

La integración y el desarrollo de las regiones de los países de la Unión Europea y América Latina

En América Latina la reciente globalización se enmarca fundamentalmente en un modelo de liberalización económica. Este restringido marco de acción y pensamiento es una de las razones por las cuales sus procesos de integración no se han consolidado. Ante una nueva agenda en las relaciones entre Europa y América Latina, en este ensayo se reflexiona sobre la necesidad de que los bloques subregionales latinoamericanos profundicen su integración con la adopción de políticas estructurales, y paralelamente construyan con el megabloque europeo una agenda que vaya más allá de lo comercial.

Jaime Acosta Puertas

Las políticas y los fondos estructurales han sido pensados para reducir desequilibrios o atacar problemas igualmente estructurales de las economías de menor desarrollo en la integración entre países, siendo el paradigma la experiencia europea. Pero también se pueden pensar estos instrumentos para integrar distintos procesos hacia un multilateralismo más abierto e interdepen-

Jaime Acosta Puertas: director del Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo, Creset, Bogotá; @: <jacreset@colomsat.net.co>.

Nota: Este ensayo se deriva de un trabajo más extenso realizado para el proyecto BID - ORIT sobre globalización y mercados laborales, presentado en la ciudad de Brasilia en octubre de 2003. Su enfoque ha sido revisado y adaptado al tema de esta publicación.

Palabras clave: políticas de desarrollo, regiones, procesos de integración, Unión Europea, Comunidad Andina de Naciones, Mercosur, América Latina.

diente. América Latina, en sus distintos experimentos de integración comercial subregional, ha tenido dificultades para profundizar sus iniciativas, integrar procesos y estructurar agendas promisorias con bloques más poderosos, por ejemplo con la Unión Europea. El debate al respecto sigue abierto: no se sabe si las crisis nacionales han afectado la integración o si la integración no se ha asumido con la robustez política requerida para contribuir a la solución de las crisis nacionales: un círculo vicioso.

De igual manera, la velocidad de las dinámicas globales permite preguntarse si la linealidad que la teoría señala para la integración es igualmente válida para todo proceso, o si es el momento de pensar de manera heterodoxa la compleja interdependencia planetaria en un contexto de crecientes desequilibrios. Si se sigue asumiendo como la senda más válida la secuencia que hasta ahora parece lógica, es posible que la intensidad de las integraciones deba tener otro ritmo: unos procesos tendrían que desacelerarse para «esperar» a que otros se pongan al día, lo cual es impensable. Así, parece conveniente explorar nuevas modalidades para contribuir a que las principales dinámicas latinoamericanas (Comunidad Andina de Naciones, Mercado Común del Sur, etc.) aceleren su evolución, se cohesionen y se integren entre ellas para que sean más compatibles con aquellas que avanzan de manera más vigorosa y consistente como la UE.

Hace pocos años era fácil hablar de una propuesta latinoamericana. Pero ahora el subcontinente está fraccionado y una apuesta común parece lejana. Esto lo muestran las negociaciones del ALCA, las dificultades para integrar la CAN con el Mercosur, la CAN con los procesos de América Central y el Caribe, y el prematura e inexplicablemente abandonado proceso del Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela). Esta disgregación, antes que cohesión, no puede desconocerse a la hora de pensar en un calendario de acciones con la Europa unida.

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre la adopción de políticas estructurales y de un fondo para el desarrollo de las regiones de la CAN y del Mercosur, como una propuesta para la nueva agenda de relaciones entre América Latina y la UE, la cual debe basarse tanto en liberalizar los intercambios comerciales, las relaciones interculturales, como en una asociación estratégica para el desarrollo económico y social. En la primera sección se reflexiona sobre la importancia de adoptar políticas y fondos estructurales para consolidar procesos de integración; en la segunda, se hace una lectura de las políticas y de los fondos estructurales para el desarrollo de las regiones en la UE, como referencia para América Latina; y en la tercera, se esboza una política y un fondo para el desarrollo de las regiones suramericanas y su relación con la nueva agenda UE-AL.

Políticas y fondos estructurales en los procesos de integración: lo que le falta a la integración en América Latina

La adopción de instrumentos estructurales contribuye a aprovechar las oportunidades de la globalización y a revertir efectos negativos que la liberalización comercial y la inserción a los mercados mundiales pueda generar sobre diferentes grupos sociales y territorios. Asimismo, son herramientas para un desarrollo más equilibrado entre regiones y para la construcción de sociedades incluyentes que aporten a su cohesión económica y social.

