

DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO LOCAL COMO FACTORES DE INTEGRACION REGIONAL. EL CASO DEL MERCOSUR

Enrique Gallicchio

Centro Latinoamericano de Economía Humana
CLAEH
Uruguay

Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción
ALOP

El presente trabajo tiene como objetivo colaborar a provocar y promover una reflexión, análisis y debate sobre la potencialidad y el papel de la descentralización del Estado y el desarrollo local como factores de construcción e integración regional, en particular desde la experiencia del MERCOSUR.

Comenzaremos definiendo brevemente los conceptos de desarrollo local, descentralización e Integración regional, para luego avanzar en un análisis en mayor profundidad de los vínculos entre los tres conceptos.

1. Desarrollo Local y Globalización

Ante todo quisiera destacar algunos de los elementos que hacen a la definición conceptual del desarrollo local en el contexto de globalización. Las mismas dan cuenta de la elaboración conceptual elaborada en el marco del Programa de Desarrollo Local del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), el cual se crea en 1987 y se encuentra elaborando práctica y teoría hasta hoy.

Una de las primeras preguntas que se realizan cuando se habla de desarrollo local es acerca de sus relaciones y vínculos con la globalización. En particular por que y como hablar de desarrollo local en un contexto tan fuertemente marcado por la globalización. Sobre todo, cual es el sentido y los contenidos de esta categoría conceptual, cuando una primera lectura refleja un avasallamiento de los ámbitos locales por las dinámicas globales.

Existen varias respuestas a esta pregunta. Las mismas son recopiladas por Arocena¹.

¹ Arocena, José: "Por una lectura compleja del actor local en los procesos de globalización". En Desarrollo Local en la Globalización. Montevideo, CLAEH, 1999.

- A. Unas afirman el carácter determinante de lo global sobre lo local y los procesos de “desterritorialización”. En esta óptica, lo local es subordinado a las dinámicas globales. Desde este punto de vista, el trabajo a nivel local no tiene sentido ya que la globalización impide pensar en “clave” local.
- B. Otros postulan lo local como alternativa a los “males” de la globalización. Lo local es visto así como la única alternativa frente a un análisis de la globalización que muestra exclusión, pobreza e injusticia. El desarrollo local es visto como una política compensatoria, como una respuesta a las dinámicas globales. En esta propuesta lo local adquiere sentido, pero en un marco en el cual no tiene destino propositivo, sino por el contrario, es una respuesta, una reacción a un estado de cosas.
- C. Finalmente, la tercera respuesta, todavía minoritaria, destaca la articulación local-global, dentro de una comprensión compleja de la sociedad contemporánea.

Las dos primeras respuestas tienen la virtud de que son coherentes y claras. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, son profundamente equivocadas. La tercera es más difícil, contradictoria, de difícil comprensión, buscando articular categorías que aparecen como incompatibles. Sin embargo creo que es la única que da cuenta plenamente del significado del desarrollo local. Se trata de la articulación entre lo local y lo global, que hace a la propia definición del desarrollo local.

El desarrollo local consiste en crecer desde un punto de vista endógeno, y también obtener recursos externos, exógenos (inversiones, recursos humanos, recursos económicos), así como en la capacidad de control del excedente que se genera en el nivel local. El desafío pasa entonces por qué tanto son los actores capaces de utilizar los recursos que pasan, y quedan, en su ámbito territorial, para mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

Trabajar articulando estos nexos, estos puentes entre lo local y lo global llevaron a Alain Touraine a señalar que “la sociedad necesita hoy ingenieros de puentes y caminos”. Ciertamente no son los ingenieros tradicionales, sino que son actores locales que piensan y actúan en esta lógica que hemos mencionado.

Es en este sentido que intentamos una primera aproximación al concepto de desarrollo local:

El desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio en este nuevo contexto de globalización. El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo sus capacidades locales y regionales, a través de las estrategias de los diferentes actores en juego.

El territorio

Los procesos de desarrollo local transcurren en un territorio específico, por lo tanto cuando hablamos de desarrollo local hablamos de desarrollo de un territorio.

Pero el territorio no es un mero espacio físico. El mismo debe ser visto no como un lugar donde suceden las cosas sino como una variable, como una construcción social. El territorio es a la vez condicionador y condicionado por y desde las acciones de los actores y las comunidades.

