

San Luis: de beneficios estatales y fracasos en la planificación de la integración.  
Problemáticas y desafíos regionales en contextos de desigualdad y dominación.  
Ariel. D. Sigal

Queda claro que la forma de inserción de América Latina al orden mundial debe ser por el compromiso responsable en las Relaciones Internacionales y el cumplimiento de sus acuerdos comerciales. En su análisis sobre los problemas del desarrollo de América Latina, Presbich<sup>1</sup> siempre relacionó las condiciones internas de los países de la región con su contexto internacional y la inestabilidad de corto plazo con la vulnerabilidad estructural en el largo plazo.

En la actualidad el sistema mundial aún conserva viejos-nuevos problemas no resueltos. América Latina presenta asimetrías en los niveles de bienestar y desarrollo, derivadas de la desigualdad en la distribución de los frutos del progreso técnico. Un sistema económico volátil de especulación, la brecha ahorro-inversión a través del déficit externo y los precios internacionales -commodities- ponen en juicio el eterno interrogante del Desarrollo.

En el marco del ALADI, el Mercosur con su expansión en países Asociados (Chile, Colombia, Perú y Ecuador) y en proceso de incorporación (Bolivia y Venezuela) parece indicar la vía para el comercio y la ubicación geopolítica de América Latina en el mundo. El Mercosur lejos de semejarse a una fórmula exitosa y también lejos de sus objetivos fundantes, se convierte así en un espacio de convergencias multilaterales que aún no manifiestan la integración económica demandada con su consecuente Desarrollo.

Si bien en materia macroeconómica se lograron avances que contribuyeron a enfrentar de mejor manera la reciente crisis del 2008, quedaron al descubierto viejas restricciones estructurales a los países de la región, que se reflejan en la persistencia de importantes brechas sociales, productivas, fiscales y ambientales de manera desigual entre las regiones de los distintos países.

La dinámica de la productividad, la heterogeneidad productiva y la creación y difusión de capacidades tecnológicas siguen persistiendo y enmarcan algunas de las restricciones estructurales que enfrenta la geo-política regional sin segmentar diferencias entre los países miembros.

Destaquemos que el Mercosur ha logrado hasta cierto punto aumentar la integración económica de la región, aunque no es comparable al éxito de la UE y del TLCAN. Las estadísticas muestran que lejos de acompañar un proceso de desarrollo, los índices de pobreza se mantienen en esta región como uno de los más inequitativos del mundo. La cuestión socioeconómica que se plantea es si la dinámica de exportaciones es condición suficiente para superar las restricciones

---

<sup>1</sup> Ferrer, Aldo (2010), "Raúl Prebisch y el dilema del desarrollo en el mundo global", Revista de la CEPAL, N° 101, agosto, CEPAL, Santiago de Chile.

externas, la cual representa un importante limitante para el crecimiento de una región.

En este sentido no sólo hace falta responder desde los términos de intercambio y la dinámica de las importaciones para dimensionar la relación entre los flujos de IED y crecimiento. Se debe focalizar el desarrollo productivo con acciones efectivas en el marco institucional, el desarrollo de la infraestructura e incentivos que generen encadenamientos productivos hacia el resto del tejido<sup>2</sup>.

#### Los problemas sociales extremos - 2009

	Ranking Mundial			Distribución del Ingreso	Pobreza
	PBI PPP - 2009		IDH 2009	Coeficiente de GINI	Porcentaje de la población
	Total	X cápita			
Argentina	23	77	46	49,0	17%
Bolivia	90	141	111	59,2	54%
Brasil	9	96	70	56,7	23%
Chile	46	72	40	54,9	14%
Paraguay	106	150	98	56,8	38%
Uruguay	91	82	47	45,2	21%
Venezuela	31	78	61	48,2	29%

Fuente: Estructura y Desarrollo Comparado de los Países Miembros y Asociados del MERCOSUR, Lic. Esteban Ferreira, FCE-UBA.