Algo más que libre comercio. En la mayoría de los países latinoamericanos, el modelo de sustitución de importaciones no evolucionó como hubiera sido deseable y más bien derivó en una inercia perversa de encierro y distanciamiento de las dinámicas mundiales, pues no se aprovecharon las condiciones favorables de crecimiento de la economía y del comercio mundial. De esta manera, no se logró la suficiente cohesión de las sociedades, la transformación de sus sistemas técnico-industriales, ni se progresó lo deseable en la generación de un pensamiento estratégico y prospectivo producto de la construcción de un orden institucional. Por estas y otras razones, muchos logros estructurales desaparecen en los años 90 del siglo pasado con la adopción del modelo de liberalización. Sin embargo, con el nuevo «modelo» se cometen los mismos errores que antes, pues no se parte de concertar una visión de desarrollo y una planeación de largo plazo para la reestructuración de los Estados y de las economías (Acosta Puertas). No existen pruebas convincentes de que la apertura, en el sentido de reducir barreras al comercio y al flujo de capitales, produzca sistemáticamente resultados, si no está acompañada de acciones adicionales para mejorar el bienestar y la prosperidad de los ciudadanos y de los países como un todo. La lección de la historia es que los países y territorios exitosos desarrollan sus propias marcas de capitalismo nacional, como lo evidencia la experiencia europea, algo que no han logrado nuestras sociedades a pesar de los resultados relativos de pocos países y territorios.

Todas las acciones apuntan a lograr la mayor cohesión económica y social.

Dentro de este propósito, está la reducción de los desequilibrios de los países más rezagados y de las regiones más atrasadas

Las regiones: plataformas de la globalización y de la integración. El proceso de globalización está generando un incremento de la competencia entre las empresas, pero esta competencia depende del entorno social, productivo e institucional

en el que se produce y que al mismo tiempo lo condiciona: el territorio, como principal receptor de los efectos de la globalización y el principal emisor de respuestas a sus retos (Brugué Quim et al.). Por eso, el interés por el desarrollo de políticas económicas regionales enfatiza la necesidad de comprometerse con la globalización mediante políticas de inversiones internas activas, esfuerzos por abastecerse de infraestructuras básicas, apoyo a las industrias y empresas de exportación competitiva a escala internacional, y programas para incitar al empresariado a la innovación y al aprendizaje (Ash/Nigel).

Descentralizaciones fiscales insuficientes y un inexistente ordenamiento territorial entre los países latinoamericanos y al interior de sus distintos bloques subregionales (CAN, Mercosur, MCCA) no ayudan a mejorar la cantidad y la calidad del comercio, puesto que las plataformas competitivas de los países en su mayoría tienen escasos niveles de autonomía para el desarrollo endógeno, y la carencia de un ordenamiento territorial basado en factores de desarrollo, cercanía y especialización, no facilita reducir desequilibrios interterritoriales ni constituir plataformas binacionales, multinacionales y transfronterizas competitivas.

Se puede convenir que la competitividad regional depende básicamente de cuatro factores (Soler): 1) el grado de actividad creadora e innovadora; 2) la estructura de la actividad económica (más servicios, menos agricultura o mejor agricultura, más industria); 3) la facilidad de acceso de las regiones medida por el índice de perifericidad, que incluye los efectos de las diferencias en la dotación de infraestructura de conectividad física y virtual; y 4) la calificación de los recursos humanos.

Así las cosas, además de la existencia de un contexto general favorable de políticas macro a la innovación, la creación de ventajas competitivas dinámicas exige aplicar mesopolíticas de Estado con efectos directos en el desarrollo de las regiones de los países: política industrial, de innovación e investigación, desarrollo regional, entre otras. Al tiempo que se produce una mejora sistemática del nivel meso nacional, ganan importancia políticas regionales autónomas para el desarrollo de los *clusters* regionales y locales, pues los países fuertes en materia de innovación y competitividad desarrollan grupos regionales de comercio e integración cuyo resultado es la formación de sistemas interconectados en los que las industrias colaboran de modo intensivo sobre la base de la división del trabajo.

Relacionado con lo anterior, pontificar sobre la sociedad del conocimiento sin esfuerzos consistentes y selectivos en ciencia y tecnología, se traduce en un ma-

yor rezago global de cada sociedad y del bloque tecnoeconómico respectivo, por cuanto la agregación de valor a los flujos de intercambio es escasa, incidiendo en la calidad y simetría del comercio y en su dinámica de diversificación, crecimiento y expansión. Los países y territorios que no desarrollan ventajas competitivas se convierten en «casos sociales dentro de la economía y la sociedad mundial». A diferencia de los países, las regiones compiten en el mercado internacional por bienes y servicios a partir de ventajas absolutas, y no tanto de ventajas comparativas.

