

# SEMINARIOS Y CONFERENCIAS

## Memoria del primer Encuentro de Expertos Gubernamentales en Políticas de Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# SEMINARIOS Y CONFERENCIAS

## Memoria del primer Encuentro de Expertos Gubernamentales en Políticas de Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe



NACIONES UNIDAS



Las ponencias reunidas en este documento fueron presentadas en el primer Encuentro de Expertos Gubernamentales en Políticas de Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe, realizado en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en Santiago del 17 al 19 de octubre de 2012. Este Encuentro fue organizado por el Área de Gestión de Desarrollo Local y Regional del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-9033

LC/L.3950

LC/IP/L.337

Copyright © Naciones Unidas, enero de 2015. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Abstract</b> .....	7
<b>I. Globalización, espacio y poder</b>	
<i>Doreen Massey</i> .....	9
<b>II. Capitalismo(s) y Región(es) en el singular y en el plural: desafíos para renovar el pensamiento crítico y original latinoamericano e intervenir vía planificación regional</b>	
<i>Carlos Brandao</i> .....	15
<b>III. Desarrollo regional más allá del Neoliberalismo: claves y desafíos para un regionalismo nacionalmente articulado en América Latina</b>	
<i>Víctor Ramiro Fernández</i> .....	21
<b>IV. La política de desarrollo regional en Chile</b>	
<i>Oswaldo Henríquez</i> .....	35
<b>V. La política de desarrollo regional en Brasil</b>	
<i>Sergio Duarte</i> .....	41
<b>VI. La política de desarrollo territorial del Ecuador</b>	
<i>Fernanda Gando</i> .....	49
<b>VII. La política de desarrollo regional en Costa Rica</b>	
<i>María del Milagro Muñoz</i> .....	55
<b>VIII. La planificación territorial en Argentina</b>	
<i>Marta Aguilar</i> .....	59
<b>IX. Política territorial en la República Bolivariana de Venezuela</b>	
<i>Raúl Pacheco</i> .....	65
<b>X. La planificación territorial en Guatemala</b>	
<i>Hugo Fernando Gómez Cabrera</i> .....	73

A.	Qué es el <i>K'atun</i> .....	74
B.	Seremos 22 millones, la mayoría vivirá en ciudades .....	74
C.	Desarrollo urbano.....	75
D.	Infraestructura estratégica, articulación urbano-rural .....	75
E.	Capital humano, educación y competitividad .....	75
F.	Política industrial y economía verde .....	76
G.	Una invitación al diálogo .....	76
<b>XI.</b>	<b>La cooperación del Japón al desarrollo territorial en Paraguay</b>	
	<i>Makoto Kitanaka</i> .....	77
<b>XII.</b>	<b>Las políticas de desarrollo territorial: Cómo pueden cooperar Europa y América Latina</b>	
	<i>Inmaculada Zamora</i> .....	81
A.	La política regional de la UE .....	81
B.	El programa EUROsociAL .....	83
C.	EUROsociAL y su acción de política de desarrollo regional.....	85
<b>XIII.</b>	<b>El ILPES y el desarrollo territorial</b>	
	<i>Luis Mauricio Cuervo</i> .....	89
<b>XIV.</b>	<b>Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe</b>	
	<i>Sergio González Catalán</i> .....	93
	<b>Bibliografía</b> .....	99
	<b>Serie Seminarios y conferencias: números publicados</b> .....	102

## Resumen

---

En el Primer Encuentro de Expertos Gubernamentales en Políticas de Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe, organizado por el ILPES, se presentaron y discutieron un conjunto de ponencias que buscaron reflexionar sobre las dinámicas recientes de las desigualdades socio-espaciales latinoamericanas, sobre interpretaciones actuales de dichos procesos y sobre políticas nacionales diseñadas para enfrentarlas.

Doreen Massey, de la Open University del Reino Unido, Víctor Ramiro Fernández, de la Universidad Nacional del Litoral de Argentina y Carlos Brandao, del Instituto de Investigación y Planificación Urbana y Regional de Brasil, analizaron las dinámicas de las desigualdades regionales actuales a la luz de los procesos de globalización, de la importancia del pensamiento estructuralista latinoamericano y de las influencias del neoliberalismo en las políticas públicas.

Las intervenciones de Sergio Duarte, del Ministerio de Integración de Brasil, de Osvaldo Henríquez, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile, de Marta Aguilar, del Ministerio de Planificación Federal e Inversiones de Argentina, de María del Milagros del Ministerio de Planificación de Costa Rica, de Hugo Gómez de la Secretaría de Planificación de Guatemala, de Raúl Pacheco, del Ministerio del Poder Popular de la Industria de la República Bolivariana de Venezuela y de Fernanda Gando de la Secretaría Nacional de Planificación del Desarrollo de Ecuador evidenciaron la creciente importancia del problema de las desigualdades socio-espaciales en las agendas estratégicas nacionales de los países latinoamericanos y la trayectoria y riqueza de las políticas nacionales orientadas a enfrentar las fuertes desigualdades socio-espaciales presentes en nuestro continente.

Se expusieron también las perspectivas de organismos internacionales sobre el desarrollo territorial, donde se contó con la participación de la OECD, de la cooperación de Japón, JICA y de EUROsociAL. El ILPES, a través de Luis Mauricio Cuervo, presentó una reflexión general sobre las discusiones del seminario y Rudolf Buitelaar y Sergio González presentaron la versión 2012 del Panorama del Desarrollo Territorial de América Latina y el Caribe, publicación que busca contribuir al análisis de las dinámicas del desarrollo territorial latinoamericano y a la sistematización y análisis comparado de las políticas nacionales de desarrollo territorial.

La publicación de las Memorias del encuentro tiene el propósito de documentar un acontecimiento que tuvo un impacto notable. El evento coadyuvó a la creación de la Red Latinoamericana de Desarrollo Regional, a instancias del Ministerio de Integración Nacional del

Gobierno de Brasil y con el apoyo de la Unión Europea a través del programa EUROsociAL y de la OECD a través de su Centro de Desarrollo, además del apoyo de CEPAL-ILPES. En 2015 la Red estará presidida por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno de México y el ILPES continuará colaborando con esta importante iniciativa a través de la publicación de su Panorama de Desarrollo Territorial y la organización de seminarios, talleres y cursos para impulsar un patrón de desarrollo más equilibrado en términos geográficos en los países de la región.

## Abstract

---

At the First Meeting of Government Experts on Territorial Development Policy in Latin America and the Caribbean, organized by ILPES, a set of papers were presented and discussed that sought to reflect on the recent dynamics of Latin American socio-spatial inequalities, current interpretations of these processes and national policies designed to address them.

Doreen Massey, (Open University, United Kingdom), Victor Ramiro Fernández, (Universidad Nacional del Litoral, Argentina) and Carlos Brandao, (Research Institute of Urban and Regional Planning, Brazil), analyzed the dynamics of the existing regional disparities in the light of globalization processes, Latin American structuralist interpretations and neoliberal public policy approaches.

Interventions by Sergio Duarte of Brazil's Ministry of National Integration, Osvaldo Henríquez of the Secretariat for Regional Development of Chile, Marta Aguilar of the Federal Ministry of Planning and Investment of Argentina, Maria Milagros of Costa Rica's Ministry of Planning, Hugo Gomez of the General Planning Secretariat of Guatemala, Raul Pacheco, Ministry of People's Power Industry of the Bolivarian Republic of Venezuela and Fernanda Gando of the National Secretariat for Development Planning in Ecuador, demonstrated the increased importance of the problem of socio-spatial inequalities and their priority in public policy agendas in Latin America as well as the track record and richness of national policies to address the strong socio-spatial inequalities in the continent.

The viewpoint of international organizations regarding territorial development was presented by the OECD, the International Cooperation Agency of Japan, JICA and the European Union through the EUROsociAL project. ILPES presented the 2012 version of the Territorial Development Survey of Latin America and the Caribbean, a publication that aims to contribute to the analysis of dynamic Latin American territorial development and systematization and comparison of national territorial development policies. Luis Mauricio Cuervo of ILPES closed the seminar with a general reflection on the discussions.

The Publication of the Proceedings of the meeting intends to document an event that had a significant impact. The meeting contributed to the creation of the Latin American Network of Regional Development presided by the Ministry of National Integration and supported by the European Union through the EurosociAL program, the OECD through its Development Center as well as by ECLAC-ILPES. In 2015 the network will be chaired by the Ministry of Agrarian, Territorial and Urban Development of the Government of Mexico.

ILPES will continue to collaborate with this important initiative by publishing its Survey of Territorial Development and by organizing seminars, workshops and courses to promote a geographically more balanced development pattern in the countries of the region.

## I. Globalización, espacio y poder

---

*Doreen Massey*<sup>1</sup>

Muchísimas gracias por la introducción y también por la invitación. Es un honor y un placer estar aquí. Quisiera empezar hablando de mi propio país, que es el Reino Unido, ante todo porque no soy experta en América Latina y tampoco tengo el derecho de comentar sobre lo que pasa aquí en su continente, pero también porque a pesar de sus trayectorias históricamente muy distintas creo que hay algunos temas fundamentales que podemos compartir entre los continentes.

Es que una de las razones por las que hace décadas yo me involucro en este campo del problema territorial regional es que soy norteña; soy de una región pobre, y aun cuando niña me enojaba la desigualdad entre el norte de Inglaterra y la región de Londres en el sureste. Fue mucho más que una desigualdad económica. Tuvo también aspectos de cultura como ya hemos hablado y aun de cierta confianza geográfica. Me enojaba también del discurso dominante que nos echaba la culpa a nosotros norteños de esta desigualdad. Es que había y sigue habiendo un discurso de insuficiencia o incapacidad regional. La situación— tanto la desigualdad misma, como la manera dominante de entenderla —era mala cuando yo estaba creciendo. Pero hoy en día es mucho peor, y se ha empeorado sobre todo durante las últimas tres décadas, las décadas en el Reino Unido y también a nivel global de la hegemonía del neoliberalismo. Durante estas décadas hemos experimentado en el Reino Unido un crecimiento fuerte, enorme, del sector financiero y de los sectores asociados. Siempre han sido importantes estos sectores en la economía y en la sociedad británica pero ahora dominan por completo. Se ven a nivel nacional como el único polo de crecimiento y como la prioridad en términos de nuestra relación económica con el resto del mundo. Es nuestro modo de inserción dentro de la globalización. Pero este sector se concentra abrumadoramente en el sureste, la región de Londres, un pequeño rincón del país. Tiene muchos empleados, la gran mayoría profesionales, muy bien —a mi juicio demasiado bien— pagados, y otros, los que hacen la limpieza por ejemplo, muy mal pagados.

Es decir primero que en su propia distribución, este sector financiero contribuye al desarrollo desigual entre regiones, en términos de empleo e ingresos y a la desigualdad creciente dentro de la

---

<sup>1</sup> The Open University.

ciudad de Londres. Pero a pesar de eso el argumento hegemónico de nuestro gobierno es que este crecimiento de un sector y una región ayudará a las otras regiones, que el crecimiento se extenderá. Es una forma espacial de la teoría de goteo. De hecho lo contrario es el caso —este crecimiento está *haciendo daño* a la posibilidad de crecimiento en otras regiones— por ejemplo por la estimulación de la migración de las capas profesionales hasta Londres, así privando a las regiones norteñas de estas capas de sus poblaciones, y también por el hecho de que la política económica nacional responde a las exigencias del sector financiero y no a las de los sectores en otras regiones.

Implica también, como ya hemos oído, que la desigualdad territorial dentro de un país, tiene efectos sobre el funcionamiento de la economía nacional. No es simplemente un reflejo de desigualdades sino tiene sus efectos al revés en el funcionamiento de la economía, y la sociedad, nacional. Ahora bien esta situación —este empeoramiento de la desigualdad regional dentro del país— resulta directamente de: primero, la política económica a nivel nacional; y segundo, del modo de inserción de nuestra economía dentro de la economía global. Este es el papel que desempeña la economía británica dentro de la globalización.

En el siglo XIX los sectores manufactureros dominaron nuestro papel dentro de la división internacional del trabajo y se encontraron en las regiones del norte. En la segunda mitad del siglo XX, con un modelo de democracia social, con una economía mixta y con un papel mucho más grande del estado y el crecimiento de servicios públicos, no hubo igualdad por cierto, pero sí hubo una disminución de la desigualdad entre regiones. Yo veo aquí en América Latina un desarrollo parecido, con el reconocimiento del papel necesario, imprescindible, del estado y de políticas de redistribución.

Pero tengo unas preguntas. El modelo social demócrata europeo en los años posguerra —y lo veo de una manera desarrollándose aquí en algunos países— era un modelo redistributivo en una economía privada. Es decir, por un lado había el sector privado y los principios del mercado, cuya función era producir crecimiento, mientras que por otro lado estaba el gobierno cuya función era redistribuir una porción del excedente de las ganancias de este crecimiento. En este modelo los principios del mercado privado producen la desigualdad, incluso espacial, y el estado trata de corregirla. Aquí no hay ningún cuestionamiento del principio básico del mercado. (Porque en primer lugar producir desigualdad? Es posible inventar una economía que no produzca en primer lugar tanta desigualdad?) En el Reino Unido en los años 70 y 80 con el fracaso de este modelo social demócrata y después de una lucha social y política entre la izquierda por un lado y el neoliberalismo de Reagan y de la Thatcher por otro lado ganó el neoliberalismo y la geografía del país sufre ahora las desigualdades agudas en cualquier indicador.

Es una historia de un país, y de un país norteño también, pero podemos sacar unas reflexiones más generales y más conceptuales y más políticas. Hay tres temas: globalización, espacio, y poder.

Entonces primero ‘globalización’ —estas palabras ‘global’ y ‘globalización’ que utilizamos todo el tiempo. Primero es claro que la desigualdad territorial dentro de un país tiene algo que ver con el papel que desempeña el país dentro de la economía global. Ya vimos en el caso británico y lo conocemos bien en las sociedades colonizadas— la orientación de su infraestructura hacia afuera, la geografía de su desarrollo urbano, etcétera, refleja el papel que desempeña el país dentro de la economía global. Pero al decir eso es importante distinguir entre las formas de este “global”. No es sólo el hecho de ser global sino la forma específica de ser global que importa en lo del desarrollo territorial desigual. Nuestro título de esta sesión habla de la globalización. Es la palabra que hoy en día siempre utilizamos. Pero de hecho la globalización siempre tiene una forma específica yo diría que siempre necesita un adjetivo. No es simplemente ‘globalización’; es globalización de una suerte, de una clase. Cada forma de globalización tiene consecuencias territoriales distintas y, como sabemos, ahora la forma dominante es neoliberal: dominada por el sector financiero, con nuevas formas de acumulación, por ejemplo por privatización, la extensión de la esfera de acumulación, por la compra y venta en futuros en tierra, en propiedades, en materias primas. Esto es la especulación: no tiene nada que ver con la extensión de la producción material, no tiene nada que ver con lo que llamamos la economía real, sino es simplemente la venta y compra de cosas ya existente como tierras, materias primas, propiedades etc., y también en la urbanización misma. He visto los nuevos edificios aquí en Santiago, es increíble. Y la semana pasada fui a Buenos Aires y vi Puerto Madero. Es una manera nueva de acumulación en propiedades, en las

ciudades grandes del mundo. Y eso tiene sus efectos, primero una creciente desigualdad, tanto entre como dentro, los países.

Alrededor del mundo lo vemos, con algunas excepciones, unos aquí en América Latina. En unos países como China hay una creciente desigualdad, pero menos pobreza al mismo tiempo, y también hay un aumento del número de los millonarios aun en los países más pobres del mundo. Todo eso tiene sus efectos espaciales, territoriales, alrededor del mundo. Hay la consolidación del poder de las ciudades llamadas globales, mundiales —Nueva York, Londres. Hay un proceso más amplio del crecimiento urbano y una migración enorme desde el campo hasta las ciudades. Hay un cambio en la forma de lo urbano, por cierto en las grandes ciudades— la gentrificación de los centros donde las clases dominantes ostentan su poder, la misma forma material de ir mostrando, haciendo gala de, su victoria, su victoria económica y política durante las tres últimas décadas. Y esta ostentación al lado de áreas y barrios de pobreza. Este cambio en la forma de lo urbano tiene que analizarse en términos de clase —es una forma espacial de la reafirmación de unas élites ahora aún más ricas y aún más poderosas.

También hemos visto un crecimiento de la migración entre países que no sólo tiene efectos territoriales dentro de los países sino también yo creo es parte de una redistribución global. La pérdida de estos migrantes y de sus habilidades por parte de los países del sur global, tiene efectos muy graves. Esos países del sur han pagado la formación de estas enfermeras y estos médicos etc. que llegan en las ciudades del norte global. El norte no puede sobrevivir sin esta migración desde el sur global. Las ciudades del norte no pueden reproducirse socialmente como ciudades globales, ciudades mundiales, sin este subsidio por parte del sur global. Se trata sencillamente de un subsidio desde los países del sur, hasta los países más ricos. Igualmente tenemos que entender qué representan estas migraciones dentro del sistema capitalista global.

En verdad, se asemejan a las que vivió Europa entre los siglos XVIII y XIX a nivel nacional. En aquel momento se formó un mercado nacional de trabajo, la gente migró a las grandes ciudades, las primeras ciudades industrializadas de sus respectivos países. Se trataba de un proceso de producción de “trabajadores libres” sin vínculos con la tierra o las tradiciones precedentes. De modo similar, la migración campo-ciudad y internacional de hoy es parte de la formación de un mercado global de trabajo. La migración internacional e intranacional se desarrollan al unísono, una extensa reorganización de los seres humanos para convertirlos en un nuevo mercado planetario de esa mercancía ficticia que llamamos trabajo.

Hay que ser consciente de estas geografías más amplias cuando pensamos en nuestros problemas de desigualdad territorial. Implica no sólo las dificultades que enfrentamos (porque por fin es problema global) sino que tiene que haber una política mucho más fuerte contra la desigualdad a nivel mundial (lo que implicaría tal vez el fin del neoliberalismo!). Pero ese es otro tema.

Volvemos a esta palabra ‘global’. ¿Qué significa? La verdad es que siempre estos procesos llamados globales empiezan o tienen sus bases en localidades, lugares, específicos. Se hacen globales, porque se articulan a través de relaciones globales de poder. Cuando empleamos este término global, es fácil crear una imagen de dinámicas desterritorializados, sin raíces en la tierra. Pero en realidad todo proceso llamado global tiene sus bases en localizaciones concretas.

Si Chile en los años 70 y después fue el primer lugar de experimentación con el neoliberalismo, hay que decir que Londres fue un lugar de su invención y sigue siendo una fuente de su difusión global y, como dice Alexis Tsipras, el Jefe de SYRIZA, partido de la izquierda en Grecia, en este momento Grecia es un lugar de experimentación con una nueva etapa de neoliberalismo. Es decir, primero no solo hay que entender un lugar, un territorio, una región (es decir en términos generales, lo local) como un producto de lo global, sino igualmente lo global es producto de lo local, y segundo y a su vez eso implica que deberíamos entender nuestros lugares (los territorios) no uno sólo como víctimas de los procesos de globalización neoliberal si no enfrentándonos políticamente al papel que desempeñan en dichos procesos. Y tercero eso nos plantea unas preguntas, de hecho unos retos. Por ejemplo, a través de nuestra política territorial, ¿queremos contribuir a esta forma de organización neoliberal?, ¿es nuestra meta adaptar los territorios para que sean adecuados para la organización neoliberal?, o es posible

empezar por unas iniciativas, por pequeñas que sean, a construir otra forma, es decir una forma de política territorial que pueda contribuir a una nueva globalización más igual.

Es por eso que hablo de la necesidad de desarrollar una política de la responsabilidad del lugar. Entender el papel que desempeña el lugar dentro de las relaciones más amplias, es difícil y en algunos territorios casi imposible, pero igualmente va a ser casi imposible lograr una igualdad de territorios sin enfrentar el sistema más amplio. Entonces una primera etapa es analizar y reflexionar sobre este papel. Puede ser minúsculo, aun un papel de exclusión, pero el papel de un territorio, cualquier territorio, dentro de la globalización en nuestro caso neoliberal.

Segundo tema, 'espacio'. ¿Cómo pensar el espacio y un territorio? Ya es evidente de que lo que he dicho, y que los otros también han dicho, que el espacio como dimensión no es sencillamente la suma de territorios, sino es un producto de relaciones y la falta de relaciones, sociales. Es decir, es una complejidad de redes, una malla, de vínculos, de prácticas, de intercambios, tanto a nivel muy íntimo como el del hogar, como a los niveles de la región, el país y lo global. En cuanto al espacio social, producimos el espacio, en el manejo de nuestras vidas y nuestras políticas. Es producto nuestro. Y si el espacio se conceptualiza así, implica que un territorio no puede ser ni cerrado ni coherente. Al contrario, cada territorio es un nudo abierto de relaciones, una articulación de flujos, influencias, intercambios, etc. Adquiere sus características, incluso económicas, en parte por su papel dentro de este sistema de relaciones más amplias. Es la constitución mutua de territorios, es lo que llamo 'un sentido global del lugar'.

Me di cuenta de esta característica del espacio y de los territorios en mis estudios ya mencionaba, de la desigualdad en el Reino Unido. Como ya dije la región de Londres tiene más empleo, ingresos mucho más altos, puestos que exigen un nivel más alto de educación y formación, de lo que tiene el resto del país.

Normalmente en los discursos del gobierno Conservador y de capital, esta desigualdad regional se conceptualiza como si hubiera dos regiones, el norte y el sur, dos territorios distintos, con características distintas. Es decir se conceptualiza implícitamente como un espacio simplemente de territorios. Esta es la concepción hegemónica, es el sentido común, en el sentido de Gramsci. Pero ¿qué pasa si conceptualizamos el espacio de otra manera, como producto de relaciones, por ejemplo? Digamos que existe una empresa, que se encuentra en el sureste, así como la dirección, la junta de directores y la sección de investigación. La producción material, al contrario, se encuentra en el norte. Es una forma muy común.

Un resultado de esta organización de una industria, si es la desigualdad de ingresos, el nivel de clases, de empleo, etc., y de todos los indicadores que conocemos muy bien. Pero lo que vemos también en esta conceptualización relacional son las relaciones de producción (en este caso capitalista) extendidas en el espacio, entre territorios, y al mismo tiempo construyendo este espacio económico relacional. Es una geografía del poder. El poder de dirección va del sur al norte, las decisiones sobre inversión se toman en el sur, las vidas de los obreros del norte dependen de las acciones en el sur. Es un espacio de relaciones. No es decir que no existen regiones o territorios pero los territorios mismos, sus características y sus identidades, son en parte productos de relaciones dentro de un espacio más amplio. O mejor dicho, son las relaciones de producción, en este caso capitalista, las que producen este espacio económico y estos territorios. Es lo que llamo una, "división espacial del trabajo".

Lo importante de todo eso, a mi juicio, es que tiene efectos a su vez en la conceptualización de la desigualdad territorial y de la política hacia esta desigualdad. Primero implica que los indicadores de desarrollo desigual, si van a ser útiles, tienen que incluir no sólo las diferencias entre regiones. Las diferencias de, por ejemplo, ingresos, desempleo, nivel de información, son importantes, son importantísimas, pero en el fondo son resultados. También tenemos que incluir el lugar de cada territorio dentro de la malla más amplia de sus interrelaciones, el papel que desempeña. Segundo implica que hay que enfrentar estas relaciones de producción y su geografía. Hay que fomentar, inventar, generar una política de las relaciones interregionales-intervenir en estas relaciones de producción y su desigualdad tanto espacial como social. Y tercero esta manera de conceptualizar el espacio como producto de relaciones refuta cualquier geografía moral. Por ejemplo el mapa imaginario, implícito y hegemónico, del desastre actual de la zona euro presenta una Grecia perezosa, indolente, a diferencia de una Alemania trabajadora.

En este mapa lo importante es que el fracaso de la economía griega es culpa de Grecia, y el éxito de Alemania es fruto del país mismo. No cabe duda que hay diferencias, que son derivadas de sus largas trayectorias distintas, pero no cabe duda tampoco que una parte del problema de Grecia resulta de sus relaciones desiguales con otros países, incluyendo Alemania, y que un elemento en el llamado éxito de Alemania es igualmente su relación con otros países incluida Grecia.

Exactamente lo mismo se puede decir de las relaciones entre territorios dentro de un país. Cuando el actual gobierno británico enfrenta el llamado ‘problema regional’, habla en términos de una región (el sur, la región de Londres) que tiene éxito y otra región que no lo tiene. Es una geografía moral. El norte se ve como culpable de su fracaso económico y entonces las políticas territoriales se enfocan a ‘mejorar’ el territorio para el capital. En esta conceptualización no sólo no hay una visión de una alternativa, sino que no hay ningún reconocimiento de los enlaces, las relaciones atando integralmente las regiones y sus fortunas económicas.

En cuarto lugar, este entendimiento relacional del espacio igualmente refuta la visión neoliberal en la que cada territorio tiene que competir con otros territorios, cada país con todos los otros países, cada ciudad con otras ciudades. De hecho la única relación que reconoce el neoliberalismo es la competencia, y en efecto conceptualizar de esta manera los territorios como entidades pre-constituidas que después de su constitución compiten es una forma espacial del entendimiento capitalista neoliberal del individuo aislado y competidor que es su figura central. Esta conceptualización de territorios competitivos es un elemento clave en la ideología neoliberal. No estoy diciendo que no hay diferencias entre territorios, que no hay desventajas (aunque aún estas dependen de una situación más amplia): claro que hay.

Pero creo que en este momento lo importante es desafiar la ideología que habla únicamente en términos de la moralidad, de la competencia y de territorios conceptualmente aislados de sus relaciones constitutivas, y los elementos de cooperación. Aquí veo un ejemplo diferente en América Latina, de mutualidad en vez de competencia, en este mosaico de alianzas que hay en este continente —Alba, UNASUR, PETROCARIBE, por ejemplo; tan diferente de la Unión Europea que es un área solamente de libre comercio y de competencia. Me parece que en este sentido hay en América Latina un desafío puesto en obra a la ideología ahora dominante en el mundo. Si pensamos así, si conceptualizamos el espacio social como producto de relaciones sociales, entonces hay que examinar el carácter de dichas relaciones, lo que plantea el tercero y el último tema conceptual— el del poder.

Como producto social y relacional, el espacio es en su misma constitución, lleno de poder, de poder social. Igualmente el poder social mismo se realiza en relación, entre personas, entre lugares, entre países, entre una cosa y otra; es decir, el poder mismo es relacional y por eso a su vez poder mismo tiene una geografía. Ya hemos visto esta geografía en el concepto de las divisiones espaciales de trabajo. En ese caso trató del poder económico, del poder dentro de las relaciones de producción. Pero el poder se ejerce de múltiples formas, no sólo económicas sino también cultural, ideológica, política, o en formas de dominación, competencia, explotación, cooperación, mutualidad. Hay muchas formas. Y fue para abarcar esta multiplicidad de formas del poder que yo empleo el concepto de la geometría del poder. Es una tentativa de capturar al mismo tiempo, por un lado el contenido del poder en el espacio, y por otro lado el hecho de que el poder a su vez tiene una forma espacial. Hay geografías, cartografías y geometrías del poder y son básicas en el funcionamiento de una sociedad. El poder se expresa en la geografía y esta geometría del poder a su vez tiene efectos sobre el funcionamiento de la sociedad. Es por eso que el espacio tiene que ser cosa en juego en la política: la geografía es cosa política.

Ya he hablado de las geografías del poder económico en el Reino Unido, pero esta geografía en la cual domina la región de Londres, existe no sólo en la esfera económica sino también por ejemplo en la esfera gubernamental y también en la de la cultura. En lo cultural por ejemplo, todos los grandes museos, los teatros más importantes, los íconos llamados ‘nacionales’ que tenemos (aún la cancha nacional de football) todos se ubican en Londres. Es normal, en cada país es así, pero acarrea muchos efectos.

Primero implica que los gastos estatales en la cultura se concentran en esta región; sin decirlo, la política cultural es una política territorial que favorece a la capital y a su región. Segundo, hay otras formas de desigualdad tanto económicas como culturales entre regiones. Un pequeño ejemplo: las escuelas capitalinas en Londres fácilmente pueden visitar con sus estudiantes los grandes museos del

arte y de las ciencias. Es una parte normal para ellos en la educación. Pero en el caso de una escuela nortea, por contraste, le costaría primero un montón de dinero y mucho tiempo, dos o tres días, y entonces por eso no lo hacen. Es que esta concentración de museos, los íconos nacionales, en un lugar produce desigualdades en la educación, y también en el sentido de ser parte de la cultura nacional. La distribución espacial de las instituciones de la cultura y del poder cultural, refuerza otras desigualdades sociales. La desigualdad territorial no se trata únicamente de indicadores de pobreza, desempleo, clase de empleo, niveles de educación y formación; más bien es como si hubiera, de una manera vinculando estas distribuciones o bajo estas distribuciones, otro mapa, que las produce —la geometría del poder más general—. Es eso, y la jerarquía del poder en general, lo que hay que enfrentar.

En el Reino Unido hablar así de la geografía del poder y de las relaciones del poder constituye un reto mucho más peligroso a los que mandan, pues implica que lo que se necesita, no es sólo una descentralización del empleo por ejemplo, o programas de crear centros de urbanización. Es preciso que éstos sean necesarios para ayudar, pero no van a ser suficientes. Lo que se necesita es una política de las relaciones del poder. El ‘problema territorial’ tiene sus raíces en los problemas más generales en la organización de la sociedad y al mismo tiempo los refuerzan.

Hay otra dimensión, que tiene que ver con la democracia. La hegemonía creciente de las grandes ciudades, sobre todo las capitales, su tamaño, el hecho de que son la ubicación de muchos de las élites, la concentración de los medios y de los periodistas y todo, implica que en algunos países se refuerza la voz de estos lugares a expensas de la voz de otras regiones más rurales quizás, por cierto más pobres. Y dentro de las grandes ciudades también existe una desigualdad de voz —unos barrios encuentran difícil participar en el debate político—. Es decir, también hay una geografía de la democracia, una desigualdad territorial de voz, que es un elemento integral al desarrollo desigual; hay territorios y barrios que casi no se sienten miembros de la conversación nacional, y es al mismo tiempo un efecto y una causa de la desigualdad territorial más general.

En lo que se refiere al poder es necesario pensar juntos los problemas de la desigualdad territorial, el poder social general y la democracia, y otra vez yo veo algunos indicios en América Latina que me da esperanza. No sólo hay un reconocimiento del papel necesario del estado, un reconocimiento que no tenemos en Europa en este momento, sino también hay aquí el desarrollo de formas del poder popular, el poder desde abajo, hay en varios países múltiples formas de articulación entre el estado y movimientos sociales, movimientos sociales de base. En Venezuela están utilizando el concepto de geometrías de poder en un programa con miras al reordenamiento socialista de la geopolítica de la nación, la construcción de una geografía política desde abajo con poderes de autogestión e iniciación, un poder popular protagónico.

Yo sé que hay otras iniciativas parecidas en otros países. Quizás aquí en este continente hay un reconocimiento que construir una nueva sociedad implica la construcción de una nueva geografía. Igualmente una nueva geografía, una política territorial, requiere por fin una nueva sociedad. ¿Cómo una política territorial puede contribuir a una nueva sociedad? yo veo en los consejos comunales por ejemplo en Venezuela, un ejemplo de una iniciativa que puede darnos una entrada en este tema. Yo sé, todos sabemos, que como siempre en el caso de las tareas políticas tan grandes y tan fundamentales lleva mucho tiempo, aún generaciones, y que aún con esto, no hay, porque jamás hay, ninguna garantía, pero a veces veo en este continente iniciativas que me dan esperanza.

## II. Capitalismo(s) y Región(es) en el singular y en el plural: desafíos para renovar el pensamiento crítico y original latinoamericano e intervenir vía planificación regional

---

**Carlos Brandao<sup>2</sup>**

*“Si el desarrollo continúa siendo hecho con crecientes desigualdades no tenemos futuro”*

*“¿Cómo articular: la teoría de las decisiones intertemporales, la teoría de la estratificación social y la teoría del poder?”*

*(Celso Furtado)*

Me gustaría mucho agradecer la invitación del ILPES y de la CEPAL. Es un gran honor hablar en esas instituciones fundadoras de las reflexiones estructurales del desarrollo latinoamericano.

Deseo empezar homenajeando Raúl Presbisch, Aníbal Pinto e Celso Furtado y decir que necesitamos a continuar desafiándonos, inspirados por ellos, para 1) huir de los modelos importados para pensar concretamente nuestra América Latina; 2) luchando por no caer en la colonización intelectual ni en la pérdida de creatividad, ni someterse a los centros de formulación y difusión de ideas (consultoras, modelos listos/generales de los organismos internacionales, gurús etc.) y 3) pensar en la diversidad y pluralidad latinoamericana y no caer en las generalizaciones excesivas de las visiones como si hubiera (mono)trayectorias, únicas, convergentes, o una especie de tipo-ideales de desempeño de pretensas “mejores instituciones” a seguir, siempre mirando el centro hegemónico y objetivando copiar sus cánones.

---

<sup>2</sup> Instituto de Investigación y Postgrado en Planificación Urbana y Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro (IPPUR/UFRJ), Brasil, Observatorio Celso Furtado para el Desarrollo Regional.

Así, es necesario asumir que no existe un modelo canónico a seguir en el proceso de desarrollo, pero sí hay una pluralidad de vías, una variedad de posibles trayectorias históricas, expresiones espaciales histórico-concretas y Tiempos-Espacios peculiares del proceso de desarrollo. Para escapar de los modelos de pensamiento exógenos, pero ejercitar permanentemente la renovación de lo pensamiento latinoamericano pienso que sería imperioso avanzar en principios teóricos y metodológicos para la estructuración de una problemática del desarrollo asentada en las decisiones cruciales de sujetos concretos (dominantes) constituidos en la historia y en el espacio.