Los cuatro miembros plenos del Mercosur, especialmente Brasil, se dieron cuenta que para el éxito del proceso de integración del bloque sudamericano se requieren acciones positivas, centradas en la superación de las asimetrías entre los socios y las iniciativas para la integración de cadenas productivas.

El tema de asimetrías estaba prácticamente fuera del proceso de negociación del Tratado de Asunción 26-03-1991, en la que solicitaba a considerar las profundas diferencias entre las economías de los países dentro del bloque mediante el establecimiento de mecanismos, para permitir una mayor flexibilidad de las economías más pequeñas -Paraguay y Uruguay-.

<sup>2</sup> CEPAL (2006), "Comercio, inversión directa y políticas productivas", Serie informes y estudios especiales, N° 16, Santiago de Chile, enero.

La globalización y el neoliberalismo, sesgaron los acuerdos comerciales y la visión de la integración, promoviendo a través de la OMC el comercio libre y no por bloques económicos. La disyuntiva aún persiste porque América Latina negocia bienes sensibles en el comercio internacional, y no tiene una estructura sólida en el Mercosur para respaldarse.

El cumplimiento exitoso de la Agenda de Desarrollo Doha es claramente una meta muy importante en la agenda comercial latinoamericana<sup>3</sup> y podría avizorar una inflexión en este proceso. Por un lado, la visión del desarrollo debería contemplar negociaciones muy activas y eficaces por parte de los países de la región, que deberían beneficiarse con un aumento de la asistencia técnica en temas relacionados con el comercio, de acuerdo con los compromisos incluidos en la Declaración de Doha<sup>4</sup>.

El segundo frente de acción consiste en construir un modelo de integración exitoso a partir de la integración subregional en sí misma. Se trata de un esfuerzo por trabajar juntos para alcanzar metas de desarrollo estratégico en una economía cada día más globalizada y competitiva, para hacer frente a problemas y aprovechar oportunidades propias y de países vecinos, que pueden abordarse mejor -o solamente- a través de la cooperación subregional.

Este nivel de acción es vital en este momento, ya que el acuerdo Mercosur tiene la meta de llegar a un mercado común, en un contexto en el cual la incertidumbre económica y la inestabilidad macroeconómica han dificultado, y en algunos casos incluso erosionado la visión política colectiva, que debería estar en el centro de las iniciativas subregionales.

Está claro a diecinueve años del inicio del proceso Mercosur, que la negociación por cámaras de comercio no es suficiente para superar las asimetrías estructurales de los países, a partir de la demanda agregada. Por ello, la visión estratégica subregional aporta nodos de integración, atendiendo demandas específicas.

Las asimetrías estructurales de los miembros Mercosur, originadas por el tamaño de la economía, ubicación geográfica, la dotación de factores, acceso a la infraestructura regional, calidad institucional y nivel de desarrollo, constituyen “el reto” para lograr una integración regional exitosa.

Por ejemplo Brasil, a pesar de tener la economía más amplia y diversificada, es superado por Argentina y Uruguay en relación a su PPP (PBI per cápita) y los indicadores de desigualdad socioeconómica (GINI) y el desarrollo

---

<sup>3</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2002) - “Más Allá de las Fronteras: El Nuevo Regionalismo en América Latina” – IPES Octubre 2002 –

<sup>4</sup> La declaración fue adoptada el 14 de noviembre de 2001 en el marco de la IV Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) realizada en Doha, Qatar. Art. N° 1 “...para garantizar así que el sistema cumpla plenamente la parte que le corresponde en la tarea de favorecer la recuperación, el crecimiento y el desarrollo...”

humano (IDH). Por otra parte, las subregiones de Brasil son menos desarrolladas del Mercosur. Esto claramente demuestra que no hay consenso sobre un país con su rol de "comprador de último recurso" o el motor económico del bloque. Por ello, los nodos de integración subregional deben ser promotores para un desarrollo inclusivo y equitativo.

La UE a través del Programa Regional 2007-2013, le ofrece al Mercosur 50 millones de euros para financiar proyectos en los tres sectores prioritarios establecidos en el 2002<sup>5</sup>. Vale resaltar en este sentido, de las relaciones exteriores entre ambos esquemas, es que la UE es el principal proveedor de ayuda con que cuenta Mercosur.