La importancia para el desarrollo de las políticas y fondos estructurales. La implementación de políticas estructurales y de un fondo estructural que contribuya a reducir desequilibrios entre los países y al interior de éstos, son instrumentos indispensables, más no únicos, que representan desafíos a los Estados, territorios y al proceso de integración. Veamos por qué:

a) Las acciones estructurales que se orientan desde el corazón de la institucionalidad de la integración, son de carácter general y apuntan a cohesionar el proceso común en campos que se añaden a los que emprenden cada uno de los países. De esta manera, las acciones comunitarias son complementarias y no la solución a los problemas de cada nación.

b) Si la CAN se conforma en 2005 como mercado común; si el Mercosur se orienta hacia la conformación de políticas estructurales; y dado que ahora los dos bloques apuntan a un acuerdo de libre comercio, también pueden avanzar en una agenda estratégica para el desarrollo. Si estas iniciativas configuran una senda estructural común, puede ser un componente de la agenda de asociación con la UE.

c) Si la integración y el libre flujo de bienes y servicios se origina en ámbitos concretos, los instrumentos comunitarios deben tener orientaciones claras para las regiones, y a su vez éstas deben ser comprensivas de los esfuerzos propios que deben hacer, propugnando por su mayor



autonomía. Avanzar en esta dirección crearía condiciones para acciones puntuales de acuerdos estratégicos entre regiones latinoamericanas y europeas.

En la siguiente sección se presentará un panorama de políticas estructurales europeas y del fondo para el desarrollo de las regiones (Feder), como una contribución a la reflexión en nuestros países a fin de aprender de esa experiencia con el objetivo de instrumentar mecanismos acordes a sus singulares condiciones, pues ninguna experiencia se puede replicar.

Políticas y fondos estructurales en la Unión Europea

Todas las acciones apuntan a lograr la mayor cohesión económica y social. Dentro de este propósito, está la reducción de los desequilibrios de los países más rezagados y de las regiones más atrasadas, por ello se han adoptado distintos fondos estructurales como complemento a las políticas de desarrollo de los países y territorios.

La política europea de regiones y el fondo estructural para las regiones. En el Tratado de Roma no existía ningún título dedicado a la política regional comunitaria, que no aparecerá sino hasta 1986 con el nuevo Tratado o Acta Única, no obstante que desde 1956 se preveía la creación de organismos y políticas de clara trascendencia regional, como las políticas agrícola y de transporte, la creación del Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Social Europeo. Esto se debió a que se consideraba que los desequilibrios regionales eran una herencia de cada Estado miembro, por lo tanto su corrección era de su responsabilidad; en consecuencia se asumía que la integración generaría un crecimiento generalizado que incluiría a las regiones atrasadas (Landabaso Álvarez).

En 1965 aparece la primera comunicación de la Comisión de la Comunidad Europea sobre política regional, que advierte sobre la necesidad de anticipar problemas de «reconversión regional». Tres años más tarde, en 1968, se creó la Dirección General de Política Regional. Posteriormente, en 1972, en la Conferencia de jefes de Estado (realizada en París), se decidió que para reforzar la Comunidad era necesario definir una verdadera política regional. Con ese objetivo la Comisión elaboró en 1973 el informe Thompson, el cual concluye diciendo que «...si bien se ha logrado el objetivo de la expansión económica, el equilibrio a nivel regional no se ha conseguido» (Landabaso Álvarez). En 1975 se creó el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder), que significó la institucionalización de la actuación comunitaria en la política regional. La extensión de la CEE a tres países mediterráneos (España, Grecia y Portugal) en 1986,

incrementó la heterogeneidad de la Comunidad, duplicándose el número de regiones menos avanzadas, por eso, en 1988 se decide la primera reforma de los Feder (vendrían otras en 1993 y 1999). Posteriormente, en 1993, en el Tratado de Maastricht, se crea el Comité de Regiones, como un organismo consultivo no vinculante (Gauthier).

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Este mecanismo tiene como objetivo reforzar el potencial económico de las regiones menos favorecidas, así como apoyar los ajustes estructurales para el desarrollo y fomentar el crecimiento y el empleo duradero, a través de la financiación de inversiones productivas e innovadoras, proyectos de infraestructura y medidas para desarrollar el potencial económico de la región. Es conveniente ver su derrotero.

En la primera etapa (1975-1987), se financiaron iniciativas en todos los Estados que entonces constituían la Comunidad Económica Europea de los 9¹. La intervención de los Feder se multiplicó por 13 entre 1975 y 1987. Las acciones se efectuaron fundamentalmente en el marco de los programas y proyectos de la política de regiones, y se centraron en dos grandes objetivos: desarrollo industrial y nuevos servicios e infraestructura de comunicaciones.