De esa forma, tenemos una agenda académica y política permanente, que debería interpelar recurrentemente la realidad histórica, a fin de aclarar, distinguir, las cuestiones permanentes *versus* las cuestiones coyunturales del proceso de desarrollo: su lógica intrínseca en la periferia; la reproducción social específica; la constante lucha de intereses; el rol central del proceso de competición permanente entre aparatos productivos nacionales; la naturaleza constitutiva del Estado y las rivalidades interestatales en el plano mundial; la dominación congénita de las órbitas monetaria y financiera y rentista-patrimonialista, el papel estratégico de la Gran Empresa etc. Muchos de estos temas fueron abandonados en el más reciente análisis de nuestra área de conocimiento. Evalúo que es forzoso recobrar y actualizar una economía política del desarrollo latino-americano.

Como afirmo Celso Furtado sería preciso articular una teoría de las decisiones intertemporales, una teoría de la estratificación social y una teoría del poder. Pensar los constantes procesos de confrontaciones y oposiciones de los compromisos sociopolíticos estructurados en movimiento histórico conflictivo y contingente. Creo que es un desafío muy importante y perenne.

Tenemos un patrimonio de por lo menos medio siglo de pensamiento crítico en América Latina y muchas veces me entristezco por ver cómo somos grandes importadores de modelos y teorías, cuando tenemos un patrimonio original maravilloso, que se atrevió a pensar concretamente el proceso latinoamericano. Hay una especie de colonización intelectual muy fuerte entre nosotros que hace que vayamos perdiendo la creatividad y sometiendo nuestras reflexiones a los centros de formación y difusión de ideas, o a las consultorías, o a los modelos generales, haciendo una transferencia inconveniente de pensamientos y estrategias. Importamos, replicamos, estrategias de acción que, en su gran mayoría, fueron concebidas teóricamente en un ámbito privado y que fueron traspuestas hacia el público, para las políticas públicas. Ciertamente todos los grandes pensadores estructuralistas críticos latinoamericanos colocaron mucho énfasis en la diversidad latinoamericana y cómo no podemos caer en generalizaciones abstractas.

Creo que tenemos aquí cuatro grandes problemas coyunturales impiden o traban la construcción de una visión estructural de nuestros problemas regionales y territoriales. Primero, vivimos un momento y contexto muy grave de crisis. Momentos de crisis no suele ser momentos de legitimación de la cuestión regional, puesto que más importante se torna el “conyunturalismo” macroeconómico de la búsqueda por el crecimiento a todo costo. Entonces, creo que la crisis conspira contra nuestro objeto, es decir, no se reconoce la problemática de las disparidades regionales como cuestión central, que es una cuestión necesariamente estructural, de carácter permanente. Segundo, hay en este momento el predominio de la “hegemonía de la pequeña política” (según Gramsci, momento de hegemonía de la política de las cuestiones parciales, del cotidiano, de las alianzas electorales, etc.), lo que dificulta el tratamiento de las cuestiones espaciales, que están necesariamente en el ámbito de la “gran política”. Las gestiones parciales de lo cotidiano dificultan o impiden el tratamiento de la gestión regional. Tercero, la confrontación del problema regional exige un Estado fuerte. Pero, sin embargo, estamos sometidos a la racionalidad neoliberal, como una plaga embutida en las mentes, instituciones, formaciones, prácticas, documentos etc., colocando apenas la competitividad como central. Cuarto, es necesario cuestionar sobre quien son los sujetos de la transformación espacial/territorial deseada, ¿quien empuña la “bandera regional”? Esta es una pregunta que me hago mucho. Es intentar entender si hay grupos de poder que tengan sensibilidad con la cuestión regional. Es necesario convencer a la sociedad, a los grupos de poder que la planificación regional tiene que ser una política de estado y no solamente de gobierno. Esto es típico de América Latina: la discontinuidad de sus políticas. Hay algunas experiencias importantes territoriales, más la marca de la discontinuidad es muy grande.

Pienso siempre en el concepto de planificación que Celso Furtado expresó en una frase, en 1953, que en mi punto de vista es la mejor concepción de planificación. Él dice: “planificación es cuando usted tiene un deseo de alargar su horizonte temporal para pensar más a largo plazo, pero, cuando usted realiza eso necesariamente usted revela los intereses, la conflictividad entre alternativas. Sin revelar intereses presupuestos no hay planificación”. Planificar siempre tras la pregunta ¿cómo discriminar y elegir?, ¿cómo tornar claro los intereses puestos a fin de proyectar y legitimar acciones en el largo plazo? Es necesario saber “¿quien domina?” y “¿cómo domina?” para que se decida “¿cómo planificar?”.

Evalúo que es necesario dimensionar tres poderes. Cualquier intento de planificar y desarrollar implica medir poderes concretos en disputa. Requiere emprender incansablemente investigaciones y estudios que, en aproximaciones sucesivas, logren: 1) Dimensionar el poder privado, sus intereses, sus decisiones cruciales, su capacidad de transformación; investigar la red de relaciones de la intersectorialidad económica existente en cada espacio o escala; 2) Dimensionar la fuerza del poder público, su capacidad de coordinación estratégica, organicidad de acciones, capacidad de sancionar decisiones estructurantes mediante arreglos institucionales y estándares de financiación adecuada etc.; 3) Dimensionar la capacidad de las luchas sociales de reivindicar, contestar y emprender luchas contra-hegemónicas, que amplíen el ejercicio de la ciudadanía, recalificando recurrentemente su fuerza de oposición, de organización, insurgente y emancipadora.

Estamos aquí discutiendo planificación territorial y evalúo que la investigación y la acción pública en materia de dimensión espacial del proceso de desarrollo no puede negar las cuestiones fundamentales del poder, de las jerarquías y hegemonías. También deben dimensionar la potencia de las coaliciones contra-hegemónicas y las fuerzas contestatarias al pensamiento neoliberal y conservador. En suma debe dimensionar el poder del poder privado, el rol de los grandes grupos empresariales; dimensionar el poder del poder público, el rol del estado y su capacidad gubernativa; dimensionar las fuerzas contestatarias, y insurgentes y sus disputas de representaciones, significados y sentidos. Sólo así se podría pensar la producción social del espacio, de los conflictos que se estructuran y de los antagonismos que son tejidos alrededor de este cuadro y ambiente construido. Si el espacio es unidad privilegiada de reproducción social, encarnación de diversos procesos y manifestación de conflictualidades, entonces es necesario realizar el balance entre proyectos alternativos y trayectorias en confrontación. Se trata de investigar estructuras, dinámica, relaciones y procesos. Es necesario entender cuáles son sus intereses concretos movilizados y sus instrumentos y lógicas de acción activados.

Pero todo eso debería ser pensado en términos de una problemática de escalas espaciales para avanzar en el análisis del proceso de desarrollo. Creo que la frontera científica hoy del área de la planificación regional es la discusión de las escalas espaciales. Escalas vistas no en su dimensión cartográfica-analógica-métrica, o como una simple relación de proporcionalidad o representación. Las escalas nunca son fijas e inertes, son intrínsecamente inexactas y dinámicas, siempre en proceso, en movimiento. No pueden ser tomadas en cuanto a unidades inmutables o permanentes. Son no confinadas, sino relacionales. Escalas son prismas de observación, una categoría analítica, un plan analítico y un nivel de abstracción. Pueden traer una mirada, lograr dar un sentido a la organización de la reproducción social de la vida. Por otro lado, escalas son también campos de lucha, una categoría de la *praxis* política. Suelen ser movilizadas como instrumentos de luchas entre poderes dispares, son manipuladas con el fin de reforzar interés específicos a través de narrativas escalares propias. En suma, escalas son elaboraciones sociales conflictivas, son producciones humanas colectivas, dinámicas, multidimensional, con los diversos actores y trayectorias históricas en disputa, en movimiento procesual y en abierto.

Afirmo que nuestra discusión debería investigar los centros de decisión y sus mecanismos de legitimación en un territorio dado, asumiendo el conflicto y la dinámica de acción de las distintas fuerzas sociales, que preparan las escalas y sus narrativas escalares.

A medida que se avanza en ese sentido, se vuelve obligatorio mirar la escala nacional. Es urgente reelaborar y fortalecer la escala nacional para construir estrategias multiescalares en un mundo de variedades de experiencias, vías y estilos de desarrollo. La escala nacional sigue siendo crucial. La escala nacional es un complejo constructo histórico, sociopolítico y económico, que presenta variadas dimensiones. Es el dominio sobre los instrumentos de coordinación y regulación sobre determinada

circunscripción espacial históricamente construida; Es un sistema de normas e instituciones, acerca de la manipulación de los precios fundamentales de la economía (tasa de cambio, intereses, salarios) y de los dispositivos específicos de la deuda pública, de los registros de derechos sobre la propiedad privada etc. Es el marco de la regulación y disciplinamiento de las decisiones autónomas privadas, de los cálculos de los agentes independientes entre sí, para la valoración de la riqueza. Hay siempre en el capitalismo una coacción de las macrodecisiones sobre las microdecisiones privadas. La construcción de la escala nacional es constitutiva del capitalismo para la creación de dominio, de ejercicio del control, de moderar la mercantilización y la composición de *portfolio*. El poder nacional se debe a sus empresas y coordina la apertura de horizontes de enriquecimiento en las fronteras interiores. La mayor de todas las convenciones nacionales, la moneda, debe presidir las decisiones de enriquecimiento privado. En los espacios del capitalismo periférico, en la ausencia de convertibilidad, la moneda nacional deberá ejercer una función que dependerá de los grados de autonomía que el auto-control de divisas escasas permita. Por otro lado, el ordenamiento jurídico-legal del espacio nacional, los arreglos administrativos y de gestión son fundamentales y dependen de la correlación de fuerzas políticas establecidas en cada coyuntura histórica. Caracteres distintivos en un recorte espacial dado son definidos por las peculiares estructuras de propiedad, distribución del ingreso y de la riqueza y por las estructuras de consumo de sus clases sociales constituidas. Dependiendo de las características específicas de la base de producción construida y de las estructuras de negocios con que se puede contar, se avanza más o menos en la construcción de grados de autonomía y soberanía del marco jurídico e institucional nacional que se legitima en la escala nacional.

En suma, entre otras cosas, pensar la escala nacional implica pensar la escala mundial, puesto que la protección y el control sobre los mecanismos de “autorregulación” de las fuerzas del mercado se procesa en medio a rivalidades y coerciones concurrenciales y relaciones jerárquicas entre los Estados Nacionales, monedas, sistemas financieros, sistemas empresariales etc., y no se procesan en un campo homogéneo de relaciones o en un mundo plano o en una plataforma espacial inerte.

El espacio nacional es también una construcción cultural, social y política. Es el *locus* privilegiado del poder y campo de establecimiento, confrontación y concertación de intereses y fuerzas políticas establecidas en un determinado territorio nacional.

Así, la planificación territorial/regional debe estar atenta a una visión estructural que tenga claro las especificidades de su escala nacional en el contexto de escala mundial. Incluso cuando se trata de investigaciones o acciones en las escalas microrregionales.

Una mirada permanente a la escala nacional como construcción de un compromiso conflictivo, tensamente elaborado y acordado en un espacio vivo, en un territorio utilizado, es fundamental. El observador o gestor público debe tratar de dilucidar los procesos mediante los cuales los sujetos sociales en lucha producen socialmente el espacio y el medio ambiente construido, según sus intereses específicos. Elemento fundante es considerar las escalas en cuanto construcciones en tensión, sociales, discursivas y materiales. En ese sentido, territorios, escalas, redes y lugar siempre debieran ser tratados como espacios de conflictos de proyectos alternativos.

La cuestión crucial para quien planifica es discriminar y saber quién domina, para que se decida cómo planificar.

Basándose en las enseñanzas de François Perroux, que infelizmente es conocido solo por los polos de crecimiento, aún cuando es un autor muy rico e instigante, que decía “es fundamental pensar las grandes unidades dominantes (el estado y la gran empresa, la gran corporación)”, hoy es necesario analizar a los grandes grupos, los grandes conglomerados en sus lógicas financieras, investigando las capacidades estatales frente a las jerarquías de poder de comando, las acciones y las probables cadenas de reacción de las decisiones tomadas por los diferentes agentes y actores sociales (en el sentido propuesto por Celso Furtado), pero teniendo presente también las enseñanzas de Gunnar Myrdal que esos procesos son plenos de acumulaciones de fuerzas.

Por ejemplo como pensar territorios, escalas, redes y lugar en relación a los grandes proyectos de inversión hoy, a los grandes proyectos de infraestructura y de logística en América Latina, mirando

en las decisiones hegemónicas, en los centros de decisión. Boaventura de Sousa Santos llama fascismo territorial al momento que vivimos, cuando un gran agente con fuerte capital patrimonial, una gran empresa se instala en un determinado espacio y retira o neutraliza al poder público, y a la propia población de aquel lugar, su autonomía, el control del territorio en donde viven, cooptando o violando las instituciones y ejerciendo regulación social sobre los habitantes de aquel territorio, sin la participación de estos o contra sus intereses.

Así, siempre debemos examinar los intereses concretos, o sea, indagar acerca de la dinámica de los actores, los agentes y sujetos concretos en la producción de las escalas y los espacios. Buscar la identificación de los centros de decisión, cuestionar la naturaleza de los procesos de decisión, verificar la acción de las unidades dominantes a fin de aprehender las estructuras y las dinámicas de los Espacios Nacionales y de los Estados en su especificidad histórica de los procesos nacionales de acumulación. Solo así se llegaría al dimensionamiento de las diferentes capacidades nacionales y regionales de respuesta a los problemas identificables. Como dice Víctor Ramiro Fernández: construir contra-estrategias regionales insertas en procesos nacionales y macro-regionales de desarrollo.

Hay aquí una pregunta fundamental: ¿Cómo podrían las instituciones de investigación y la academia renovar la fuerza de pensamiento crítico y la originalidad latinoamericana?

El pensamiento crítico estructuralista latinoamericano fue de una imaginación, independencia y creatividad que jamás fue repetida en el mundo. Por pensar en la específica condición periférica, en las palabras de Prebisch, en la búsqueda de una teorización con alta complejidad, que necesita ser tomada, renovada y articulada con otros pensamientos o puntos de vista críticos que piense concretamente la América Latina del siglo XXI.

Para la reconstrucción es necesario partir de la discusión de que el estructuralismo latinoamericano, necesita ser distinguido del estructuralismo europeo. Según Celso Furtado, el primero es diacrónico y el segundo es sincrónico. O sea nuestro estructuralismo tiene temporalidades y espacialidades de sujetos concretos tomando decisiones en su expresión histórica. El desafío mayor es entender las especificidades del proceso de subdesarrollo y el desafío de pensar el Tiempo-Espacio del proceso de (sub)desarrollo y de tratar las cuestiones del Territorio. Un punto central es analizar las heterogeneidades estructurales (sociales, productivas y espaciales) según Aníbal Pinto, que decía que el subdesarrollo es necesariamente persistente, acumulativo, y de alta potencia, lo que revela la complejidad de su estructura.

Aníbal Pinto va a listar las siguientes estructuras: geográficas, demográficas, sociales, productivas, de propiedades, distribución de ingresos, de relación con el exterior. Su mensaje principal es que debemos manjar analíticamente todas esas estructuras simultáneamente, investigando la naturaleza de las estructuras dinámicas de estados nacionales. Hay especificidades históricas de sus estilos y padrones nacionales y regionales de desarrollo que requieren ser identificados por el análisis crítico.

En la escala regional, creo que perdemos la capacidad crítica de realizar buenos diagnósticos de las situaciones territoriales específicas, la geografía de la producción de forma articulada con las estructuras sociales, según ese concepto fundamental que es la división espacial del trabajo. Es muy importante que realicemos en las academias y en otras instituciones públicas diagnósticos regionales estructurales que miren las regiones con una visión global, una visión que verifique la dinámica demográfica, las estructuras ocupacionales, las infraestructuras de soporte, los indicadores sociales, la cuestión fiscal financiera y las capacidades gubernativas de esas regiones. Cuestionar que tenemos que retomar el pensar espacialmente hoy sobre qué significa especializarnos crecientemente en cadenas de valor centradas en *commodities* y en recursos naturales, generando enclaves y no procesos de desarrollo, que desarticule los procesos de producción y reproducción de desigualdades que es la marca mayor de América Latina.

Sería imperioso suscitar cambios en las relaciones estructurales, buscando capacitar para la transformación a los sujetos más desprovistos y marginados de determinado territorio. Activar recursos materiales y simbólicos y la movilización de los agentes sociales y políticos que se esfuercen por ampliar el campo de acción de la colectividad, aumentando su autodeterminación y libertad de decisión.

Considerar el territorio como potencia vigorosa de transformación. Discutir centros de decisión y sus mecanismos de legitimación. Asumir el conflicto, la dinámica de acción y analizar los sujetos portadores de decisión transformadora. Analizar hegemonías, poderes y jerarquías, construyendo y jerarquizando diversas mediaciones (espaciales, sociales, políticas, monetarias, financieras, macroeconómicas, microeconómicas, interestatales, geoeconómicas y geopolíticas).

Quería llegar aquí a un punto en el que yo vengo insistiendo mucho: *el concepto de lugar en América Latina*. Pienso que necesitamos debatir mucho esto, el lugar aquí es un sitio mucho más destituido de tradiciones, de derechos, destituidos de medios de consumo colectivo, de infraestructuras de servicios y bienes públicos de menor calidad que en Europa, por ejemplo. Hoy sería necesario desmercantilizar los bienes y servicios colectivos, que deben ser públicos y de calidad, pero que fueron atacados por el neoliberalismo. Tenemos que cambiar totalmente el patrón de oferta de bienes de servicios e infraestructuras públicas y medios de consumo/derechos colectivos, impactando y dando voz a la vida real y cotidiana de las personas del lugar (*place*). En América Latina el Estado tiene serias dificultades de *llegar al place* (a la vida concreta y cotidiana de los destituidos de derechos), tiene dificultades de alcanzar las localidades de los eventos reales. El Estado debería apoyar la construcción de la ciudadanía, a través de una pedagogía democrática.

Sería aún urgente construir el espacio supra-local, más allá de construir una escala micro y una escala meso regional. Un desafío es también articular escalas espaciales, niveles de gobierno de estados federativos e instancias o ámbitos de poder.

Considero que discutir las estrategias territorializadas de desarrollo pasa, de nuestro punto de vista, por encontrar la escala adecuada para la definición de determinado campo donde los problemas sean más fáciles de visualizar y las decisiones sobre cómo confrontarlos, y en cual escala, nivel de gobierno e instancias de poder deberán ser tomadas y cuales instrumentos y medidas de acciones concretas serán activadas bajo ese prisma de observación. En ese sentido, consideramos indispensable construir estrategias multi-escalares. Buscar la escala correcta de observación para la toma de los fenómenos sobre los cuales se desea intervenir. Cada problema tiene su escala espacial específica. Hay que afrontarlo desde la articulación del poder correspondiente a aquella problemática específica.

Tenemos que realizar la búsqueda, a veces utópica, de procurar articular nuestros truncados Sistemas de Provisión de Bienestar Social; Sistemas Educativos y de Aprendizaje; Sistemas de Planificación Regionales; Sistemas de Fomento y Protección, creando Fondos Estructurales de Combate a las más diversas desigualdades. El enriquecimiento material debería ser construido con enriquecimiento cultural. Somos una gran mezcla de desigualdades sociales, de destitución de derechos, y al mismo tiempo nuestro triunfo es la valorización de esa inmensa diversidad cultural.

Debemos rescatar la lógica de los Proyectos y la lógica de “Proyectamiento”, que implica articular buenos proyectos, usando aquí una expresión que es del brasileño Ignacio Rangel que decía que nos gusta mucho crear e inventar nuevos proyectos sin tiempos, pero tal vez sería más importante “discutir cómo articular los proyectos en curso y darles sentido estratégico”

El pensamiento crítico latinoamericano es un patrimonio que en el presente contexto está siendo valorizado y reactualizado. En dicho proceso es posible y necesario poner mayor énfasis: En la dimensión espacial; En la Escala Nacional de análisis; En el rol del Estado. Pero también pensar acciones públicas multi-escalares o trans-escalares, para entender bien las geometrías de poder. Articular bien los poderes de decisión de agentes cruciales, estructuras, estatalidades y capacidades gubernativas.

### III. Desarrollo regional más allá del Neoliberalismo: claves y desafíos para un regionalismo nacionalmente articulado en América Latina

---

**Víctor Ramiro Fernández**<sup>3</sup>

Mi agradecimiento al ILPES y a la CEPAL por la invitación y la posibilidad de compartir algunas ideas con todos ustedes, funcionarios, estudiantes y, especialmente, colegas tan apreciados como Doreen Massey y Carlos Brandao. Esta presentación contiene como hipótesis de partida la idea de que los enfoques dominantes del desarrollo regional y local introducidos en los 90s, no obstante sus aportes, operaron finalmente en forma funcional al consenso de Washington<sup>4</sup>, y contribuyeron a fortalecer, antes que a revertir, las desigualdades espaciales que dominan la región. Complementariamente, se sostiene que en el actual escenario, que podríamos llamar del Post Consenso de Washington, se corre el riesgo de reinstalar formas de fragmentación desigualadoras bajo nuevos ejercicios, bajo nuevas formas, bajo nuevas modalidades de neoliberalismo. Ante ese riesgo, y como una forma de enfrentar las nuevas formas de fragmentación y desigualación neoliberal, se abre una estimulante oportunidad para repensar un regionalismo nacionalmente articulado en América Latina, que contribuya a —y se beneficie a través de— determinadas formas de acumulación e implicación estatal, aun ausentes.

América Latina tuvo, a grandes rasgos, dos diferenciados procesos o idearios a nivel de planificación regional. Si retrocedemos hacia los años 50 y 60, nos encontramos con que la dinámica de planificación estuvo orientada por una implicación ordenadora, en la cual el Estado nacional sistematizaba los procesos de intervención bajo una modalidad de arriba hacia abajo, es decir, era top down<sup>5</sup>. A partir de los años 80, se fue instalando una idea de planificación sustentada en una base regional, podría decirse regionalista y localista, con fuerte énfasis en los discursos del *bottom up*

---

<sup>3</sup> Universidad Nacional del Litoral, Argentina. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET-Argentina)

<sup>4</sup> Fernández, V. R., Villalba, M. (2004). “Especialización flexible en América Latina en el marco del Consenso de Washington”. *Revista Comercio Exterior*. Vol. 54 N° 3. Marzo.

<sup>5</sup> Esser, K. and others (1996). *Systemic Competitiveness: New Governance Patterns for Industrial Development*. London, Frank Cass.

*development*<sup>6</sup>. Teniendo esto último presente, resulta importante plantear los riesgos contenidos no sólo en la preservación de ese enfoque local y regional, sino también, al mismo tiempo, en —determinadas formas de— reinstalar la idea acerca de que lo nacional es importante a la hora de pensar políticas regionales para un contexto global. En relación con esto último, la pregunta —por no decir sospecha— que dispara el análisis es si, aun recuperando la escala nacional en la elaboración conceptual y de las políticas, no existe el riesgo de posicionar a lo regional y lo local de forma de promover renovadas estrategias que pueden ser funcionales a nuevas y recreadas formas de neoliberalización, con efectos que no revierten sino que profundizan la desigualdad espacial y obstaculizan el desarrollo.

En ese sentido, resulta importante recomponer cómo ese pensamiento nacional y regional o local emergió, y cómo ingresó en América Latina, sobre todo en los años 80 y 90, de la mano de exponentes muy diferentes, vinculados a su vez a muy distintas disciplinas. Desde representantes del *management*, como Kenichi Ohmae<sup>7</sup>, hasta aquellos de la economía, como Paul Krugman<sup>8</sup>, de la sociología y la economía industrial, como Piore y Sabel<sup>9</sup>, hasta aquellos vinculados al renovado campo de la geografía económica, como Michael Storper<sup>10</sup>; todos, de alguna manera, han convergentemente colocado a las regiones como nodos estratégicos de desarrollo.

Pero centralmente la idea, muy fuerte en los años 80 y luego en los 90, sobre todo en el mundo anglosajón, giró en torno a la discusión sobre una supuesta secuencia, un tránsito desde la crisis del fordismo como forma de pensar el desarrollo y la emergencia del pos fordismo como nuevos procesos flexibles de acumulación que reinstalan lo regional como *locus* de construcción económica e institucional<sup>11</sup>. El enfoque de la especialización flexible hacia los años 80 y 90<sup>12</sup> operó como quinta esencia de ese análisis transicional y del regionalismo implicado en ello, viabilizando la gestación y captura de una serie de conceptos que se hicieron muy habituales en la literatura del desarrollo regional y local que ganó espacio en América Latina. La mayor parte de esos conceptos e ideas, como los distritos industriales<sup>13</sup>, los medios innovadores<sup>14</sup>, las regiones de aprendizaje<sup>15</sup>, los sistemas regionales de innovación<sup>16</sup>, y las ideas de los *clusters*<sup>17</sup>, se originaron principalmente en los países centrales. Mientras que el concepto de distrito industrial expandido en los años 90 encontró fundamentos en las ideas de las ventajas estáticas que otorgaban los procesos de flexibilización, lo restantes, con más presencia hacia finales de esa década e inicios del 2000, se arrojaron argumentalmente en las ventajas dinámicas otorgadas por los procesos de innovación y aprendizaje colectivo a nivel territorial<sup>18</sup>.

No obstante sus especificidades, estos conceptos, que influenciaron mucho las políticas e ideas del desarrollo regional y local en la región, tenían una plataforma común de pensamiento<sup>19</sup>, fundada en que el desarrollo encontraba sustento esencial en lograr la organización colectiva a nivel del territorio, y en que esa organización colectiva implicaba una lógica de cooperación pública y privada. En torno a esa idea de cooperación público y privada territorial se formaron o incorporaron una serie de conceptos,

<sup>6</sup> Stöhr, W.B. and Taylor, D.R.F. (eds.) (1981). *Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*. Chichester: John Wiley and Sons.

<sup>7</sup> Ohmae, K. (1995). *The End of the Nation-State: The Rise of Regional Economies*. New York: Free Press.

<sup>8</sup> Krugman, Paul (1992). *Geografía y comercio*. Barcelona: Antoni Bosh editor.

<sup>9</sup> Piore M., Sabel C. F. (1984). *The second industrial divide: possibilities for prosperity*. New York, Basic Books.

<sup>10</sup> Storper, M. (1995). "The Resurgence of Regional Economies, Ten Years Later: The Region as Nexus of Untraded Interdependences". *European Urban and Regional Studies* 2 (3), pp. 191-221.

<sup>11</sup> Amin, A. (1994). *Post Fordism: A reader*. Oxford: Blackwell.

<sup>12</sup> Piore, M., Sabel, C. F. (1984). *Ibid.*

<sup>13</sup> Pyke F., Becattini G., Sengenberger W. (eds.) (1990). *Industrial Districts and Interfirm Co-operation in Italy*. Genève, ILO.

<sup>14</sup> Aydalot P. (ed.) (1986). *Milieux innovateurs en Europe*. Paris, GREMI.

<sup>15</sup> Florida, R. (1995). Toward the Learning Region. *Futures*, 25(5), 527-536.

<sup>16</sup> Cooke, P. (1992). "Regional innovation systems: competitive regulation in the new Europe". *Geoforum* 23. pp. 365-382.

<sup>17</sup> Fernández, V., Vigil, J. (2007). "Clusters y Desarrollo Territorial. Revisión teórica y desafíos metodológicos para América Latina". *Economía, Sociedad y Territorio*; N° 24; Colegio Mexiquense/CONACYT, México.

<sup>18</sup> Fernández, V. R. (2001). "Estrategia(s) de desarrollo regional bajo el nuevo escenario global-local: revisión crítica sobre su(s) potencialidad(es) y límites". *Revista Eure*. Vol. XXVII N° 82.

<sup>19</sup> Fernández V. R.; Amin, A.; Vigil, J. (comps.), *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Buenos Aires. Miño y Dávila; pp. 19-62.

como los de densidad institucional<sup>20</sup>, redes interactivas, capital social<sup>21</sup>, entre otros, los que combinados al interior de un territorio darían como resultado —casi mágico— la posibilidad de combinar competitividad con cohesión social, dos categorías gestadas en los países centrales —particularmente en la Unión Europea (UE) — e instaladas en América Latina<sup>22</sup>.

Llegado a este punto, es interesante observar que dentro del gran campo de incerteza que dominó la discusión en torno al posfordismo, el pensamiento localista dominante logró sin embargo colocar con certeza un imaginario sustentado en el señalamiento de un gran cambio. Este último, implicaba un desplazamiento del paradigma fordista de desarrollo “desde arriba hacia abajo”, y la conformación de un nuevo escenario posfordista, que permitía la construcción regional de abajo hacia arriba. De ese modo, se instaló la idea de que el *bottom up* venía a remplazar las lógicas *top down*<sup>23</sup>, y esta idea, incluida dentro de ese imaginario, posicionaba a las regiones y a lo local, mirados en su conjunto, como centros protagónicos del desarrollo.

Ahora bien, no resulta irrelevante a esta altura considerar de dónde vienen las ideas. El examen acerca de dónde se originaron, cómo se producen y cómo se transforman en políticas, da cuenta que la perspectiva localista y regionalista que ganó dominancia tuvo su gestación esencial en el escenario de la UE, transformándose en inspiración de las políticas regionales de ese gran espacio, hasta hoy en día. Desde ese contexto europeo, gran parte del imaginario viajó hacia América Latina, proceso en el cual cumplieron un rol muy importante determinados “tanques de pensamiento”. Podrían mencionarse los casos del Instituto de Estudios del Desarrollo (IDS) y el Instituto Alemán del Desarrollo (IAD) como dos de los centrales generadores difusores de estas ideas que ingresaron después muy patentemente en los organismos que trabajan en la región, y que encontraron también asesores y representantes vernáculos en América Latina, que estimularon la conformación de programas de desarrollo local y regional bajo un enfoque cuya matriz sufrió pocas fisuras<sup>24</sup>. Es así que, si hoy miramos la región, encontramos que prácticamente en todos los países de América Latina existe una gran cantidad de programas de posgrado y de programas de políticas, sustentados en este enfoque local y regional, y las variaciones entre los mismos desde el punto de vista conceptual no son significativas.

Tal vez lo más relevante al momento de las evaluaciones es que, por un lado, ese campo teórico —e institucional— sustentado en el fortalecimiento local y de las regiones como nodos estratégicos de desarrollo convivió con una visible incapacidad para alterar la desigualdad espacial<sup>25</sup>. Como resultado de ello, es decir, de la convivencia de esos enfoques regionales y locales como centro de elaboración de políticas e ideas, con el mantenimiento o ampliación de las desigualdades espaciales, surge una pregunta necesaria: ¿cuáles han sido las debilidades, cuáles son las inconsistencias de esos enfoques?; ¿por qué razones el enfoque del desarrollo regional y local dominante no ha podido revertir la desigualdad regional y local?

Enfrentar esos interrogantes demanda trabajar, al menos, dos grandes procesos subestimados que tuvieron lugar a nivel global pero que impactaron muy fuertemente en América Latina. El primero de ellos es la forma y el contexto bajo el cual se produjo el ingreso del enfoque regionalista. Éste ingresó en América Latina en el mismo contexto de las transformaciones propuestas por el Consenso de Washington, y fue reutilizado por el mismo bajo una lógica neoliberal. La reutilización respondió, básicamente, a la imposibilidad del enfoque regional y local de escapar del laboratorio neoliberal en el que se convirtió la región. Como bien indica el sociólogo brasileño Emir Sader, los años 90 para América Latina fueron el infierno del neoliberalismo, ninguna región del mundo como la nuestra tuvo tantos gobiernos neoliberales

<sup>20</sup> Fernández, V. R. (2004) “Densidad Institucional, innovación colectiva y cadenas de valor. Un triángulo estratégico en la evolución de los enfoques regionalistas en los 90”. *Revista Redes*. Vol. 9 N°1 – Jan/abril. Universidad de Santa Cruz do Sul RS. Brasil.

<sup>21</sup> Putnam R. D., Leonardi R., Nanetti R.Y. (1993). *Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press, Princeton.

<sup>22</sup> Fernández, V. R., Amin, A. y Vigil, J. (comps.) (2008). *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Buenos Aires. Miño y Dávila, pp. 19-62.

<sup>23</sup> Stöhr, W.B. and Taylor, D.R.F. (eds.) (1981). *Ibid.*

<sup>24</sup> Fernández, V. R., Amin, A., Vigil, J. (2008). *Ibid.*

<sup>25</sup> Riffo, L. (2011). “Desigualdades económicas regionales en América Latina y el Caribe”. Documento presentado en la Reunión de expertos sobre población, territorio y desarrollo sostenible. Santiago de Chile, 16 y 17 de agosto.

que tuvieran modalidades tan radicales<sup>26</sup>, y los mapas de citas de este concepto reflejan su presencia diferencial respecto a otros escenarios, como el asiático al que nos referimos luego<sup>27</sup>.

En ese sentido, podríamos decir que América Latina ha sido un gran campo de elaboración de lo que Jamie Peck y Adam Tickell han llamado el *roll back*<sup>28</sup> del neoliberalismo, o etapa del desmantelamiento de los procesos de intervención de posguerra y, al mismo tiempo, un gran laboratorio de los procesos de “acumulación por desposesión”<sup>29</sup> para re-posicionar al capital financiero y productivo transnacional. Por lo tanto, toda la discusión y las políticas vinculadas a los procesos de acumulación flexibles y el emergente regional-local se daba en un contexto de neo-liberalización; y todos los enfoques locales, en cierta medida, caminaban junto con una fuerte dinámica de mercantilización, sustentada en procesos de privatización y de desregulación que eran promovidos tanto por los organismos de financiamiento internacional como por los grandes actores económicos internacionales que protagonizaban —y se beneficiaban de— la mencionada “acumulación por desposesión”.