En este sentido, “Lo local” no está determinado a priori, sino que por el contrario es una categoría conceptual que se construye por parte de los actores y los técnicos involucrados. Así, lo local, no es ni una escala, ni una división político-administrativa, ni un sistema de interacciones. Desde nuestro punto de vista, lo local es un concepto relativo, construido, siempre, en relación a un global, que va cambiando según el territorio que se defina. Así, lo local puede ser un barrio, una zona, una ciudad, una microregión o una región, nacional o transfronteriza.

Desde esta visión multidimensional, se concibe el desarrollo de un territorio en relación a cuatro dimensiones básicas:

- *Económica*: vinculada a la creación, acumulación y distribución de riqueza.
- *Social y cultural*: referida a la calidad de vida, a la equidad y a la integración social
- *Ambiental*: referida a los recursos naturales y a la sustentabilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazo.
- *Política*: vinculada a la gobernabilidad del territorio y a la definición de un proyecto colectivo específico, autónomo y sustentado en los propios actores locales.

Así como en lo referente a la descentralización se habla de “reinención de la política”, a nivel de desarrollo local se debe hablar de la “reinención del territorio”.²

Este desafío se concibe en tres dimensiones:

² Bervejillo, Federico: “La reinención del territorio”. En Desarrollo Local en la Globalización. Montevideo, CLAEH, 1999.

- El conocimiento – Apuntando a la renovación de los paradigmas y las disciplinas científicas involucradas en los procesos de desarrollo local.
- La política – Con el objetivo de la construcción del proyecto colectivo, que genere políticas en lógica horizontal y territorial (redes) más que en la tradicional lógica vertical y sectorial (centralista)
- La gestión – Haciéndose cargo de la necesaria adecuación institucional de los órganos de gobierno local.

Otros elementos especialmente relevantes a considerar son la capacidad de visión estratégica de los actores involucrados en el procesos, su capacidad de iniciativa, y la existencia de un procesos identitario que actúe potenciando el proceso y no impidiéndolo, como en los procesos determinados por una fuerte presencia de “identidad nostálgica”.

En suma, Desarrollo local supone:

1. Visión estratégica de un territorio
2. Actores con capacidad de iniciativa
3. Identidad cultural como palanca del desarrollo

Algunos de los rasgos específicos del desarrollo local son:

- A) se trata de un enfoque multidimensional, donde coexisten al menos las dimensiones económica, ambiental, cultural y política.
- b) es un proceso orientado hacia la cooperación y negociación entre actores
- c) es un proceso que requiere actores y agentes de desarrollo

Criterios metodológicos: como abordarlo

Otro de los principales desafíos del desarrollo local es, desde el punto de vista metodológico, cuales son sus principales categorías de análisis.

Desde la experiencia de CLAEH es necesario identificar tres variables básicas:³

- Modo de desarrollo: Las diferentes formas que tomó la estructura socioeconómica local en las últimas décadas. Qué tan integral ha sido el proceso.

³ Arocena, José: “El Desarrollo Local: un desafío contemporáneo”. Montevideo, CLAEH-Nueva Sociedad. 1995.

- Sistema de actores: Cuales son las relaciones y vínculos entre el subsistema gubernamental, el empresarial y el socio-territorial.
- Identidad cultural: Identificar los rasgos identitarios que tienen incidencia en los procesos de desarrollo.

Quien, o quienes pueden llevar esto adelante?

Otro de los factores cruciales en esta discusión es el tema de los agentes del desarrollo local. Desde nuestro punto de vista no todos los actores presentes en un territorio pueden ser considerados actores-agentes de desarrollo local en un sentido propositivo.

Desde CLAEH se ha identificado el agente de desarrollo local, un actor clave en este proceso, con las siguientes características:

- Un profesional de la gestión proactiva o sea, capaz de anticiparse a los acontecimientos; de trabajar imaginando escenarios y articulando actores, mediando entre:
 - los recursos privados y estatales y la población beneficiaria.
 - los discursos oficiales y los de los ciudadanos.
 - las soluciones propuestas por la política pública o vacíos de éstas y las iniciativas de los grupos sociales.
 - los intereses de quiénes asignan los recursos y los de los destinatarios.
 - poder constituido y base constituyente.
- Es un relacionador global, un agente articulador mediando en relaciones de poder desiguales. Nexo de los flujos redistributivos públicos y privados, pero también relacionador del total de los factores (de formas culturales, de poder). Aquel que interviene en un campo de tensión rearticuladora que reestructura el sistema social, político y cultural en un proceso de potenciación de los distintos actores en un contexto donde opere el disenso creador.

Si bien esta definición corre el riesgo de transformar, o pedirle, al ADL que sea un “superagente”, resulta claro que debe tener conocimientos en relación a estos temas.