La segunda fase (1988-1993) fue de relanzamiento de la Política Regional. Tras la adopción del Acta Única en 1987, a partir de 1988 se decide incrementar los esfuerzos para las regiones menos prósperas, triplicando los recursos respecto al periodo previo y destinando 75% de los Feder a las regiones situadas por debajo de 75% de la media europea de renta por habitante (Gauthier). También se proveyeron recursos para las regiones cuyos sistemas productivos industriales no habían evolucionado según el nuevo paradigma del sistema técnico-industrial.

En la tercera fase (1994-1999) se refuerza la solidaridad comunitaria. Se buscaba afianzar la política de regiones, incrementado sustancialmente el presupuesto de los fondos estructurales hasta ubicar su participación en 35% del presupuesto comunitario. En la distribución de estos recursos, se triplicaron los asignados a las regiones de menor desarrollo, y más que duplicaron los dirigidos a la reconversión de zonas industriales y áreas rurales desfavorecidas; además se incluyeron por primera vez recursos para estimular acciones innovadoras en todos los territorios e incursionar en los temas de la sociedad del conocimiento (Gauthier). Tal vez lo más importante en el marco específico de las transformaciones de la política regional de la UE, y de los Feder, sea la evolución de un

1. Incluyendo aquellos en etapa de transición para su vinculación plena: España, Grecia y Portugal.

enfoque regional a uno transfronterizo e interregional, primero, a través del Interreg II. Luego la integración regional europea continuó evolucionando, hasta derivar a finales del siglo pasado en la Estrategia Territorial Europea (ETE) mediante la cual se hizo un ordenamiento del territorio, insumo importante para el diseño del programa Interreg III, cuando el mapa territorial de la UE se estructuró en ocho tipos de regiones.

Cuadro 1

Intervenciones de los Fondos Estructurales (2000-2006)

Objetivos	Zonas elegibles	Euros
Objetivo 1	Regiones en vías de desarrollo	127,50
Objetivo 2	Regiones con dificultades estructurales	19,70
Objetivo 3	Adaptación y modernización de políticas y sistemas de educación, formación y empleo	24,05
Iniciativas comunitarias	Interreg, Equal, Leader	9,75
Otras intervenciones	Sostenibilidad transitoria	11,14
	Acciones innovadoras y otras nuevas acciones	2,87
Fondos de cohesión	Italia, Grecia, España y Portugal	18,00
Total		213,00

Fuente: Eurostat (tomado de Gauthier).

En la cuarta fase (2000-2006), se aplica la Nueva Política Regional. El Consejo Europeo celebrado en Berlín en 1999 definió un nuevo marco para la política regional y el financiamiento de los Fondos Estructurales regionales. En esta vigencia los esfuerzos se concentran en tres grandes objetivos (v. cuadro 1). Se espera que los recursos liberados para el periodo tengan un efecto propulsor sobre la inversión y permitan alcanzar en 2006 un aumento del nivel del PIB, en términos reales, de aproximadamente 6% en Grecia y Portugal, 2,4% en España, y 4% en los Estados federados del Este de Alemania (UE, *Inforegio News*, 2001).

La política de empresa con impacto regional. La crisis de la economía mundial de principios de los años 70 reveló las fragilidades estructurales de sectores tradicionales estratégicos, que derivó en la intervención comunitaria en distintos frentes: uno para actividades industriales tradicionales en dificultades, relacionando la estrategia con los fondos para las regiones donde esas actividades productivas se localizaban: regiones siderúrgicas (Resider); de construcción naval (Renaval); de industrias textiles (Retex); y del armamento (Konver). Otro frente estuvo dirigido a las industrias de alta tecnología: comunicaciones,

microelectrónica, biotecnología, energía nuclear, armamentismo, espacio (programa Ariane), construcción aeronáutica civil (programa Airbus), entre otros.

Pero el asunto no para ahí. El grueso de la actividad industrial europea se sustenta en pequeñas y medianas empresas. Por eso, para favorecer la cooperación entre PyMEs, la Comisión creó en 1973 el Buró de Reagrupamiento Empresarial (BRE), que evolucionó en 1988 en la red BC-NET (Bussines Cooperation Network), y un año más tarde, derivó en la creación de los Grupos Europeos de Interés Económico (GEIE)² a fin de llevar las ayudas comunitarias a las empresas y para acciones empresariales colectivas en las regiones, y así facilitar la conformación de nuevas transnacionales europeas.