En ese sentido, y ante tal escenario, es posible ubicar a lo regional y a lo local (que ya venía siendo promocionado por las nuevas formas posfordistas de desarrollo) como un elemento que ayudó a potenciar ideológicamente el proceso de desmantelamiento de las formas de intervención estatal sobre las formas de producción y protección social montadas durante la posguerra; y, en cierta medida, contribuyó a la aniquilación de gran parte de las formas protectivas de industrialización que se fortalecieron en la región durante el mismo período. Al no asumirse este riesgoso plegamiento a la atmósfera del Consenso de Washington, hubo una imposibilidad de los enfoques regionalistas de visualizar la funcionalidad de lo local como un instrumento de fragmentación, que permitía desarticular las formas nacionalmente coordinadas de implicación industrial que se promovieron en América Latina y que en gran medida fueron inspiradas por un pensamiento que la propia CEPAL había contribuido a originar.

El enfoque local y regional trabajó entonces, por un lado, contribuyendo a dismantelar las dinámicas de intervención nacional y, por otro lado —y al mismo tiempo— consolidando la fragmentación y promoviendo una autonomía descentralizadora a nivel local. Fue promotor de lo local como un ámbito cerrado<sup>30</sup> de auto-resolución social y espacial, donde cada localidad auto-resolvía sus necesidades. Con ello, facilitaba la desafectación sistemática y nacionalmente coordinada de recursos de distribución, y al mismo tiempo, operando como un espacio de fragmentación, impedía que prosperen estrategias articuladas de acumulación a nivel nacional. En tal sentido, recuperando una afirmación muy reciente de Harvey<sup>31</sup>, hubo una incapacidad para aprender apropiadamente que las políticas neoliberales, en realidad, favorecen tanto la descentralización administrativa como la maximización de la autonomía local, algo que debe estar muy presente al momento de re-imaginar políticas.

De manera que, en el marco de esta subestimación de ese gran proceso de transformación global que imponía el Consenso de Washington, la introducción de la perspectiva regionalista y localista en América Latina ha mostrado una gran funcionalidad con dicho proceso y, participando de sus efectos, ha finalmente quedado incapacitada para explicar la conviviente jerarquización de lo regional y lo local como *locus* de desarrollo con la inalterada y creciente desigualdad social y espacial.

Ahora bien, eso es básicamente la lectura de la manera en que el localismo y el nuevo regionalismo fueron introducidos en los 80 y, particularmente, en los años 90 en América Latina, con sus limitantes a partir de la subestimación de un primer gran proceso. Pero como se señaló anteriormente, existe un segundo gran proceso subestimado, más reciente, que ha venido teniendo lugar en lo que podría llamarse el Post Consenso de Washington. Este proceso tiene que ver con una gran

<sup>26</sup> Entrevista a Emir Sader; disponible en: <http://www.revista2016.com.ar/america-latina/Emir-Sader---America-Latina-es-el-unico-continente-del-mundo-que-tiene-alternativas-al-neoliberalismo-.php>

<sup>27</sup> Puede consultarse el mapa de citas del término en el ejercicio de realizado por folating.shepp.

<sup>28</sup> Peck, J., Tickell, N. (2002). “Neoliberalizing space”. *Antipode*. Vol. 34 N° 3, pp. 380-404.

<sup>29</sup> Para el concepto de “acumulación por desposesión” ver: Harvey, D. (2004) *El nuevo imperialismo*. Ed. Akal. Madrid.

<sup>30</sup> Para un enfoque crítico de lo local como cerramiento espacial ver: Amin, A. (2004). “Regions unbound: towards a new politics of place”; en *Geografiska annaler, Series B, Human Geography*. Vol. 86 (1); pp. 33-44.

<sup>31</sup> Harvey, D. (2012). *Rebel Cities: From the Right to the City, to the Urban Revolution*. Verso.

transformación geo-económica a nivel mundial y una nueva escala de lecturas, donde aparece el papel de nuevas áreas de desarrollo y, dentro de ellas, el rol de los países y de las naciones en la formación de macro-regiones, emergentes de la vinculación entre distintos países que se encuentran diversamente insertos en ese proceso de reestructuración geo-económico global.

En ese sentido, es interesante observar que el pensamiento del desarrollo local que se instaló en América Latina tuvo en un primer momento un fuerte énfasis local-global, pero en una sola dirección; con la idea de que la organización local, entendida como un territorio con un espacio determinado en el cual se desarrollan las ventajas estáticas y dinámicas antes comentadas, permite ingresar a lo global competitivamente. Complementariamente a esa visión, apareció más recientemente la idea de que ese campo local se inserta en un proceso con otra dirección, que es global-local, y que tiene como basamento enfoques como los de cadenas globales de valor o el de redes globales de producción<sup>32</sup>. Es decir, lo local, una vez organizado y sistematizado, puede ingresar a las cadenas de valor y puede, a través de esa vía de interacción con las cadenas de valor, desarrollar sus formas de competitividad y obtener cohesividad; no obstante, debió reconocerse que las propias cadenas de valor desarrollan sus propias formas de gobernanza<sup>33</sup>.

Esa idea, este enfoque, ha venido subestimando dos dimensiones muy importantes. Por un lado, el papel de las estructuras y las dinámicas de los espacios nacionales y, por otro lado, cómo funciona el sistema capitalista en su conjunto, la idea de que el capitalismo es un sistema que tiene una lógica —contradictoria y desigualadora— que demanda una lectura holística. Producto de ello, aparecen instancias escalares que han sido absolutamente perdidas o subestimadas por el pensamiento regionalista, y poseen una capacidad condicionadora, e incluso habilitadora, para entender procesos espaciales a nivel subnacional.

Al re-introducir esos elementos, se recupera la capacidad de responder preguntas como las siguientes: ¿dónde coloca el análisis regional las contribuciones que abordan el tratamiento de los sistemas y de las estructuras globales del capitalismo?, aspectos muy ausentes en el pensamiento local y regional reciente. El interrogante contiene una invitación al análisis de las contribuciones de la teoría del sistema mundo<sup>34</sup>, lo que conlleva pensar lo regional y local en el contexto de un sistema con formas de acumulación jerárquicas a nivel mundial, con centros y periferias; y, dentro de los centros y periferias, con diferentes capacidades, no sólo regionales, sino también nacionales de respuestas ante los procesos de globalización. La recuperación de todos esos elementos, que incluyen la consideración del sistema, centro, periferias y sistemas nacionales, y de las herramientas para su análisis, acarrea necesariamente un diálogo con la rica familia del pensamiento latinoamericano del desarrollo, de invalorable vigencia, pero que desafortunadamente se han ausentado de la perspectiva del desarrollo regional y local inserta en la región.

Posicionados en una perspectiva latinoamericana, y desde esos recuperados componentes, podemos trabajar sobre tres aspectos o hechos centrales: en primer lugar, vivimos un momento de crisis hegemónica con problemas de dominación en el capitalismo global; en segundo término, asistimos a la emergencia del sur global en el esquema de jerarquías centro-periferia del sistema capitalista; finalmente, en tercer término, es visible una disparidad en las trayectorias nacionales en el sur global, es decir, hay fundamentos no locales sino nacionales que marcan trayectorias muy diferenciadas dentro del sur, como las que está tomando el lugar entre América Latina y el Este Asiático —y al interior de los cuales se desarrollan procesos regionales y locales específicos—.

Trabajando sobre esa lógica y sobre esos tres grandes aspectos es resaltable, en primer lugar, que vivimos un momento histórico donde se acelera el marchitamiento del ciclo de la acumulación basado en

<sup>32</sup> Para la consideración sobre el origen y evolución del concepto de *global value chain*, ver: Bair, J. (2005). "Global Capitalism and Commodity Chains: Looking Back, Going Forward". *Competition & Change*. Vol. 9 N° 2; June 2005 153–180. Para considerar la perspectiva de las *Production Networks*, ver: Dicken, P. and Henderson, J. (1999). "Making the connections: global production networks in Britain, East Asia and Eastern Europe". A research proposal to the Economic and Social Research Council (July).

<sup>33</sup> Ver al respecto del gobierno de las cadenas: Gereffi, G; Humphrey, J; Sturgeon, T (2005) "The governance of global value chains," *Review of International Political Economy*, 12(1): 78-104.

<sup>34</sup> Wallerstein, I (1976) *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. New York: Academic Press, pp. 229-233.

la hegemonía americana<sup>35</sup> y, en ese contexto, aparecen tres variables básicas que nos permiten reflexionar sobre el alcance de la crisis: el fuerte endeudamiento de la economía norteamericana, su déficit<sup>36</sup> (particularmente el déficit comercial con China) y la pérdida de peso de Estados Unidos en la economía mundial. El nivel del endeudamiento público es muy marcado, paradójicamente, bajo el ascenso del partido republicano que divulga la ideología de los beneficios de la reducción de la intervención estatal. A esto se le suma un fuerte crecimiento de su déficit comercial con China y, dentro de este contexto, una pérdida progresiva del peso de su economía a nivel mundial, acompañada por un proceso de concomitante expansión de las formas de financiarización<sup>37</sup> y desigualación social interna<sup>38</sup>.

Podríamos decir, no obstante, que ello no implica el fin inminente de la hegemonía de Estados Unidos; pues, entre varios aspectos, todavía controla los resortes estratégicos de las grandes redes internacionales de producción, además del control geopolítico militar<sup>39</sup>. Sin embargo, si se observa el control de las empresas transnacionales, dentro de las primeras cien transnacionales a nivel mundial, es también visible la pérdida de peso de las empresas transnacionales norteamericanas en el conjunto, y la emergencia de otras que expresan, en buena medida, un escenario global más multi-polar de grandes actores económicos. Pero el análisis demanda no sólo posicionar el marchitamiento de la antes incuestionada dominación hegemónica estadounidense, sino también otro gran problema en los países centrales, que es la crisis europea. La crisis de este otro polo espacial del centro, representa la crisis de donde se generaron, como comentamos, gran parte de las ideas del desarrollo local y regional que ingresaron a América Latina. Es muy notorio que desde 2007 en adelante, la UE no ha logrado recuperar ni siquiera su producto interno bruto de los momentos de crisis. Si bien ha habido una recuperación en la economía americana más visible, la economía europea parece estancada en esta situación, pero con el aditivo de que ese freno muy fuerte del crecimiento se da justamente en la periferia europea, acompañado de un proceso de particular endeudamiento de esta última. Son las economías periféricas las más endeudadas, son las que menos crecen, y en ese contexto de endeudamiento y parálisis emerge el tema central de la salida que se ofrece, y en qué medida las salidas ofrecidas dialogan con estos enfoques regionales y locales que hemos venido considerando.

Las salidas que se ofrecen son radicalmente neoliberales, pero no en los términos más complejos y “productivistas” como los que se visualizan en este Pos Consenso de Washington en regiones como América Latina<sup>40</sup>, sino salidas neoliberales en la forma del mencionado *roll back*, como en el caso de Grecia, donde domina la idea de privatizar y desregular. Por lo tanto, la lógica que se da para las periferias europeas es una lógica de ajustes estructurales bien conocida por América Latina en los 90. Pero ante ello, ¿cuál es el diagnóstico en el propio escenario donde el enfoque regional y local fue producido? Un enfoque de parálisis, un enfoque de neoliberalismo de desmantelamiento, es decir, de *roll back* y de ajuste en sus periferias y, paralelamente, una lógica de disciplinamiento desde el centro hacia la periferia, donde los países más ricos dictaminan la forma en la cual deben re-disciplinarse las periferias ya empobrecidas y endeudadas.

En ese contexto aparecen paradojas muy visibles, por ejemplo, los nuevos fundadores del pensamiento sobre la importancia de los procesos de aglomeración como motores del desarrollo económico (tal es el caso de Paul Krugman<sup>41</sup>, que por eso ganó un premio Nobel); se transforman en analistas heterodoxos que retoman la relevancia de una implicación keynesiano/kaleckiana<sup>42</sup> y

<sup>35</sup> Arrighi, G. (2007). *Adam Smith in Beijing: Lineages of the Twenty-First Century*. London: Verso Press.

<sup>36</sup> Thornton, D. (2012). The U.S. Deficit/Debt Problem: A Longer-Run Perspective. Disponible en: <http://research.stlouisfed.org/publications/review/12/11/Thornton.pdf>.

<sup>37</sup> Lazonick, W. (2012). “Financialization of the U.S. corporation: what has been lost, and how it can be regained”. *MPRA Paper N° 42307*; posted 31 October 2012 21:37 UTC.

<sup>38</sup> Palma, J. G. (2009). “The revenge of the market on the Rentiers. Why Neoliberal Reports of the end of history turned out to be premature”. *Cambridge Journal of Economics*. Vol. 33 (4), pp. 829-869.

<sup>39</sup> Fiori, J. L. (2008). “O sistema mundial, no início do século XXI”; en Fiori, J. L., Medeiros, C e Serrano, F.: *O Mito do Colapso do Poder Americano*. Rio de Janeiro: Editora Record.

<sup>40</sup> Fernández, V.R., Cardozo, L. (2012). “Nueva estadidat bajo la emergencia re-regional: la reelaboración del proyecto neoliberal y sus alternativas en la periferia”. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos y Regionais*. Vol. 14 N° 2, pp. 11-33.

<sup>41</sup> Krugman, P. (1992). *Geografía y comercio*. Antoni Bosch, Barcelona, España.

<sup>42</sup> Particularmente interesante es el artículo *Phony Fear Factor* publicado por Krugman en The New York Time: [http://www.nytimes.com/2013/08/09/opinion/krugman-phony-fear-factor.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/08/09/opinion/krugman-phony-fear-factor.html?_r=0).

cuestionan fuertemente la lógica conservadora y neoliberal de la austeridad sobre la periferia europea<sup>43</sup>. Ello marca un punto importante de reflexión como latinoamericanos, porque en ese espacio europeo donde se presenta esta discusión —con aires de *deja vu* respecto de los debates sobre los efectos del ajuste estructural en nuestra región— fueron pensadas e implementadas políticas de desarrollo regional exportadas concomitante o posteriormente hacia América Latina. En tal sentido, la gestación de la “heterodoxia regionalista” producida en la UE para desarrollar su periferia, tuvo lugar en ese escenario conservador y neoliberal —que nunca fue cuestionado ni por los *policy makers* ni por los académicos del desarrollo regional—, y, desde ese escenario, fue exportado colonialmente a América Latina, ocultando justamente esas formas de neoliberalización que se implementaban bajo el Consenso de Washington<sup>44</sup>.

Pero emerge aquí un aspecto novedoso e importante para pensar desde y con las periferias, particularmente en este magnífico escenario brindado por la sala Raúl Prebisch. Bajo el mismo proceso global de pérdida del incuestionado posicionamiento hegemónico de Estados Unidos, crisis y nuevo impulso neoliberal de *roll back* en el centro (especialmente en la UE), tiene lugar un proceso histórico singular. Lo que tradicionalmente conocemos como “sur global” ha pasado a producir casi el mismo valor de lo que producen los países desarrollados. Partiendo de diferencias considerables hace 20 o 30 años atrás, hoy vivimos un momento de convergencias en los valores que se producen en el centro y en la periferia<sup>45</sup>. Este hecho, sin embargo, dispara nuevos e importantes interrogantes: ¿cómo es que se está dando ese crecimiento?, ¿bajo qué formas se está dando?, ¿quiénes han sido en el propio sur los que lo dinamizan? y ¿cómo se ha comportado América Latina en ese contexto?

En ese sentido, atendiendo a la evolución del producto interno bruto a partir de la crisis del 70, en un momento de un clivaje muy importante en la crisis del capitalismo, hubo un desarrollo mucho más dinámico de Asia respecto de Latinoamérica y África, y esa dinámica muy diferente debe ser puesta en un contexto global: el Este Asiático fue la única región del mundo que tuvo procesos de crecimiento durante la crisis de los años 70, cuando se desmoronaba gran parte del crecimiento de las economías a nivel mundial<sup>46</sup>.

Aparece aquí un punto para nuevos interrogantes: ¿por qué crecen estos países?, ¿por qué se dinamizan?, ¿por qué Latinoamérica no lo hizo en igual forma? La primera respuesta —que nos vuelve a hacer pensar, y es un muy buen espacio para pensarlo en el contexto de la CEPAL y del ILPES—, es que hay un sustento en la estructura industrial, en la capacidad de montarse en el mapa de los centros de producción industrial a nivel mundial. ¿En qué medida hay países que se pueden desarrollar sin industrializarse? Es muy difícil encontrar en América Latina sustento a ello, donde muy pequeños nodos de industrialización chocan con el escenario asiático, donde se conformó un histórico proceso de desarrollo macro-regional con motor en la industrialización, primero en Japón, extendiéndose luego hacia los Asia NIEs (Korea, Taiwan), más tarde al ASEAN4 y finalmente a China e India<sup>47</sup>.

Esa diferencia en la capacidad de formar una estructura industrial local, produce un efecto muy importante en la nueva relación que se ha ido forjando al interior del sur global entre América Latina y Asia. Si examinamos las exportaciones de América Latina hacia Asia y viceversa debemos respondernos ¿en qué se basa, en dicha relación, el dinamismo comercial de Asia?: esencialmente en exportar manufacturas; y ¿qué exporta América Latina hacia aquella región?: *commodities* y productos agropecuarios<sup>48</sup>. Es decir estamos construyendo una nueva relación de subordinación entre Asia y

<sup>43</sup> Véase también de Krugman: <http://www.nytimes.com/2012/03/12/opinion/krugman-what-greece-means.html>

<sup>44</sup> Fernández, V. R. (2008). “Desarrollo regional y local y nueva colonialidad del poder. Ideas, instituciones e intereses desde una perspectiva latinoamericana”. *El Desarrollo hoy en América Latina*. El Colegio de Tlaxcala, Tlaxcala, México, pp. 23-60.

<sup>45</sup> Fernández, V.R.; Lauxmann, C.; Trevignani, M. (2013). “Emergencia del sur global. Perspectiva para el desarrollo de la periferia latinoamericana”; a publicarse en *Revista Economía & Sociedade*. Universidad Estadual de Campinas.

<sup>46</sup> Reinert, E. S. (2010). “Developmentalism” The Other Canon Foundation and Tallinn University of Technology Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics 34, TUT Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance.

<sup>47</sup> Kojima, K. (2000). “The ‘flying geese’ model of Asian economic development: origin, theoretical extensions, and regional policy implications.” *Journal of Asian Economics*. Vol. 11. pp. 375-401.

<sup>48</sup> Puede consultarse: OECD (2006). “*Angel or devil? China trade impact on Latin America emerging market*”. Working Paper N°252; OECD (2006) “*Dragons and Elephants in Latin American*”. *Political Geography* 18; pp. 669 – 696; disponible en <http://www.oecd.org/dev/poverty/37490383.pdf>; CEPAL (2011). “La República Popular China y América Latina y el Caribe. Hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial”; Chile. ADB-IDB (2012). “Shaping the future of the Asia and the Pacific–Latin

América Latina, y si, más allá del intercambio comercial, pasamos a analizar el control de actividades centrales de los encadenamientos productivos globales, considerando algo muy importante ¿quiénes son en el sur los que han logrado el control de las actividades centrales?, o, procurando un *proxy* para ello: ¿qué empresas transnacionales (ETs) sobresalen desde la periferia latinoamericana y cuales lo hacen en Asia?, los datos muestran que sobre las primeras cien ETs del sur global, más del 70% de esas empresas están localizadas en Asia<sup>49</sup>. Por lo tanto, es claro que en esta última macro-región del sur global se obtiene un control diferencial de actividades de alta valorización a cargo de grandes empresas que gobiernan las cadenas globales, articulan sus economías, así como éstas con el resto de la periferia.

Al momento de explicar estos resultados diferenciados —entre otros— se introduce algo muy importante para pensar las políticas y las teorías regionales y locales del desarrollo, y es que nosotros necesitamos pensar lo regional —subnacional— no sólo con referencia a los procesos globales y al control diferencial de los encadenamientos, sino también con las variedades de capitalismo, es decir, con las dinámicas nacionales de capitalismo que se van reconstruyendo en estos nuevos escenarios neoliberales. Por ello, un desafío de gran relevancia para el pensamiento regionalista, o más precisamente para quienes abordan latinoamericanamente el desarrollo regional y local, transita por insertarle dentro de —o incorporarle— la discusión las variedades de capitalismo que se forman en el Este Asiático y América Latina. No a través del aparato conceptual de los países centrales<sup>50</sup>, sino a partir de la (re)construcción del aparato conceptual latinoamericano, desarrollado a través de las contribuciones latinoamericanas al problema del desarrollo<sup>51</sup>.

Para avanzar en ello, al enfoque de la perspectiva del sistema mundo hay que incorporarle otros elementos; pues esa perspectiva no tiene por sí sola, a pesar de su contribución, capacidad de explicar, primero la especificidad histórica de los procesos nacionales de acumulación, y segundo la especificidad histórica de los procesos nacionales de implicación estatal. Considerar la especificidad de los primeros nos permite recuperar el pensamiento de Prebisch, de Fajnzylber, pensamientos latinoamericanos muy vigentes y muy necesarios para entender cómo han sido y cómo son los procesos de acumulación nacional en América Latina, precisando: ¿quién genera el excedente?, ¿cómo se genera el excedente?, ¿cómo se distribuye el excedente dentro del escenario Latinoamericano?<sup>52</sup>

Pero el otro gran punto, junto a la idea de ¿cómo se acumula?, es decir, la idea de cómo se constituye y se desarrolla el núcleo de acumulación, tiene que ver con la consideración del diferencial proceso de implicación estatal que ha tenido lugar en el este asiático y en América Latina y, particularmente, con la capacidad de precisar ¿qué propiedades o qué características tiene el Estado cuando se implica? En relación con estos interrogantes, muchos investigadores, provenientes centralmente del mundo anglosajón, han hecho una gran contribución para pensar las propiedades y las calidades de la intervención estatal en el este asiático: las propiedades para articular procesos de acumulación desde una interacción sinérgica pero al mismo tiempo disciplinaria con los actores económicos y sociales<sup>53</sup>.

Por lo tanto, si se piensa en las dos grandes dimensiones que se ha propuesto considerar articuladamente, esto es: ¿cómo se constituyen los núcleos de acumulación dentro de las periferias del capitalismo?, y segundo, ¿cómo se constituyen los núcleos de implicación del Estado que facilitan esos procesos de acumulación?, se presentan entonces los siguientes interrogantes: ¿qué propiedades o

---

America and the Caribbean Relationship” Asian Development Bank, Inter-American Development Bank, and Asian Development Bank Institute.

<sup>49</sup> Puede consultarse información en UNCTAD-Erasmus University Data Base (2008).

<sup>50</sup> Hall, P.; Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press.

<sup>51</sup> Sobre los límites del enfoque de variedades de capitalismo en la forma desarrollada en los países centrales y el desarrollo de una perspectiva latinoamericana: Fernández, V.R., Alfaro, B. (2011). “Ideas y políticas del desarrollo regional bajo variedades de capitalismo: contribuciones desde la periferia”. *Revista Paranaense de Desenvolvimento.*, N° 120, 2011, pp. 57-99.

<sup>52</sup> Para una consideración de la perspectiva de Prebisch sobre el excedente véase, entre otros: Prebisch, R. (1980) “Hacia una teoría de la transformación”. *Revista de la CEPAL*. N° 10, pp. 165-216.

<sup>53</sup> Particularmente, trabajos como: Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press; Woo-Cumings, Meredith (ed.) (1999). *The Developmental State*. Ithaca, NY: Cornell University Press; Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

calidades tiene el Estado para hacer ello?, y ¿cómo han sido los Estados y esas propiedades conformados en sus respectivas trayectorias históricas?

Deteniéndonos sobre los interrogantes, y particularmente sobre la comprensión de las formas que adoptan esos “núcleos”, es posible obtener información muy importante para entender las diferencias entre Asia y América Latina. En relación con el núcleo de acumulación, el conocimiento en el mismo de cómo está formado, cómo se genera el excedente, quién o quiénes y cómo se apropian del mismo, gana claridad a partir de precisar al menos tres puntos. Por un lado, la estructura del control del capital, evaluando si el capital que estructura el proceso de acumulación macronacional es extranjero, o si tiene un basamento real o tendencialmente endógeno, y si ese control es efectivo, tendencialmente concentrado o descentralizado. Un segundo punto, que es muy importante, es la forma de valorización del capital productivo, es decir, si el capital productivo basa su reproducción en una lógica rentista o si lo hace sobre los fundamentos de una capacidad de desarrollar procesos de aprendizaje e innovación. Un tercer elemento, también importante, se relaciona con la forma de valorización del capital financiero, evaluándose en este caso si el capital financiero adquiere valor a partir de una lógica centrada en sí misma, o si está obligado a hacerlo a partir de su articulación con el capital productivo.

Ahora bien, junto a esos componentes, al momento de considerar el núcleo e implicación estatal es necesario precisar los elementos que responden a ¿cuál es o cuáles son las calidades de las estructuras estatales y burocrático estatales necesarias para un implicación?; segundo elemento, ¿cuál es la presencia, en qué medida hay presencia de organizaciones o instancias nodales que permitan desarrollar estrategias articuladas de implicación?; tercer elemento, ¿cuál es la estructura de financiamiento de esos Estados?: ¿sus políticas se financian bajo lógicas endógenas, o bajo lógicas exógenas?; y, como resultado de todo eso, ¿cuál es la capacidad de disciplinamiento que el Estado tiene sobre los actores que motorizan los procesos de acumulación?

Si consideramos esos dos núcleos a partir de las variables indicadas —lo que puede ser parte de un largo seminario— se puede comparar la lógica que da fundamento a los *performances* diferenciados de Asia y de América Latina. En el Este Asiático (involucrando a China parcialmente en esto), en el escenario macro-regional configurado desde Japón a Corea y Taiwán, el núcleo de acumulación se ha ido basando en una estructura endógena de control del capital y, por tanto, del control interno de la generación y reinversión del excedente. Concomitantemente, el proceso de industrialización, que se caracteriza por ser un proceso de progresiva complejización, contiene una lógica de valorización asentada en el desarrollo de procesos de aprendizaje de innovación en el sistema productivo, es decir, que no se basa en lógicas rentistas. Esto, en su conjunto, posibilitó la inserción internacional de la región por las vías altas de las redes globales, a través de sus propios actores transnacionales, que han ido progresando en el control de las funciones de mayor valorización de las redes. Para que ello tenga lugar, hay una relación directa y subordinada del capital financiero con las formas productivas a partir de un control y direccionamiento estatal del primero<sup>54</sup>.

Para lograr que esos elementos existan bajo esas formas, ha sido estratégica e irremplazable la presencia de un núcleo de implicación estatal que tiene calidades burocráticas y organizacionales<sup>55</sup> y, a partir de ello, coherencia para disciplinar al capital pero también para desarrollar sinérgicamente esa lógica de acumulación<sup>56</sup>. Si contrastamos ello con el escenario latinoamericano se observa algo muy distinto. La estructura de acumulación de capitales es altamente concentrada y transnacionalizada, la forma de valorización del capital productivo está sustentado básicamente en lógicas rentistas

<sup>54</sup> Woo-Cummings, Meredith (1999). “The Development State”. Ithaca, NY: Cornell University Press; Kohli, A. (2004). *State Directed-Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*; Chibber, V. (2003). *Locked in Place: State-Building and Late Industrialization in India*. Princeton, N.J.: Princeton University Press; Tuong Vu (2010). *Paths to Development in Asia*. Cambridge University Press; Wade, R. (1990). *Governing the Market*. Princeton: Princeton University Press; Johnson, Chalmers A. (1982). *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

<sup>55</sup> Para un trabajo clarificador sobre el papel de las instancias nodales intraestatales en la experiencia asiática consultar: Chibber, V. (2002). “Bureaucratic Rationality and the Developmental State.” *American Journal of Sociology*. Vol. 107, N° 4. January.

<sup>56</sup> Kohli, A. (2009). “Nationalist Versus Dependent Capitalist Development: Alternate Pathways of Asia and Latin America in a Globalized World”. *Springer Science + Business Media*. Vol. 44. pp. 386-410.

—y extractivistas—, lo que facilita una inserción internacional por las vías bajas de exportación de *commodities*<sup>57</sup>, que convive y se retroalimenta con una baja complejidad en el tejido productivo y debilidad en los procesos de innovación<sup>58</sup>. Finalmente, el capital financiero no contiene una vinculación sinérgica con el capital productivo a partir de elementos de disciplinamiento; por tanto, el capital financiero, como en gran parte del mundo, ha tendido a valorizarse a partir de lógicas propias.

Ahora, junto con eso, aparece un nuevo elemento vinculado al núcleo de implicación estatal. No se visualiza en América Latina un Estado con capacidad para disciplinar a ese capital, porque son básicamente Estados dominados por el patrimonialismo y las lógicas rentistas y clientelares, donde las lógicas de copamiento corporativo han impedido que su crecimiento se acompañe, como en el Este Asiático, de instancias nodales de articulación y coherentización dentro del Estado que puedan ordenar los procesos de acumulación<sup>59</sup>.

Tenemos por lo tanto dos grandes lógicas, dos grandes variedades de capitalismo con comportamientos claramente diferenciados, que podríamos luego especificar país por país, encontrando particulares variedades nacionales y regionales de capitalismo al interior de las grandes áreas o macro-regiones. Pero es relevante destacar que ello no solamente es importante para explicar por qué hay diferenciaciones entre grandes áreas e incluso espacios nacionales en la periferia, sino también para enfrentar con respuestas nacionales a los nuevos procesos de neo-liberalización que incluyen un alto involucramiento regional y local. Para profundizar en ello es necesario remarcar que estamos viviendo un momento muy interesante en América Latina, hay un nuevo escenario global, como se indicó, pero también regional, en el que muchos han considerado, como señalamos inicialmente, que en el Post Consenso de Washington el neoliberalismo es una etapa superada en América Latina y vivimos una nueva etapa pos neoliberal<sup>60</sup>. Al afirmarse eso, se alienta a pensar que las estrategias y las políticas, incluyendo las regionales o territoriales, se han alejado del dominio neoliberal y pasan a ser pensadas y actuadas acorde a esa nueva etapa.

La pregunta, antes de llegar a afirmaciones, es: ¿qué entendemos por neoliberalismo? La respuesta es que el neoliberalismo no es sólo un movimiento desmantelatorio —de *roll back*— de la organización ford–keynesiana de posguerra, que está actualmente en reflujo con la crisis y efectos de Consenso de Washington. Es más bien un proceso permanente de impulso a la forma de mercantilización que reproduce constantemente, bajo nuevas formas regulatorias y tecnologías, los procesos de desigualación social y espacial<sup>61</sup>. En ese contexto, tomando la contribución de Peck<sup>62</sup>, podríamos decir que el neoliberalismo opera como un *zombie* que se recompone y se reelabora en sus estrategias, mostrando un proyecto político de rápida adaptabilidad, que lo hace en realidad porque se sustenta en un proyecto sólido desde el punto de vista de los intereses de las fracciones productivas y sobre todo financieras del capital global, los que se esmera en expandir bajo nuevos caminos para los procesos de mercantilización. Por lo tanto, hay nuevas formas de neoliberalización, con nuevos discursos, con nuevas tecnologías y estrategias de financiamiento que se expanden constantemente, y expanden indetenidamente con ello los procesos de mercantilización. En la materialización de ello, es muy importante el papel de los organismos internacionales, porque en gran medida muchos de ellos están convergiendo en un discurso y en prácticas *workfaristas*<sup>63</sup>, es decir, en la idea de promover prácticas no sustentadas en la provisión universal de bienestar (*welfare*) a través de políticas de

<sup>57</sup> Svampa, M. (2013). “Consenso de los *Commodities* y lenguajes de valoración en América Latina”; en *Nueva Sociedad*. N° 244, marzo-abril.

<sup>58</sup> Cimoli, M. (2007). “Progreso técnico y cambio estructural en América Latina”. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile.

<sup>59</sup> Chibber, V. (2002). “Bureaucratic Rationality and the Developmental State”. *American Journal of Sociology*. Vol. 107 N° 4. January.

<sup>60</sup> Vease por ejemplo: “Beyond Neoliberalism? Latin America’s new crossroads”, en Burdick, J., Oxhorn, P., and Roberts K. (eds.) (2009). New York: Palgrave Macmillan; “Governance after Neoliberalism in Latin America”; en Grugeland, J. y Riggiozzi, P. (2009), New York: Palgrave Macmillan.; y Ruckert, A. and MacDonald, L. (2010). “The Post Neoliberal Mix: New State Practices in Latin America’s Big Three”.

<sup>61</sup> Peck, J., Theodore, N. and Brenner, N. (2010). “Postneoliberalism and its Malcontents”. *Antipode*. Vol. 41(1). pp.94–116.

<sup>62</sup> Peck, J. (2009). “Zombie neoliberalism and the ambidextrous state”. *Theoretical Criminology*. Vol. 13(3), pp. 104–110.

<sup>63</sup> Para analizar el concepto de *workfarismo* bajo estrategias neoliberales, puede verse: Jessop, B., and Peck, J. (1998). “Fast policy/local discipline: the politics of scale and the neoliberal workfare offensive”. Paper presented to the annual conference of the Association of American Geographers, Boston MA.; Peck, J. (2007). “Neoliberalization at work: the long transition from welfare to workfare”; en Wood, G. & James, P. (eds.) *Institutions, production, and working life*. Oxford: Oxford University Press, pp.315–331.

inspiración keynesianas, sino en la asistencia —local— a actores —y regiones— limitados en su incorporación al mercado, para el desarrollo de acciones asociativas, descentralizadas y participativas, ligadas a la obtención de productividad y competitividad, pero desde una forma fragmentaria, auto-resolutiva, sin puntos de articulación con una estrategia a nivel nacional. La idea que intenta imperar es que la manera de “salvarse” o incluir territorios y actores excluidos es promoviendo formas de productividad y competitividad desde emprendimientos colectivos, en el que los Estados nacionales operan como ensambladores (y no generadores genuinos) de proyectos canalizados a partir de una multiplicidad de programas internacionales, que involucran fragmentariamente a actores institucionales y empresarios a nivel local<sup>64</sup>.