2. La Descentralización

En este contexto, entendemos a la descentralización como un instrumento hacia un nuevo modelo de desarrollo. No comprendemos a la descentralización como un fin en si mismo, sino como la forma en que, fundamentalmente desde una nueva forma de hacer política y sociedad, se aporta a la generación de condiciones para otro desarrollo.

En particular, entendemos a la descentralización como la transferencia sistemática de competencias, potestades y recursos desde los órganos centrales a los órganos regionales y locales.

Se trata sin duda de un importante cambio en las relaciones de poder predominantes, ya que los recursos que tradicionalmente estaban en manos de pocos pasan a democratizarse en mayor forma.

Existen, al igual que para el desarrollo local, diversas tendencias mundiales que abonan estos procesos de descentralización.

- En primer lugar, las características del nuevo orden económico mundial. El Nuevo Orden Económico Mundial, señala Boisier⁴, *“parece estar caracterizado, de una parte, por la coexistencia de una alta concentración de la propiedad y el poder económico en un número reducido de empresas gigantes y un modelo de extrema descentralización en la producción (la economía difusa), en el cual la fricción del espacio está dejando de ser un obstáculo para la acumulación. En ese sentido el contrato social, característico del Estado de Bienestar, pierde toda justificación y utilidad. Asimismo, la reducción de las barreras proteccionistas, el debilitamiento de los estados nacionales es explicable tanto desde la lógica de las exigencias de la propia acumulación, como desde la consecuente lógica del Estado capitalista en un período de crisis”*. el rol y peso de los estados y en particular de los estados de bienestar, ha caído.
- En segundo lugar, por el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información, en particular las de las comunicaciones. Por diversas razones, estos cambios promueven modelos no burocráticos ni centralizadores.
- En tercer lugar, por lo que se ha llamado “la explosión de las diferencias”. El centralismo homogeneizante ha dejado paso a una verdadera pleyade de movimientos autonomistas, y a una sociedad civil donde la diferencia se expresa por sobre la homogeneidad.
- En cuarto lugar, la existencia de fuertes desigualdades en materia socioeconómica, aspecto sobre el cual existen numerosos estudios. A nivel del MERCOSUR uno de los más relevantes refleja la tendencia a la exclusión social vinculada al mercado de trabajo.⁵ En ese sentido se señala la existencia de una fuerte tendencia a la dualización social en un aspecto clave como el trabajo y el empleo, los cuales son aspectos de fuerte contenido socializador, y especialmente relevantes en contextos de integración regional.
- Finalmente, y sin pretender ser exhaustivos en el análisis, la propia crisis económica mundial ha acentuado las tendencias descentralizadoras. Como

⁴ Sergio Boisier. La construcción social de las regiones. En Desarrollo Regional: tarea de todos. Universidad de la Frontera. Temuco. 1999.

⁵ Jaime Ruiz-Tagle. Exclusión social en el mercado de trabajo en MERCOSUR y Chile.

señala Borja⁶, “los corporativismos (sociales y territoriales) y la fragmentación social requieren un representante y un interlocutor estatal próximo y diversificado.

La descentralización ha tenido diversas lecturas, desde aquellos que se han adscrito a la idea de la descentralización como parte del “proyecto neoliberal” hasta aquellos que la ven como un camino hacia la profundización de la democracia, entre los cuales nos encontramos.

3. El Proceso de Integración Regional en el Cono Sur. El MERCOSUR.

El proceso de integración regional del MERCOSUR tiene ya 10 años. En el año 1992 se firmó el primer acuerdo, en Asunción del Paraguay, suscrito por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Luego se incorporaron, como miembros no plenos, Chile y Bolivia.

En estos diez años se han logrado avances sustanciales en materia de comercio intraregional, con y hacia el resto del mundo. El comercio intraregional creció más de tres veces, mientras que el comercio MERCOSUR/MUNDO creció al doble.⁷

Sin embargo, la mayor parte de las decisiones y la dinámica del MERCOSUR han estado centrados en los aspectos de carácter comercial, estableciéndose una muy fuerte liberalización de los factores productivos, excepto el relacionado a la fuerza de trabajo, que ha tenido restricciones.

Todo el proceso ha estado pautado por grandes asimetrías, por una parte Brasil y Argentina, países muy poderosos en territorio, población y economía con respecto a Uruguay y Brasil. A su vez, Brasil es el más poderoso de la región, explicando en casi todas las variables más de la mitad del bloque. A nivel de los países pequeños, Uruguay mantiene un peso político a pesar de ser pequeño, con posiciones bastante definidas, lo cual no es así en el caso de Paraguay.