La importancia de las PyMEs en toda la Comunidad llevó en 1982 a la conformación del Comité Interministerial de Reestructuración Industrial. En 1983 se comenzó la formación de los Centros Europeos de Empresas e Innovación (CEEI), que sustentó la creación en 1984 del programa PME (pequeña y mediana empresa), que condujo en 1986 a la Comisión Europea a definir los objetivos de la política comunitaria de ayuda a las PyMEs. Ese mismo año, en el Consejo Europeo de La Haya, se decidió que los Feder participarían en el financiamiento de las PyMEs. El Consejo aprobó en Feira la Carta de las pequeñas empresas, la cual ha pasado a convertirse en uno de los pilares de la política empresarial de la Comisión y piedra angular de la política de los Estados miembros. El motivo subyacente es que las PyMEs son muy importantes en regiones rezagadas, en consecuencia, los progresos alcanzados de conformidad con la Carta tienen la máxima trascendencia para el valor añadido que puede obtener la Comunidad gracias a las sinergias con la política de cohesión.

En un contexto de globalización, es conveniente adoptar métodos para el aprovechamiento de las buenas prácticas. La evaluación comparativa y las acciones concertadas son dos de estos métodos: La acción concertada proporciona a la Comisión y a los Estados miembros una forma práctica, flexible y eficaz de trabajar juntos para mejorar la competitividad mediante el intercambio de las

La acción concertada proporciona a la Comisión y a los Estados miembros una forma práctica, flexible y eficaz de trabajar juntos para mejorar la competitividad mediante el intercambio de las experiencias más idóneas

2. Cerca de 1.000 grupos se habían conformado hasta 2002.

experiencias más idóneas. La evaluación comparativa va más lejos que el análisis tradicional de la competitividad. Mientras que éste puede descubrir las diferencias de rendimiento, aquélla se centra en explicar el por qué de tales diferencias y determina los procesos que conducen al mejor rendimiento.

La política de investigación para PyMEs con impacto regional. Dada la importancia de este tipo de empresas para los países latinoamericanos, nos concentraremos en mostrar el marco de acciones que la investigación europea ha pensado para ellas. La primera, a través del Programa Craft (investigación cooperativa que permite a PyMEs con reducida capacidad de investigación fortalecer sus actividades en la misma a través de proyectos conjuntos entre tres y más empresas); y la segunda, para investigación colectiva entre asociaciones o grupos industriales europeos o de los países, con el fin de mejorar el conocimiento de base tecnológica, desarrollar nuevas alianzas transnacionales y ampliar el conocimiento competitivo y tecnológico³.

La investigación en las regiones europeas. Las actividades regionales de investigación e innovación tienen influencia significativa en la estructuración del conjunto de la capacidad europea de investigación, mediante la organización y el desarrollo de infraestructuras de pesquisa, equipos e instalaciones especializadas, el enlace con las zonas industriales de desarrollo, la creación y apoyo de centros de excelencia, la creación de parques científicos y tecnológicos, la movilidad de los investigadores, entre otros. Las regiones que han adelantado políticas de este tipo lo hicieron con dos objetivos: 1) establecer una estrategia local de investigación e innovación que movilice a todas las partes interesadas y todos los recursos disponibles; y 2) poner en marcha programas de cooperación interregional y crear redes diversas. Ambos planteamientos han recibido el apoyo del programa Marco Comunitario de IDT (investigación y desarrollo tecnológico) y de los Feder.

Con la territorialización de la política de investigación se logran tres objetivos: aumentar el carácter regional de las políticas nacionales de investigación e innovación ajustándolas a las necesidades socioeconómicas de las regiones; aumentar su capacidad para liderar el desarrollo económico y tecnológico mediante la absorción de los resultados de la investigación en el tejido socioeconómico lo-

3. Algunos resultados del periodo previo al VI programa marco en curso: empresas analizadas, 20.000; participación, 75% lo hizo por primera vez y 96% lo intentará en el nuevo programa marco; resultados, 43% aumentó la facturación, 53% accedió a nuevos mercados y 42% creó nuevos puestos de trabajo.

cal (especialmente en las PyMEs) y su rápida traducción en crecimiento económico y desarrollo social; y aumentar las inversiones públicas y privadas en investigación e innovación regional.

Las herramientas políticas para desarrollar la capacidad innovadora de las regiones que se han utilizado desde 1994 son las Estrategias Regionales de Innovación (ERI), integradas en el Feder; y las estrategias e infraestructuras de innovación y transferencia de tecnología (Eiitt). Para fomentar la creación de una red entre regiones interesadas, la Comisión contribuye a la financiación de la Red de Regiones Innovadoras de Europa. Entre las principales áreas de actuación y destinadas a las regiones menos favorecidas, está el impulsar la IDT en las regiones ultraperiféricas (RUP), que se han convertido desde 2001 en una prioridad de la Comisión. Entre las RUP están las cuatro regiones caribeñas que limitan con Sudamérica.