Como resultado de ello, aparece por un lado la fragmentación que impide un patrón de acumulación nacionalmente articulado, cosa que es muy importante; pero, al mismo tiempo, una fragmentación que obstaculiza un proceso nacionalmente coordinado de generación y redistribución del excedente. Ambas formas de fragmentación garantizan una integración subordinada a las redes económicas globales —en las que está claro que América Latina no controla las actividades centrales—. Ello nos coloca, por lo tanto, en el dilema de ¿cómo hacemos?, ¿cuál es la forma de fijar un freno a esas formas de neoliberalización? Aparece aquí el papel de las trayectorias nacionales y macro-regionales que perfilan caminos diferentes, y ahí es donde se puede recuperar lo que se estuvo considerando. Por un lado, en el área asiática, con todas sus especificidades locales y diferencias internas, y aun contra las ofensivas neoliberales impulsadas desde los organismos internacionales que expresan el capitalismo anglosajón<sup>65</sup>, se ha podido forjar y se ha tendido a desplegar un núcleo de acumulación endógeno y dinámico, con Estados que tienen la capacidad de orientar —es decir, que motorizan pero también disciplinan— los actores económicos —productivos y financieros— que forjan esos núcleos de acumulación. Por lo tanto, ha sido posible establecer, a partir de las características de esos núcleos, estrategias nacionalmente articuladas que generan y distribuyen autónomamente un excedente que controlan y reproducen dinámicamente, no obstante estar insertos en un sistema de redes globales.

En cambio, América Latina presenta un escenario complicado, desde el punto de vista que tenemos una lógica de retroalimentación negativa con relación a esos núcleos. Como se indicó, los núcleos de acumulación nacionales aparecen limitados en su endogeneidad y dominados por el comportamiento rentista, así como por Estados con incapacidad de disciplinar los actores conductivos del proceso de acumulación<sup>66</sup>. La lógica de reproducción aparece debilitada en su control local, en su dinamismo y muy desarticulada, muy fragmentaria en lo estratégico, lo que expone a los actores económicos y a los escenarios regionales a los que pertenecen, a ingresar —los que logran hacerlo— por las vías bajas de las redes económicas globales. Ello implica una captura limitada del excedente, algo que, se sabe, preocupaba mucho, entre otros, a Prebisch.

Entonces, la pregunta es por qué esos aspectos de las variedades nacionales y macro-regionales son tan importantes para el pensamiento de lo regional y su desarrollo ante un nuevo contexto de *roll out* neoliberal y de cambio geo-económico global. Pues, recuperando esa dimensión macro y esas lógicas diferentes de acumulación a nivel nacional, tenemos dos elementos muy importantes que contribuyen a obtener capacidad de interpretar y operar holísticamente, y a percibir cuáles son los riesgos contenidos en las estrategias, los programas, las ideas y las acciones que imponen, alientan o consensualmente se van forjando desde las redes políticas y económicas globales en las que se insertan o se excluyen a las regiones. Complementariamente, y resultado de lo anterior, se obtiene la posibilidad de construir contra estrategias regionales, insertas en procesos nacionales y macro-regionales de desarrollo distinto, alternativas a las formas recreadas de neoliberalismo.

<sup>64</sup> Para una idea de la forma de funcionamiento de esta lógica y sus consecuencias desde una perspectiva del desarrollo regional ver: Fernández, V.R. y Cardozo, L. G. (2012). “Nueva estatidad bajo la emergencia re-regional: la reelaboración del proyecto y sus alternativas liberales en la periferia”. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos y Regionais*. Vol. 14 N° 2, pp. 11-33.

<sup>65</sup> Crotty, J., y Lee, K. K. (2005). “From East Asian ‘Miracle’ to Neoliberal ‘Mediocrity’: The Effects of Liberalization and Financial Opening on the Post-Crisis Korean Economy”. *Global Economic Review. Perspectives on East Asian Economies and Industries*. Vol. 34 (4); pp. 415-434.

<sup>66</sup> Sobre el déficit en la capacidad de disciplinamiento del Estado, véase entrevista a Gabriel Palma, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-5975-2012-05-07.html>

Tenemos entonces una posibilidad de percibir y actuar frente a los riesgos de una nueva oscuridad regional del *roll out* neoliberal, precisando qué caminos tomar y cuáles no a la hora de convocar lo nacional como forma de política. Al momento de hacer eso, es necesario pensar que si las regiones son parte de políticas *workfaristas*, fundadas solamente en el asociativismo y en el productivismo, ello tiene lugar en un contexto de Estados débiles, internamente desarticulados, que pueden seguir actuando como —o ser aun más sofisticados— ensambladores de programas e iniciativas exógenas que viabilizan los acoplamientos selectivos y desigualadores de esas redes globales. Esto implica Estados incapaces de operar como generadores endógenos de políticas y, por lo tanto, generadores endógenos de procesos de acumulación nacional y regionalmente dinámicos, a partir de los que integrar una estrategia social y espacialmente más inclusiva, como lo demanda con “perenne urgencia” América Latina. Estamos afirmando el riesgo de involucrar a los gobiernos nacionales en nuevas formas de producir y reproducir la fragmentación competitiva inter-regional y de plantear solamente lo regional como un campo de auto-resolución socio-espacial, que profundiza antes que altera los límites para la formación de las formas más virtuosas de ese doble núcleo, de acumulación e implicación estatal, que se estuvo considerando contrastadamente. Siendo concretos, se corre el riesgo de introducir lo nacional —postergado por el pensamiento regionalista— para volver a fragmentar y, si hacemos eso, reconstruimos reincidentemente una forma neoliberal de políticas, con los efectos que ello conlleva.

Ante ello, tenemos el desafío de construir estrategias de articulación que personalmente les llamaría “con luz al final del túnel”. ¿Qué significaría una estrategia de articulación? Pues la capacidad de formular, a partir del reconocimiento de los distintos escenarios nacionales y regionales de Latinoamérica, pasos consistentes y continuos desde la fragmentación hacia la formación de una estrategia nacional de desarrollo regional trans-escalarmente articulada, que tenga justamente la capacidad de construir o de contribuir al desarrollo de núcleos de acumulación más endógenos, más dinámicos —basados en la innovación y el aprendizaje— y más descentralizados, involucrando activamente a los procesos regionales en el desarrollo de estrategias nacionales. Una estrategia de este tipo, con todas sus dificultades, sería efectivamente superadora de las formas de integración limitativas del desarrollo que impone el neoliberalismo.

Pero para ello, la luz que ilumina el túnel y orienta la posibilidad de salir del mismo demanda operar sobre el otro núcleo, el de implicación estatal. Con relación al papel del Estado, éste tiene que ver con la construcción de capacidades organizacionales y técnicas en sus estructuras, y con una articulación multiescalar que parta de cualificar e involucrar en las estrategias nacionales a las instancias estatales subnacionales —en todos sus niveles—, particularmente en las regiones más periféricas. El éxito de esa tarea articuladora e inclusiva está a su vez condicionada a la capacidad de formar agencias nodales, dentro del Estado nacional, desde las que poder coherentizar una estrategia formada desde las articulaciones estatales horizontales y verticales que eviten las superposiciones, las colisiones, las fragmentaciones y los aislacionismos inconducentes en el seno del propio Estado. El éxito de esa coherentización intra-estatal con amplio involucramiento regional para formar un núcleo de acumulación descentralizado y dinámico, conlleva la formación de bases de coalición social y económica compatibles con dicho núcleo de acumulación, bases necesarias para dar soporte externo a la acción orientadora y disciplinante del Estado sobre el capital financiero para subordinarlo a lógicas productivas.

Resulta claro que la concreción de un desafío como el indicado necesita, por un lado, la capacidad de hacer penetrar ese imaginario en la visión estratégica y endógena de las élites políticas, pero al mismo tiempo, de forjar una visión estratégica y endógena de las “élites académicas”. Esa visión, más allá de las diversas rutas que pueda emprender, se encuentra compelida a cambiar de alguna manera ese imaginario distorsivo que procura, desde lo local, auto-resolver las condiciones para ingresar a lo global, e incorporar esas dimensiones que brindan realismo e invitan a pensar o repensar lo regional en forma multidimensional y multi-escalar, advirtiendo los riesgos que tenemos de ingresar bajo nuevas formas de fragmentación neoliberal.

En ese sentido, hay una invitación a trabajar colectivamente, consensuando una agenda que piense o repiense lo regional desde y con el reconocimiento, tanto de las especificidades nacionales en la periferia, así como de las transformaciones globales y macro-regionales que están teniendo lugar, y sobre las cuales deben actuar esas dinámicas nacionales. Se trata de una agenda de investigación y de

formación para pensar una construcción institucional idónea para formular conceptos e implementar políticas públicas que respeten especificidades a nivel latinoamericano, y que, al hacer ello, contribuyan a descolonizar el pensamiento y eludir los riesgos del regionalismo-localismo fragmentante, que ha sido inhábil para revertir desigualdades que dominan al continente. En tal tarea, se impone una reconexión auténtica del estudio de lo regional con las pretéritas y actuales contribuciones latinoamericanas del desarrollo, en la cual ha tenido, tiene y deseamos tenga mucho que ver la CEPAL.

Hay que consensuar una agenda en la región que trabaje en torno a la articulación de lo nacional con las políticas territoriales, logrando una implicación multi-escalar y articulada del Estado compatible con un patrón de acumulación endógeno y dinámico. Para concretar esa tarea existe un triángulo de interacción muy importante a desarrollar y cualificar entre los gobiernos latinoamericanos, los organismos latinoamericanos de asesoramiento y las instituciones académicas, centralmente latinoamericanas. Estamos ante un fuerte y estimulante desafío de esa agenda y ese desafío bien puede impulsar temáticamente los nuevos encuentros que realice el ILPES para pensar y actuar en torno al desarrollo regional y local.



## IV. La política de desarrollo regional en Chile

---

*Oswaldo Henríquez*<sup>67</sup>

Antes que nada y junto con saludarlos quisiera agradecer la invitación a los organizadores y exponer en breves palabras el proceso chileno, adicionalmente quisiera entregar las excusas de Jaime Torrealba Jefe de la División de Políticas y Estudios que producto de un inconveniente de última hora no pudo estar presente.

Para comenzar quisiera mirar en retrospectiva el proceso chileno que a mi manera de entender explican el punto en que nos encontramos en la actualidad. Desde los inicios de la república Chile se ha caracterizado por ser un país con una estructura centralizada y presidencialista. Sin embargo, a partir de 1974 se inicia el proceso que se ha denominado de “regionalización” con la promulgación de un conjunto de normas legales entre las cuales se destacan el Decreto Ley 573 y Decreto Ley 575. El primero estructura la forma de gobierno y organización de la administración regional y el segundo establece las competencias de la nueva institucionalidad instalándose con ello un modelo “regional desconcentrado”, es decir un modelo en el que prevalece las representaciones nacionales de ministerios y servicios públicos en el territorio.

En 1980 con la aprobación de la nueva Constitución se confirma el proceso de regionalización y mantiene las bases establecidas ya en 1974 incorporándose en ella un énfasis en el proceso de descentralización. Es decir, sobre el modelo regional desconcentrado se propone iniciar un proceso de descentralización administrativa. Avanzando en el tiempo en el año 1990 se reforma la Constitución y se incorpora en ella un modelo más claro de descentralización regional creándose en ella la figura de los gobiernos regionales. Estos gobiernos regionales se caracterizarían por ser de naturaleza mixta, teniendo una representación del Presidente de la República a través del Intendente Regional y la representación de la participación de la ciudadanía regional a través de los Consejeros Regionales.

El Intendente Regional, cumple varios roles en este modelo, el primero en materias de gobierno interior, siempre como representante del Presidente de la República, ejerce funciones a modo de ejemplo, seguridad pública, coordinar la emergencia, extranjería, coordinación los servicios públicos

---

<sup>67</sup> Jefe de Departamento de Políticas y Descentralización, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Chile.

nacionales. En materias de administración, es decir al interior del gobierno regional, cumple la función de Presidente del Consejo Regional, Ejecutivo del Gobierno Regional y también Jefe superior del servicio administrativo (se refiere a los funcionarios del gobierno regional), sus principales funciones en el gobierno regional son la de proponer las estrategias, políticas, programas y proyectos que debe financiar el gobierno regional con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional creado en 1975. Por otra parte. El Consejo Regional como ya indiqué, representa la participación de la ciudadanía regional pero hasta el año 2009 éstos eran elegidos por el cuerpo de Concejales que son autoridades elegidas con representación comunal. Entonces los consejeros regionales eran elegidos mediante elección indirecta. A partir de 2009 se ha modificado la Constitución y ésta promueve la elección directa de los Consejeros Regionales y en estos momentos se está discutiendo en el parlamento la ley que regula esta elección.

El Gobierno Regional, constitucionalmente es un órgano descentralizado y su conformación jurídica también lo expresa al ser definido como una persona jurídica distinta del Fisco (Estado), cuenta con patrimonio propio y tiene una jurisdicción territorial, en este caso, la región. En este orden de cosas, tenemos que la institucionalidad en cada una de las regiones está compuesta por un gobierno regional, un conjunto de Secretarías Regionales que representan los Ministerios y las oficinas de los servicios públicos nacionales afincados en el territorio. Todos ellos convocados a trabajar en la política de desarrollo regional en el marco de las políticas nacionales y las estrategias regionales.

La política de descentralización en particular, que en Chile es considerada constitucionalmente como un proceso gradual, se ha venido desarrollando sobre los tres pilares comúnmente conocidos, como la descentralización administrativa, fiscal y política. La fiscal basada principalmente en el aumento sostenido de recursos a los gobiernos regionales y variaciones en la capacidad de decidir sobre los recursos entregados, lo que se denomina en materia de autonomía fiscal el paso de transferencias condicionadas a transferencias no condicionadas. La descentralización política ya le he mencionado y se transparenta con la elección por parte de la ciudadanía de los Consejeros Regionales y finalmente la administrativa en la cual me quiero detener un momento.

En el marco de la política de descentralización, la descentralización administrativa mediante el mecanismo de transferencia de competencias, sin tener un marco legal muy expedito para ello, estimo yo que es un avance interesante, a modo de ejemplo a partir del año 2007 después de un cambio en la legislación de los gobiernos regionales, se inició el programa de transferencia de competencias desde el nivel central a los gobiernos regionales. La primera competencia que se transfirió en el marco de dicho programa fue la de planificación regional, hasta ese momento esta función la ejecutaba el Ministerio de Planificación, este proceso implicó realizar varias cosas, la primera una negociación con el Ministerio para que transfiriera la competencia a los gobiernos regionales. Nada de fácil pedirle a un ministerio de planificación que no planifique. La segunda negociar con el Ministerio de Hacienda que financie la incorporación de nuevo recurso humano para que los gobiernos regionales ejerzan la competencia. Nada de fácil pedirle a hacienda que entregue recursos. La tercera, diseñar como se ejecutaría la competencia por parte de los gobiernos regionales, bajo qué instrumentos y cuáles serían los procesos de aprobación, participación, etc. La cuarta, fue capacitar, fortalecer, instalar las nuevas capacidades en los recursos humanos para desarrollar la función de planificación regional. Quinto, convencer a los gobiernos regionales de que eso es lo que ellos necesitaban y que solicitaran la competencia al Presidente de la República en el marco de la ley y finalmente después de todo este proceso la transferencia de la competencia vía ley aprobada en 2011. Hoy la competencia está transferida.

Existen otros ejemplos como la transferencia de Ordenamiento Territorial cuya expresión instrumental es la construcción por parte de los gobiernos regionales del Plan Regional de Ordenamiento Territorial que es complementario a las ya vigentes Estrategias Regionales de Desarrollo. Este proceso de transferencia de competencias ha estado a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y parte de su financiamiento lo ha aportado el BID. La Subsecretaría, tiene como misión fortalecer los procesos de descentralización y desarrollo regional. Sus objetivos institucionales son el promover la descentralización política, administrativa y fiscal, contribuir al desarrollo de las regiones y de las comunas fortaleciendo sus capacidades de buen gobierno, transferir poder efectivo a los gobiernos regionales a través de la transferencia de nuevas funciones y atribuciones y transferir recursos financieros a los gobiernos regionales y municipios.

Teniendo lo anterior como misión institucional, la SUBDERE tiene como norte en el periodo 2010-2014, desarrollar un conjunto de ejes, entre ellos los que dan impulso tanto a las reformas legales como a los procesos de gestión hacia los gobiernos regionales en particular, dentro ellos tenemos que avanzar en los procesos de descentralización fiscal lo que intenta es avanzar en la entrega de mayores recursos a través de un proceso de transferencias no a través de la generación de ingresos propios regionales, por lo tanto estamos hablando de descentralización fiscal a través del gasto, un reordenamiento y transferencias de competencias lo que está consagrado en un proyecto de ley, que está en discusión en el parlamento, en el cual se transfieren o se habilita un proceso de transferencia de competencias en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, transporte, medio ambiente, educación, salud, desarrollo social, cultural, etc., un conjunto de competencias en las cuales cada uno de los gobiernos regionales a través de un proceso vía decreto supremo va poder solicitar esas competencias al gobierno central y previo análisis del gobierno central van a ser transferidas a los gobiernos regionales.

Luego están en materia de fortalecer las capacidades de gestión de los gobiernos regionales y municipales la sub secretaria en este caso específico ha iniciado dos procesos, uno a nivel municipal en términos de acreditación de un conjunto de servicios municipales y otro proceso de acreditación de las gestiones internas de los gobiernos regionales que está asociado ya sea de planificación estratégica a nivel regional como de procesos internos. Avanzar en procesos de fortalecimiento de la probidad transparencia de la rendición de cuentas, esto está principalmente asociado a que las autoridades regionales, tanto el intendente, como ejecutivo del gobierno regional y como representante del presidente de la república, como los consejeros regionales con su representación a través del presidente del consejo regional, entreguen a la ciudadanía un informe anual, donde relatan los procesos que han estado desarrollando como institución además se entregan ciertas facultades al consejo regional, de solicitar al menos una vez al año, una auditoría al gobierno regional, en la cual va a ser una auditoría en términos de gestión financiera más que de procesos administrativos.

A modo de resumen, se les presenta una estructura esquemática de la organización de la administración del estado, el jefe superior de la administración del estado es el presidente de la república, tiene las funciones de gobierno y de administración, luego tiene un conjunto de ministros que lo apoyan en la función de gobierno y administración y servicios que son descentralizados funcionalmente. Toda esta es la estructura nacional y en el nivel regional como les mencionaba tenemos al gobierno regional como estructura jurídica descentralizada, más el intendente que es el representante del presidente de la república en funciones de gobierno interior que a su vez participa en el gobierno regional, los secretarios regionales ministeriales que son el órgano desconcentrado de cada uno de los ministerios y los encargados de aplicar las políticas públicas regionales y los ejecutores de las políticas públicas regionales son los servicios desconcentrados en este caso, los servicios regionales, en el nivel provincial, tenemos al gobernador, que está en funciones de gobierno interior y en algunas provincias un nivel de desconcentración de los servicios. La reforma constitucional del 2009, establece una nueva área de administración que es el área Metropolitana que se está en conformación el proyecto de ley para regularlas y en las comunas el órgano encargado de la administración es la municipalidad que está compuesto por el alcalde y los concejales, que tiene un conjunto de atribuciones principalmente asociadas al desarrollo económico social y cultural, las atribuciones exclusivas de la comuna son su plan de desarrollo comunal, más los planes reguladores comunales que regulan el uso del suelo en las principales ciudades, entre otras.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo se crea en 1985 y es la sucesora de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa que fue la que inició en 1974 el proceso de regionalización, por otra parte en materia de planificación nacional en la década del 60 y 70 existió la Oficina de Planificación Nacional cuyo sucesor fue el Ministerio de Planificación que en este periodo se ha transformado en el Ministerio de Desarrollo Social. Porque hago referencia a esto, solo porque la creación del Ministerio la nueva ley estableció que la SUBDERE asume la responsabilidad de coordinar y velar porque las políticas nacionales sean coherentes con las políticas regionales en el marco de la nueva institucionalidad regional. En este marco comienza ser relevante para la Subsecretaría no solo lo que sucede con los gobiernos regionales y municipios sino que también qué es lo que está sucediendo

con los distintos ministerios y que políticas están aplicando y que tienen efecto directo en el territorio y con ello los fenómenos de articulación entre el nivel central y regional.

Avanzando en la presentación sobre la política regional vamos a entender que en Chile se dan tres lógicas, sobre todo en términos de políticas territoriales la lógica sectorial que es la predominante y la que está asociada a la mayor cantidad de recursos. La lógica zonal en la cual se identifican un conjunto de zonas que pueden ser un conjunto de comunas, una provincia, a modo de ejemplo la provincia de Arauco que hace un periodo de 15 o 20 años está en un proceso de rezago principalmente, con el decaimiento de la actividad minera, por lo que se identifica esa zona y genera un conjunto de políticas públicas asociadas a resolver temporalmente el problema de rezago que tienen en función de los problemas estructurales y no estructurales que hayan sido afectados. La tercera la lógica territorial que es una que se ha venido implementando hace menos tiempo y está asociada a entender a las regiones como un ente jurídico autónomo, en la cual el nivel central mediante convenios y relaciones de pares se establecen un conjunto de medidas y políticas en acuerdo entre el nivel central y el nivel regional. Ese proceso va asociado a un mayor nivel de descentralización y de un mayor nivel de autonomización de cada una de las regiones.

Los objetivos principales que se toman en estas políticas territoriales, estamos hablando principalmente del objetivo de cohesión social y el objetivo de cohesión territorial, uno asociado a las políticas públicas de políticas de desarrollo social y de desarrollo económico y la otra a tratar las disparidades territoriales, en este contexto se ha iniciado desde el año 2010, una construcción de un conjunto de políticas territoriales, como la primera que se aprueba mediante decreto supremo, número 608, que es el de políticas de localidades aisladas, promovida por la SUBDERE y los gobiernos regionales principalmente a la cual se han integrado un conjunto de Ministerios y Servicios públicos, dentro de estos días sale un informe, en la cual hace un análisis sobre 36 mil localidades en Chile en las cuales identifica claramente cuáles son las variables que predominan en su aislamiento y se le ha encargado a los gobiernos regionales hacerse cargo de la política regional de localidades aisladas, con el objeto de proveer los servicios necesarios en esas localidades.

En el caso específico de las políticas de localidades aisladas, su objetivo es materializar, el deber del estado de Chile en promover la integración armónica de todos los sectores de la nación y asegurar el derecho de todos sus habitantes a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional, independiente de su lugar de residencia, fomentando la integración plena de aquellos en la vida nacional. ¿Cómo se va a hacer esto?, a través de un conjunto de políticas regionales en las cuales se identifica la localidad, se identifica la variable que está afectando este nivel de aislamiento, que pueden ser desde variables climáticas, variables de conectividad, variables de accesos y servicios y se establece un plan de intervención, para resolver los problemas de aislamiento. ¿Cómo se ven afectadas las personas sobre ese problema de aislamiento, más que disminuir el ranking en términos de disminución de aislamiento dado que las distancias, si bien podemos acortar los tiempos, no necesariamente vamos a poder acercar las localidades a las capitales regionales, que las entendemos como el centro universal de prestación de servicios.

Luego tenemos la política nacional de desarrollo regional, la política nacional de desarrollo urbano y la política nacional de desarrollo rural, entendemos que estas tres últimas nos dan el marco de acción de la política territorial nacional. La política nacional de desarrollo regional, si alguno de ustedes ha visto la prensa del día domingo, aparece un artículo donde se establece una relación del PIB per capital de cada uno de las regiones de Chile, tenemos por ejemplo a Antofagasta, que es igual en términos de PIB per capital a Nueva Zelanda o la Araucanía es igual al PIB per capital del Ecuador.

La política nacional de desarrollo regional, lo que hace es reconocer estas disparidades al interior del país, independiente de los niveles macroeconómicos que pueda presentar el país, en términos de crecimiento, inversión extranjera etc. Entonces lo que se plantea en la elaboración de la Política Nacional de Desarrollo Regional, es en primer lugar un levantamiento diagnóstico de cada una de las regiones, lo que en estos momentos está en proceso, luego un análisis prospectivo y finalmente va a proponer cuál va a ser la visión nacional sobre el desarrollo de cada una de estas regiones, en función de

poder poner a estas regiones en la lógica de abrirse al mercado y participar en los procesos de globalización de una mejor forma.

Los objetivos generales, de una propuesta de política nacional de desarrollo o la necesidad de una política está dado principalmente por lo que les he relatado extensamente respecto del proceso de planificación regional, en términos de estrategia nacional de desarrollo, ordenamiento de territorio, había un déficit o en general no estaba claro el marco orientador nacional sobre el cual las regiones realizaran sus planteamientos estratégicos, por lo tanto se hace absolutamente necesario una explicitación de la misma, dado el avance en las planificaciones regionales y la mayor autonomía de los gobiernos regionales. Como complemento a la política de desarrollo regional el Presidente de la República ha definido la creación de una comisión asesora, una Comisión Asesora Presidencial para que proponga una política nacional de desarrollo urbano, que va tomar el tema de las ciudades principalmente, hay que recordar, que nosotros dada nuestra división política administrativa hemos funcionado mucho en término de las comunas, hemos perdido un poco el tema de la ciudad, entonces podemos tener ciudades que están compuestas por dos o más comunas, tenemos ciudades que están compuestas por una comuna, pero el actor principal en estas comunas es el municipio y no necesariamente abordan los problemas integrales de la ciudad. Uno de los objetivos de la política nacional de desarrollo urbano, es ver cómo se van a tratar estas ciudades en términos integrales. Sí, vamos a avanzar sobre el crecimiento en términos de expansión urbana, sí, vamos a avanzar en un proceso de densificación o un proceso mixto entre expansión y densificación, con ello podremos identificar las exigencias que podremos hacer a otras políticas como las de transporte, vivienda, etc.

Por otra parte, la política nacional de desarrollo rural, intenta romper el mito de que lo rural es lo agrícola o lo rural es lo rezagado. Por el contrario busca entender el territorio como una integración entre un diverso conjunto de actividades económicas, sociales y naturales, con ello un mejoramiento en las condiciones de vida de sus habitantes fin último de la política pública. Los datos de hoy nos llevan a considerar que entre el 80% y 90% de la gente vive en las ciudades y la diferencia en lo rural, independiente de aquello es más o menos constante que en el medio rural habitan en Chile alrededor de 2 millones de personas.

En términos de financiamiento regional, es uno de los elementos más visibles de la política de desarrollo regional. En el país el presupuesto regional, está compuesto del presupuesto de inversión y de funcionamiento en los gobiernos regionales. Estas fuentes de financiamiento se descomponen en el fondo nacional de desarrollo regional conocido como el FNDR, un conjunto de recursos que se denominan provisiones y que está asociado a políticas públicas del nivel central que se descentralizan a través del gasto para que los gobiernos regionales asignen a proyectos que ellos decidan, entre estas provisiones o transferencias condicionadas se encuentran áreas tales como, saneamiento sanitario, relleno sanitario, electrificación rural. Otros instrumentos menos utilizados son la inversión sectorial de asignación regional donde los recursos sectoriales y cuya asignación la realiza el gobierno regional y la inversión regional de asignación local que tiene la misma lógica pero en este caso el gobierno regional asigna marcos y los municipios asignan estos recursos.

En términos generales, el proceso de inversión pública efectiva entre el 2001 y el 2011 ha aumentado la regional y la municipal se ha mantenido llegando a órdenes del 72% sectorial, 21% regional y 7% municipal y los órdenes de magnitud de los recursos regionales son de 1.700 millones de dólares. Como ya he mencionado el principal fondo es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, que tuvo una modificación bastante importante el año 2005, en que pasa de ser un fondo de compensación territorial, a un fondo de naturaleza mixta, manteniendo su naturaleza de compensación y agregándose al desarrollo regional en términos más amplios.

En términos de la evolución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional en miles de pesos podemos ver que el porcentaje del FNR al 2010-2011, aumentó un 15% o de un 18%, pero en términos nominales estamos hablando de alrededor de 700 mil millones de pesos y con un crecimiento constante, la baja que se produce en el 2010, está fuertemente influenciada por el terremoto, por lo tanto la tendencia siempre ha sido en términos de aportar mayores cantidad de recursos al FNR, en términos de asociación regional. En términos per capital, vamos a ver que de la inversión pública como del Fondo

Nacional de Desarrollo Regional, las tres regiones extremas son las más beneficiadas, ya sea por el indicador que distribuye intrarregionalmente el FNR, como por la escasa población, logran tener el mayor per cápita, y al revés las regiones como la región metropolitana tiene un menor per cápita ratificando la influencia de los parámetros de su distribución. En términos operacionales se establece un Decreto Supremo donde se hace la distribución interregional y tiene una duración de dos años, por lo tanto los niveles que yo podría entender de comparación de pobreza, no necesariamente van a ser coincidentes con la distribución del FNR de ese año por lo tanto muestra un rezago y no se utilizan proyecciones para su estimación.

Una descripción más detallada de la fuente de financiamiento de los gobiernos regionales, estría dad por tres fuentes de financiamiento, uno el FNDR de libre disposición que son transferencias del tesoro público y se establece en la ley de presupuesto de cada año y su distribución está definida por el reglamento de distribución aprobado por el Decreto Supremo antes mencionado más las provisiones, que están asociadas a una distribución particular, en función de una política pública que se quiera implementar y finalmente los ingresos propios de la región que están asociados a patentes o regalías de diversos tipos de actividad económica entre ellos se puede considerar la ley de Casinos que se aplica una tasa a los ingresos, las patentes mineras que se aplica una tasa a la superficie y un royaltie en función de sus ingresos, las patentes acuícolas también respecto de su superficie , entre otros.

Otro de los objetivos que se plantean está en el marco de la convergencia de las regiones y como se puede observar entre 1990-2008 como se ha comportado en términos el PIB per cápita el crecimiento de las regiones, es asó como, tenemos un conjunto de regiones que son las que aparecen generalmente primeras y ellas están asociadas a la actividad minera, son las regiones de Tarapacá, Atacama, Antofagasta. La región metropolitana, principalmente como el gran acumulador en términos de riqueza, ya sea por tamaño de la población como también por una actividad económica diversificada y finalmente un conjunto de regiones, que si bien se ha enganchado en el proceso de crecimiento del país, tiene un PIB per cápita inferior al promedio nacional debido al tipo de actividad económica que desarrolla menos competitiva o de menor valor. En la serie 2008-2010 se produce una modificación en el número de regiones pero se puede observar que nuevamente un conjunto de regiones que podríamos decir en rezago donde se concentra una gran parte de la población en Chile y que está basada en una actividad económica tradicional que son O'Higgins, Maule, Los Lagos, Araucanía, donde es predominantemente actividad agrícola y forestal, muy poco diversificada.

Ante este fenómeno de baja convergencia entre regiones y una mayor autonomía territorial con la elaboración del conjunto de políticas ya sea de desarrollo regional, urbana y rural, se pretende mejorar las sinergias al interior de la administración pública coordinando las principales políticas publicas territoriales y también avanzar en los proceso de colaboración entre los distintos niveles de la administración en un marco de cooperación entre los distintos actores del desarrollo como lo son la sociedad civil, la empresa, la academia entre otros para que las problemática que aún no se han resuelto se puedan resolver, siempre pensando en la mejor calidad de vida de todos.

## V. La política de desarrollo regional en Brasil

---

**Sergio Duarte**<sup>68</sup>

En primer lugar me gustaría agradecer la invitación y felicitar a la CEPAL por la iniciativa. Nosotros creemos que el esfuerzo de articulación entre los gobiernos sudamericanos para pensar en la promoción de nuestro desarrollo en general, y el desarrollo territorial en particular, es una iniciativa bastante importante. Nosotros estamos muy cerca y al mismo tiempo muy distante. En el caso de Brasil, tenemos por ejemplo en el área regional una fuerte cooperación con la Unión Europea y una pequeña relación con los países de nuestros vecinos aquí de América del Sur. Nosotros hemos tenido una cooperación muy significativa con ILPES-CEPAL y creo que esa iniciativa es realmente importante.

Vamos a hablar un poco de la política de desarrollo regional de Brasil. Quisiera comenzar abordando la complejidad de la cuestión regional brasilera, en un país de dimensiones continentales cuya historia fluyó muy decisivamente en su configuración regional generando una sociedad bastante desigual, tanto del punto de vista social como del punto de vista regional, como el resto de buena parte de América Latina. Entonces Brasil en su proceso de construcción en cuanto a país, en la etapa de expansión comercial europea, no fue concebido para ser un país, fue iniciado en cuanto a una empresa comercial, un emprendimiento comercial con una organización de un conjunto de capitanías hereditarias a lo largo de su costa, totalmente aisladas entre sí. Brasil permaneció de esta forma buena parte de su historia, y esa configuración marcó profundamente la estructura productiva y social brasilera. Si miramos un mapa de la distribución poblacional a partir del censo del 2010, podemos ver que Brasil continua siendo fundamentalmente un país litoral, entonces a medida que nos vamos adentrando hacia el oeste, con excepción de la zona sur, podemos ver que somos aun un país aún bastante deshabitado. A medida que vamos avanzando hacia el oeste, los indicadores sociales y económicos van empeorando, lo que es un gran costo para la sociedad brasilera.

A lo largo de aquel proceso histórico se fueron constituyendo economías regionales, aun aisladas, basadas en producción de monocultivos en particular, y el Brasil se va a transformar en una economía nacional en torno de inicios del siglo XX. A partir de los años 30, cuando las inversiones de

---

<sup>68</sup> Secretario de Desarrollo Regional, Ministerio de Integración Nacional, Brasil.

infraestructura van articulando a la economía nacional, ese proceso se concentra en torno de un único estado que es Sao Paulo, de manera que ese proceso de integración del mercado nacional, se va a dar exactamente como un proceso de industrialización del país y que es gestado en el estado de Sao Paulo en un momento que domina la economía brasilera la economía cafetera. Ahí están los recursos del café, que van a permitir la acumulación inicial para el proceso de industrialización, un proceso que varios autores de Brasil llaman un proceso de bloqueo de estímulos al desenvolvimiento. A modo de ejemplo, en el Nordeste existió una industria naciente que con el crecimiento de la industria paulista va ser destruida, y esas economías van a ser desorganizadas, en cuanto a las economías proveedoras de la economía paulista y eso va a generar un país profundamente desigual en términos regionales.

