatoria de los socios de la red.</p>	<p>Es el Órgano superior de administración. Se compone de dos ciudades de cada país miembro del MERCOSUR y por una ciudad de cada país asociado. La Secretaría Técnica integra el Consejo de Mercociudades y las ciudades integrantes tendrán mandato de un año.</p>
<u>COMISIÓN DIRECTIVA</u>	<u>UNIDADES TEMATICAS</u>
<p>Órgano de apoyo a la Secretaría Ejecutiva (SE). Se conforma por la ciudad que ha sido nominada para ejercer la SE y por la ciudad que tendrá dicha nominación cuando cese esta última. La SE es la instancia responsable para coordinar los trabajos del Consejo de la Red, su registro y divulgación respectiva. Los recursos para el funcionamiento de la SE dependen de la ciudad que sea responsable de su función en el período que corresponda.</p>	<p>Son las instancias a través de las cuales se desarrollan temas específicos y de interés para la Mercociudades. Tales temas quedan a cargo de las respectivas ciudades integrantes de la red. Es de competencia de la UT:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Formular y proponer en el área temática de competencia políticas comunes para ser propuestas al ORGANO MERCOSUR ▪ Promover la investigación y divulgación de experiencia inherentes a la UT de competencia. ▪ Promover espacios de discusión sobre los temas de interés para alcanzar intercambio y en el seno de la red. ▪ Preparar un banco de datos sobre un tema que se acuerde entre los integrantes de la red.

Las Unidades Temáticas

Como ha quedado establecido por el Estatuto de Mercociudades en su Sección V, las Unidades Técnicas o Temáticas “constituyen instancias responsables por el desarrollo de temas específicos de Mercociudades”. Sus funciones son: i) formular y proponer dentro de su área temática, políticas comunes a ser sugeridas en el ámbito del MERCOSUR; ii) promover investigaciones y divulgar las experiencias desarrolladas en las distintas ciudades del mundo; iii) promover eventos de discusión acerca del tema de su responsabilidad, buscando obtener propuestas para ser definidas y difundidas por la Red, y iv) preparar un Banco de Datos con las informaciones acerca de los temas coordinados.

**CIUDADES COORDINADORAS DE UNIDADES TEMATICAS
DESDE SEPTIEMBRE DE 1998**

Unidades Temáticas	IV Cumbre 1998	V Cumbre 1999	VI Cumbre 2000	VII Cumbre 2001	VIII Cumbre 2002
	Montevideo	B. Horizonte	Rosario	Valparaíso	Asunción
Autonomía y Gestión	La Plata	Bahía Blanca	Mar del Plata	Paysandú	Paysandú
Ciencia y Tecnología	Río de Janeiro	Río de Janeiro	Río de Janeiro	Río de Janeiro	Río de Janeiro
Cooperación Internacional	Porto Alegre	Valparaíso	Valparaíso	Porto Alegre	Buenos Aires
Cultura	Córdoba	Porto Alegre	Florianópolis	Florianópolis	Juiz de Fora
Desarrollo Económico	Mar del Plata	Mar del Plata	Córdoba	Córdoba	Santo André
Desarrollo Social	Montevideo	Montevideo	Rosario	Rosario	Rosario
Desarrollo Urbano	Tucumán	Malvinas Argentinas	Malvinas Argentinas	Malvinas Argentinas	Malvinas Argentinas
Educación	Buenos Aires	Buenos Aires	Buenos Aires	Concepción	Quilmes
Género y Municipio	Montevideo	Montevideo	Buenos Aires	Buenos Aires
Medio Ambiente	Concepción	Concepción	Porto Alegre	Sao Paulo	Sao Paulo
Planificación estratégica	Rosario	Rosario	Bahía Blanca	Bahía Blanca	La Plata
Turismo	Florianópolis	Florianópolis	Belo Horizonte	Belo Horizonte	Porto Alegre

Fuente: www.montevideo.gub.uy/merc_ut.htm

**CIUDADES DE RECIENTE INCORPORACIÓN
A LA RED EN CARÁCTER DE MIEMBROS PLENOS**

ARGENTINA: San Isidro; Morón, La Matanza, Olavarría, San Fernando del Valle de Catamarca.

BRASIL: Mauá; Río Grande; Sao Carlos; Uberlandia

CHILE: Calama; Rancagua

PARAGUAY: Capiatá; Villeta

Retomando la tesis que nos propusimos en este acápite, la somera descripción realizada anteriormente, nos coloca ante un modelo estrategia regional que, por un lado, se relaciona con lo planteado en los primeros apartados de este informe, en tanto una revisión al concepto de regionalismo. Desde ese punto de vista, la integración de las ciudades en Red, es una invitación a revisar el espacio regional desde otro ángulo, tal como es explicado en los argumentos fundacionales. Asimismo las condiciones económicas imperantes en el ámbito mundial, hace necesario comprender como operan las decisiones “macro” sobre los niveles locales. Una respuesta a la globalización ha sido la integración regional. Las ciudades no pueden permanecer ausentes de esos bloques ya que en ellas

encuentran mayor repercusión las medidas regionales.