Efectos de las políticas y fondos estructurales en la Unión Europea. En una perspectiva general, los impactos de las políticas y de sus fondos estructurales se constatan en el cuadro 2. Los cuatro países más beneficiados han crecido por encima del promedio de los otros, contribuyendo positivamente al crecimiento de las economías de la Europa de los 15.

Cuadro 2

Crecimiento del PIB y de la población en los países de la Cohesión (1988-2000)

	Periodo	Grecia	España	Irlanda	Portugal	UE3 ^a	UE12 ^b	UE15 ^b
Variación anual								
media del PBI (%)	1988-1998	1,9	2,6	6,4	3	2,5	1,9	2
	1988-1993	1,2	2	4,4	2,6	2	1,7	1,7
	1993-1998	2,6	3,1	8,5	3,4	3,1	2,3	2,4
Estimaciones	1998-2000	3,6	3,9	8,7	3,3	3,8	2,8	2,9
Variación anual								
media de la	1988-1998	0,5	0,1	0,5	0	0,2	0,4	0,4
población (%)	1988-1993	0,7	0,1	0,2	-0,2	0,2	0,6	0,5
	1993-1998	0,3	0,1	0,7	0,2	0,2	0,3	0,3
Estimaciones	1998-2000	0,6	0,1	1	0,2	0,2	0,3	0,3
PIB per cápita								
(UPA), UE15 = 100	1988	58,3	72,5	63,8	59,2	67,8	106,6	100
	1989	59,1	73,1	66,3	59,4	68,4	106,4	100
Estimaciones	2000	67,3	83,1	118,9	75,3	79	104	100

a) Grecia, España y Portugal. b) Tasas de crecimiento 1988-1998 y 1988-1993.

Fuente: Eurostat, contabilidad nacional y cálculos DG Regio.

Lecciones de la experiencia europea. La experiencia europea brinda enseñanzas para América Latina. Entre ellas encontramos: 1) la implementación de instrumentos estructurales debe ser gradual, no solo en los contenidos y en los recursos, sino también en los tiempos de implementación; 2) el proceso debe ser descentralizado. En sus inicios, la estrategia europea de cohesión descansaba en la acción de las instituciones comunitarias. Posteriormente, los Estados se fueron comprometiendo en la identificación de necesidades y en la gestión de los distintos programas y proyectos comunitarios. Más recientemente las regiones han adquirido niveles crecientes de corresponsabilidad; 3) las acciones deben ser sistémicas. El carácter sistémico de los fondos se observa en las políticas consideradas cuando, por ejemplo, el programa de acción para las PyMEs se relaciona con las políticas de investigación y de empresa; 4) la acción de instrumentos estructurales debe transfronterizar sus acciones, para que las regiones de unos y otros países se integren en desarrollos comunes.

Una política para las regiones de los países sudamericanos hacia la integración con las regiones europeas. ¿Es posible un fondo sudamericano para el desarrollo?

Como mencionamos al comienzo, la dispersa o fraccionada integración latinoamericana hace difícil pensar en acciones homogéneas en todas las áreas que acuerden los mandatarios de Europa y América Latina. Dada la naturaleza de la CAN y del Mercosur hacia integraciones más completas, de sus recientes avances en materia de un acuerdo comercial, y por los límites físicos entre las regiones ultraperiféricas de la UE con Sudamérica, en esta sección final se sugiere una acción circunscrita a esta área, como experiencia piloto. Se presentarán los rasgos de una política de regiones con su correspondiente fondo estructural, en adelante Fondo Sudamericano para el Desarrollo (FSD). La idea es que la UE sugiera la importancia de adoptar una decisión política en esta dirección y la voluntad de asesorarla y apoyarla en su concepción e implementación, como un punto de la agenda global UE-AL.

Política para el desarrollo de las regiones en los países sudamericanos. Las razones para implementar esta política son: 1) de tipo político, porque es una manera de captar el interés de diferentes actores de los países en la integración logrando recursos para los territorios, y a su vez lograr voluntad política para allegarle fondos a los procesos de integración; y 2) porque las estructuras productivas y de innovación que hacen el comercio, donde se asientan las inversiones productivas, y donde el mercado laboral singulariza su comportamiento, están determinadas geográficamente (Acosta Puertas).