Considerando las cinco grandes macro regiones brasileras el principal problema se va a localizar en la región Nordeste, que fue la primera región de ocupación, la más antigua y que perdió dinamismo en el tiempo por la industrialización de Sao Paulo, de tal forma que nosotros tenemos ahí hoy un 28% de la población brasilera y apenas un 13% del PIB del país. Por otro lado tenemos toda la región Norte Amazónica aún con un gran vacío poblacional a pesar de su inmensa área, con un problema muy particular de ocupación en función de su biomasa, con enormes desafíos en la medida que gran parte de esa área está cubierta por la foresta amazónica. Tenemos finalmente la región Centro Oeste que es una región de transición, donde se localiza Brasilia. De esas tres macro regiones menos desarrolladas del país hoy la región centro oeste se aproxima a los indicadores nacionales mientras que obviamente la mayor concentración está en el sur este y sur del país.

Ese proceso al que me refería sobre la concentración a partir de la industrialización en el estado de Sao Paulo va ser particularmente importante en los años 70, pero ya antes de eso. Lo importante es ver que las desigualdades hoy en día en Brasil no son apenas de carácter macro regional. Tenemos una enorme diversidad en el territorio brasilero junto con enormes desigualdades intrarregionales. Esto se observa en un mapa formulado para la Política Nacional de Desenvolvimiento Regional (PNDR) que combina dos indicadores, un indicador de renta domiciliaria per cápita, con la variación del PIB, creando cuatro tipos de regiones de micro regiones. En él se observa primero una diversificación de colores en el ámbito de las propias regiones. En la medida que nosotros hacemos ese corte micro regional al mismo tiempo mostramos dos Brasil, un Brasil marcado por las micro regiones, que son de hecho las regiones de alta renta del país, donde vive el 54% de la población y concentra el 72 % del PIB brasilero, y todo lo restante, que representa más del 70% del área del país, alberga el 45% de la población brasilera y representa apenas el 22% del PIB brasilero.

Como decía nuestro proceso de concentración industrial en torno a Sao Paulo, tiene su auge entre los años 68 y 73 cuando su peso relativo, llegó al 80% de todo el valor de la transformación industrial del país, haciendo que el estado de Sao Paulo apenas, concentraba en aquel momento casi el 60% de todo el valor de la transformación industrial del país del país, y cuando hablo del estado de Sao Paulo, nos estamos refiriendo solamente a la Región Metropolitana. Dentro de Sao Paulo, la Región Metropolitana concentraba en ese momento 80% del valor de la industria de transformación de Sao Paulo, entonces estábamos en un momento de auge de concentración especialmente industrial en torno de Sao Paulo que parte en 1973. El inicio del proceso de desconcentración regional está asociado a las políticas públicas de desenvolvimiento regional que tiene inicio en Brasil muy temprano, desde el inicio del siglo XX, especialmente para la región Nordeste que es la menos desarrollada y que tiene los peores indicadores económicos y sociales. Es también una región que en gran parte es víctima de sequías periódicas muy profundas. Entonces desde el inicio del siglo XX, en 1912, fue creada la primera institución responsable por el combate a las sequías, que era también responsable del desarrollo territorial.

Pero a partir de los años 50 Brasil va a desarrollar una serie de políticas y programas hechas para reducir esas enormes diferencias regionales con la creación de una serie de instrumentos, como las Superintendencias en cada una de esas macro regiones. Entre ellas tenemos a la SUDENE, la SUDAM y la SUDECO, que son las Superintendencias de Desenvolvimiento del Nordeste, del Norte y del Centro Oeste. Fueron creados también los Bancos de Desenvolvimiento del Nordeste y de la Amazonia en los años 60 y especialmente en los años 70, donde las políticas nacionales de desenvolvimiento en la segunda etapa de un gran esfuerzo del gobierno brasilero de la promoción de la desconcentración industrial como una decisión de estado, de invertir fuertemente en el desarrollo de los sectores

industriales, especialmente en la industria intermediaria y fuera de las regiones más desarrolladas del país. Esto es lo que explica el inicio de un proceso de desconcentración industrial a partir de los años 70 y donde en particular en el periodo del 73 al 84 se puede ver un proceso importante de desconcentración. Por ejemplo, tomando el caso del Noreste, esta región va a casi duplicar su participación en el valor de la industria de transformación del país. Las diversas regiones van a aumentar su participación y la reducción afectará especialmente al Estado de Sao Paulo.

Entre 1984 y 1995 el conjunto de las políticas públicas de desarrollo y de planificación son abandonadas en Brasil y en otros países. Aparece el consenso de Washington y es el momento de la crisis de los estados latinoamericanos, y del crecimiento del pensamiento neoliberal. Se abandonan las políticas de planificación en general y de las políticas de desenvolvimiento en particular y es interesante observar como ese abandono de las políticas va a llevar a un proceso de reconcentración. La tendencia a que se recupere la concentración lo hemos visto más de una vez en el caso del Noreste junto con un movimiento de reconcentración en dirección a Sao Paulo.

Lo que estamos viendo ahora, y que va ser objeto principalmente de nuestra presentación, es un momento nuevo en Brasil, que nosotros podemos situar sobre todo a partir de 1995. Un momento que está muy influenciado por la constituyente que dio origen a la Constitución de 1988 en Brasil, que consolidó una serie de direcciones sociales y de una revisión de la óptica neoliberal, con un esfuerzo del Estado de reconstruir sus instrumentos de planificación y de intervención tanto en el conjunto de la política pública y desde el punto de vista de las políticas de desenvolvimiento en general. Iniciamos a partir de 1995 un nuevo proceso de desconcentración industrial que ha sido un proceso importante, donde llama la atención los valores de Sao Paulo con una caída de su participación en la industria de transformación entre el año 1995 al año 2009 de un 51% a un 37%. En cuanto a las demás regiones ellas van a ganar espacio en aquel momento.

El índice de desigualdad regional en términos de PIB, tanto entre las regiones, como intra regiones, internamente en las regiones de Brasil, muestra una baja en ese periodo.

¿Cuáles son los elementos que explican ese proceso de desconcentración que Brasil está viviendo en los últimos años? Tenemos algunos factores que son objetivos dada la apertura en los años 90. Ella creó una presión sobre la industria que estimuló que los sectores industriales buscaran las regiones menos desarrolladas, en el sentido de tener una mano de obra barata, junto con incentivos fiscales que fueron ofrecidos por los Estados para atraer a las empresas, y estos fueron parte de los elementos de la desconcentración.

Otro elemento más reciente se refiere al momento del precio o el valor de los productos básicos, de los commodities, que han contribuido también al proceso de desconcentración, más la propuesta de política pública que nosotros estamos discutiendo en Brasil, y ese es un punto importante para la reflexión que nosotros estamos haciendo, sobre nuestra política nacional, de desarrollo regional, es que este proceso de desconcentración está mucho más asociado a las políticas públicas, que nosotros llamamos políticas implícitas de desarrollo regional, vinculadas sobre todo a la política social, que fue desarrollada en el país en ese periodo de inversión en infraestructura, de lo que propiamente son acciones de políticas explícitas de desarrollo regional en estricto sentido. Nosotros tenemos en verdad tres componentes. En primer lugar la política social, que ya me voy a referir a ella más adelante. En segundo lugar la acción de los propios Estados Federales considerando que Brasil es una federación. En este sentido, la constitución de 1988 aumentó el grado de autonomía de los Estados sobre sus impuestos. El ICMS es un impuesto importante en Brasil y es decidido por los Estados. En aquel momento en que el gobierno federal en los años 80 abandona sus políticas federales de desarrollo los Estados se lanzan a usar ese instrumento para atraer empresas a través de políticas de incentivos fiscales, creando en Brasil una guerra fiscal, una disputa entre los estados por atraer inversiones, que terminó favoreciendo algunos estados menos desenvueltos aún cuando haya contribuido en general para un proceso de cierta fragmentación de la estructura productiva en la medida que no es orientado por una política nacional más clara. Finalmente, tenemos políticas propiamente de desarrollo regional.

Quisiera llamar la atención relativa a la cuestión de la política social en Brasil, porque ella marca en verdad una transformación hacia un nuevo modelo, un nuevo patrón de desarrollo en el país, y

muestra que a lo largo de la historia de Brasil hay dos componentes, la variación del producto y la renta y la variación del índice de Gini de desigualdad, de la renta interpersonal de Brasil.

Lo que acontece en Brasil, como ocurrió en la mayor parte de las economías latinoamericanas, es que en el periodo que viene del final de los años 40 hasta los años 80 tenemos un enorme dinamismo económico. Nosotros crecemos a una tasa de un 7,5% al año, pero con un modelo fuertemente concentrador y un impresionante paralelismo entre estos dos componentes de la curva del índice de Gini y el desarrollo económico, perfectamente paralelas en ese periodo. Brasil entra en crisis, y toda América Latina entra en crisis, en los años 80. Nosotros redujimos drásticamente nuestro crecimiento, pasamos a crecer un 2,5% al año, pero también se estabilizó el proceso de concentración de renta. Lo que nosotros iniciamos ahora es algo absolutamente nuevo en la historia de Brasil, que es retomar el proceso de crecimiento con una clara e importante baja en los niveles de desigualdad. Hay una transformación en el patrón del proceso de desarrollo que es muy claro, que viene ocurriendo en los últimos años en Brasil y es importante para nosotros percibamos que no es sólo en Brasil. Tenemos varios países en que ocurre algo similar y ocurre en un momento que es muy particular, con un avance de la globalización, cuando la tendencia en el mundo es al revés, lo que está sucediendo en el mundo hoy afuera de América Latina, es exactamente lo inverso, lo que está sucediendo en el mundo es que modelos como la propia Europa, que tuvieron procesos dinámicos, con reducción de desigualdades y que hoy en nombre de la competitividad están haciendo exactamente lo contrario, están sacrificando la idea de equidad en función de la competitividad, privilegiando regiones vencedoras y con eso generando un proceso de concentración de ingresos. Entonces todo el mundo vive hoy un proceso de concentración, mientras que Brasil, y Latinoamérica en general, viven un momento nuevo que necesita ser entendido, necesita ser pensado.

Esto está relacionado con nuestra Constitución de 1988 y a un gran esfuerzo nacional que envolvió un cierto pacto federativo en Brasil en torno de una decisión de aumentar el esfuerzo de gasto público social, que crece de manera importante como participación en el PIB brasilero no solo en el Gobierno Federal, sino que en las tres instancias gubernamentales de Brasil. Este es el cuadro latinoamericano también o para la mayor parte de los países latinoamericanos, donde hay un proceso muy claro en torno de políticas de aumento del salario mínimo real extremadamente expresivo de ese período. Ese crecimiento real del salario mínimo que más que triplica ese periodo con una baja muy importante de la tasa de desempleo, al contrario de lo que se observa hoy en Europa y buena parte del mundo, desde un 13% de desempleo en el año 1992 a menos de un 5,5% ahora y con un aumento muy importante de la formalización del empleo, que es otro dato muy importante de Brasil. Entonces tenemos un aumento del ingreso medio y del empleo formal en un proceso de clara desconcentración de ingresos. Si miramos según decil el ingreso per capita queda muy claro que el ingreso crece especialmente en los sectores de menor renta en Brasil, esto es, cuanto menor ingreso mayor su tasa de crecimiento lo que explica ese proceso reciente de desconcentración que va a incidir en la baja del índice de Gini, lo que no ocurre sólo en Brasil, sino también en América Latina, lo que es un gran avance pero también es un gran desafío. América Latina es uno de los continentes más desiguales del mundo y Brasil dentro de Latinoamérica continua siendo uno de los países más desiguales del mundo, por esto nuestro la tendencia como un aspecto importante y donde las políticas están asociadas a esa tendencia.

En cuanto a la baja de la pobreza absoluta, de la pobreza extrema en Brasil, tenemos que mientras en 1995 el 23% de la población brasilera vivía debajo de la línea de la pobreza extrema, esto es un dólar al día, cayó de manera muy importante en los últimos años con políticas muy activas por el gobierno federal, para hoy llegar a un 8,4% en el año 2010 los datos de 2012 ya indican que ya cayó por la mitad de 4,4% y nosotros debemos llegar a niveles próximos de 0% hacia el 2014, considerando que tenemos un gran programa llamado el Programa de la erradicación de la miseria absoluta. Otro fenómeno importante es el cambio en la pirámide social, en Brasil, con un aumento de la clase media, de forma bastante expresiva con un impacto sobre el consumo interno en Brasil. Ese modelo de crecimiento más inclusivo está siendo acompañado por un proceso muy intenso de inversiones en infraestructura a través de un gran programa nacional con crecimiento fuerte de las inversiones públicas en relación a las inversiones privadas, en Brasil, lo que explica en gran parte tanto el proceso de crecimiento como el proceso de desconcentración, porque las regiones menos desarrolladas son las regiones que más concentran pobreza los efectos dinámicos de estos proceso obviamente estimulan especialmente aquellas

economías que han crecido más rápidamente que las economías más desarrolladas en función de toda esa política, entonces eso muestra el peso del mercado interno hoy en el proceso de crecimiento de la economía brasilera en función de ese proceso de desconcentración de agenda.

Si bien ese proceso ha promovido una cierta desconcentración regional, esa desconcentración regional ahora es muy tímida. Si miramos un dato referido al Nordeste, su PIB per capita, hoy tenemos que es un 47% de la media del PIB per capita brasilero. Si continuamos con el ritmo de desconcentración de la última década el Nordeste tendrá que esperar al año 2074 para llegar a 75% de la media del PIB per capita nacional, que es lo que toma como referencia la OCDE para un nivel civilizado de diferencias entre los PIB per capita.

Lo que nosotros estamos discutiendo en Brasil en estos momentos es una nueva política de desarrollo regional, y la importancia de que estemos hoy discutiendo una próxima operación importante en esta política es que ese proceso de reversión de las desigualdades sociales es un proceso que no se sustenta si no es acompañado por un proceso más efectivo de desconcentración regional. Desde el punto de vista productivo concreto de la oferta, donde usted tiene un movimiento promovido por la demanda en función del proceso de desconcentración de ingresos y de las inversiones en infraestructura en esas regiones, que si no es acompañado por un proceso efectivo de desconcentración de la actividad productiva, de un cambio del propio patrón de acumulación desde el punto de vista productivo, aquella tendencia de desconcentración no se va a ser efectivo. Ese proceso depende de un cambio efectivo del patrón productivo brasilero, que ahí conversa con las colocaciones que fueron hechas esta mañana con relación en las necesidades de pensar en verdad en un nuevo proyecto nacional para Brasil, donde la cuestión de la inclusión se exprese en su propia estructura productiva desconcentrada en el ámbito del territorio.

En ese momento entra en juego nuestra Política Nacional de Desarrollo Regional de la que ahora hablaré. Nuestra política nacional de desarrollo regional fue formulada en 2003 y se transforma en ley en 2007. Es una construcción, un primer esfuerzo en Brasil que nosotros tuvimos durante varios momentos, varios programas, varias razones aisladas e instrumentos que fueron creados para la promoción del desarrollo regional, más es la primera vez en el país que se intenta transformar esto efectivamente en una política de carácter nacional y en un esfuerzo de retomar el papel del estado de planificación a nivel nacional. Entonces al mismo tiempo que nosotros estamos formulando nuestra política nacional de desarrollo regional, Brasil está retomando una política industrial, una política de desarrollo para la infraestructura, una política nacional de educación, una política nacional de ciencia y tecnología. Por lo tanto esto se asocia a un esfuerzo de reconstrucción de la planificación a nivel nacional.

Otra cuestión importante es que hay también un cambio importante de visión del paradigma en relación a la política regional que era practicada anteriormente. Qué es lo que nosotros cambiamos desde el punto del paradigma? En primer lugar la cuestión del abordaje macroregional. Tradicionalmente la cuestión regional brasilera era vista como un problema del Norte del Nordeste, y en parte del Centro Oeste. Nosotros abandonamos esa visión para pensar en la cuestión regional en múltiples escalas, considerando no sólo las diversidades, las diferencias de desarrollo en los ámbitos de las propias regiones, sino en todo el país como una cuestión nacional y como una política que necesita ser concebida y posibilitada en varias escalas, desde lo municipal, micro regional, etc., ese fue el primer cambio importante.

El segundo cambio importante en términos de paradigma fue en relación a una visión “top down” que era lo que predominaba entonces, de una política de arriba para abajo, basada en la idea de atracción de grandes inversiones para promover el desarrollo de las regiones sin control social, hacia una política de carácter más endógeno “bottom up” que piense en el desarrollo a partir del potencial endógeno de cada región con control social. En esa discusión que nosotros estamos haciendo en este momento, de repensar la política de la que hablo, nosotros ya estamos definiendo lo que llamamos una tercera generación de políticas de desarrollo regional, porque, como fue explicado aquí por Víctor Ramiro, la visión de desarrollo endógeno aunque tiene un componente muy importante en lo que se refiere a empoderamiento social, o exploración del potencial endógeno, ella trae junto un peligro en la línea del localismo de la visión fragmentada, y lo que nosotros estamos discutiendo hoy es exactamente una política que sea al mismo tiempo *top down* y *bottom up*. Entonces nosotros tenemos que tener un proyecto nacional y políticas locales articuladas.

Además de eso otro cambio importante en términos de paradigma es la visión de la relación entre lo moderno y lo arcaico, que tiene mucho que ver con toda la discusión aquí en la propia CEPAL, del desarrollo, de cómo es que nosotros vemos nuestro potencial de desarrollo. Cuando nosotros miramos por ejemplo nuestra Amazonia nosotros podemos pensar que nosotros tenemos allí mucho de arcaico y nosotros entendemos eso hoy no como arcaicos sino como un potencial endógeno de desarrollo en un nuevo modelo, un modelo por ejemplo sustentable de floresta en pie, entonces ese cambio de la visión de encarar la diversidad como un activo como riqueza es también un componente nuevo en la visión de esa política.

Para definir nuestras elecciones nuestras prioridades, construimos un mapa donde se dividen y clasifican varias micro regiones brasileras, a partir de aquellos indicadores a los que me referí y que en la PNDR I ese mapa sirve como elemento de orientar las prioridades para la política regional. En primer lugar tenemos una definición de la política que dice lo siguiente ¿para quién es la política regional?, para toda el área colorida, es decir el área blanca no es objeto de la política regional y los recursos para las demás áreas, ellos son calibrados según su clasificación. Una discusión que nosotros estamos haciendo en este momento de la nueva política nacional de desarrollo regional es que si bien el mapa fue un avance importante hoy estamos trabajando un conjunto de otros indicadores para tornar esa distribución de los recursos y de las prioridades más compleja, más profunda y no tan simple, es recorte simplista, apenas dos indicadores, promueve una tipología de políticas en territorios muy diferentes, entonces estamos cambiando a una nueva política nacional de desarrollo regional.

Además de eso se creó un mapa donde tenemos áreas especiales de desarrollo de carácter intermediario, priorizados, entre ellos por ejemplo el caso de la zona semi-árida de Brasil, que es un área seca de Nordeste y una de las zonas más pobres de Brasil, toda la faja de la frontera que es un área especial, de desarrollo, para lo cual nosotros tenemos toda una política que involucra incluso nuestra política de integración sud americana.

Desde el punto de vista de la gobernanza, sobre cómo se organiza esa gestión de la política nacional de desarrollo regional, nosotros tenemos en primer lugar un instrumento importante, llamado Cámaras de Política de integración nacional de desarrollo regional. Esa cámara reúne los diversos ministerios sectoriales y ella tiene en su coordinación general en la Casa Civil de la Presidencia de la República y la Secretaría Ejecutiva en el Ministerio de Integración en la Secretaria de Desarrollo Regional, que es el ministerio en Brasil responsable de la política de desarrollo regional. El papel de esa Cámara es el de articular políticas específicas de desarrollo regional, con las políticas sectoriales. Esa cámara a pesar de haber sido concebida en los inicios de la PNDR, después de funcionar un tiempo ella fue desorganizada reorganizada y ahora recientemente fue retomada en Brasil.

Además del Ministerio de Integración Nacional, que es el responsable del encaminamiento de la PNDR, nosotros tenemos programas de política territorial importante en otros cuatro ministerios. El Ministerio de Desarrollo Agrario, que tiene un gran programa asociado con lo que llamamos en Brasil Territorios de la Ciudadanía, orientada hacia el desarrollo de la producción de la agricultura familiar y el desarrollo de los territorios con fuerte presencia de agricultura familiar. El Ministerio de Desarrollo de Industria y Comercio, que coordina un gran programa de desarrollo de "Organizaciones Productivas Locales". Un Ministerio de Trabajo y Empleo que coordina un gran programa de economía solidaria que son experiencias de economía alternativa no de mercado y de integración. El Ministerio de Medio Ambiente, con políticas de zonificación socio económico ambiental y de desarrollo local en bases sustentables. Esas acciones fueron coordinadas ahora en nuestro programa PPA, que es nuestro programa plurianual de inversión, fue creado un programa 2029 que articula esos diversos programas bajo la coordinación del MI, entonces todos los programas están integrados en un gran programa nacional.

Además de eso nosotros tenemos diversos foros locales de carácter meso regional, de los territorios de la ciudadanía, de comités de cuencas hidrográficas, de asociaciones de municipios, es decir un conjunto de organizaciones de base que componen la base de ese sistema.

En la nueva política nacional de desarrollo regional, nosotros estamos proponiendo una estructura que permita que la cuestión regional venga efectivamente hacia el centro de la agenda política del país, nosotros nos hemos intentado hacer este esfuerzo para poner el tema en la agenda pero aun es un

esfuerzo que ha andado lento. Por un lado la política social avanzó mucho pero la política regional especialmente, aún no está efectivamente en el centro de la pauta. Se propone la creación de un Consejo Nacional de Integración de Políticas Públicas presididas por la Presidenta de la República y con la participación de los principales ministerios, y donde la cámara de políticas que existe hoy sería la cámara ejecutiva de ese gran Consejo nacional que propone una nueva política que debe ser encaminada para el congreso en el próximo año, y la creación también de comités a nivel de los estados para una mayor articulación entre los Estados, las políticas estatales y las políticas federales.

¿Cuáles son los instrumentos de la promoción del desarrollo regional de la política?, nosotros tenemos un conjunto de fondos de desarrollo, los Fondos Constitucionales de Desarrollos, que son más orientados para un financiamiento de la actividad productiva en condiciones facilitadas, subsidiadas en las regiones menos desarrolladas. Los Fondos de Desarrollo que es el segundo tipo de fondo, más orientados hacia el financiamiento de la infraestructura e incentivos fiscales que hoy están vinculados a la región Norte y Nordeste. Finalmente los recursos presupuestarios de los cinco ministerios que están dentro del programa, que hoy se llama Programa de Desarrollo Regional Territorial Sustentable de la Economía Solidaria. Ese nombre tan grande, refleja el esfuerzo articulado por los diversos ministerio, porque los nombres de cada uno de los programas, terminaron entrando ahí para constituir lo que es un gran programa de desarrollo regional.

Es un programa que representó también, un aumento muy expresivo de las disponibilidades de los recursos presupuestarios. Nosotros tenemos en recursos para el 2012 y 2015 de 45 billones de reales de esos ministerios, asignados para la política regional. Los fondos constitucionales tuvieron también en los últimos años un aumento muy expresivo en su capacidad de financiamiento, comenzando en el año 2000 en 1.5 billones a 17.5 billones en el año 2010. Son fondos retornables para financiar emprendimientos, principalmente en las micro y pequeñas empresas en las regiones menos desarrolladas. El Fondo Nacional de Desarrollo que es más usado para la infraestructura y para las inversiones estructurantes, fue reestructurado y debe al 2020 llegar a tener disponibles 26 billones de reales, para apoyar al desarrollo de esas regiones.

Nosotros tenemos incentivos fiscales federales en el Norte y en el Nordeste que también representaron ahí cerca de 6 billones de reales anuales para el apoyo del desarrollo regional. Entonces si sumamos todo esto, nosotros estamos hablando entorno de 44 billones de reales anuales, en torno de 1% del PIB que ha sido utilizado para la promoción del desarrollo regional.

La reflexión que nosotros estamos haciendo en este momento es que está muy bien y son importantes los 44 billones, nosotros podemos decir que es mucho dinero en cualquier lugar del mundo. Pero si nosotros miramos por ejemplo solo las aplicaciones del BNDES, que es nuestro Banco Nacional de desarrollo Económico y Social, al cual Brandao se refirió aquí en la mañana, sólo las aplicaciones de BNDES, en esas tres macro regiones es de 41 billones es decir casi todo el recurso de la política regional y efectivamente hoy BNDES no tiene una política de inversión a partir de una lógica territorial y una política de desarrollo regional pensada, entonces una de las grandes discusiones que están siendo hechas en este momento, es que es fundamental el involucramiento del BNDES en la política, como un instrumento para ampliar esa capacidad.

La otra cuestión compleja en Brasil y que lleva a una situación bastante diferente por ejemplo a la experiencia que Chile colocó aquí anteriormente, es que nosotros somos una federación y tenemos un sistema federativo que hoy envuelve un conjunto de desigualdades muy importante, con una implicación regional muy grande. La primera de ellas es que nosotros tenemos una gran centralización de los recursos tributarios, de la mano del gobierno federal y la segunda es que las transferencias de las recaudaciones para las regiones, tiene un recorrido bastante desigual, no en un sentido de favorecer la reducción de las desigualdades sino al contrario. Se tiene una distribución de esos recursos que actúa en un sentido de fortalecer las desigualdades regionales. Entonces tenemos un conjunto de instrumentos de transferencias obligatorias que implica al final de cuentas la capacidad de la renta que cada unidad de gobierno estatal o municipal y el estado tiene para atender sus necesidades de desarrollo. Naturalmente la capacidad de recaudación es muy diferente para cada región, el caso del Nordeste por ejemplo que es el más grave, tiene una capacidad de recaudación que es la mitad de la media nacional y un tercio de la

recaudación de Sao Paulo. El papel de la redistribución sería equilibrar esto, ese sería el papel de la política, que la diferencia llega a ser 13 veces entre municipios de Brasil en su disponibilidad de ingresos públicos para la inversión.

Si nosotros miramos la distribución nosotros vamos a ver que después de hechos todos los procesos de distribución ella continua siendo mucho menor en las regiones menos desarrolladas, como el caso del distrito federal donde se tiene un ingreso disponible de 6.900 reales por habitante, en inversión pública a diferencia de Alagoas en el estado noreste, donde se tiene 2.300 reales. Esa distribución no está favoreciendo el proceso de desconcentración regional. Si nosotros nos acogemos más allá de las transferencias obligatorias, que son transferencias que Brasil tiene dos grandes instrumentos, que es un fondo de participación de los municipios y un fondo de participación de los estados, en la recaudación federal que hace principalmente aquella distribución de los recursos de la recaudación federal, nosotros tenemos por otro lado la inversión pública gubernamental y ahí más de una vez lo que se observa es que las inversiones gubernamentales de varios ministerios sectoriales también han contribuido a ampliar y no a reducir las desigualdades. Entonces en cuanto al Sudeste en la inversión pública per capita en 2010 fue de 914 reales por persona en la región Nordeste fue de 609 reales. O sea la discusión hoy en Brasil, pasa por una discusión del pacto federativo, pasa por una discusión de redistribución de los recursos tributarios y por la orientación del conjunto de las inversiones públicas a partir de una lógica territorial, que es donde quiero puntualizar, que es el punto de la política regional hoy. La política regional avanza en un sentido de pensar no sólo en los instrumentos específicos de política regional y varios fondos de incentivos fiscales, etc., sino además cómo ordenar el conjunto de inversiones sectoriales en el territorio a partir de una visión estratégica de un proyecto nacional de desconcentración regional. Es para eso que nosotros estamos avanzando, entorno de lo que nosotros entendemos hoy que son cuatro grandes ejes para este proceso. El primero es la estructura productiva, que se refiere a nuestra nueva política de desarrollo productivo en relación a las diversas regiones en nuestra estructura productiva. La cuestión de la red urbana, que es también una cuestión fundamental en Brasil, el desarrollo de las ciudades medias, que pueden igualar el desarrollo en el interior. La cuestión de la infraestructura y por fin la educación y capacitación, la investigación y desarrollo e innovación. Esos son los grandes ejes en los cuales nosotros debemos articular la política nacional.

Para concluir nosotros tenemos grandes desafíos en esa construcción de una nueva PNDR que está siendo construida en Brasil a partir de un gran debate nacional. Nosotros estamos realizando este año 2012, una Conferencia Nacional de Desarrollo Regional, y ya hicimos conferencias en 26 estados brasileros. Habrá conferencias macro regionales y una conferencia nacional para aprobar esa nueva política. En cuanto a los desafíos como venía diciendo, ellos son transformar la política nacional de desarrollo regional en una política de estado y no solo en una política de gobierno con prioridad en la agenda política para que ella sea orientadora de las grandes políticas sectoriales en el territorio, con una fuerte articulación federal, con un sistema de monitoreo y evaluación de las políticas públicas muy bien estructurado y con un sistema nacional de desarrollo regional, envolviendo las varias instancias que mencioné anteriormente de forma bien establecidas.

## VI. La política de desarrollo territorial del Ecuador

---

*Fernanda Gando*<sup>69</sup>

Me corresponde exponer el tema de políticas nacionales de desarrollo territorial en el Ecuador para lo cual les contaré lo que estamos haciendo en el marco de la planificación. Tenemos un poco menos avanzada la implementación pero mencionaré como se ha conformado el sistema en el Ecuador que es muy interesante. Yo soy geógrafa, así que el desarrollo territorial lo veo más como territorio, actividades espacio y la población que está ahí, no tanto como un desarrollo local. No es una cuestión solamente de escalas, sino más bien de sistema, por ese lado tal vez en algún punto se va confundir el término si lo utilizo.

Nosotros partimos de una lógica de ordenamiento territorial en el país que plantea que el medio biofísico, a través de una conformación histórica tradicional, tiene unos resultados socioeconómicos. Algo así es la relación que tenemos en ordenamiento territorial y como medio bio-físico lo que se está tratando de recuperar como Estado es precisamente que los recursos naturales son del país, son de los ecuatorianos y que por lo tanto es el Estado es el que debe velar a través de las políticas públicas por su adecuado aprovechamiento y para la redistribución de ese aprovechamiento tratando de eliminar las desigualdades territoriales que hay en el país.

Un punto de partida para nosotros muy importante es el cambio de paradigma entre desarrollo y buen vivir en función a la normativa legal y a todo el proceso que empezamos en el 2008 donde se generaron instrumentos de planificación nacional y actualmente estamos desarrollando todo un proceso de planificación al nivel local en el Ecuador. Tenemos cuatro niveles de gobierno actualmente y un quinto nivel que está propuesto en la Constitución pero que aún no se ha conformado. Tenemos el nivel nacional que tiene un rol de garantía de derechos a través de la política pública y rectoría en planificación, regulación y control, y tenemos tres niveles: provincial, cantonal y parroquial, que van en escala territorial pero que también tienen diferentes competencias. Todos tienen atribuciones en planificación de su territorio en desarrollo y ordenamiento territorial pero su presupuesto va asignado a las diferentes competencias que les corresponda que también definimos en normativa legal.

---

<sup>69</sup> Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Ecuador.

En términos generales se desarrolló todo un marco normativo muy fuerte en el país en el que la constitución del 2008 es el punto de partida. En la constitución del 2008 hablamos del Buen Vivir, de garantía de derechos, y se posicionó el Estado con el rol de la planificación y se distribuyen entre los otros niveles de gobierno las competencias a nivel general. Lo más importante que se establece en la planificación es la política pública como una garantía de derechos. Hablamos de un sistema nacional de centralizado de planificación participativa, que engloba todo lo que hacemos en planificación en el país y lo que hemos tratado de instrumentalizar a partir del 2008.

Tenemos también dos instrumentos legales que se desarrollaron en el 2010 que son dos códigos orgánicos, uno es el COOTAD, un vehículo que busca distribuir competencias en gobiernos locales, que queda en el gobierno central en rectoría de política pública y que se transfiere a gobiernos autónomos descentralizados. El otro es el código de planificación y finanzas públicas cuyo rol es ligar lo que se planifica con lo que se invierte. Un gran porcentaje del presupuesto general del Estado se invierte a través de ministerios y un porcentaje menor es asignado a gobiernos autónomos descentralizados. Lo que se busca es una complementariedad entre inversión y gasto corriente del presupuesto general del Estado que apunten todos hacia un mismo fin, que en nuestro caso es el del Buen Vivir dado en un instrumento que es el del plan nacional del desarrollo.

El rol más importante que tiene el Estado es el de respetar y hacer respetar los derechos y para eso hemos diseñado un sistema entre desconcentración del Estado donde este ejecuta e interviene a nivel local, y descentralización, que es ceder competencias de gobiernos autónomos descentralizados con la lógica de que serán mejor manejadas que por el gobierno central.

Sin embargo lo que se establece es que gobiernos autónomos descentralizados necesariamente deben intervenir bajo principios de solidaridad, subsidiaridad y equidad interterritorial. Posteriormente definimos lo que era equidad interterritorial en el código y se refiere a eliminar desigualdades y al cierre de brechas, en una lógica horizontal y vertical de planificación. Esos eran los puntos más fuertes que teníamos nosotros.

Todo este sistema es diseñado por la normativa legal, lo que asegura una permanencia a través del tiempo, pero que además de la normativa legal también necesitaba una respuesta efectiva del Estado, un estado lo suficientemente fuerte para que pueda cumplir todos los roles que estaban propuestos en la normativa legal. Se diseñaron instrumentos de planificación nacional en la SENPLADES, que es la secretaría nacional de planificación. Lo que tratamos de hacer es articular todos estos elementos, para que no haya falta de un norte en el país, tenemos el bloque de constitucionalidad, de la constitución del 2008 y los tratados internacionales y una visión de largo plazo que nos dice hacia dónde deberíamos ir como país.