Finalmente, la crisis económica regional ha puesto en cuestión al MERCOSUR. Primero, a través de resoluciones unilaterales de Brasil, devaluando y aumentando los aranceles, luego la crisis económica y política en Argentina, y luego la crisis económica en Uruguay, a la cual se suma una importante crisis política en Paraguay. Ante esto, mientras algunos autores pronostican el fin del MERCOSUR, muchos otros actores señalan que estamos ante un escenario inevitable de más MERCOSUR, incluso ante las propuestas de conformación del ALCA. Esto es particularmente claro en la actual coyuntura electoral de Brasil.

⁶ Jordi Borja. Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado. FLACSO. Santiago de Chile, 1987.

⁷ Victor Tokman y Daniel Martínez. Los temas laborales en el MERCOSUR. OIT, 1997.

Todas las decisiones se han tomado a los más altos niveles políticos, con gran preponderancia de los Ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores, así como los actores vinculados a la parte comercial de cada uno de ellos.

El gran deber del MERCOSUR ha estado en la participación de los actores sociales.

“A este respecto, en el Tratado de Asunción que creó el MERCOSUR no se previó la existencia de ningún órgano que integrara la institucionalidad del acuerdo regional en el que pudiera estar representado el sector privado y que sirviera de canal de las inquietudes de las organizaciones económicas y sociales y, en general, de la sociedad civil de la región. A partir de planteos hechos en los respectivos países del bloque, básicamente de parte de trabajadores y empresarios, en el Protocolo de Ouro Preto de diciembre de 1994 por el que se definió la estructura institucional del MERCOSUR que regirá hasta el fin del período de adecuación final del mercado común (2006), se incluyó un órgano destinado específicamente a dar representación a los sectores económicos y sociales de los estados partes -el Foro Consultivo Económico y Social- de cuyo análisis nos ocuparemos más adelante.”⁸

Los mismos autores definen el concepto de participación social en este contexto como:

“La participación social, en el nivel que nos ocupa, puede ser definida como un conjunto organizado de acciones tendientes a aumentar el control sobre recursos, decisiones o beneficios por parte de un grupo de personas o grupos sociales que tienen niveles de injerencia relativamente menores dentro de una comunidad u organización. En tal sentido, en una primera instancia no debería desconocerse el carácter representativo de determinadas acciones espontáneas desarrolladas por actores de la SC, en el entendido de que no debe confundirse a ésta con las organizaciones que la representan. Sin embargo, estando inmersos en un proceso con racionalidad jurídico-política como el MERCOSUR, aparecen niveles mínimos de organicidad como requisito indispensable para que dichas acciones puedan desarrollarse con cierto grado de permanencia y lograr algún nivel de eficacia. De allí entonces que este repaso de la acción de la SC en el contexto del MERCOSUR sólo atienda a algunas de las expresiones de participación social que pueden estar dándose en este proceso de integración, en especial aquellas que presentan un nivel de organicidad de alcance regional. No puede ignorarse empero que existen numerosos sectores de la SC aún no representados en ámbitos regionales ni nacionales de los Estados miembros del MERCOSUR. Los mismos presentan un grado importante de dispersión, por lo que no es sencillo reconocer representatividad a agrupación alguna.”⁹

⁸ Jorge Balbis, Romeo Perez, Giorgina Santangelo. Participación de la sociedad civil en el proceso de Integración Mercosur: ¿Una tarea exclusiva para políticos?”

⁹ Ibidem

El tema allí planteado, de que son pocos los actores sociales representados, y que además, hay evidencia para suponer que hay muchos más que están fuera, representa todo un desafío.

En un análisis de actores de quienes participan del proceso de integración del MERCOSUR, se pueden identificar, en un primer nivel de decisión:

- a. La tecnoburocracia negociadora
- b. El sector de la gran empresa nacional o transnacional, de importante peso en la toma de decisiones

En un segundo nivel de decisión:

- c. El sector de las pequeñas y medianas empresas, sector estratégico vinculado a procesos de terciarización de las grandes empresas, así como a segmentos de mercados específicos para estas empresas.
- d. Los sindicatos de trabajadores, preocupados por los niveles de empleo, las nuevas relaciones laborales, seguridad social regional y las migraciones de mano de obra.