En el área de la cooperación económica y técnica para el fortalecimiento de la integración en el Mercosur, se estableció<sup>6</sup> un trabajo estrecho - incluyendo al sector privado- con el objetivo de incrementar la competitividad internacional; fomentar el desarrollo tecnológico; mejorar las condiciones para la generación de empleos de calidad. Igualmente, a través asistencia técnica, en sistemas de intercambio de información, capacitación y la realización de estudios y proyectos conjuntos, se pretende apuntalar el Mercosur.

Algunos ejemplos de estos aportes son los 48 millones de euros para la coordinación de políticas macroeconómicas y de integración física de la hidrovía Paraguay-Paraná, la inversión para la reestructuración institucional con TIC's en Argentina, en administración pública de Brasil, educación y atención a grupos marginados en Paraguay y desarrollo social y medio ambiente en Uruguay.

La estrategia de la UE propone renovar el apoyo al Mercosur fomentando constantemente un mayor grado de integración económica para que se pueda explotar todo el potencial de la región. La integración subregional efectiva es la clave del desarrollo del área. Si bien es beneficiosa la integración económica y su fomento en formación y tecnología para acercar a los países miembros a economías más competitivas, la economía de escala no se logra sólo con la matriz de exportación primaria que es el dinamizador actual en la balanza comercial Argentina. Un cambio en la política de precios o una reducción en el consumo por productos de elaboración doméstica, demuestra una estructura endeble sin capacidad de respuesta en su balanza de pagos.

La integración subregional promueve IED y da a la región una mayor capacidad de soportar las crisis exteriores. Para ello, los proyectos prioritarios<sup>7</sup> del

---

<sup>5</sup> Mayo de 2002 se realizó en Madrid la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y el MERCOSUR, en la cual se recalcó la necesidad de mantener un diálogo político fluido y constante a todos los niveles.

<sup>6</sup> Artículos 10 al 22 del Acuerdo Interregional de Cooperación UE – MERCOSUR.

<sup>7</sup> Gonçalves, S., de Mello e Souza, A. y Machado Oliveira, I. (2010), "Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul", Instituto de Pesquisa econômica Aplicada (IPEA), Texto para Discussão Nro 1477, Rio de Janeiro, março.

Mercosur deberían enmarcar en las subregiones cohesión social, convergencia estructural, desarrollo competitivo y fortalecimiento de la estructura Institucional del Mercosur. Actualmente sólo existen Fondos de Garantía del Mercosur para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Fondo de Agricultura Familiar del Mercosur (FAF) y FOCEM; no siendo suficientes para suplir la falta de planificación intergubernamental.

La canasta exportadora argentina permanece concentrada 85% en bienes primarios<sup>8</sup>, combustibles y manufacturas de bajo contenido tecnológico intensivos en recursos naturales o escala. La diversificación hacia bienes de mayor contenido tecnológico alcanza, fundamentalmente, a la industria automotriz y química, en el marco de estrategias intra firma a nivel regional, ya largamente consolidadas. Los bienes con mayor incorporación de I+D son los que contribuyen al alza del superávit en la balanza comercial.

La provincia de San Luis, como subregión en los 70´ tenía bajo desarrollo económico. La política de promoción industrial, significó<sup>9</sup> la coordinación de acciones de orden nacional en leyes y normas específicas, y provincial en políticas presupuestarias generadoras de externalidades cambiando por completo la fisonomía provincial.

Fomentando un nuevo modelo económico productivo, la provincia de San Luis se ve obligada a incorporarse al mercado nacional desde el régimen de promoción industrial. Los 80´ marcaron el estancamiento del sector primario en torno a su posible expansión, pero también configuró una nueva participación de los sectores restantes en el PBG.

Es así que los noventa asignan un nuevo concepto de “provincia fabril” para San Luis, alcanzando en 1996 el tope máximo del sector secundario con un 69% sobre la producción total. Es importante resaltar que la distribución del PBG por sectores incrementó la producción industrial pero también contrajo y estancó al sector primario.