La estrategia de largo plazo establece en términos generales que como la mayoría de los países de América Latina somos un país primario exportador acostumbrados a las actividades extractivas y a su venta inmediata sin transformación y que en una última fase nos convertiríamos en un país de bioconocimiento y servicios turísticos, esa es como está planteada la estrategia de largo plazo. Lo que estamos haciendo ahora es acortar estos pasos de transformación productiva y analizando que es lo que realmente podamos hacer como país.

Tenemos una estrategia territorial nacional, que es un instrumento de ordenamiento territorial a largo plazo que te plantea un sistema territorial nacional con una lógica de nodos y redes, donde se analizan los flujos efectivos entre los distintos territorios, su complementariedad y funcionalidad, todo aterrizado a través del plan nacional para el buen vivir, que corresponde a un período de gobierno a cuatro años que es el periodo de gobierno de acuerdo a la constitución, pero que además te plantea objetivos de desarrollo como país, y todo esto aterriza finalmente en programas y proyectos que es la manera de instrumentalizar las políticas públicas.

En el artículo 280 la constitución lo deja muy claro, el plan nacional de desarrollo es el instrumento más fuerte en políticas públicas que puede haber en el país en planificación nacional y todo tiene que estar sujeto al plan nacional. El plan nacional que está vigente ahora es 2009-2013 y es obligatorio para el sector público e indicativo para el sector privado y los demás sectores, ahí retomamos

poco lo que hablaban antes, del rol de la inversión privada, de la empresa privada, y de gobiernos autónomos descentralizados, en hacer efectiva esta planificación para el desarrollo.

En el tema de transformación productiva nuestro mayor aliado va a ser la empresa privada y es lo que estamos tratando de trabajar ahora. El plan nacional de desarrollo es aprobado en consejo nacional de planificación, que lo preside el presidente de la república, entonces necesariamente es lo que todos los ecuatorianos queremos. Lo que tratamos de hacer en la SENPLADES, es que este instrumento no sea vinculante sólo porque está en la ley sino que efectivamente responda a lo que todos los ecuatorianos necesitamos y a lo que podemos hacer por el país. Eso se trabaja en un proceso continuo que lo hacemos desde la SENPLADES. Se trabaja tanto con ministerios, como con sociedad civil, con organizaciones privadas, entonces es un posicionamiento de la visión de desarrollo que tenemos como país.

El plan nacional en términos generales tiene 12 objetivos que son objetivos de desarrollo que si ustedes los ven, son intersectoriales y abarcan bastante. Vienen de los objetivos de la constitución, entonces no estamos hablando de cuatro años sino que estamos hablando de un plan de desarrollo del país y para el caso de hoy a mí me parece interesante el objetivo uno de auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad. En términos generales claro que queda bastante amplio, pero lo que necesitamos es aterrizar este objetivo de acuerdo a la estructura social y económica y productiva propia de cada uno de los territorios. El Ecuador es un país bastante heterogéneo, tanto en patrimonio cultural como en patrimonio natural, entonces de lo que se trata es fomentar el desarrollo de cada uno de estos grupos con sus especificidades.

La estrategia territorial nacional, que es el instrumento de ordenamiento territorial, plantea criterios y directrices, guías de actuación sobre el ordenamiento físico del territorio y tiene determinaciones de carácter vinculante y de obligatorio cumplimiento. La estrategia territorial nacional actual fue planteada en el 2008 era un momento en el que estábamos aprendiendo a planificar y hacer ordenamiento territorial desde todos los niveles. Está en un proceso de actualización porque los gobiernos autónomos descentralizados tienen un fuerte rol en planificación, entonces no puede ser una planificación nacional que se aplique a nivel local, tiene que ser una retroalimentación continua. Lo que estamos planteando ahora es que la estrategia territorial nacional como instrumento sea retroalimentado por lo planteado en lo local y viceversa, y sea vinculante para todas las otras actividades del gobierno.

Este es un proceso en el que hemos estado todo el año, reforzando también lo que es la planificación en los otros niveles de gobierno. Ha sido difícil porque no está institucionalizada como tal en gobiernos subnacionales, sin embargo es importante cambiar esta visión. El gobierno subnacional no establece demandas, no está visto como eso, los gobiernos locales tienen un rol en la planificación de desarrollo y el ordenamiento territorial, entonces con ese empoderamiento cada territorio sabe lo que puede hacer y lo que necesita, y en el nivel nacional tenemos un rol de articulación y complementariedad de todas esas planificaciones. Así es como está planteada la estrategia territorial nacional, por una parte tenemos nodos, que son los asentamientos humanos y la conformación de las ciudades, y tenemos flujos, dados por movilidad y conectividad. Tenemos cuatro diferentes tipos de nodos, donde los dos primeros están enfocados hacia un uso adecuado de los recursos naturales básicamente. Entonces lo que se plantea en la estrategia es articular lo que dicen los objetivos de desarrollo y las políticas públicas a las características propias del territorio nacional.

Todo esto es lo que se está ajustando. En el 2008 venía dado más como una lógica nacional de cómo quiero ver el territorio que es necesario. Desde el punto de vista en el que trabajamos nosotros necesitamos tener una visión común de país para evitar la dispersión pero no puede ser una visión dictada desde lo nacional sin tener retroalimentación desde lo local. Entonces estamos en un proceso de evaluación de la estrategia, donde muchas cosas no se han implementado y lo que estamos haciendo ahora es determinar qué es implementable, qué es lo que se va a ser y cómo se va a rediseñar para el próximo periodo de gobierno, que comienza en mayo de 2013.

Esta estrategia plantea siete temáticas que son las estrategias de desarrollo territorial a que le apunta el país. Son temáticas bastante generales. La primera es impulsar el buen vivir en territorios rurales, donde enfatizamos que somos un país dedicado a actividades primarias, agropecuarias y que debemos garantizar la soberanía alimentaria. Se fomenta aquí básicamente las asociatividades empíricas.

La segunda es garantizar la sustentabilidad del patrimonio natural, uso racional y responsable de recursos naturales renovables y no renovables. Enfrentamos una lógica extractiva de recursos naturales no renovables como el petróleo y estamos entrando a la actividad minera, que necesariamente debe responder a una lógica diferente que con la que se hizo la actividad petrolera antes, y que tiene que ser una minería para el buen vivir. Una minería que aporte tanto a la transformación productiva del país, como a la redistribución de los ingresos. Además buscamos potenciar la diversidad del patrimonio cultural, fomentar la inserción estratégica del país, consolidar el modelo descentralizado y desconcentrado y las dos apuntan a consolidar en el país nodos territoriales de asentamientos humanos y poder conectarlos con la infraestructura para la movilidad la conectividad y la energía.

¿Por qué planteamos estos dos últimos?, porque partimos de un análisis demográfico del 2001, en el que se nota claramente que Quito, que está en el norte, y Guayaquil que está en el Golfo, eran los dos asentamientos humanos con mayor crecimiento, no sólo poblacional sin o también en servicios y en actividad económica. Entonces básicamente lo que ha pasado en los últimos años y por conformación de cómo se ha ido poblando el país nosotros tenemos dos grandes ciudades que han tenido todos los beneficios y que han atraído la mayoría de la población en el Ecuador.

El país se pobló en la parte de la Amazonía por el boom petrolero básicamente. Tenemos un boom de algunos productos de los que nos hemos hecho exportadores por momento, tenemos boom de banano de caucho de petróleo, de café de cacao y es por eso como se fue poblando el país pero básicamente toda la actividad productiva de la población está concentrada en estas dos ciudades.

La propuesta nace al analizar esta tendencia y sugerir que no se va a evitar que Quito y Guayaquil tengan un rol importante en el país, pero que necesariamente fortalecer otros asentamientos humanos. Entonces partiendo de esa lectura tradicional tendencial, lo que nosotros proponemos es algo enfocado más a la equidad territorial, ahora sería mantener la población con sus tendencias poblacionales, pero redistribuir dicha población y esto necesariamente va ligado a una capacidad de los otros territorios de retener y de atraer a la población, va más allá de la lógica en la que nos hemos manejado normalmente de cubrir déficit de servicio.

Como Estado lo que hemos hecho normalmente es identificar brechas, donde hay un NBI más alto, donde hay territorios con mayores déficits, y a esos priorizar la inversión y cubrir esos déficits, pero eso no atrae a la población ni retiene a la población. Estamos partiendo ahora de que un territorio para poder retener la población debe tener una actividad económica productiva sustentable que haga que esa población se mantenga y va ligado mucho al estado como garantía de derechos.

El Estado tiene que garantizar el derecho a la población de tener un buen vivir y una calidad de vida y eso va más allá del nivel de ingresos. Efectivamente en los últimos años el Ecuador tiene menos desigualdad en los ingresos a nivel nacional en la zona urbana, sin embargo esto se asocia también a un pleno empleo de calidad que tiene que asegurar el Estado, y con estado no nos referimos únicamente al estado central sino que necesariamente es un momento en el que hay que complementar las acciones con gobiernos autónomos descentralizados. Se plantean asentamientos humanos compuestos de varias localidades, en una lógica de mancomunidades municipales por características propias. No significa romper el rol de autonomía en tu territorio si no complementar con territorios similares y es así que el modelo deseado en la parte de los nodos está planteada inicialmente para el 2025, la consolidación de nodos con dinámicas económico productivas comunes, que requieren consolidarse a nivel social económico y territorial y lograr una especialización en función a sus especialidades.

El Ecuador al ser tan heterogéneo da la oportunidad de desarrollar un territorio con diferentes características en cada zona del país y que se complementen y aquí necesariamente entramos en una lógica de encadenamientos productivos. Tenemos nodos en los que en realidad se van a producir las cosas, nodos en los que se van a comercializar las cosas, y nodos que son de estructuración nacional. La función de ese tipo de nodos están planteados para que efectivamente estructuren el territorio, que tengan una distribución más equilibrada alrededor del país. Para todos estos nodos lo que hicimos fue plantear servicios básicos jerarquizados, tales como los hospitales y centros educativos, pero también servicios en función de las actividades económico productiva.

Más allá de reforzar únicamente la cobertura de servicios hay que darles un rol a estos territorios y no es cuestión de que el estado central plantee un rol, son roles históricamente comprobados en estos territorios, no estamos hablando de nodos conformados por territorios heterogéneos. En realidad muchos responden a vinculaciones históricas y productivas en estos territorios. Lo que estamos tratando de hacer a través de la política del estado es fortalecer la conformación de estos nodos de estos asentamientos humanos más consolidados. No estamos tampoco planteando una urbanización del país, el porcentaje que está ubicado en estos nodos, obviamente es mucho mayor que en el resto del país, pero no responden a la lógica urbana rural tampoco, eso es importante de señalar, son asentamientos humanos consolidados por su función.

Hay un nodo de sustento, nodos de vinculación regional, articulación nacional y estructuración internacional entonces fortaleciendo Quito y Guayaquil como estructuración internacional que era la lógica tendencial, pero aquí nos metemos un poco con políticas de movilidad humana y al mismo tiempo con políticas de desarrollo local. Entonces el gran reto que tenemos como país es el de lograr consolidar estos nodos a través de la política pública. No tienen sentido hacerlo a través de las intervenciones directas del estado. Como les comentaba el estado central tiene la política pública que es su instrumento más fuerte y que su implementación debe darse a través de los otros actores, entonces lo que tratamos de hacer como país es diseñar una política territorializable para cada uno de los casos.

La constitución dice que el Estado generará y aplicará políticas demográficas que contribuyan a un desarrollo territorial e intergeneracional equilibrado. En función de eso lo que se está planteando es una relación entre los espacios donde prime la complementariedad, los intercambios equitativos y simétricos que necesariamente signifiquen migraciones demográficamente más equilibradas, que se conformen nodos como una estructura poblacional, con toda la estructura poblacional, con todos los tipos y rangos de edad. Cuando tienes actividades extractivas, lo que nos pasó a nosotros en la Amazonía, donde sólo un rango de edad migra hacia la actividad, en el caso de la actividad petrolera, tenemos hombres mayores de 18 años que conforman la población, eso no es sustentable y no vamos a poder sostenerlo como país.

Tenemos la necesidad de potenciar tanto la capacidad gravitatoria de atracción así como de retención de estos nodos, como la estructurante de organización, y ahí es donde entramos al tema de las características estructurantes sociales, económicas y productivas de los nodos. Eso está expresado en planes de desarrollo y ordenamiento territorial de gobiernos autónomos descentralizados, el problema que tenemos ahora es que dos territorios que tengan frontera y que estén juntos no necesariamente ven las cosas iguales.

Entonces ahora lo que hacemos nosotros como SENPLADES, a partir de los últimos tres meses de este año, es tener este rol de articulación de la planificación para encontrar una lógica de articulación horizontal y vertical en la planificación local. Nuestro rol cambió como SENPLADES, ya que inicialmente era la entidad planificadora del nivel nacional pero ahora tenemos un instrumento de planificación nacional y un rol interminable de articulación continua de planificación local.

Esto exige profundizar los orígenes de la migración en las ciudades y un análisis de relaciones geo demográficas más fuerte que el que hemos realizado hasta ahora; planificar políticas concretas de estructuración territorial en el país, actividades concretas para las que se va a tener cada uno de estos tipos de nodos, de acuerdo a sus especificidades, generando complementariedad, pero no competencia entre los territorios.

Entramos ahora en el proceso de planificación en el nivel local Partimos hace 20 años con la planificación local aunque sólo en algunos territorios bastante desiguales tanto por sus capacidades como por características institucionales. En este caso Quito es un municipio tradicionalmente planificador, pero tenemos territorios como Guayaquil, que es de las ciudades más grandes y que no estaba acostumbrada a planificar su desarrollo y que respondía más a una lógica de mercado. A partir del 2010 con el código orgánico de organización territorial de autonomía y descentralización se estableció que todo gobierno autónomo descentralizado debe tener un instrumento de planificación, y ahí encontramos la diferencia que igual nos comentaba Sergio Duarte en el Brasil, y que yo creo que es común que es un estado central que planifica sectorialmente y tenemos los otros niveles de gobierno que lo planifican integralmente.

Para solventar esto nosotros diseñamos sistemas en los que se puede planificar territorialmente para que el ordenamiento territorial sea con un enfoque de sistemas y no sectorial, porque finalmente las competencias no están establecidas así. Es lo que estamos tratando de articular ahora, la visión sectorial del gobierno central con lo que haces como gobierno autónomo descentralizado. No se ve un problema de salud como de salud exclusivamente, sino que salud, educación e inclusión económica y social, entonces lo que tratamos de hacer es esa asignación.

Está establecido que el ordenamiento territorial son las políticas participativas establecidas por cada uno de los territorios. Si ese territorio no se apropia de su propio desarrollo es difícil lograr consolidar un país al que le estemos apuntando todos de acuerdo a nuestras propias características. El año pasado tuvimos un boom turístico, todo el territorio en el Ecuador quería ser turístico pero no podemos responder a necesidades dadas por el mercado, tenemos necesariamente que responder a las potencialidades que tenemos como país, y eso es lo que se está fortaleciendo ahora, ver qué tenemos como potencialidades y como limitaciones a superar, y cómo aportar al desarrollo del país.

Estos son los principios en los que están establecidos los planes en el nivel local. Tenemos gobiernos pares, tenemos una lógica horizontal en la que los gobiernos pares tienen que estar articulados, y tienes una lógica vertical que es bastante más difícil de articular si estamos hablando de gobiernos autónomos descentralizados. No es pasar sobre la autonomía de un gobierno descentralizado, y eso debe quedar muy claro, es la rectoría del gobierno central y ese es el mayor reto que tenemos en la articulación vertical. En la articulación horizontal lo más difícil con lo que nos hemos enfrentado es obviamente con interés políticos a corto plazo, tenemos gobiernos que responden a períodos de cuatro años y que planifican sólo para esos cuatro años.

En términos generales, estos son los cinco lineamientos, las cinco políticas que establecemos para la planificación en el nivel local, producción de inequidades, coordinación en gestión transitorial, articulación intergubernamental, articulación con la planificación nacional y fomento de la planificación participativa. Entonces básicamente en el Ecuador lo que hemos avanzado mucho es en el posicionamiento de la planificación nacional, sobre todo en lo referido a la normativa legal ya que todo está respaldado con la ley, partiendo de la Constitución. Estamos ahora en un proceso de implementación, retroalimentación, aprendizaje de experiencias anteriores y evaluación de lo que hemos venido implementando desde el 2009.

## VII. La política de desarrollo regional en Costa Rica

---

*María del Milagro Muñoz*<sup>70</sup>

Un placer estar aquí compartiendo lo que en Costa Rica queremos hacer, haré una presentación del deber ser, pues este proceso lo iniciamos , hace dos años, cuando hubo la decisión política de volverlo a recuperar, y lo estamos implementando; pasó un año mientras buscábamos recursos que al final no tuvimos, pero hubo decisión política y creo que es una de las mayores enseñanzas : podemos tener los recursos que sean pero sin una decisión política fuerte, estos procesos , como muchas otras cosas no prosperan ,esa sido nuestra mayor arma.

Costa Rica es un país pequeño, con una extensión de 51.100 Km<sup>2</sup>, puede ser cualquiera de los departamentos de los países que me han antecedido, sin embargo tenemos contrastes y desigualdades. La población es de 4.5 millones, la división político administrativa de la República es por provincias, cantones y los cantones se dividen en distritos; en cada uno de estos cantones hay un gobierno local. Los dos niveles de gobierno, son el gobierno nacional y el gobierno cantonal, el nacional se está compuesto por tres poderes: el ejecutivo, el legislativo y el poder judicial.

Entre las principales actividades económicas destaca el turismo, basado en nuestra riqueza natural más grande: los recursos naturales protegidos, también los servicios ambientales, los componentes micro electrónicos en los que hemos incursionado con éxito; nuestros principales productos agropecuarios: el café, el banano, la piña que es nuestro principal producto de exportación, también el ganado de engorde y de leche.

Hay una alta concentración en el centro del país de las actividades culturales, económicas, políticas, educativas. Este centro del país es lo que llamamos la meseta central o valle central, donde está la capital y algunas ciudades de otras provincias. Aquí reside el 63.9 por ciento de la población.

Costa Rica es un país sin ejército que decidió mejor invertir en educación y salud y no en armas no, como resultado de estas decisiones tenemos indicadores muy buenos como país, comparados con países del área, sin embargo al interior del país ya no son tan buenos no son tan buenos, regiones, por ejemplo

---

<sup>70</sup> Directora del Área de Planificación Regional, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Costa Rica.

el porcentaje nacional de hogares pobres es de 21.3%, en la región central es de un 17.1%, pero en la región de Chorotega, o sea la provincia de Guanacaste, conocida por sus playas y su turismo de grandes hoteles, tenemos un 28.1% de hogares pobres, así si revisamos los diferentes indicadores, encontramos dos Costa Ricas, la Costa Rica de los que vivimos en el Valle Central y otra Costa Rica de las personas que viven en la periferia del país, principalmente en las zonas fronterizas y costeras. Si esos datos, los tuviéramos más desagregados, todavía esa realidad sería más distante en relación a la región central.

Antecedentes de la planificación regional: una de las debilidades que hemos tenido como país, en la década de los 70 al igual que en muchos países, comienzan a acentuarse esas desigualdades, y surge la necesidad de planificar y de tomar decisiones para tratar de incidir en los desequilibrios, es así como en Costa Rica se crea la Oficina Nacional de Planificación (OFIPLAN), que dependía del Ministerio de la Presidencia, se dividió el país en regiones y se inicia un proceso de planificación regional con un alto componente de organización de los actores regionales, desde OFIPLAN se impulsa la desconcentración institucional

La consolidación del proceso regional se ve afectado al igual que muchos países por las tendencias internacionales, una restricción del gasto y de las inversiones. Se debilita el proceso hasta desaparecer con el consecuente retroceso en lo que se había avanzado.

Elementos de diagnóstico regional; tenemos inseguridad ciudadana, Costa Rica además de la parte de los recursos naturales, ha sido reconocido como un país de paz, lamentablemente hemos perdido nuestra tranquilidad, también afloran problemas de narcotráfico.

Altos niveles de pobreza, en las zonas periféricas, poca inversión que influye en la generación de empleo y en el aumento de los ingresos, debilidad institucional en la toma de decisiones. Si bien en diferentes regiones podemos tener de 40 o 50 instituciones públicas presentes, existe debilidad en la toma de decisiones, estas se siguen concentrando en san José, por ejemplo el presupuesto.

Hay una ausencia de planificación de largo plazo, tanto en el país como en las regiones país, sin embargo el Ministerio desde hace unos tres años y el ILPES nos ha acompañado en eso, está trabajando en un Plan Nacional de Desarrollo de largo plazo, como lo indica nuestra Ley de Planificación, tenemos un Plan Nacional de Desarrollo, lo hace en cada administración de gobierno, recoge las prioridades gubernamentales que van a desarrollar las diferentes instituciones y tiene cuatro años de vigencia.

Tenemos también, si bien es un país que es reconocido por sus recursos naturales, sin embargo seguimos con una falta de gestión eficiente y racional en el uso de los recursos naturales y tal vez, donde tenemos el mayor reto es que esas áreas protegidas que tenemos puedan servir al desarrollo de las comunidades y no ser meros espectadores de la protección de esos recursos, sino que pueda haber también generación de recursos manteniendo la sostenibilidad.

Hay una deficiente infraestructura vial y de telecomunicaciones, si bien en Costa Rica en cualquier parte del país tenemos un teléfono público, ahora el reto es que la es internet, de calidad, se lleve de punta a punta del país. Tenemos una regular infraestructura vial para comunicarnos a todas partes del país, pero al interno de las regiones hay que mejorar la infraestructura vial, existen muchos caminos muchos de tierra, vinculados a las regiones productoras de la mayoría de los productos agropecuarios; hay una ausencia de planes de ordenamiento territorial a escala local y a escala regional, escala local no hay.

Hay una desarticulación institucional, les decía tenemos en algunas regiones 50 o 60 instituciones públicas, pero hay desarticulación, no sólo es institucional, sino que también es producto de la diversidad de actores regionales. Hay una falta de integración de planes locales regionales y nacionales con participación ciudadana, realmente ese es otro reto porque la participación ciudadana no es decirle que vaya a ser miembro de una junta ni que participe cuando ya tenemos todo hecho, realmente es un reto construir con participación ciudadana, hay una gran cantidad de planes, en los gobiernos locales, en las asociaciones de desarrollo, tenemos empresa privada, tenemos federaciones de gobiernos locales, y así cualquier cantidad y todos tienen plan, pero no hay articulación.

¿Qué potencialidades tenemos? Dos aeropuertos internacionales, que fomentan el desarrollo de actividades económicas, los recursos protegidos, que es tal vez nuestra mayor carta de presentación

a nivel mundial, una producción agropecuaria de exportación y lo más importante de consumo local. Opciones de turismo de playa, montaña, investigación, turismo rural comunitario; un recurso humano comprometido y calificado.

En los últimos años las universidades estatales, han empezado a regionalizarse, cinco universidades estatales de gran prestigio, tenemos una gran cobertura de servicios públicos, nuestra preocupación ahora es la calidad de esos servicios, pero los servicios de educación, de salud, de electricidad, están prácticamente en todo el país,

Esas son las regiones con las que estamos trabajando, son seis regiones de planificación, tienen un asidero legal, estamos de que este esquema hay que volverlo a revisar, después de 30 años el país cambió.

La actual Administración de Gobierno, ante los contrastes de esos niveles de desarrollo que tienen las regiones, se compromete con retomar el tema de la planificación regional y local y MIDEPLAN como institución coordinadora y de dirección del proceso, nuestro objetivo dirigir y coordinar procesos integrados de planificación y desarrollo regional que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de la población, a disminuir las brechas de desarrollo. Ahí es donde tenemos que incidir con criterios de equidad territorial, respetando particularidades culturales y aprovechando las sinergias territoriales que existen.

Esta es la estructura que se ha decidido, el Ministro de Planificación, el Área de Planificación Regional, el Ministerio se divide por áreas, y de esta dependen las seis Oficinas Regionales. Iniciamos lo único con dos plazas de personas de procesos anteriores que todavía quedaban. Se hizo una encuesta al interior del Ministerio y nos dimos cuenta que habían profesionales originarios de regiones y deseaban regresar con sus familias y a sus raíces, además tener otra experiencia profesional, habían tenido que venirse a la capital porque en sus regiones no consiguieron trabajo. Nos dimos incentivos, no dimos nada, sólo tuvimos recursos para buscar espacios físicos y nos fuimos a las regiones con instituciones amigas, a buscar espacios físicos, se invirtió algo de dinero y así fuimos abriendo y haciendo alianzas con el resto del sector público. Actualmente tenemos equipos de dos a tres funcionarios en cada una de las regiones; la única región que nos falta abrir es la región de Huetar Atlántica, ya tenemos un espacio físico.

¿Qué funciones tenemos?, proponer la política de desarrollo regional, no tenemos una política de desarrollo territorial, nosotros hemos tenido una decisión de recuperar y reposicionar el tema regional, pero en Costa Rica no existe una política de planificación para el desarrollo regional, eso fue lo único que tuvimos una decisión política, tenemos que construirla. Coordinar y facilitar la elaboración y el seguimiento de planes regionales, si bien los cantones, los distritos, las regiones están cargadas de planes, están desarticulados y sigue habiendo una ausencia de instrumentos, donde converjan todos los actores, no sólo el sector institucional y esas son experiencias que ya nosotros hemos tenido en otros años.

Para nosotros los planes regionales de desarrollo son planes que nos sentemos a hacer con la empresa privada, con el sector público y con las municipalidades, en donde tengamos una propuesta jerarquizada de inversión pública y la visión de lo que esa región quiere hacer. Durante todo este año, nos hemos capacitado, principalmente con el ILPES, con fondo de la Cooperación Española, capacitar al ponernos al tanto de los cambios, de las nuevas metodologías y esperamos el próximo año iniciar con los planes regionales de desarrollo, para que cuando llegue el Plan Nacional de Desarrollo, incidir.

El 80% de los productos que consume la región Chorotega y los hoteles que hay allí, vienen de la capital, pero aproximadamente el 60% salió de ahí, entonces tenemos que tratar de que se queden en la región, elaborar y mantener actualizados un portafolio de proyectos y eso es muy importante, porque cuando no hay nada y todos apuntan, es más fácil para la toma de decisiones y los poderes centrales decir esto es lo que se hace, con una decisión política centralista. Tenemos que fortalecer el proceso de desconcentración del Ministerio, y eso ha sido gradual: en procesos anteriores lo primero que se hacía era que organizar toda la región, pero luego venía una decisión política y cerraba el programa, y el resto del Ministerio seguía. Por eso estamos trabajando para que los equipos regionales sean los representantes del Ministerio y también que alimenten la toma de decisiones de los niveles centrales.

Hay retos en la parte de los indicadores regionales y cantonales.

Tenemos que integrar al sector público mediante una estructura que se llama comités sectoriales regionales. La ley de descentralización que se firmó hace tres años, estableció unos comités cantonales de coordinación interinstitucional, que le dan al Alcalde la potestad de convocar a todo el sector público en su cantón y formar una estructura para coordinar, nos corresponde su asesoramiento, también debemos darle un seguimiento a las metas regionales que quedaron en el Plan Nacional de Desarrollo. Asesoramos a los gobiernos locales en proyectos y estudios, estamos en una estrategia de competitividad regional, estamos dando seguimiento a unos Planos de Desarrollo Humano Local, que instrumentos que estamos realizando con Naciones Unidas, donde la población es la que le dice al gobierno local cómo ve su cantón ,y eso ha sido interesantísimo

Estos son retos que tenemos: desarrollo de capacidades humanas, consolidar el proceso, la construcción de agendas y de planes regionales, un monitoreo y seguimiento de evaluación de las acciones regionales, tenemos que construir indicadores regionales, locales y ojalá distritales. Hemos pensado también el diseño de un fondo regional que realmente se adapte a las necesidades y no que la gente tenga que adaptarse a los requisitos que pide la banca.

Tenemos el tema del ordenamiento regional y ausencia en lo que son las medidas económicas regionales, hay abundancia de indicadores en la parte social, pero no sabemos cuánto aporta una región al país.

Finalizo diciendo que este es un proceso gradual, mucho es el deber ser, y la mayoría de las cosas que tenemos son retos, y nuestro mayor reto es la sostenibilidad.

## VIII. La planificación territorial en Argentina

---

**Marta Aguilar**<sup>71</sup>

Voy a presentar los avances y las perspectivas del proceso de planificación territorial que estamos llevando a cabo desde la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, a partir de un enfoque que integra la producción de conocimiento y la toma de decisiones, en el contexto de la viabilidad política de las acciones.

Para comenzar a ver de qué se trata el territorio en tanto producción social a lo largo del tiempo, hay que entender de dónde viene la configuración territorial de la Argentina. Excepto en el período precolonial, el proceso de ocupación del territorio muestra una matriz de valoración extractiva de los recursos. Durante el período colonial, la actividad principal es la extracción de minerales, con centro en Lima y Cusco. A partir de la independencia se producen enfrentamientos entre la región pampeana, de base portuaria, y las economías regionales del interior, en los cuales resultan triunfantes los terratenientes pampeanos. De estas lucha internas nace la primera Constitución Nacional, que data del año 1853. Este período de guerra civil deja una fuerte impronta en la base productiva del país, que se convierte en exportador, a través del puerto de Buenos Aires, de materias primas agropecuarias a las metrópolis dominantes del momento, especialmente Inglaterra.

Este escenario de la ciudad-puerto que abastece a las metrópolis es común a toda Latinoamérica, motivo por el cual durante muchos años las redes internas de comunicación no tuvieron prioridad. Por este motivo es que la integración regional a través de UNASUR es un desafío tan grande, por ejemplo.

El triunfo de estos sectores ligados a la exportación de materias primas agrícolas también tuvo efectos importantes en el plano simbólico. Los gobiernos oligárquicos que se sucedieron entre 1880 y 1916, a los que se denomina Generación del '80, fueron los que consolidaron la identidad en torno del proyecto nacional de la Argentina "granero del mundo".

---

<sup>71</sup> Directora de Planificación Estratégica Territorial, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Argentina.

En los períodos de sustitución de importaciones, con especial énfasis durante los dos gobiernos peronistas de 1946 y 1952 y bajo el modelo desarrollista de 1958, se intentó cambiar la matriz productiva para acentuar el proceso de industrialización. Con ello, además, se pretendía pasar de una configuración territorial con centro en la ciudad-puerto a un sistema policéntrico de economías regionales. No obstante, este patrón económico y territorial persiste e, incluso, se fortalece durante el período neoliberal que se inaugura en 1976 con la dictadura militar y continúa durante los gobiernos democráticos de la década del '90. En esta etapa se invierte en economías de aglomeración y se abandonan los territorios que no resultan económicamente viables.

La historia de la conformación del país deja en evidencia que las provincias preexisten a la nación, por lo cual la organización que se adopta es la federal, con 24 jurisdicciones que tienen sus propias constituciones y poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Esta característica hace que el gobierno federal necesite de la construcción política con los gobiernos provinciales para gobernar. Alemania tiene un nivel de federalismo y autonomía similar a la Argentina aunque, por supuesto, el nuestro es un país más joven que no tiene el nivel de densidad institucional alemán.

Este poder relativo de los gobiernos provinciales se fortalece con la Ley de Reforma del Estado de 1989 y la reforma constitucional de 1994, en ambos casos normas de espíritu neoliberal que, entre otras cosas, delegan a las provincias la propiedad del subsuelo y de todos los recursos naturales allí contenidos, de modo que el gobierno nacional ya no tiene el poder sobre el manejo de recursos claves como los hidrocarburos, los minerales y los recursos hídricos. Personalmente considero que deberían revisarse estas cuestiones y, si resulta conducente, avanzar en una nueva reforma de la Constitución, pero no parece viable revertir este punto.

La planificación territorial, si bien cuenta con algunos antecedentes como los planes quinquenales de los gobiernos peronistas, no se practica sistemáticamente durante la historia democrática argentina. Las sucesivas dictaduras militares también plantean proyectos de planificación, en general, muy ligados a los intereses de la oligarquía y, por supuesto, sin ninguna legitimidad institucional.

Con esta herencia histórica es que cobra relevancia la dirección política que Néstor Kirchner le imprime a su gobierno en 2003, principalmente considerando que en 2001 hay una crisis institucional muy fuerte en la Argentina, una implosión política, económica y social.

Con el triunfo en las elecciones de Néstor Kirchner se pone en marcha una política de reactivación económica con base en la inversión pública, recuperando las consignas justicialistas del primer peronismo —independencia económica, soberanía política y justicia social— en un escenario latinoamericano coincidente con este rumbo político. Algunos elementos de esta nueva dirección ideológica son la reconstrucción del Estado, con acento en su rol proactivo, y la integración regional, primero con MERCOSUR y luego con la concepción más amplia de UNASUR.

Una de las medidas que se toman en el inicio de la gestión es la creación de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, organismo dentro del cual me desempeño. El rol institucional que ocupa la Subsecretaría, que depende directamente del ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, es un signo del peso que se le pretende dar a la planificación como herramienta de política pública. Por supuesto que esto sucede en simultáneo con la ejecución de decisiones de gobierno que requería el proceso de estabilización del país en aquel momento, no obstante lo cual en la Subsecretaría comenzamos a trabajar para anticiparnos a las iniciativas por venir, para proyectar en un modelo territorial ese modelo de desarrollo que se empieza a delinear en 2003.

El primer producto que elabora la Subsecretaría es un documento titulado Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, donde se sintetizan los rasgos de la problemática territorial en Argentina y se establecen las bases de ese nuevo modelo de territorio que resulta deseable. Las claves de este nuevo modelo son que cada habitante desarrolle su identidad cultural y alcance el progreso económico en un ambiente sustentable, participando de la gestión democrática del territorio y accediendo a los bienes y servicios que le permitan sostener una elevada calidad de vida, sin necesidad de abandonar su lugar de origen. Si bien estas consignas pueden resultar una expresión de deseo muy ingenua, en aquel momento en que se empezaba un nuevo ciclo de transformación en el país resultaron

un punto de partida ideológico fundamental. Además de estos principios, este documento propone varias líneas de acción concretas como la formulación de un plan estratégico territorial nacional y el avance en el diseño de un marco normativo en materia territorial.