En un tercer nivel de decisión:

- e. Las cooperativas (11900 con 16 millones de asociados en el MERCOSUR), preocupadas por las asimetrías en temas de registro, fiscalización, tributos, y la propia definición del acto cooperativo, muchos de los temas que son compartidos por las PYMES.
- f. Las Organizaciones No Gubernamentales. Preocupadas por la creación de formas de participación de la sociedad en el proceso de integración.
- g. Foro de Mujeres del MERCOSUR.
- h. La Red de MERCOCIUDADES, de las cuales nos extenderemos con mayor profundidad por ser un actor local de relevancia.

Los escenarios de la participación social en el MERCOSUR han sido básicamente dos,

- i) el Sub-Grupo de Trabajo Nro. 10, sobre asuntos laborales, empleo y seguridad social, del cual han participado el actor gubernamental, el empresarial y el sindical, y
- ii) el Foro Consultivo Económico y social. Este es el órgano de representación de la sociedad civil en el MERCOSUR y por ende, su ámbito institucional de participación por excelencia. Fue creado a través del protocolo de Ouro Preto en 1994 y de hecho su instalación se demoró hasta fines de 1997. La gran interrogante es conocer en

qué medida este Foro de la sociedad civil influye efectivamente en el proceso de integración.

“Tal como se lo define en el Protocolo, el Foro es un órgano representativo de los sectores económicos y sociales, y es el único de la estructura institucional del MERCOSUR representante del sector privado. Está integrado por igual número de representantes de cada Estado Parte y hasta hace poco tiempo el mismo estaba compuesto por trabajadores y empresarios, aunque poco a poco se han ido incorporando otros sectores de la sociedad como los consumidores, cooperativistas, profesionales universitarios y mismo ONGs (como en el caso de la sección uruguaya), etc. En realidad fueron las organizaciones sindicales y las cámaras empresariales de los cuatro países quienes tomaron la iniciativa de constituir el Foro a partir de lo dispuesto por el Protocolo de Ouro Preto. Así comenzaron por formar “Secciones nacionales” del órgano, cada una con su propia conformación, no necesariamente igual a las otras. Definieron que cada Sección nacional designaría nueve representantes al FCES del MERCOSUR, el que, de tal forma, suma un total de 36 miembros. En cada representación nacional se respeta el principio de paridad numérica entre representantes de empleadores y trabajadores. Observado este principio, cada Sección nacional determina si incluye a otros sectores (consumidores, cooperativas, ONGs, etc.), así como –en caso afirmativo- el peso de éstos en la respectiva delegación.

La incorporación de nuevos actores sociales debería ampliar la representatividad del Foro más allá del ámbito de las organizaciones de empleadores y trabajadores así como influir incluso en la propia agenda de discusión del Foro. Sin embargo, ni la ampliación a otros sectores ha sido tan rápida ni abierta como sería de desear, ni la agenda de los temas sociales parece haber avanzado mucho más allá de las cuestiones estrictamente laborales.

Teniendo presente su función consultiva, entre los cometidos del Foro figuran:

- a) Pronunciarse dentro del ámbito de su competencia, emitiendo recomendaciones, sea por iniciativa propia o sobre consultas que le realicen otros órganos del MERCOSUR;
- b) Cooperar activamente para promover el progreso económico y social del MERCOSUR, orientado a la creación de un mercado común y su cohesión económica y social;
- c) Dar seguimiento, analizar y evaluar el impacto social y económico derivado de las políticas de integración;
- d) Proponer normas y políticas económicas y sociales en materia de integración;
- e) Realizar investigaciones, estudios, seminarios o eventos sobre cuestiones económicas y sociales relevantes para el MERCOSUR;
- f) Establecer relaciones y realizar consultas con instituciones nacionales o internacionales públicas o privadas,

- g) Contribuir a una mayor participación de la sociedad en el proceso de integración regional, promoviendo la real integración en el MERCOSUR y difundiendo su dimensión económico-social, etc.

Para el cumplimiento de sus funciones, el Plenario del Foro puede constituir comisiones técnicas especializadas, grupos de trabajo y otros órganos que estime pertinentes para el estudio, análisis y elaboración de propuestas e informes que apoyen sus decisiones. A tales fines, el Foro ha establecido cuatro áreas temáticas, y cada una de éstas contiene una variedad de asuntos que son de su competencia, de particular gravitación en el proceso de integración, conforme el siguiente detalle: Área temática 1: Consolidación de la Unión Aduanera; 2: Profundización del proceso de integración; 3: Relaciones externas del MERCOSUR y 4: Aspectos sociales de la integración.”¹⁰

En este plano es todavía incipiente la participación de la sociedad civil en el proceso. Sin embargo, es notorio que el concepto de participación de la sociedad ha sido interpretado y percibido de diferentes formas por los actores.