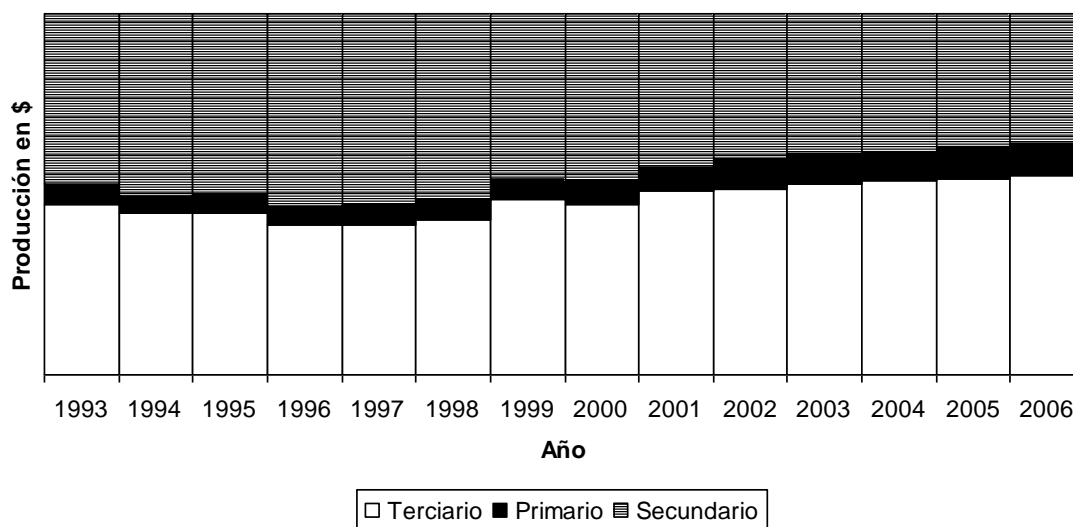
En San Luis, los noventa mostraron un fuerte correlato de crecimiento industrial y empleo, con políticas de desarrollo provincial definidas en políticas públicas. El Estado apostó a lograr un sector industrial competitivo en cuanto a los recursos humanos, físicos, tecnológicos y redes de proveedores y comercio exterior.

---

<sup>8</sup> Kosacoff, Bernardo (ed.) (2007), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, Capítulo 1, 3 y 8, Oficina de Buenos Aires, CEPAL, noviembre.

<sup>9</sup> Sigal, Ariel D. “San Luis: El sustento en el empleo o sustentando el empleo...”, en prensa.

PBG porcentual por sectores



Fuente: Elaboración propia a precio constante de 1993, en base a DPEyC San Luis.

Actualmente, a pesar de los objetivos enmarcados décadas atrás, San Luis asiste un proceso de asistencialismo perdiendo su capacidad productiva y competitiva en el mercado. Con planes de beneficios sociales se sanean las estadísticas pero también se acepta un proceso irreversible de pérdida de especialización y de su creciente valor agregado. La falta de coordinación en materia educativa, política y social deja al descubierto la carencia de un horizonte productivo pujante.

San Luis podría desarrollar proyectos con el propósito de proveer de partes o de insumos a otras fábricas de la región central nacional o del Mercosur ampliado, para tratar de avanzar en la complejidad del proceso de integración productivo generando encadenamiento de valor, hasta que se transforme en parte organizada de otra industria e incorpore tecnología.

Para ello, a la luz del proyecto de integración regional Mercosur, se requiere un nuevo equilibrio entre Estado, mercado y ciudadano, y por ende, la creación y reinención de instituciones públicas, privadas, solidarias y comunitarias. Detrás de toda esta tarea subyace la construcción de un “Pacto Fiscal” sólido, que determine una estructura más progresiva de los impuestos y haga viable el financiamiento de las políticas.

Se debe fortalecer los criterios técnicos y no políticos con asignación de recursos y distribución de resultados, sobre todo en las regiones más empobrecidas, asignando una mayor transparencia en búsqueda de la armonización macroeconómica y cohesión social en las subregiones menos desarrolladas.