Indudablemente las políticas productivas activas son el punto de partida. Esto se resuelve a través de la convergencia de acciones y programas estratégicos entre los países signatarios de la CAN y el Mercosur, para adelantar iniciativas que complementen o refuercen las políticas nacionales. La concepción de los nuevos mecanismos de apoyo a lo productivo están evolucionando a tono con los flujos de la globalización: la cooperación interempresarial (afianzar o conformar *clusters* o aglomerados productivos locales, regionales, interregionales, nacionales y transnacionales); la cooperación tecnológica; el apoyo a las PyMEs y a la innovación para su transnacionalización; el fomento del espíritu empresarial y a la innovación desde la educación secundaria y superior; distintos instrumentos para estimular y apoyar la germinación de nuevas empresas a partir de nuevos emprendedores; *spin off* universidad-empresa, entre tantos otros, son los contenidos de las nuevas políticas de competitividad (Acosta Puertas). Los países y las regiones que han desarrollado estas estructuras son los más beneficiados con la globalización y los que mejor aprovechan el libre comercio y la integración. Para ello se necesita tomar decisiones singulares y renovadas de política industrial, para reindustrializar los sistemas técnico-productivos en las actividades más promisorias. La orientación de estas u otras acciones contribuye a la cohesión de las sociedades y a romper con atavismos culturales que impiden cambios deseables y posibles.



Programas específicos de una política de regiones y de un fondo sudamericano para el desarrollo (FSD). Estas iniciativas se derivan de la visión del autor, y en las cuales cree que puede haber un acuerdo de asociación con la UE.

a) Programa de desarrollo regional: reducir los desequilibrios e integrar territorios. Diseñar una política regional, determinando los tipos de regiones que la conforman con el propósito fundamental de crear una Estrategia Territorial Sudamericana de Desarrollo (Etsur) y de ordenar territorialmente el espacio sudamericano. La recién conformada red de ciudades andinas, y la más avanzada proyección del proyecto Mercociudades, son iniciativas importantes en esta dirección.

b) Programa de micropymes. Por factores políticos, económicos, sociales y tecnológicos, debe ser un programa estratégico, con énfasis en estimular las rela-

La exitosa experiencia europea en la creación de políticas y fondos estructurales, debe ser fuente de aprendizaje y con contenidos que permita la asociación con la UE en áreas de interés común

ciones interempresariales, economías de escala (productivas y del conocimiento), la cooperación y el aprendizaje tecnológico, y en las especializaciones más estratégicas.

c) Programa para generar empresas desde las universidades. Generar ambientes *spin-offs* desde las universidades públicas y privadas. La idea es crear semilleros empresariales en las universidades y que éstas sean socias de las empresas que emergen del conocimiento generado en la institución. El FSD deberá tener una estrategia distributiva con los semilleros, mediante la cual los innovadores con rentas altas deberán aportar y los innovadores de rentas bajas deberán ser subsidiados.

d) Fondo de capital semilla y de riesgo para nuevos emprendedores y para un programa de semilleros e incubadoras de empresas. Crear un fondo comunitario con tres programas: uno de capital semilla para las fases iniciales de los nuevos proyectos innovadores empresariales en las universidades; otro de capital de riesgo orientado a madurar y poner en el mercado los desarrollos generados en los semilleros y en las incubadoras, y más adelante en los parques científicos y tecnológicos; y un tercero para apoyar la creación de más incubadoras. En estos emprendimientos están las empresas del futuro de los países sudamericanos y que en el devenir le imprimirán dinamismo al libre comercio con la UE. Este fondo debe tener contrapartidas de cuatro niveles: del FSD; de los gobiernos nacionales; de las regiones; y de la asociación con la UE.

e) Programas sobre administración de empresas en el sistema de educación. Implementar módulos sobre administración de empresas en la formación secundaria y en todos los programas universitarios para que se comprenda la importancia del emprendedorismo en el desarrollo de los países.

f) Programa de centros de desarrollo tecnológico (CDT). Fortalecer la investigación entre centros sectoriales especializados en sectores estratégicos de la producción y exportaciones de los países, para crear una red de investigación extramuros. Este programa debe orientarse a crear o hacer evolucionar ciertos CDT como centros de pesquisa subregionales y/o regionales, donde trabajen investigadores de los distintos países, y a su vez para fortalecerse mediante los programas de cooperación en investigación que tiene la UE para América Latina.

La estructura del FSD: el papel de la UE. 1) La exitosa experiencia europea en la creación de políticas y fondos estructurales, debe ser fuente de aprendizaje y con contenidos que permita la asociación con la UE en áreas de interés común. 2) Los recursos deberán provenir de los Estados miembros y de otros organismos multilaterales (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Corporación Andina de Fomento, UE, y de las Ayudas para el Desarrollo - ADO). 3) El aporte de los Estados miembros debe ser proporcional al tamaño de su PIB: 50% de los países sudamericanos y 50% de fuentes externas. 4) El monto para la política de regiones y para el FSD, tienen que partir de una decisión concertada al más alto nivel, aprovechando que en la CAN es uno de los mandatos de la Cumbre de Quirama, y puede ser tema de la próxima cumbre CAN-Mercosur. 5) El Fondo debe priorizar un número reducido de acciones con el fin de que la iniciativa sea viable, monitoreable, creíble y eficiente para crear confianza. 6) Las acciones deben tener un agudo sentido prospectivo y no para paliar problemas que son estructurales y no se pueden remediar en el corto plazo. 7) Debe comenzar con una vigencia a tres años: el primero, para la preparación o perfeccionamiento de la política de regiones y de los programas iniciales, y los dos restantes para adelantar las primeras acciones, dedicando el último a planificar la programación para una segunda vigencia a tres o cuatro años.