Los autores señalados señalan algunos ámbitos para ello, la creación de resoluciones por consenso, empresarios escuchando a sindicalistas y promoviendo resoluciones en común, la incorporación de los actores sociales no sindicales, etc. Señalan que es necesario dotar a la participación de la sociedad civil de “más MERCOSUR”, propiciando instancias y espacios de interrelación que involucren a más actores. Es en ese sentido que los actores propiamente locales, han tenido poca o nula participación en el proceso, como tales.

A nivel de actores locales, los avances más significativos se han dado en los acuerdos entre los Municipios de la región, congregados en la Red Mercociudades.

Mercociudades es la red que reúne a las Alcaldías, Intendencias Municipales y Prefeituras de los centros urbanos del MERCOSUR. Su objetivo principal es fortalecer el papel de las administraciones locales como contrapartida lógica y natural del proceso de integración regional iniciado en los años noventa.

Uno de los principales problemas que ha presentado el MERCOSUR desde su fundación es la distancia entre sus centros de decisión y las problemáticas particulares de los habitantes de las ciudades. En virtud de que la mayoría de las medidas adoptadas a nivel regional tienen un impacto primordial en las ciudades, los gobiernos locales no podían permanecer ajenos a dichos procesos. La creación de Mercociudades supuso entonces una respuesta de los municipios ante los complejos procesos de integración regional.

El 7 de marzo de 1995, durante un “Seminario sobre el MERCOSUR” realizado en la ciudad de Asunción, las principales ciudades de la región se expresaron en

¹⁰ ibidem

la llamada “Declaración de Asunción”, enfatizando la necesidad de crear una RED que permitiera a las autoridades locales la participación en la toma de decisiones relativas a la integración regional, idea que se hace efectiva en al Primera Cumbre de Alcaldes de Mercociudades, realizada en la misma ciudad en el mes de noviembre de ese año. A partir de entonces, la Red Mercociudades realizó anualmente Cumbres de Alcaldes, Intendentes y Prefeitos, en las ciudades de Porto Alegre (1996), Córdoba (1997), Montevideo (1998), Belo Horizonte (1999), Rosario (2000) y Valparaíso (2001).

Mercociudades está integrada por las capitales de los países del MERCOSUR, las ciudades con más de 500 mil habitantes y las ciudades que, por su significación geográfica e interés integracionista, puedan contribuir con los fines estipulados en sus Estatutos, y cuyos gobiernos hayan sido electos democráticamente. En la actualidad, Mercociudades está integrada por 92 ciudades, 63 en calidad de miembros plenos y 29 en calidad de miembros postulantes. En total, estas ciudades reúnen a más de 72 millones de habitantes.

En la Declaración se señalaba:

“1- Una de las modalidades que ha adoptado la apertura económica de América Latina se expresa en la integración regional de bloques de países con el doble objetivo de aumentar el comercio y la competencia entre los mismos y fortalecer posiciones negociadoras en el mercado internacional. El MERCOSUR, como una de las expresiones más relevantes de la integración, ya hace sentir sus efectos en aspectos tales como la inversión, infraestructura, migraciones, empleo, medio ambiente y otros.

2- La transformación de los territorios nacionales de los cuatro países en una sola región integrada y un solo mercado, alterará inevitablemente la relación hasta ahora vigente entre las ciudades y sus respectivas áreas de influencia, que en muchos casos estaba condicionada por límites fronterizos y la compartimentación y las diferencias de mercados, reglamentaciones y restricciones a la circulación de bienes y agentes económicos entre país y país.

3- El marco en el que habrán de desarrollarse las políticas urbanas se ha modificado drásticamente. La capacidad de adaptación a los requerimientos de los mercados internacionales, la flexibilidad de las estructuras productivas y comerciales y la capacidad de insertarse en redes determina -actualmente y sin necesidad de esperar la llegada del próximo siglo- el éxito o fracaso de las ciudades. Atraer inversiones, generar empleo y renovar la base productiva de la ciudad empiezan a constituirse en pautas decisivas para las estrategias urbanas actuales.

4- En América Latina, los procesos de democratización política y de descentralización del estado revalorizan el papel de las ciudades y de los gobiernos locales. Sin embargo, estas mismas ciudades se han enfrentado a limitaciones derivadas de los efectos sociales de las políticas de ajuste económico, a la insuficiencia de los recursos públicos, la débil integración social urbana y la escasa cooperación entre los sectores público y privado.