La Red se ha comprometido desde sus Declaraciones (VI Cumbre de Rosario, 2000) a ofrecer un aporte específico al MERCOSUR, en materia de Política Social tomando la proximidad de los municipios a la vida cotidiana de sus condiciones de vida y problemas sociales.

El impulso sinérgico, lo expresa en la continuidad de su gestión y en la ampliación del número de miembros, tal como lo revelan los últimos datos que se mostraron en este mismo capítulo. Todo ello, si bien no muestra contundencia de lo sugerido como tesis de análisis, sin embargo puede ser vista como punto de referencia para sumar nuevas evidencias, en este caso desde los propios protagonistas, aspecto que oportunamente será efectivizado.

Ciertamente, quedan interrogantes y hasta evidencias que las brechas entre las declaraciones y las realizaciones, tienden más a profundizarse que a superarse. La evidencia que mueve a hacernos preguntas en tal sentido es la fragilidad de las estrategias de articulación, la fuerza de la fragmentación que se ha recrudecido, en la Argentina de los dos últimos años, especialmente, la propia vulnerabilidad de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad en su conjunto para actuar a favor de políticas integradas y sostenidas, las propias acciones de las instituciones gubernamentales que no se atreven a dejar atrás los modelos de planificación e instrumentación de políticas normativas, recurrentemente clientelares, para reemplazarlas por gerencias activas con proyección estratégica. La clave a revertir esta situación, según señala Bitar,³⁰ (2002) está en el territorio local, en sus gobiernos, en sus efectores, en sus beneficiarios, y en la gestión asociada que estos puedan llevar adelante bajo la firme decisión política de que sea su territorio el factor ordenador de las políticas que en él se ejecuten de acuerdo con las estrategias identificadas”.

Los objetivos propuestos desde este espacio supramunicipal, aún con las limitaciones que la articulación intermunicipal significa, puede orientarnos hacia un futuro más próspero en lo que al perfil de una nueva institucionalidad se refiere.

³⁰Bitar, Miguel Anselmo “El Territorio Local”. Observatorio Social. AAPS. Bs.As.Nº 9. Mayo 2002.

5.- Cumplimiento de los Objetivos

El estado de avance de esta etapa del proyecto permite anunciar algunas conclusiones preliminares que se relacionan con el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Sobre tal cuestión puede señalarse:

- a) Se ha producido un importante avance en la comparación del diagnóstico social entre los dos bloques regionales. En tal sentido huelga señalar que el grado de desarrollo de la Unión Europea en tanto indicadores sociales y económicos no dan lugar a hallazgos de ninguna naturaleza. Asimismo los 12 años de vigencia del MERCOSUR respecto de lo más de 50 que presenta la Unión Europea, permite prever todavía más de dos décadas, para alcanzar los avances que esta última tiene. No obstante deben subrayarse las potencialidades que el MERCOSUR presenta en tanto poseer entre los países miembros a la Argentina y Brasil, en particular este último que como es sabido representa la 8° economía del mundo y de encaminarse favorablemente en sus nuevas gestión aventura un porvenir satisfactorio. Respecto de Argentina en los últimos dos años ha traspasado la crisis más profunda de su historia, lo cual, también, en la nueva etapa de gobierno, que se inaugura, permite esperar mejores perspectivas. Por su parte las crisis de los dos pases nombrados no es diferente de las de los otros miembros que en el conjunto dan cuenta del estancamiento de la región lo cual pone como fecha de estancamiento el año 1997, sin recuperación efectiva desde la fecha hasta la actualidad.
- b) El capítulo que enmarca la investigación, acerca de las connotaciones que se encuentran en debate, y que refieren a una base de conceptos como región; regionalismo; regionalismo abierto; otros, fueron tratados en un contexto de evidencias que se presentan en el ámbito de las dos regiones. Este es un capítulo que si bien está sujeto a revisiones y mayor ajuste teórico, igualmente da pautas para que en la siguiente etapa del proyecto se pueda avanzar en la contrastación de las hipótesis propuestas, lo cual exigirá un trabajo de campo que se orientará a indagar acerca de las actitudes que decididores administrativos, políticos, intelectuales, que puedan estar involucrados con el tema.. Más aún si se tiene en cuenta el último informe del BID “Nuevas Fronteras”, que toma como eje central del análisis la perspectiva de la región en torno de nuevos escenarios para consolidar la integración, será una fuente de insumos para mejorar lo alcanzado
- c) A partir del tratamiento de lo que se ha dado en llamar la “subregionalización” la investigación produjo un ajuste a sus hipótesis iniciales a fin de ubicar en el contexto arriba señalado a la Red Mercociudades. La misma se la considera, además de su involucramiento como un actor a ponderar en los nuevos espacios decisionales, como un potencial articulador con instancias del espacio local para que desde ese lugar se tenga mejor información para la instrumentación de las dimensiones sociales.
 - Sobre estas últimas el estudio abarca una caracterización comparada

de los modelos de gestión de los países del MERCOSUR, tomando como referencia dos supuestos:

- *La integración regional sostenida en estrategias comerciales ha profundizado las asimetrías entre los países miembros provocando un escenario cruzado por contradicciones en tanto crecimiento económico y aumento de sus vulnerabilidades sociales.*
- *La Institucionalidad de marcos jurídicos regulatorios pueden ser influyentes para orientar decisiones conjuntas. Tales marcos son de incumbencia territorial, pero su presencia puede dar lugar a un nuevo escenario que legitime las cuestiones de la agenda regional.*

El tratamiento de las consideraciones anteriores, si bien se encuentran en un tratamiento preliminar, igualmente por estudios anteriormente realizados y por los relevamientos de corte secundario efectuados, no escapa a la ratificación del primero de los enunciados. El MERCOSUR ha visto deteriorado su cuerpo social y tampoco se pueden arriesgar datos que muestren significación de sus logros comerciales. El proceso de estancamiento se ha profundizado independientemente de fugaces datos favorables sobre algún sector.

En lo que respecta al segundo enunciado la formalidad orgánica jurídica establecida en Brasil a través de la Ley Orgánica de Asistencia Social, constituye un paso que otorga alto valor público a las Políticas Sociales sobre todo para garantizar la continuidad de las mismas. En tal sentido la Argentina se revela, con una mayor dispersión, no por ausencia de garantías legales, sólo que las mismas no tienen un enfoque integrador.

BIBLIOGRAFIA

Belmartino, Susana; Levín Silvia; Repetto, Fabián. “ Políticas Sociales y derechos Sociales en la Argentina: Breve Historia de un Retroceso” . Socialis. Reflexiones Latinoamericanas sobre Política Social. Homo Sapiens Ediciones. Volumen 5. Rosario. 2001.

Bertossi, Roberto F. “Algunas reflexiones en torno a Políticas Sociales”.- EDIAR. Sociedad Anónima Editora; Bs. As. 2001.

BID. Informes y Anuarios Estadísticos. 2001.

Bianchi, P.; “Construir el Mercado”; UNQ, 1997, Quilmes, Argentina.

Bitar, Miguel Anselmo “El Territorio Local”. Observatorio Social. AAPS. Bs.As. N° 9. Mayo 2002.

Bouzas R.; French, Davis; “La Globalización y la gobernabilidad de los países en desarrollo” en Revista de la CEPAL , Número extraordinario. 1998. Chile.

CEPAL .Anuario Estadístico de América Latina y Caribe 1998

Ciccolella, P. ; Fernandez Caso, M.V.: “Las condiciones actuales para la integración en América Latina. Perspectivas e interrogantes del MERCOSUR” en “Modelos de integración en América Latina”; Ciccolella, Laurelli y Rofman. Centro Editor de América Latina, Argentina 1993.

Di Filippo A.; R. Franco ¿“Qué modelo de integración regional puede contribuir a un desarrollo con equidad?”. Socialis. Reflexiones latinoamericanas de Política Social. Vol.3. Homo Sapiens Ediciones. Rosario. 2000.

Domench, Patricia. “ Políticas de Salud. Diferentes perfiles a partir de los cambios en el Estado”, en “Investigaciones sobre Estado, Políticas y Administración Pública”; Gustavo Blutman (comp). Instituto de Investigaciones Administrativas-Facultad de Ciencias Económicas. CBC.UBA. 1997.

Draibe, Sonia; “A experiencia Brasileira recente de reforma dos programas sociais” en “Socialis. Reflexiones latinoamericanas sobre Política Social”. Vol.5 Homo Sapiens; Rosario, 2001.

Gretschmann, Klaus; “Cohesión económica y social: ¿Requisito previo indispensable para una Integración Regional Exitosa?”. CEFIR. 1996.

Informe Argentino de Desarrollo Humano. del H. Senado de la Nación. Buenos Aires. 2000.

Jaguaribe, H. y otros.”Brasil 2000. Para un novo pacto social”. Paz e Terra. 1986.

3°Edición

Kahley, Miles: "El nuevo regionalismo y sus instituciones", ISEN.GEL. 1997.

Mesa lago, Carmelo en "Equidad Desarrollo y Economía. Agenda Social". Tomo I. CEPAL;Alfaomega. Sgo. de Chile. 2001

Mundi-Prensa;Eurostat; "Europa en Cifras.Conocer la Unión Europea" 1999; 5° Edición .

Quintar, A. "Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas", Punto Sur, 1989. Buenos Aires.

Rofman, A.; "Las economías regionales a fines del siglo XX"; Ariel, 1999.

Unión Europea. "La Gobernanza Europea. El Libro Blanco". Oficinas de publicaciones. Luxemburgo. 2001.

SIEMPRO, en Fabián Repetto "Gestión Pública y Desarrollo Social en los noventa" Prometeo Libros. Bs. As. 2001.

www.montevideo.gub.uy/merc_ut.htm