Reflexiones finales

La integración es un proceso que se origina en una gran visión con enorme voluntad política e importante capacidad técnica, en el interés de todos y no solo de los grupos de presión más poderosos, y en la aceleración de la dinámica del sistema técnico industrial. Debe pensarse la agenda con la UE distinta a una agenda con Estados Unidos, como diferentes son sus enfoques respecto al bienestar, la prosperidad y el desarrollo. La que desde acá se proponga debe ser ante todo para el desarrollo y muy comprensiva de los intereses, contenidos y de la evolución de la senda europea. No se puede ir con los ojos vendados a pedir únicamente lo que a nuestros países les interesa. Sólo si hay una reciprocidad de intereses, será posible crear un calendario y unos con-



tenidos comunes que vayan más allá de las declaraciones y de las buenas intenciones políticas.

La institucionalidad y el grado de desarrollo económico y social de los países latinoamericanos, implica enormes esfuerzos para la adopción de políticas estructurales y de un Fondo Sudamericano para el Desarrollo. La CAN dispone de una amplia institucionalidad, donde es necesario efectuar una reingeniería funcional a un proyecto más ambicioso de integración con el mundo. Será necesario crear una dirección general de regiones, porque se requiere de una estructura que diseñe, convoque, oriente y evalúe las acciones que se emprendan. Esta reingeniería no solo debe darse en lo técnico. En lo político es donde más hace falta para que las políticas comunitarias tengan efecto de mandato sobre países y regiones. La flaqueza institucional del Mercosur debe revisarse para adelantar iniciativas como las aquí sugeridas. La reingeniería institucional también cobija a las regiones de los países para que puedan emprender acciones como las propuestas en este texto. También es posible que la institucionalidad de los Estados requiera de reestructuraciones fundamentales. Finalmente, para emprender acciones de nuevo tipo, los agentes sociales y sus gremios económicos deben adaptarse a las características de las nuevas ideas para que las impulsen y no las condenen.

Referencias

- Acosta Puertas, Jaime: «Políticas estructurales para el Mercado Común Andino en el año 2005: lecciones recientes de la Unión Europea y reflexiones ante el ALCA», Boletín N° 67-70 del Observatorio Colombiano de la Coyuntura Internacional del Creset, Creset / Fundación Friedrich Ebert en Colombia, Bogotá, 6/2003.
- Amin Ash y Thrift Nigel: «Repensando la teoría urbana: las ciudades y las economías de distancia» en Joan Subirats (coord.): *Redes, territorios y gobierno*, UIMP / Centre Ernest Lluch, Barcelona, 2002.
- Brugué Quim, Ricard Goma y Joan Subirats: «La agenda y el debate sobre territorio en la sociedad de las redes» en Joan Subirats (coord.): *Redes, territorios y gobierno*, UIMP / Centre Ernest Lluch, Barcelona, 2002.
- Comisión de las Comunidades Europeas: *Primer Informe sobre la Cohesión Económica y Social*, Bruselas, 1996.
- Comisión Europea: *Hacia la empresa europea: programa de trabajo de la política de empresas (2000-2005)*, Bruselas, 2002.
- XIV Consejo Presidencial Andino: *Directrices de la Declaración de Quirama*, 28 de junio de 2003.
- European Commission: *Second Progress Report on Economic and Social Cohesion*, enero de 2003.
- Gauthier, André: *La construction européenne. Les politiques comunes. Histoire et géographie économiques*, Bréal, París, 2000.
- Landabaso Álvarez, Mikel: *Promoción de la innovación en la política regional comunitaria*, serie Tesis Doctorales, Universidad del País Vasco, 1994.
- Soler, Vincent: «Redes territoriales y desarrollo regional en la sociedad del conocimiento» en Joan Subirats (coord.): *Redes, territorios y gobierno*, UIMP / Centre Ernest Lluch, Barcelona, 2002.
- Unión Europea: «Los programas del Objetivo 1 revisados a fondo» en *Inforegio News*, Nota informativa N° 89, 8/2001.