5- Las ciudades del MERCOSUR deben responder a cinco tipos de retos: la renovación o reconversión de la base productiva de la ciudad, la generación y el mantenimiento de infraestructura urbana adecuada, la garantía de niveles aceptables de calidad de vida, la articulación de mecanismos viables de integración social y el logro de un umbral de gobernabilidad que haga posible una administración efectiva de los procesos urbanos.

Por tanto, y atendiendo a la nueva trama territorial MERCOSUR, la integración regional y las exigencias emergentes que abren necesidades que ya o pueden ser encaradas aisladamente”

Y agregan:

“1- las ciudades del MERCOSUR deben reclamar el derecho a ejercer u rol activo y autónomo respecto de los gobiernos nacionales, en competencias relacionadas a la integración regional.

2- en segundo lugar, se vuelve imperiosa la necesidad de volver más eficientes los canales de comunicación, el intercambio de datos y la actualización de información compartida.

3- en tercer lugar, surge el requerimiento de establecer las bases para diseñar políticas urbanas que sean compatibles dentro de la nueva realidad regional, con experiencias y necesidades que en muchos casos, son complementarias.

4- En cuarto lugar la exigencia de formular un modelo integrado que se corresponda con la estructura puesta en marcha por el MERCOSUR, y haga posible por tanto la inserción del conjunto de ciudades a dicho sistema regional.”

La descentralización del estado y el Desarrollo Local no han jugado papel relevante alguno en el proceso de integración. No ha sido considerado como relevante, ya que las acciones han estado pautadas por una lógica vertical y sectorial, propia del centralismo, en oposición a una lógica horizontal y territorial, de redes, como las que pueden jugar los actores locales.

Sobre hacia donde caminar en este marco, Arocena señala:

...“La única forma de abordar este problema de la globalización y del desarrollo local, es diciendo que probablemente, porque estamos en un proceso de globalización creciente en el mundo contemporáneo, mas que nunca es importante la afirmación de los referentes locales y regionales”.. .“Una posición con la que estoy de acuerdo, parte de considerar que el problema básico de la sociedad de la que provenimos es el problema de la uniformización. Hoy cada modelo de auto, a diferencia de todos los coches negros de la Ford, tiene innumerables variaciones. La uniformización está en crisis y sin embargo, esta todavía en nuestras mentes. Creo que la única forma de resolver la tensión global-local es afirmándola. Justamente, lo fundamental de los procesos de desarrollo local es lograr al mismo tiempo, la especificidad de lo local con la

integración necesaria en los procesos que trascienden las sociedades locales y regionales, es decir, con la integración necesaria de esos procesos a una economía y a una sociedad que es necesariamente nacional, necesariamente supranacional y necesariamente planetaria"...

"...La capacidad que tendremos los seres humanos de defender la diferencia dentro de un modelo global de planetarización, es el desafío fundamental de la sociedad contemporánea.

Si el problema central es la articulación entre lo global y lo local; podemos hablar de identidades locales, de identidades regionales. Esto quiere decir también que estamos pensando en términos alternativos, es decir, que no nos estamos contentando con reproducir el desarrollo del que venimos, estamos intentando vislumbrar en esta nueva situación cuales son las características de una posible alternativa a los modelos de desarrollo"... "el camino va por la articulación entre lo global y lo local".

"...El fenómeno de lo pequeño y lo mediano en términos de estructura productiva, es un fenómeno muy característico de nuestra época. Sin embargo la pequeña y mediana dimensión por si sola no haría nada, se encontrarían con todos los obstáculos (aislamiento, incapacidad de inserción en redes). Es necesaria la reestructuración en redes. La red es un concepto global, pero tiene la ventaja de que no uniformiza, sino que acepta a la pequeña y mediana dimensión, la incluyen con todas sus características y le da la posibilidad de interconexión, de la intercomunicación, de salir del aislamiento, de integrarse a las redes del mundo contemporáneo"...

"El desarrollo local pasa por el éxito que logremos en gestionar las diferencias. ¿Cuales? La público-privada por ejemplo. El concepto de lo público no ligado a lo estatal, la necesidad de redimensionar la relación público-privada. Las lógicas diferentes entre lo nacional, regional, local. Estas lógicas deben ingresar en un cauce de articulación y de negociaciones que les permita salir de la oposición pura"... "Otra diferencia a gestionar: lo técnico y lo político. La negociación entre ellos marca dificultades; en primer lugar, tienen tiempos diferentes. El tiempo técnico es diferente del tiempo político. También hay diferencias entre lo económico y lo social. También estas lógicas deberán articularse adecuadamente para pensar en términos de desarrollo. Se necesitan lógicas socio-culturales en acción".