El primer instrumento que se pone en marcha es el Plan Estratégico Territorial (PET). En 2005 se convoca a los referentes provinciales en materia de planificación —u obra pública, ya que en ese momento en muchos casos aún no existían áreas específicas de planificación—. Se inicia un trabajo de elaboración de un diagnóstico y una proyección del territorio, primero a escala provincial y luego a escala nacional, proceso del cual resulta el diseño de modelos actuales y deseados de cada provincia y de la nación. En el caso de los modelos Actual y Deseado nacional, la Subsecretaría hace la síntesis interpretativa de los lineamientos provinciales e incorpora las perspectivas de los sectores nacionales de ejecución de obra pública. A los modelos se agrega, tanto para las provincias como para la nación, la definición preliminar de una cartera de proyectos de infraestructura que resultan estratégicos para la transformación del territorio.

Una característica fundamental es que este primer ejercicio de planificación territorial se hace en conjunto entre representantes provinciales y nacionales a través de talleres, primero regionales y luego nacionales. En este proceso, entonces, no sólo se obtienen productos tangibles —como los modelos o las carteras de obras de infraestructura— sino que se comienzan a construir vínculos y conceptos, como la noción de territorio como producción social y la de planificación como función pública indelegable. En definitiva, se comienza a construir una cultura de la planificación territorial en el sector público.

Este trabajo se compendia en un primer avance del PET que la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner presenta en 2008. A partir de ese momento, la planificación del territorio cobra una nueva visibilidad y un nuevo peso relativo en los organigramas de los gobiernos provinciales, signo de lo cual es que en varias provincias se crearon áreas específicas de planificación de diverso rango.

El Modelo Actual —que ya, a esta altura, denominamos heredado— del territorio nacional tiene un sustento geográfico sólido y se construye a partir de caracterizaciones parciales social, —económica, ambiental y de medio construido—. El Modelo Deseado proyecta un territorio decididamente distinto, con una matriz económica diversificada, interconexiones regionales múltiples y un sistema policéntrico de nodos urbanos. Por último, la cartera de proyectos estratégicos de infraestructura se vincula con la política de activación económica a través de la inversión pública, entendida precisamente como inversión y no como gasto improductivo, noción que durante la década del 90 había llevado al entonces ministro de economía Domingo Cavallo a declarar como a la provincia de Formosa como “económicamente inviable”. A este tipo de provincias, que habían sufrido la desinversión durante la hegemonía ideológica neoliberal, es a las que más fondos públicos para el desarrollo se han destinado, inversión que funciona como una reparación histórica y que explica el alto grado de adhesión que tiene el proyecto kirchnerista.

A partir de la presentación pública del Avance I del PET comenzamos a difundir el trabajo en diferentes ámbitos como universidades y cámaras profesionales, donde fue bien recibido, a veces con sorpresa. Algunas líneas programáticas que se pusieron en marcha luego de esta primera etapa fueron la creación de plataformas político-institucionales que propicien la consolidación de la planificación y la continuidad del proceso, la sistematización del proceso de identificación y evaluación de proyectos de inversión pública, el desarrollo de estudios específicos sobre el territorio y la defensa de los intereses regionales en los foros binacionales y multilaterales de integración. Estos objetivos, en definitiva, apuntan a dotar nuevamente de contenido a las oficinas públicas y convertirlas en ámbitos de producción de conocimiento para diseñar e implementar más y mejores políticas.

Respecto del primer objetivo, el de crear plataformas institucionales para consolidar la planificación, cabe mencionar que en 2008 se creó el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN), un ámbito de articulación de políticas de planificación del territorio donde participan todos los gobiernos provinciales y el Gobierno Nacional, representado por la Subsecretaría.

En este espacio se elaboró un anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial que se puso a consideración de los poderes ejecutivos, se enriqueció a través de foros de debate y que, en este momento, estamos difundiendo con la esperanza de que dentro de poco tiempo sea

elevado para su tratamiento en el Congreso Nacional. Entendiendo que las leyes son resultados de los pactos sociales pero también que son saltos cualitativos en términos de madurez social, cabe destacar que en la Constitución Nacional no tenemos referencias específicas al territorio —como sí tiene, por ejemplo, la carta magna de Ecuador—. Como tal, la potestad sobre el territorio es de los gobiernos provinciales y la competencia del Gobierno Nacional es pequeña. No obstante, trabajamos en la búsqueda de los fundamentos constitucionales de esta competencia y encontramos los artículos 41 y 75 inciso 19 que funcionan como sustento del Anteproyecto de Ley. El artículo 41 refiere al derecho de todos los habitantes de gozar de un ambiente apto para el desarrollo de la vida y señala que las autoridades deben proveer a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales y a la preservación del patrimonio natural y cultural. El inciso 19 del artículo 75 indica que es responsabilidad indelegable del Estado la garantía del crecimiento armónico de la nación, promoviendo políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de las regiones respetando las particularidades locales y provinciales. Sobre esta base consideramos que es posible la sanción de una ley marco, que tiene rango suficiente para implicar a las constituciones provinciales.

El Anteproyecto de Ley tiene un elemento que, en nuestro contexto social, resulta novedoso, que es el de función social de la propiedad. Uno de los problemas más graves de la mayor parte de las sociedades latinoamericanas es el patrimonialismo, en el caso de Argentina el territorio está regulado por un código civil del siglo XIX que defiende exclusivamente los derechos reales. Frente a esto, la Ley apunta a establecer la visión del suelo, tanto urbano como rural, como recurso del cual derivan derechos pero también obligaciones. Nuestra sociedad no es permeable a este tipo de conceptos, en este sentido está lejos de otros marcos normativos como los de Brasil, Colombia, España o Alemania. Por supuesto esto se condice con la formación de las clases sociales en la Argentina y el rol de la oligarquía terrateniente que mencioné antes. A modo de ilustración, hace dos meses el diario La Nación, el de mayor trayectoria y representación de los intereses de los dueños de la tierra, publicó en tapa que el gobierno impulsaba un proyecto para expropiar, lisa y llanamente, sólo porque estamos tratando de instalar la idea —que de hecho está enunciada literalmente en la ley de suelo alemana— de que la propiedad obliga.

Antes de pasar a comentar algunas cosas sobre los estudios específicos de dinámica territorial, creo que vale la pena explicitar que desde la Subsecretaría trabajamos con una concepción espacial del territorio, que tiene en cuenta su complejidad pero que hace foco en el espacio, señalo esto porque quizás contrasta con algunas perspectivas más ancladas en la dimensión económica. Estamos, de hecho, avanzando en la conciliación de nuestra visión del espacio -muy marcada por la pertenencia institucional del organismo al ministerio que se ocupa de la obra pública en el país- con la proyección económica, de modo de poder construir un plan de desarrollo más integral.

En relación con la producción de conocimiento que señalé como uno de los objetivos más importantes que nos planteamos en la Subsecretaría, les voy a comentar sobre un programa que se convirtió en el tomo 3 del Avance II del PET, que publicamos a fines del año 2011, el Programa Argentina Urbana (PAU). En el PAU nos enfocamos en la escala local, porque considero que si no se trabaja con esta escala del territorio no se hace efectiva la planificación. Una interesante coincidencia que se produjo en este sentido: el Ministerio puso en marcha el plan de obras Más Cerca, Más Municipio, Mejor País, Más Patria, cuyos interlocutores directos son los intendentes, que presentan sus demandas y reciben una devolución de los equipos del Ministerio, construyendo las carteras de proyectos mediante un proceso de diálogo bidireccional. En el PAU tratamos de aportar una visión global sobre la problemática local, analizando tejidos y estadísticas y produciendo información sobre el sistema urbano nacional, el comportamiento de los nodos en términos de centralidad y oferta de servicios, los efectos de los esquemas productivos —como el patrón de agricultura extensiva— y los procesos de migración de población rural. Este tipo de conocimiento es fundamental para poder establecer lineamientos de política pública en materia urbana.

Había mencionado la sistematización del proceso de construcción de las carteras de proyectos estratégicos de infraestructura, en este sentido también tenemos el volumen 2 del Avance II del PET que compendia el proceso de diseño e implementación de una metodología de identificación y ponderación de proyectos de infraestructura, tanto a escala provincial como nacional.

En el Avance II aparecen mejor desarrolladas todas estas líneas de acción que son, en definitiva, instrumentos para generar plataformas de legitimidad para las políticas públicas. Por ejemplo, el tomo 4 está dedicado en su totalidad al trabajo que realiza la dirección que se ocupa de la planificación territorial bilateral —con cada país limítrofe— y multilateral, que como mencioné antes, está muy vinculado a UNASUR.

Pienso que el mayor logro de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial es haber puesto en agenda a la planificación territorial y, poco a poco, ir logrando legitimidad en torno del trabajo que se está llevando a cabo en distintos ámbitos. Uno de esos ámbitos, que creo que vale la pena destacar, son los órganos de ejecución de obra pública de diferentes niveles de gobierno, ya que en general los órganos de planificación suelen ser considerados abstractos o, incluso, molestos para las áreas que se centran en la fase de ejecución.

Así como hemos logrado introducir la cuestión de la planificación territorial en el discurso público, hemos contribuido a la reconstrucción de la noción de territorio nacional que el proyecto kirchnerista promueve, con las implicancias que esto tiene en el fortalecimiento de la identidad nacional. Esta identidad está cruzada hoy por una fuerte polarización, nada casual si se piensa que la concepción neoliberal favoreció a una minoría de la población y, apoyándose en unos pocos interlocutores, explotó el andamiaje jurídico nacional e internacional que permitió la extracción de recursos con ínfimos resultados para el desarrollo de las regiones.

Se han hecho grandes avances en la articulación interjurisdiccional e intersectorial, quizás el área donde menos se ha abierto el debate es el jurídico. Esto no es exclusivo de la Argentina, existe en toda América Latina una necesidad de hacer coincidir los derechos individuales con los de incidencia colectiva.

Como perspectivas hacia el futuro, estamos trabajando para fortalecer la institucionalidad de la planificación territorial en todas las escalas, garantizando la continuidad de este proceso abierto con el PET. Como acciones específicas en este sentido puedo mencionar, además de la promoción de nuevos marcos jurídicos en la materia que ya expliqué, algunas líneas que estamos llevando adelante a través de un programa de fortalecimiento como el desarrollo de sistemas de información, la creación de plataformas de evaluación y monitoreo, el apoyo a la formulación de planes de diferentes escalas territoriales, la capacitación de agentes públicos, la dotación de equipamiento y la promoción de la temática en general. Creo que hemos avanzado mucho desde la creación del área en 2003, este proceso está en curso y cada día se va nutriendo de más acciones y perspectivas, lo cual considero un signo de que vamos a seguir avanzando.



## IX. Política territorial en la República Bolivariana de Venezuela

---

***Raúl Pacheco***<sup>72</sup>

En esta presentación trataré de sintetizar la política territorial en la República Bolivariana de Venezuela. Primero tenemos unas condiciones de contexto donde voy a hablar sobre el sistema territorial heredado para entender cómo se configuró el territorio venezolano. Luego mencionaré las propuestas programáticas que ha realizado el Presidente Chávez, primero su propuesta para llegar a la presidencia, y luego de su llegada a la presidencia y ver la política territorial que se ha venido implantando en el país.

Lo primero revisar las condiciones de contexto en las que se ha desarrollado Venezuela como un país periférico en el sistema capitalista mundial, donde en la división internacional del trabajo le fue asignado el rol de proveedor de materias primas, agro exportadora en un inicio y luego con la industria petrolera. Es un modelo de desarrollo inducido desde el exterior donde todas las decisiones las tomaban los países hegemónicos del centro y recientemente un poco antes de la llegada del presidente, una imposición del modelo neoliberal, desde los centros de decisión financiera y comercial, en ese contexto se desarrolló Venezuela.

Nuestro sistema territorial se inició en el período colonial con la llegada a través de las costas de los españoles y luego en un período agro exportador donde se fue configurando una pequeña red urbana en Venezuela y el período petrolero que se inicia en 1920 hacia acá, toda la dependencia se fue hacia el centro, hacia la capital de la república y todo comenzó a girar en torno a un modelo rentista, distribucionista que partía de la captación que se realizaba a través del petróleo. El modelo reciente se caracterizaba por tener un circuito de acumulación abierto por dos partes, por el lado de la exportación en materias primas, que eran materias primas baratas, que iban al exterior a nutrir las economías del centro y por el lado de las importaciones, donde se instaló una sustitución de las importaciones primeramente de ensamblaje que se implantó en la zona centro norte costera, donde también todos los beneficios iban al exterior ya que eran dominados por terrenos nacionales, eso caracterizó y fue

---

<sup>72</sup> Vice Ministro de Gestión Productiva, Ministerio del Poder Popular de la Industria, Venezuela.

conformando nuestro territorio, lo cual trajo como consecuencia que en esta zona centro norte costera en el 2% de la superficie del país, se concentró el 40% de la población.

El principal puerto del país, Puerto Cabello, que está ubicado en la parte occidental de esa región centro norte costera y entre el puerto y el mercado Caracas, que era la capital, se sitúa esta industria de ensamblaje en una zona que sólo se podía hacer ensamblaje y crecieron las zonas industriales donde se concentra la actividad manufacturera en Venezuela pero de ensamblaje, que es en la zona de Valencia y Maracay, lo que se contraponen sobre cómo están distribuidos los recursos en nuestro país. Prácticamente todos los recursos del potencial hidroeléctrico, los hidrocarburos, la calidad de los suelos, están en esa franja del centro y del sur del país. Entonces el modelo que se implantó en Venezuela, inducido por el exterior al servicio de los intereses de los países hegemónicos del sistema, pobló la parte norte del país y toda la articulación interna de nuestro territorio se hizo para satisfacer los requerimientos de estos. Analizando los coeficientes de localización de las actividades económicas del país, vemos que la parte agrícola está en esta parte llanera y la cordillera de los Andes, que es la parte fundamentalmente de hortalizas. Nosotros somos un país minero y aquí vemos las zonas mineras que tienen fuerza, en el occidente Maracaibo que ya fue la gran explotación petrolera en nuestro país; en la parte norte del oriente del país está toda la producción de crudos livianos, y hacia el sur en oriente está toda la parte de las industrias básicas. Esas son las partes de la minería y la industria manufacturera que como contaba se concentró fundamentalmente en las zonas centro norte costera y algunas partes hacia el Táchira que es la frontera con Colombia, se concentró la manufactura fundamentalmente por supuesto hay algo de transformación en la industria de guayana y eso está concentrado fundamentalmente allí.

La parte financiera se localiza por supuesto en la Capital, de alta concentración de la población. Esta parte es un corredor petrolero fundamentalmente, donde están las industrias básicas de la frontera, Maracaibo y las grandes refinerías que están acá. Entonces esas son las actividades que han condicionado fundamentalmente la población y la distribución de actividades en el territorio venezolano.

Como resultante tenemos un sistema de ciudades que es radial, que está concentrado a partir de Caracas y todas las relaciones de dependencia se centralizan en ella. Son subsistemas que no tienen interconexión entre ellos. La articulación del territorio se hizo para la extracción de materias primas y desde el punto de vista del manejo de recursos y poder centrados en la capital de la república que era donde se captaba el excedente petrolero y de ahí se distribuía. Esta es una característica de nuestro sistema territorial. Adicionalmente la otra cuestión es que todas estas ciudades aparecen en zonas de riesgo y de amenaza en el país. Esta y las otras características mencionadas se tomaron en cuenta a la hora de plantear la política de desarrollo territorial que debía llevar Venezuela.

Ante esta situación de desnacionalización y de gran exclusión social llega el presidente Chávez con una propuesta alternativa que propone un cambio en el modelo de desarrollo del país. Primero viendo el desarrollo como un proceso multidimensional, donde las distintas dimensiones del desarrollo marchan a ritmos distintos. Esto es muy importante porque por lo menos en Venezuela nosotros avanzamos en lo político muy rápido. Son cambios que pueden sucederse de manera más rápida mientras que en lo social se dan en otra velocidad, y en lo territorial sabemos que se inscribe en el mediano y largo plazo. Entonces las estructuras territoriales son las que poseen una inercia mayor y son más difíciles de transformar. Viendo el Estado, la sociedad y el territorio, planteamos un cambio de las relaciones de nuestra república, con el sistema capitalista mundial, buscando la desconexión, de los canales de dominación con los países hegemónicos, en la construcción de nuevos tipos de relaciones en UNASUR y fundamentalmente con aliados estratégicos que hemos ido construyendo, tanto en el mundo interpolar con China y con otros países internacionales como fundamentalmente con Suramérica, Latinoamérica y con los países del Caribe.

Buscamos un cambio en las relaciones del poder donde fundamentalmente la gran apuesta venezolana es con el poder popular, el presidente Chávez lo ha dicho mucho, si queremos derrotar a la pobreza, démosle poder a los pobres, esa es la gran apuesta venezolana, la construcción del poder popular. Debe haber también un cambio en el proceso de acumulación de cómo se capta y se construye el excedente y desde el punto de vista territorial un cambio de la relación de la formación social venezolana, con su base geohistórica. Esto debe apuntar a un crecimiento de la producción social, a la

corrección de desigualdades y la sustentabilidad ambiental, buscando siempre la vida como centro de nuestra propuesta y buscando un modelo de desarrollo soberano social y endógeno fundamentalmente.

En esta búsqueda se fueron presentando distintas propuestas de gobierno. La primera se llamó Agenda Alternativa Bolivariana y fue presentada en el año 1996, cuando el presidente decide que la llegada al poder era por la vía de las elecciones y empieza con esas primeras propuestas a llevar a toda la población venezolana su visión de país. En el año 1998, cuando se da el primer proceso electoral donde participa el presidente Chávez aparece la variable territorial como uno de los elementos fundamentales, ahí se hablaba de cinco equilibrios, político, social, económico, territorial y el internacional, aparece la variable territorial como uno de los elementos fundamentales. En el año 1998 gana el presidente Chávez y luego en el año 2000 se da un nuevo proceso de elecciones, donde se presenta bajo el mismo esquema cinco grandes equilibrios en lo territorial se planteaba, ocupar la totalidad del territorio y la estrategia era la descentralización desconcentrada.

En 2013 se va nuevamente a elecciones presidenciales, que vuelve a ganar, y se presenta el primer plan socialista, que tiene siete grandes estrategias, uno es la nueva geopolítica nacional que hace el planteamiento de todo el desarrollo del territorio y para esta nueva elección que se realizó el 7 de octubre, se presentó una nueva propuesta de gobierno, donde el plantea unos grandes objetivos históricos, de independencia nacional, el socialismo bolivariano, país potencia, la nueva geopolítica internacional y la preservación de la vida en el planeta, donde la parte territorial sobre todo en el país potencia tiene un espacio bien importante.

Quisiera hacer referencia a que el proceso que se ha ido llevando en todas estas propuestas no ha sido tranquilo ni ha sido lineal. En el año 1998 el presidente Chávez llega al poder y llama de inmediato a una constituyente, para cambiar la Constitución, esa era una de sus ofertas. Todo el año 1999 se va en la discusión de esa propuesta y en diciembre es aprobada abrumadoramente una nueva Constitución. Por eso él va de nuevo en el año 2000 a elecciones y vuelve a ganar, y en el año 2001, con la ley habilitante, empiezan a salir las primeras leyes revolucionarias. Estaba una ley de tierras, que generó por supuesto un gran rechazo de los sectores oligárquicos del país y comenzó toda una oposición que llevó a un golpe de estado en el año 2002. Nos recuperamos del golpe, en diciembre de 2002, y hasta abril del 2003 hubo un paro patronal, es decir los dueños de las empresas paralizaron y también nos logramos sobreponer a eso. Luego se inicia todo un período de recuperación del país y de toda esta situación y el presidente empieza realmente a tener dominio de los recursos públicos. Hacia el año 2005 entonces se habla que el presidente empezó a tener manejo y poder, a utilizar parte de la renta petrolera para la inversión nacional y a partir de ahí es realmente que se pueden empezar a hacer algunas inversiones importantes en el estado.

¿Qué se plantea en política territorial? Lo primero que es como un macro objetivo es transitar desde ese modelo rentista y distribucionista, clientelar y dependiente que heredamos, hacia un modelo soberano y productivo, basado en el trabajo. Esto significa que hay que articular a la población con las potencialidades productivas y las capacidades productivas del país, que es uno de los grandes retos. La gente no está donde está la capacidad productiva del país, se plantea como estrategia generar la integración y desarrollo articulando a las distintas regiones del país, que son subsistemas que están desconectados hoy en día. Hay todo un proceso de reintegración del territorio, sobre todo en sentido este y oeste, ya que la configuración histórica era del centro de extracción de materias primas hacia un puerto para que se fueran al exterior las materias primas. Entonces se requiere cambiar la forma de la configuración donde la articulación interna del territorio sirva a un nuevo modelo de desarrollo y no al que fue un puerto desde el exterior.

Luego tenemos un sistema urbano en red, que como vimos son sistemas completamente desconectados, apoyados en una ciudadanía intermedia y fundamentalmente en el norte Llaneros, que debe ser el sitio del asentamiento de buena parte de la industria de la transformación intermedia y final del país, nuevas formas de organización y de desarrollo del territorio y directo a la parte institucional, regionalización. Todas esas cosas que llevan adelante la dinámica urbana y rural incluyente y todo el tema ambiental, esos son los grandes elementos de la política territorial, que se está llevando a cabo.

Para ver un poco como es esto en Venezuela tenemos las regiones geo históricas, como los llanos de Venezuela, que es una zona agrícola fundamentalmente, la zona de montaña que son los Andes, la

cuenca del lago de Maracaibo con su influencia hacia la península de Paraguaná en el occidente, la zona norte costera, y noroccidente. En la región Orinoco están las industrias básicas de Venezuela, industrias del hierro, transformación del aluminio, hidroelectricidad y además está la reserva de los petróleos extra pesados de la faja del Orinoco. Esta es la reserva más grande del mundo de hidrocarburos, son 366 mil millones de barriles de petróleo que están por explotarse. Entonces el proyecto más ambicioso que tiene el país está acá y se supone que habrán grandes migraciones hacia esta zona y toda un área del delta, que es un área muy frágil, que hay que cuidarla y toda un área de conservación ambiental hidrológica que es una zona frágil del escudo Guayanés.

Esa es más o menos la configuración de Venezuela, que plantea un primer gran corredor de infraestructura que sea parte del eje norte de llaneros que une desde Maturín, yendo por todo el pie de monte hasta San Cristóbal y un brazo que llegue hacia Maracaibo ese corredor sería complementado por otro gran eje que sería el Orinoco que se basaría sobre el eje fluvial y otros corredores en oriente y occidente

El desarrollo de esto permite una articulación distinta del territorio, buscando desconcentrar esta zona centro norte costera, que veíamos sumamente congestionada y esto sería complementado por una cantidad de corredores e infraestructuras menores. La imagen futura territorial de estos ejes de desarrollo y corredores de desarrollo, si recordamos los primeros sistemas de ciudades distan bastante de estos, ya que planteamos ir hacia un sistema de ciudades en red y de corredores de infraestructura que permite una articulación interna del país con la que el gobierno cuenta. En el eje norte de llaneros que mencionábamos, y que va por todo el pie de monte andino, hay agua abundante, son de los mejores suelos de Venezuela. Allí están ciudades intermedias, muchas de ellas no son capitales de estado y viven sobre la base productiva propia que poseen y además si vemos el sistema de ciudad venezolano ellas se sitúan en jerarquía por debajo de los centros regionales de primer orden. Entonces articular estas ciudades permitiría empezar a crear una malla en el sistema de ciudades venezolano, que sería algo así por el estilo, todos estos centros intermedios, empezaríamos a crear una malla y con el eje del Orinoco como complemento, para crear un sistema policéntrico en el país y empezar a crear intercambios y flujos internos asignados por la complementariedad y solidaridad en nuestras áreas interior.

¿Qué estamos haciendo en cuanto a cómo organizar y cómo reincidir sobre el territorio? Este ha sido un camino largo que ha tenido muchos avances y retrocesos. Una de las primeras cosas que se hicieron fue crear una ley de planificación, que nunca existió en Venezuela hasta que llegó el presidente Chávez. Se crearon los Consejos Estatales de Coordinación de Políticas Públicas y los Consejos Municipales también de planificación de políticas públicas, buscando precisamente la participación en estas instancias, tanto estatales como municipales, de los distintos actores e inclusive de las comunidades. Este camino tuvo muchos altibajos y realmente no ha tenido mucho éxito dado que fueron cooptados por los gobernadores y por los alcaldes de los municipios y fundamentalmente los pusieron al servicio de ellos. Entonces la primera apuesta por acercarnos al poder popular se dio por esta vía, buscando en este camino institucional de los gobernadores y los alcaldes un método de participación, donde por ejemplo, los presupuestos de estas gobernaciones y alcaldías pasaban por estos consejos locales y esta planificación pero fueron cooptados y entonces se comenzaron a crear otras instancias. Hace un par de años se crearon vice presidencias en el consejo de ministros que atienden distintos temas como el social y el político, y se creó uno para el tema territorial. Entonces hoy en día tenemos un vicepresidente ejecutivo del consejo de ministros, que en este caso es el ministro de petróleo y minería que coordina y lleva esta vice presidencia que atiende el tema territorial como parte del consejo de ministros. Luego se creó un sistema de planificación participativa territorial, en la constitución venezolana está prevista un consejo federal de gobierno, que es la instancia donde confluyen el gobierno nacional, los gobiernos regionales, que nosotros le llamamos Estados, y los gobiernos locales, que son los municipios en Venezuela.

En esta instancia el Consejo Federal de Gobierno que lo preside el vicepresidente ejecutivo de la República coinciden y se tratan de armonizar precisamente las políticas territoriales, sociales y económicas, con estas instancias de gobierno. Sobre todo este campo de la articulación de estos planes se creó un sistema de planificación participativa territorial.

Otra cosa que se ha venido trabajando es la ley orgánica de organización y desarrollo territorial. Esta ley es del año 1983, con toda una visión neoliberal que existió en el país. Existe además un plan nacional de ordenación del territorio que es del año 1998. Nosotros hasta este momento no hemos podido, por distintas razones, ni cambiar la ley, ni hacer un nuevo plan, muchas veces por conflictos internos entre nuestros ministerios porque esta competencia territorial por ley la lleva el ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Planificación donde yo estaba no era el jefe de área entonces nunca logramos llegar a un acuerdo.

En el 2007 en una ley habilitante, se trató de llevar una ley orgánica de organización y de desarrollo del territorio y precisamente por el tema político con los gobernadores el presidente decidió siendo una ley habilitante es decir que él la podía decretar, decidieron no sacarla, aquí a parte del tema político lo importante es que en Venezuela el ordenamiento del territorio, se ve fundamentalmente como cartografiar el territorio ver las potencialidades y restricciones y determinar usos de esos territorios, y dejar al mercado qué es lo que se hace o no se hace en el territorio.

Nosotros contra esa perspectiva que había sobre la ordenación del territorio planteamos una ley que tuviera el ordenamiento que es necesario, pero que también la planificación de desarrollo territorial estuviera presente en la misma ley y creamos instrumentos como autoridades regionales, es decir un tipo de capacidad de gobierno sobre el territorio distinta a los canales tradicionales que existían en el país. Esta ley está pendiente, está en proceso. Recientemente en la vice presidencia se han hecho esfuerzos por redactar una nueva versión de la ley pero aún no ha salido.

Otro tema que está pendiente y que era parte de la ley, es tener una taxonomía para la organización del territorio. Nosotros no contamos desde el punto de vista legal con categorías para las distintas escalas del territorio, es decir que esté claro que es una región, una subregión, o los otros nombres que se proponen como comarca y localidad. Definir todo esto es importante porque luego con ello se hace esta planificación. Lo importante de destacar es que nosotros cuando hablamos de regiones y sub regiones estamos tratando de romper la casilla de los Estados, que son un Estado Federal también, donde cada estado tiene su Constitución y tiene su gobernador. Las regiones nosotros las estamos viendo como área de articulación geo estratégica para el modelo de desarrollo que estamos tratando de construir en el país, por lo que ella no debe respetar los límites de los Estados, y bajo esa concepción están redactados estos proyectos de ley, igual que cuando hablamos de las sub regiones que dependen de cómo es la configuración de un potencial productivo articulado, por un nodo, por una ciudad, que tampoco tiene que ver con límites de Estado. Entonces todo eso estamos buscando romperlo para crear una nueva geografía en el territorio que supere esas divisiones político administrativas históricas que a nosotros nos es muy difícil romperlas.

A nivel regional, planteamos una nueva regionalización. Eso está en proceso y están creadas unas autoridades regionales, una figura para que sea la autoridad en esa región. Eso ya se logró incluir en la ley orgánica de la administración pública, y también se ha estado trabajando en planes regionales, a nivel de sub regiones, que nosotros llamamos espacios funcionales porque es donde se articula la base productiva del país en esa escala. Recientemente en la ley del consejo general de gobiernos se crearon los distritos motores de desarrollo que es una figura también para potenciar e incrementar esa capacidad, ese potencial, en territorios específicos según la vocación que tenga, y también se creó allí la figura de las autoridades distritales. Cada distrito motor de desarrollo lleva su plan distrital y eso es manejado por el consejo federal de gobiernos, es manejado con la participación de gobernadores y alcaldes.

Ya les hablé del consejo estatal de planificación de políticas públicas y fíjense luego a nivel local, se crearon originalmente estos consejos locales de planificaciones de políticas públicas y fue realmente una gran apuesta, que fue cooptado por los alcaldes.

La apuesta que tenemos ahora es la de los consejos comunales. En la ley de los consejos comunales, y eso es un objeto de descentralización, son una figura jurídica válida para la transferencia de competencias. Estos consejos comunales tienen según la ley sus reglamentos sobre cómo constituirse, cómo formarse, y en una propuesta de reforma constitucional que perdimos por ahí en el año 2006 se hizo una propuesta de reforma constitucional de algunos artículos de la constitución. Perdimos por muy pocos votos y no logramos aprobarla, ahí se planteaba una nueva geometría del poder.

Se planteaba una construcción de abajo hacia arriba, desde las comunidades, conformadas por consejos comunales y luego pueden llegar inclusive a conformar una ciudad comunal con su propio gobierno, esto por supuesto desplazaba el poder de los alcaldes, los gobernadores también se vieron afectados y no movilizaron mucho las fuerzas sociales que estaban a su cargo y no fueron aprobadas las reformas, pero es un camino que está pendiente, la construcción de ese poder de abajo hacia arriba, luego recientemente el presidente estaba haciendo hincapié en otra política que él la denomina de punto y círculo que nació fundamentalmente de muchas obras que se discutió a nivel nacional en todo el país, obras de refinería, una gran carretera, un ferrocarril, y al lado de esa gran obra están unos ranchos en una miseria muy grande, entonces, cómo es esto que estamos haciendo una gran inversión y al lado la miseria.

Entonces una de las políticas que se ha estado llevando adelante es que alrededor de cada obra más o menos relevante, mediana o grande, se debe generar una relación con el entorno, que favorezca y desarrolle este entorno social, localizado alrededor del proyecto él lo denominó “punto y círculo” esto se puede ver desde el punto de vista local únicamente o micro local, por ejemplo si se construye una fábrica de cemento, tiene que generar alrededor actividades conexas y atención a la población para mejorar esa calidad de vida y activar el potencial productivo de la zona. También se puede ver a nivel urbano regional, que estamos haciendo algunos intentos de ver cómo ir articulando elementos más grandes también se puede lograr a partir de estos principios de “punto y círculo”, lograr una mejora en el desarrollo local.

Y recientemente que fue electo el presidente el 14 de octubre de 2012, el presidente lanzó las micro misiones, las misiones para los que no las conocen en Venezuela, luego del golpe de estado y del paro patronal, el efecto fue terrible sobre la población Venezolana, se crearon las misiones, que son organizaciones que nacieron en paralelo, a la institucionalidad pública tradicional, luego algunas fueron asimiladas por la institucionalidad tradicional, otras no tanto, para atender problemas sociales muy importantes, en Venezuela se comenzó por el tema de la salud y se creó una misión que se llama barrio adentro, que era llevar la atención de salud primaria al barrio donde estaba la gente, sitios donde era imposible tener acceso al servicio de salud, se le llevaba el servicio de salud allá, tuvimos que recurrir a nuestros hermanos cubanos para poder prestar ese servicio, porque los médicos venezolanos se negaron a ir a los barrios y por ahí empezó esta política de las misiones.

Luego se hizo la misión “Robinson” que es una misión de alfabetización, que alfabetizó a todos, nosotros somos un país libre de analfabetismo, y así se fueron constituyendo diversas misiones. Luego se crearon las grandes misiones, hace un par de años aproximadamente, una de las más exitosas es la gran misión “Vivienda Venezuela”, en Venezuela se construían un promedio de 30 mil o 40 mil viviendas al año, en el primer año de la misión se construyeron 150 mil viviendas que fue el año pasado, este año se construirán unas 200 mil, y el año que viene la meta es 380 mil. Entonces estas grandes misiones es otra manera de articular el estado, porque es hecho con los ministerios, pero es una manera distinta de funcionamiento y también está dando un resultado muy importante. El presidente lanzó luego de ser reelecto las micro misiones que se están construyendo ahora teóricamente.

Entonces una manera distinta porque tienen un efecto local completamente focalizado en espacios territoriales específicos en partes de barrios, van a ser focalizadas espacialmente y se espera que tengan mucho éxito y que logren ese efecto, un efecto muy positivo sobre la población.

Este es el sistema de planificación en Venezuela, entonces estos son los planes que tienen que ver con las gobernaciones, alcaldías y consejos comunales, los consejos comunales son objeto de centralización de transferencia de funciones y forman parte de este sistema de planificación territorial participativa, estos son los planes nacionales, que los planes regionales, plan nacional de ordenación del territorio y plan nacional de desarrollo regional, y luego están todos los planes sectoriales en ministerios y plan de desarrollo institucional, este es el gráfico que representa, el sistema nacional de planificación en Venezuela.