"...Siempre hay puntos cruciales, en torno a los cuales es necesaria la pluralidad de actores. Estamos en una lógica inclusiva y no exclusiva.

Creo que tenemos que cuidarnos de la utopía del modelo nuevo, que todo lo explica. No estamos en eso, simplemente buscamos a tientas caminos alternativos, partiendo del análisis lo mas real posible de la realidad contemporánea".¹¹

Entiendo que allí hay algunos elementos por los cuales caminar.

Si bien el proceso de desarrollo del MERCOSUR se ha olvidado, ha obviado lo local, es necesario no caer en la ley del péndulo, por la cual ahora todo vaya a tratar de ser resuelto desde esta dimensión.

¹¹ José Arocena. Conferencia sobre Desarrollo Local y Regionalización. Florida, Uruguay, Agosto de 2001.

De qué manera pueden la descentralización y el desarrollo local constituirse en motores de la Integración regional?

Algunas **tesis** al respecto, desde la experiencia del MERCOSUR:

1. Rescatar la complejidad del mundo contemporáneo, sus multidimensionalidades y lógicas. No es posible pensar el desarrollo sin considerarlo desde la multiplicidad de abordajes posibles.
2. Ruptura de la lógica vertical y sectorial de acción, que llevan a acuerdos “marco” en lo económico que no tienen ninguna vinculación con los problemas sociales de las grandes mayorías, en términos de desempleo, pobreza, vulnerabilidad y exclusión social.
3. Incorporación de más actores al proceso de manera de considerar a aquellos ámbitos –locales y regionales- donde se crea la riqueza y donde la gobernabilidad es tangible.
4. Favorecer la tendencia de que la integración regional sea favorable a la inclusión, la integración, la desaparición de las desigualdades sociales y el fortalecimiento de la diversidad, el “otro desarrollo”.
5. La integración regional tiene como correlato la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales así como de regiones nacionales. Los cambios continuos exigen el replanteamiento de la relación Estado-Sociedad y nuevas formas de participación ciudadana. Se requiere de más sociedad y mejor Estado, una discusión y acción más lúcida e integral en cuanto a la “reforma del Estado”, superando el reduccionismo de la privatización. Las medidas para mejorar la gestión pública y desencadenar procesos de desarrollo sostenible, deben ser endógenos, es decir, partir de las peculiaridades y especificidades (culturales, históricas, ambientales, económicas) de nuestras sociedades y territorios. No hay “consensos” ni recetas para el desarrollo.
6. Un ámbito prioritario de acción es la generación de oportunidades de empleos, lo cual exige una clara política estatal de desarrollo, para fomentar el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, la formación y capacitación continua de una acción lúcida y progresista de los sectores empresariales, priorizando el fortalecimiento y ampliación de los mercados locales.
7. La sociedad civil debe fortalecerse a partir de la acción sinérgica y articulada. Su fortalecimiento es condición esencial para gobiernos locales consistentes.
8. La cooperación internacional ha aportado en procesos de cambio, no obstante, resulta necesario fortalecer sus orientaciones y criterios en función a las necesidades de los protagonistas.
9. La identidad local debe ser conservada y fortalecida. Sin embargo, no resultan apropiadas las posturas nacionalistas, que se cierran a lo

foráneo. Hay que combatir y superar la comunicación vertical, tendencia creciente y actual, para buscar el diálogo entre culturas.

10. No oponer los procesos regionales y locales a los nacionales supranacionales. Se trata de dos dimensiones del desarrollo que habrá que considerar desde sus lógicas, y, en todo caso habrá que construirlas.
11. La integración regional supone la construcción de un aparato de gobierno y de mecanismos comerciales, pero sobre todo, supone la construcción de nuevos territorios. En ese sentido, las dimensiones económica, social, política y ambiental deben ser igualmente consideradas.
12. Fortalecer los gobiernos locales como ámbitos de gobierno de la integración, en su rol estratégico para el desarrollo.
13. Los gobiernos municipales y las Asociaciones de Municipios son un actor clave en la integración regional. El movimiento municipalista latinoamericano tiene sin embargo, un largo camino que recorrer para alcanzar sus objetivos: el desarrollo de la autonomía local como dimensión clave de la democratización política.
14. El ámbito local permite desarrollar nuevas formas de participación política, social y cultural, que reconstruyan las identidades colectivas y generen ilusiones y proyectos movilizadores de la colectividad. Algunas experiencias recientes como los presupuestos participativos, los planes estratégicos o la movilización de recursos e iniciativas a partir de grandes eventos son una prueba de las potencialidades de la democracia local.