Cuando hablamos de la taxonomía, que es un tema que está pendiente, la clasificación que se está proponiendo es de región, luego de subregión funcional, luego la comarca, que viene siendo la ciudad con su área inmediata de influencia la localidad que es la ciudad, la comuna y la comunidad, es decir que no quede ningún espacio vacío dentro de cómo organizamos el territorio y que cada una de ellas tenga instrumentos para actuar.

En cuanto a la regionalización, esta es una propuesta del año 2006 que se hizo en el ministerio con la visión de las regiones, no como espacios homogéneos del punto de vista geográfico o de paisaje, sino más bien como espacios de articulación, de esos sub espacios funcionales que son donde está la especialización productiva, espacios de articulación con miras a un modelo de desarrollo, en este caso endógeno que se está tratando de plantear en el país. Luego de un trabajo muy largo esta era la propuesta existente allá en el ministerio de planificación. Los distritos motores, como aparece en el texto de la ley del consejo federal del gobierno, son espacios más pequeños, especializados desde el punto de vista de su base económica y de identidad donde se busca una acción muy concreta, que busca que hayan esos proyectos concretos para que apunten al desarrollo del poder popular y nos enrumbe hacia el modelo socialista que estamos construyendo, esto es un mapa rayado por el presidente sobre una propuesta que se le presentó donde se escribieron los diez primeros distritos motores para realizar el plan distrital y llevarlo adelante, en ese período de reforma constitucional hablábamos de la nueva materia del poder, donde las comunidades se agregan en comunas y estas a la vez, pueden conformar la construcción de abajo hacia arriba del poder en la ciudad. Esto está en construcción aunque la reforma no fue aprobada toda esta animación y desarrollo de los consejos comunales está en marcha, tiene mucha fuerza en Venezuela, muchas actividades para poder nosotros llegar a los territorios específicos, hay que hacerlo a través de los consejos comunales, porque si no, no tenemos manera de llegar, la institucionalidad nuestra de las gobernaciones en las alcaldías es muy débil, sobre todo las alcaldías. Muchas veces para poder realizar eso, llevar proyectos realizar actividades en espacios específicos del territorio, tenemos que valernos de los consejos comunales, porque es la única instancia que nos está funcionando.

Esto en resumen es lo que hemos venido haciendo para el próximo período, se plantea continuar la misma política territorial que viene desarrollándose, este es más o menos el texto de la propuesta que está en este programa de gobierno, se habla de una integración espacial, nacional y regional que dinamice el intercambio inter regional una nueva función a territorial anclada en ciudades intermedias y mejoramiento de los centros urbanos principales, actividades económicas e incorporación de nuevos espacios, avanzar hacia ciudades compactas e incluyentes con especialización productiva que ofrezcan respuesta de vivienda y habita digno y la sustentabilidad ambiental. Este tema de las ciudades compactas a ustedes o a muchos países les debe pasar, o el tema de la propiedad privada sobre la tierra, cuando se iban a construir viviendas en esta gran misión de “Vivienda Venezuela”, resulta que los terrenos que estaban disponibles estaban fuera del polígono urbana o eran sitios que no tenían servicios, si las hacías allí prácticamente haces más pobre a la gente que estás llevando allá, porque tenían que gastar en transporte, no tenían las escuelas cerca, a veces genera más problema. Con esta gran misión “Vivienda Venezuela” hubo que crear leyes especiales para que los terrenos vacíos dentro de la polígono urbana pudieran ser tomados por la gran misión y luego se le hace su avalúo de cuánto cuesta realmente el terreno y se le paga al propietario, pero no era una decisión del propietario de si lo daba o no a la misión, sino que el terreno es tomado empieza a construirse de una vez y se busca a través de un método de avalúo, cuál es el valor correcto de ese terreno y no tampoco por reglas del mercado, esto fue muy importante y por eso hablamos mucho de la ciudad compacta, que sea continua y no como venía generándose a través de este manejo de la propiedad privada, donde se ven ciudades que son saltos de rana, un pedacito por aquí y un pedacito por allá, porque los buenos terrenos generalmente eran privados.

Los objetivos que se plantean para el período en la nueva geo política nacional son ordenar el territorio, asegurar la base de sustentación ecológica, profundizar cohesión y equidad territorial nacional y fortalecer la nueva dinámica regional, a través de la conformación de integración y desarrollo en los distritos motores, mejorar la funcionalidad de las redes de centros urbanos articulándolos a un nuevo modelo productivo que es el gran reto que tenemos e impulsar la transformación integral de las ciudades para convertirlas en espacios del vivir bien, eso en resumen es la política territorial que hemos seguido en el gobierno bolivariano.



## X. La planificación territorial en Guatemala

---

*Hugo Fernando Gómez Cabrera*<sup>73</sup>

Quisiera empezar con introducir algunos indicadores de mi país, Guatemala es un país de 110 mil Km<sup>2</sup> aproximadamente, podría ser un departamento o una región de cualquiera de los países de América del sur, con 13 millones de habitantes. Hemos tratado de construir un sistema de planificación territorial que sea orientador y que tenga una base de planificación del desarrollo con bastante sustento. En Guatemala hay dos niveles de gobierno, el gobierno nacional y los gobiernos locales, con 334 municipios, que tienen un gobierno electo de manera democrática, la planificación se hace en dos vías el nivel nacional (planificación sectorial) realiza su planificación estratégica basada en la vinculación de la política de gobierno con el presupuesto en el marco de una Gestión por Resultados, es decir todas las instituciones públicas, autónomas centralizadas y descentralizadas tienen la obligatoriedad por ley de hacer planificación estratégica institucional, esto se vincula al presupuesto y, tenemos el gran desafío de hacer planeación anclada a una política fiscal es decir lo que se planifica debe tener expresión presupuestaria para que se convierta en realizable, ese es un primer avance a nivel de país, y segundo tenemos planificación territorial, hemos avanzado desde el 2008 a la fecha con fortalecer un sistema de planificación multinivel y tenemos ya de los 334 municipios, 324 planes de desarrollo, ¿cómo enfrentamos el tema de la planificación de desarrollo?, basada en los objetivos del milenio con una clara política social, que disminuya las desigualdades y las brechas sociales y por otro lado fortaleciendo el crecimiento económico para la generación de empleo digno.

Dos desafíos del sistema de planificación multinivel son las regiones y el nivel departamental, el departamento tiene una representatividad a través de un gobernador pero no es electo, es una representación del ejecutivo en ese nivel departamental. Y tenemos un sistema de regiones que si bien ha sido una división administrativa, ha tenido poca operatividad en el transcurso de la historia, entonces lo que estamos ahora es terminando de fortalecer esas dos piezas que nos faltan de la planificación territorial y que no corresponden a un nivel de gobierno, el sistema de alimenta de los planes de

---

<sup>73</sup> Subsecretario de Planificación y Ordenamiento Territorial, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Guatemala.

desarrollo municipal que como ya se ha descrito a se ha avanzado y ahora estamos en la implementación de un sistema de evaluación y seguimiento de ese proceso..

El sistema de planificación ha superado los tiempos políticos, actualmente tenemos nueve meses de tener un nuevo gobierno y el tema de la planificación ha superado al tiempo político, lo que significa que los municipios están adoptando e implementando los planes del sistema de planificación de desarrollo y estamos como secretaría dándole seguimiento y evaluando los avances, nos falta terminar dentro de esos sistemas dos niveles, el nivel regional hemos avanzado con algunos planes regionales, , y estamos iniciando los procesos de construcción de un plan nacional, con una visión de país, con una visión prospectiva, tanto territorial, como de prospectiva política, lo que queremos es que sea un plan de visión de estado, no un plan de gobierno, que supere los tiempos políticos y que tenga una visión clara de lo que debemos hacer como país en los próximos años.

Es por eso que como parte de esta construcción, participativa que estamos haciendo del plan nacional, trabajamos en base a dos temas concretos, demografía y territorio, entonces bajo esa visión se plantea el modelo, de cómo imaginar y construir nuestra Guatemala del 2012 al 2032, es decir veinte años de planificación a través del K'atun nuestra Guatemala al 2032

## A. Qué es el K'atun

Para los mayas, en la cuenta larga del tiempo un *K'atun* era un período de 20 años de 260 días. El 22 de diciembre de 2012 se inició el primer *K'atun* del próximo *B'aktun*, es decir, se inicia una nueva era. En ese marco, Segeplan, ha llamado *K'atun: Nuestra Guatemala 2032*, a la propuesta que invita a la ciudadanía guatemalteca a pensar su futuro con una visión de largo plazo.

La iniciativa surge como parte del proceso de territorializar la Agenda Nacional de Competitividad, esfuerzo que ha permitido identificar en el mediano y largo plazo los sectores económicos y las acciones estratégicas para el desarrollo económico y la competitividad de las distintas regiones del país.

La propuesta constituye la estrategia de Desarrollo para Guatemala dentro del contexto nacional y global; la desconcentración del desarrollo urbano e industrial, para tener en el corto y mediano plazo un sistema de ciudades interconectadas con infraestructura vial que permitan la competitividad de los territorios a través de la dotación de infraestructuras estratégicas enlazadas a una política industrial que permita la especialización de las ciudades y las regiones.

*K'atun* es una primera propuesta para el diálogo y el debate. En esta iniciativa ha participado un equipo multidisciplinario de profesionales de la SEGEPLAN. Ahora sigue un proceso de construcción de una visión de desarrollo a futuro como un esfuerzo colectivo, en donde exista una concertación ciudadana. El objetivo es lograr una visión común compartida desde los distintos sectores y trabajada con las diferentes instituciones.

Para lograr ese objetivo, la Segeplan trabaja para poner a disposición información y conocimiento para que todos los guatemaltecos tengan una visión más realista y clara de las tendencias socio-demográficas, socioeconómicas y geográficas que van a determinar muchos de los factores del comportamiento del país en el futuro, a nivel interno, de integración regional y en el contexto mundial.

La propuesta *K'atun* nuestra Guatemala al 2032 parte de dos ideas fuerza muy concretas: población y territorio, ¿cuántos Guatemaltecos seremos en el 2032?, y ¿dónde vamos a vivir? A partir de estas dos ideas, las políticas públicas y la institucionalidad del Estado deben orientar tareas y acciones muy concretas para el mediano y largo plazo.

## B. Seremos 22 millones, la mayoría vivirá en ciudades

Dentro de 20 años, Guatemala será un país urbano, industrial y de servicios. También aprovecharemos nuestra posición geográfica para intercambiar con el mundo. Por lo tanto, debemos prever las respuestas a los diferentes desafíos que plantea ese nuevo escenario.

Hasta ahora Guatemala es considerado un país rural y agrícola. Se estima que en el 2032 el país tendrá 22 millones de habitantes, la mayoría jóvenes. Sin embargo, la poca revalorización del campo por parte de la juventud, pues no les ofrece posibilidades de empleo, está causando una tendencia de migración y concentración en las urbes, en búsqueda de empleo.

El dilema de la juventud rural y sus expectativas de vivir mejor, pueden resumirse en tres grandes opciones. La primera es moverse a una zona urbana, en donde puede tener tres grandes posibilidades: a) ocuparse informalmente, b) buscar empleo formal (pocas posibilidades) o c) involucrarse en actividades ilegales. La segunda opción es migrar a los Estados Unidos y la tercera, quedarse trabajando en el campo. En este caso, puede buscar un empleo no agrícola o seguir en empleos agrícolas.

## **C. Desarrollo urbano**

En este sentido, el desafío de las ciudades del 2032 es que lleguen a ser articuladoras de corredores económicos y de dinámicas rurales. Por lo tanto, se prevé que para que Guatemala pueda desarrollarse como país al 2032, en una lógica de descentralización territorial, es necesario contar por lo menos con 2 ciudades globales, 6 ciudades regionales, 5 ciudades estratégicas, 5 puertos marítimos y 8 pasos fronterizos.

Con una clara y decidida Política de Desarrollo Urbano para el 2032, las ciudades serán diversas culturalmente, con vivienda social, diversos usos del suelo, se reducirá la informalidad habitacional, vecindarios sin violencia, crecimiento hacia distintos centros, áreas verdes y de recreación, transporte público masivo, limpio y seguro. Serán ciudades bien trazadas, con ordenamiento territorial, compactas y verdes. Para que estas ciudades puedan abastecerse de alimentos, agua y servicios eco-sistémicos, es necesario conservar el territorio rural.

## **D. Infraestructura estratégica, articulación urbano-rural**

Se deben concretar esfuerzos que permitan tener un territorio rural comunicado, ordenado y tecnificado, lo cual implica una agricultura formal, innovadora y tecnificada; el territorio rural estará ordenado, bien aprovechado, libre de riesgo adaptado al cambio climático. En los territorios rurales se respetará la identidad cultural y territorial, los recursos naturales serán aprovechados de manera sostenible. En estos territorios, flujos de personas y bienes podrán ser movilizadas, ya que se contará con caminos rurales transitables, lo que favorecerá la conectividad. A la par de una agricultura de exportación, también habrá producción de alimentos que garantizan la seguridad alimentaria. También se contará con actividades rurales no agrícolas para disfrute de los habitantes de Guatemala y de los visitantes.

Debemos planificar el territorio para garantizar agua y bosques para los 22 millones de habitantes y al mismo tiempo, pensar en las necesidades energéticas para usos domiciliarios y comerciales. Esto representa avanzar en el diálogo sobre lo que significa la soberanía energética y el desarrollo territorial.

## **E. Capital humano, educación y competitividad.**

Soñar en un país seguro y pacífico en la Guatemala del 2032 es prioritario, para lo cual es necesaria la edificación de una sociedad que valore su diversidad cultural, que conviva en espacios públicos y que pueda forjar amistades en la escuela y el trabajo, que revalorice la cultura, el paisaje y la gastronomía multicultural

Para llegar a ésta Guatemala 2032 es necesario avanzar en tres aspectos trascendentales del desarrollo: salud, educación y la generación de empleo.

La Guatemala de hoy presenta un enorme rezago sobre desnutrición; este flagelo afecta a la población con un patrón territorial y étnico diferenciado. Más de dos terceras partes de los municipios de Guatemala presentan más del 40 % de prevalencia de desnutrición crónica en niños de edad escolar. En cuanto a la mortalidad infantil y la mortalidad materna, podemos reducirla, concentrando esfuerzos en los departamentos más afectados.

Con respecto a la educación, es necesario focalizar esfuerzos en los territorios que presentan niveles de escolaridad más bajos y alarmantes; esta problemática también tiene comportamientos territoriales y étnicos diferenciados.

## **F. Política industrial y economía verde**

En ésta etapa de transición a K'atun: Nuestra Guatemala 2032, es necesario reflexionar sobre: ¿En qué vamos a trabajar y cuántos empleos necesitaremos? ¿Qué tan prósperos vamos a ser? Al respecto, la propuesta que se plantea hace referencia a cinco motores estratégicos para la generación de empleo para Nuestra Guatemala 2032. Tres grandes motores que se basan en el desarrollo industrial e innovación tecnológica, siendo estos: 1) Infraestructura, logística y comercio (ILC), 2) Vivienda y desarrollo inmobiliario (VDI) y, 3) Exportaciones (exceptuando la actividad forestal). Dos grandes motores tienen como base la economía verde: 1) Soberanía alimentaria y 2) Turismo.

## **G. Una invitación al diálogo**

Concluyendo, en 2032 seremos 22 millones, la mayoría de nosotros viviremos en ciudades y aprovecharemos nuestra posición geográfica para intercambiar con el mundo. Tenemos que prepararnos como sociedad y desde nuestras comunidades para los cambios que están por venir. La propuesta K'atun es una invitación al diálogo con los ciudadanos guatemaltecos para construir juntos nuestro futuro.

## XI. La cooperación del Japón al desarrollo territorial en Paraguay

---

**Makoto Kitanaka**<sup>74</sup>

Quisiera presentarles, ¿cómo una agencia de cooperación puede contribuir al desarrollo territorial en un país latinoamericano? Nuestra posición como cooperación internacional, es estar al lado del gobierno de Paraguay, o un paso por detrás, sosteniendo su liderazgo y esfuerzo.

Hoy les explico principalmente cuatro puntos: primeramente, las generalidades de la cooperación de JICA en Paraguay, y un estudio que empezamos hace tres años con el gobierno de Paraguay, como inicio del apoyo para el desarrollo rural basado en el enfoque territorial. Posteriormente les presentaré el programa de asistencia para la auto-gestión de pequeños productores, el cual es el principal programa de JICA en Paraguay. Por último, quisiera compartir un nuevo concepto denominado “Valor Compartido”, que es promovido por el profesor Michael Porter y sus colegas de la universidad de Harvard, como desafío de alianza con el sector privado.

Empezamos analizando el mayor problema del Paraguay: la brecha de desigualdad. Paraguay posee un índice GINI de 0.53. Elementos como el difícil acceso a los servicios públicos en las áreas rurales, la insuficiencia de carreteras asfaltadas persistiendo un alto número de caminos de tierra; el escaso acceso al agua potable, y la lejanía de las escuelas, sostienen la problemática en las áreas rurales.

JICA definió su lineamiento básico de cooperación hacia Paraguay, con la visión de contribuir al “Plan Estratégico, Económico y Social-(PEES)” y a la “Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010/2020- (PPDS)” del Gobierno del Paraguay, elaborada hace 4 años con el gobierno del presidente Fernando Lugo, dando prioridad a las áreas rurales y a trabajar en la promoción del enfoque territorial en el Paraguay.

Contamos con tres programas prioritarios de cooperación técnica para el Paraguay; el primero es el “Programa de Asistencia para la Autogestión de Pequeños Productores Rurales”, el cual es el

---

<sup>74</sup> Representante Residente de la Oficina de Paraguay, JICA-Japón.

programa principal de cooperación de JICA con el Paraguay. El segundo es el “Programa de Mejoramiento de Agua y Saneamiento”, que cubre áreas urbanas en zonas rurales. El tercero, es el Programa de Mejoramiento de la Salud Pública, un tema muy importante, en el cual se apoya al Ministerio de Salud, que ya tiene definidas sus áreas geográficas de cobertura y servicios del sistema, los cuales difieren un poco de los territorios en los que JICA enfoca su cooperación. En estos momentos, estamos enfocando el trabajo en el área de desarrollo rural con enfoque territorial y en el programa de agua y saneamiento, pero en el futuro queremos armonizar la cooperación en otros temas.

La cooperación financiera reembolsable (préstamos) se desarrolla a través del Programa de Mejoramiento de Infraestructura Económica. En esta área, y en conjunto con los otros programas de cooperación técnica mencionados, tenemos también muy buena coordinación con otros donantes.

Quisiera explicar cómo se dio inicio al trabajo en el área de desarrollo rural integrado y dirigido al pequeño productor, a través del cual se incorporó el enfoque territorial. Empezamos en el año 2009; época en la cual se dieron varias discusiones y reportes sobre este tema. CEPAL y otras agencias también han publicado muchos documentos al respecto. El gobierno de Paraguay, en ese año solicitó al gobierno de Japón realizar un estudio denominado EDRIPP (Estudio para el Desarrollo Rural Integral Dirigido al Pequeño Productor).

Formamos un grupo de coordinación interinstitucional y multi sectorial de la contraparte paraguaya, encabezada por el Ministerio de Hacienda, con otros Ministerios, además de las Secretarías y otras dependencias gubernamentales. Cada mes se realizaban reuniones de nivel gerencial, cada trimestre a nivel ministerial. Tardamos dos años en elaborar un plan maestro de desarrollo rural con enfoque territorial, el cual fue publicado en agosto de 2012. El contenido de este plan maestro es el resultado de varios análisis a nivel central, nivel departamental y nivel municipal, y se enfoca en cuatro dimensiones: político-institucional, económico-productivo, socio-cultural y ambiental.

Utilizando más de 60 indicadores hemos enfocado el análisis solamente en la región oriental del país, considerando que en la región occidental reside sólo el 5% de la población. Para esto, hemos dividido la región oriental en 5 subregiones; por ejemplo la Subregión 2 será “campesina tradicional” y la Subregión 4 “agro-exportadora” como el caso de los departamentos de Alto Paraná e Itapúa, donde se producen grandes volúmenes de soja y trigo; siendo toda la producción destinada a exportaciones. Hay departamentos más desarrollados que otros, pero aún con alto índice de pobreza, por lo que actualmente estamos trabajando con los departamentos de Itapúa y Alto Paraná.

El plan maestro (EDRIPP) tiene una visión a 20 años, es decir, una visión al 2030. Cuenta con cuatro pilares y bajo estos cuatro pilares hay tres ejes: formación de capacidades, fortalecimiento de la sociedad civil, gestión de información y conocimiento. Hemos llevado a cabo numerosos talleres previos y posteriores al lanzamiento de este documento. También hemos realizado varios talleres para iniciar la implementación de la propuesta descrita en el EDRIPP considerando la visión al 2030.

Estamos en octubre del 2012; la fase de estudio del EDRIPP ha culminado. Desde el pasado mes de febrero hemos iniciado la ejecución del primer proyecto con la visión 2030; y hemos notado que las personas del nivel central, departamental y local, entienden el concepto de desarrollo propuesto en el enfoque territorial, pero persisten las confusiones. Hay comprensión del concepto, pero no de la forma de implementarlo; de cómo realizar alianzas con otras personas o con otras instituciones.

Por ejemplo, el primer proyecto mencionado, es un proyecto de desarrollo rural para el fortalecimiento del sistema de gestión territorial en los departamentos de Itapúa y Caazapá, que tiene como contraparte del Paraguay, al Ministerio de Hacienda y al Ministerio de Agricultura en forma conjunta. Se pierde tiempo valioso en la burocracia de envío de notas y espera de respuestas entre las municipalidades, los ministerios, etc., lo cual dificulta la coordinación y toma de decisiones.

Para realizar el desarrollo rural con enfoque territorial, la participación del sector privado es esencial. Así también lo es la alianza entre la sociedad civil, el sector privado y el sector público. Este tipo de alianzas entre tres fuerzas, la explicamos visualizando mini-clusters en los territorios rurales, de manera que las personas comprendan cómo trabajar en conjunto. Ese es el concepto de nuestro programa de asistencia a los pequeños productores en el Paraguay.

En el EDRIPP habíamos propuesto cuatro dimensiones, pero para implementar estas propuestas, también nos hemos trazado como objetivo el desarrollo de los recursos humanos; por lo que ahora estamos trabajando con cinco dimensiones, ya que se requiere de personas bien capacitadas para alcanzar los objetivos de cualquier proyecto. Por ejemplo, para lograr el fortalecimiento de la gestión en el territorio de Itapúa y Caazapá, que es el proyecto central de nuestra propuesta para el desarrollo rural con enfoque territorial, hay nuevos proyectos de apoyo que se están formulando, para el logro de los objetivos del programa.

Lo que aquí estamos viendo como Lineamiento, Estrategia 3-2, es cómo incorporar el área de educación al desarrollo rural con enfoque territorial.

Otro ejemplo es el caso de la producción de sésamo, que se ha introducido al Paraguay hace 10 años. Se ve que la producción de sésamo favorece una muy buena alianza entre el pequeño productor, el sector privado y el sector público. En Asunción, JICA contribuye con la universidad en el mejoramiento de la calidad de las semillas, en la asistencia técnica, facilitando las alianzas entre sectores privados, académicos, productores y el público en general.

Por último, quisiera compartir un nuevo concepto lanzado por el profesor Michael Porter, basado en el Shared Value (compartiendo valores). Entiendo que para fomentar buenas alianzas con el sector privado, este nuevo concepto es muy importante, pero muy difícil de entender. Por ejemplo, ahora una compañía de autos vende autos y gana mucho, y en otros lugares, promueve la reforestación de árboles como responsabilidad social empresarial. Pero los empresarios también tienen que pensar más en el desarrollo de la región en donde se ubican sus fábricas, no pueden solo ganar ellos. Entiendo por qué el profesor Michael Porter cambió su visión; competitividad es promover competencia. Mirando la economía mundial, y también la caída de la economía de los Estados Unidos y la problemática de la economía europea, creo que Michael Porter visualizó que las empresas o fábricas que toman la decisión de solo competir, producen más pobres. Los invito a que analicen sus textos sobre “Valor Compartido”, para entender mejor el concepto. Personalmente creo que este nuevo concepto es algo significativo para el desarrollo rural y territorial, especialmente en el caso de alianzas con el sector privado, donde es interesante hacer una comparación entre la responsabilidad social empresarial y el valor compartido.

Ahora en Paraguay, no sólo el gobierno sino también los donantes, tenemos que trabajar en forma inter-agencial o inter-institucional. Por este motivo, el IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura), la FAO, AECID y JICA, estamos trabajando con un mismo concepto de desarrollo rural con enfoque territorial; y con CEPAL e IICA, estamos haciendo un análisis sobre cómo han trabajado estos conceptos otros países como Costa Rica, Ecuador, Perú y Brasil.

En diciembre del 2012, vamos a finalizar el análisis y realizaremos un seminario en Asunción, para que muchos paraguayos visualicen las experiencias de otros países.



## **XII. Las políticas de desarrollo territorial: Cómo pueden cooperar Europa y América Latina**

---

*Inmaculada Zamora*<sup>75</sup>

Esta breve exposición pretende responder a la pregunta de si es pertinente que Europa y América Latina cooperen en materia de política territorial. Se puede anticipar que la respuesta es positiva y que ambas regiones se encuentran en un proceso similar de debate y reflexión sobre posibles cambios de paradigma en los que el “territorio” debe jugar un importante papel en la definición e implementación de políticas públicas.

Para comenzar quiero situar la institución a la que pertenezco: la FIIAPP, Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, institución pública española, que gestiona programas de cooperación al desarrollo, tanto de España como de la Unión Europea, en el ámbito de la gobernabilidad, y de un modo muy concreto y singular, mediante lo que se denomina cooperación institucional, cooperación entre instituciones públicas pares. Dicho de otro modo actúa “desde lo público para lo público”, un lema que también orienta e inspira el Programa EUROsociAL.

El esquema de la presentación será el siguiente: comenzará con una somera mirada a la política regional, también llamada de cohesión, en la Unión Europea; a continuación se presentará el Programa de cooperación euro-latinoamericano, para la cohesión social, EUROsociAL, para terminar mostrando cómo este Programa pretende trabajar en políticas territoriales o políticas de cohesión territorial con América Latina.

### **A. La política regional de la UE**

Europa refleja menores disparidades territoriales que otras zonas del mundo. De hecho el 3% del PIB está en el 14% de su territorio, en comparación con China en la que el 60% del PIB está en el 4% de su territorio. En ello tienen que ver mucho los modelos sociales europeos, que aunque son muy diferentes

---

<sup>75</sup> Directora Programa EURO-SociAL, Fundación Internacional para Iberoamérica, de Administración y Políticas Públicas, FIIAPP.

entre sí, gozan de una característica común, un éxito que debe reconocerse: el de tener, también al interior de los países, menos desigualdades que en otras regiones del mundo.

Esos modelos sociales o de cohesión social en Europa corresponden a visiones nacionales y se construyen con políticas nacionales. Políticas públicas cruciales para la cohesión social, como las políticas sociales, de salud, educación, protección social, empleo y formación profesional, etc., son competencia de los gobiernos nacionales y no de la Unión. La relación entre las políticas de los Estados Miembros, para la cohesión territorial, económica y social, con la política de cohesión de la UE, es compleja. No obstante, La política de cohesión de la UE viene a potenciar la cohesión y convergencia entre regiones, apoyando la lucha contra la disparidad territorial, aunque la aplicabilidad de sus instrumentos se realiza por medio de las políticas nacionales.

Porque a pesar de lo dicho, en Europa aún sigue habiendo grandes desigualdades y todavía existen fuertes diferencias entre países y entre regiones de la UE. Sirvan como ejemplos, que antes del 2004, la región más pobre tenía el 67% de la media del PIB de la unión europea, en tanto que después de la ampliación del 2004, la región más pobre tiene el 28% de la media del PIB; o que la esperanza de vida en Italia es de 80 años y en Lituania de 65, o que un bebé rumano tiene 6 veces más probabilidades de morir que un bebé flamenco.

Otro ejemplo de las disparidades regionales se muestra en el mapa que refleja el porcentaje respecto de la media del PIB en el que se encuentran las regiones europeas en el periodo 2006-2008, medición realizada para el último periodo de programación de fondos europeos (2007-2012). Muchas regiones se encuentran por debajo del 75%, o incluso por debajo del 50% de la media.

Atendiendo a un objetivo político del tratado de la UE, el de reducir las disparidades en el nivel de desarrollo, la política regional, también llamada de cohesión, lo aborda desde el punto de vista de las diferencias de desarrollo entre territorios. Frente a modelos alternativos de desarrollo regional (promoción grandes centros urbanos), el enfoque de la UE es el de ofrecer oportunidades a los territorios. La política regional de la UE, es una política de convergencia, de solidaridad y equidad, que trabaja para nivelar los territorios más rezagados con los más avanzados. La política regional se concentra en retos de largo plazo como desarrollo y reestructuración e implica no sólo dimensiones socio-económicas, sino también problemas relativos a la sostenibilidad.

Dicha política regional está dotada y se materializa en unos fondos, que se concentran en las regiones menos favorecidas para lograr un impacto real. El objetivo fundamental, la convergencia entre regiones, es el que absorbe mayores fondos (81,5% del total), y está dedicado a las regiones que se encuentran por debajo del 75% del PIB medio de la UE. Los fondos atienden también al objetivo de la competitividad regional y el empleo (16% de los fondos), y algo más marginalmente a la cooperación inter-territorial.

Los instrumentos financieros en los que se materializa son el FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), el FSE (Fondo Social Europeo) y el Fondo de Cohesión. El FEDER apoya inversiones físicas, es un instrumento de fomento de las infraestructuras de desarrollo regional incluidas apoyos a las empresas para su instalación en determinadas regiones y, aunque todas las regiones europeas se benefician de estos fondos, las ayudas son mayores tanto en volumen como en proporción para los territorios más retrasados. El FSE apoya programas de inversión en capital humano; persigue mejorar el empleo y la empleabilidad, la formación, así como la inclusión social y la atención a personas más desfavorecidas, etc. El Fondo de Cohesión es un fondo destinado principalmente a la financiación de infraestructuras de medio ambiente y de transporte y transnacionales y se dedica a regiones que están por debajo del 90% de la media comunitaria. Por último se encuentran los fondos pre adhesión, dedicados a apoyar reformas legislativas y de gestión en las Administraciones de los países de Europa Central y Oriental, candidatos a la UE; para la adopción del acervo comunitario y consiguiente reforma de sus instituciones, con carácter previo a su entrada en la Unión. El instrumento de la preadhesión es el hermanamiento entre instituciones públicas, o cooperación entre pares, que ha inspirado el Programa EUROsociAL. La participación española en los hermanamientos es también gestionada por la FIIAPP.

La dimensión territorial no es algo nuevo en la UE, por tanto, sino que constituye un elemento fundamental de las políticas estructurales de la UE desde sus orígenes, condicionando (los niveles de renta de las regiones), el volumen de fondos, el porcentaje de cofinanciación en cada región y, en definitiva ponderando la ayuda al desarrollo que cada territorio recibe de la UE. Pero más allá de la renta, las características del territorio —a excepción de pequeños programas como el Leader con enfoque multi/actores— no son determinantes.

La importancia de esa dimensión territorial ha ido creciendo y se ha profundizado. El objetivo de cohesión territorial se menciona por primera vez en el tratado de Lisboa (2009) y en la estrategia 2020, como una tercera dimensión de la política de cohesión, junto con la social y la económica. Buscar la cohesión territorial consiste en garantizar un armonioso desarrollo de todos los diversos lugares y territorios y lograr que sus habitantes puedan aprovechar al máximo sus características inherentes. La política de cohesión no es ya sólo una herramienta de compensación y de redistribución; es una política que apoya a los territorios a explotar sus capacidades, transforma la diversidad en un activo e impulsa que todas las regiones puedan contribuir a alcanzar los objetivos de la UE en el ámbito de la cohesión económica, social y territorial. Conlleva una visión más integral de política regional, una apuesta hacia otro paradigma con el territorio en su centro.

Este camino hacia un cambio de paradigma tiene su base en un proceso de reflexión anterior que se ha dado en la Unión Europea, y que comienza con el libro verde sobre cohesión territorial, en el que se resalta que para la cohesión territorial, no basta con compensar a los territorios desfavorecidos, sino que se debe activarlos, para que aprovechen al máximo sus puntos fuertes, sus potencialidades y vocaciones productivas, que el territorio se reconozca así mismo, y explote sus ventajas comparativas. Hay también que gestionar la concentración de las ciudades, hay que conectar mejor los territorios, hay que trabajar los vínculos rurales y urbanos y desarrollar la cooperación entre macro regiones y no solamente pensando en las regiones, sino también en otro tipo de territorios, conformados por ciertas características compartidas (por ejemplo cuencas hidrográficas), incluso entre zonas de diferentes países, como el caso del eje del Danubio. A su vez otro informe, el Informe Barca, que se publica en el 2009, muestra que la Unión necesita una política de desarrollo económico y social adaptada a las necesidades específicas de lugares muy diversos, en la que todas las regiones deben poder explotar su potencial en términos de desarrollo y todos los ciudadanos beneficiarse de dicha política, dondequiera que vivan. El informe impulsa el concepto de políticas basados en el lugar, basados en el territorio, fomentando la experimentación y movilización de actores locales.

Por lo tanto como resumen de esta primera parte, la visión territorial siempre ha estado presente en Europa, en las políticas europeas, pero sobre todo con un enfoque de convergencia y de competitividad, es decir mediante fondos de compensación o nivelación, tanto dentro de los estados (casi todas las políticas nacionales cuentan con estos fondos de compensación), como entre regiones de distintos estados (política UE). La importancia de la dimensión territorial y de la cohesión territorial va creciendo y reorientándose para buscar un protagonismo del territorio, del lugar, de sus características, incidiendo en enfoques integrales, de sectores y actores. Se pone la mirada en la gobernanza multinivel y en la articulación en los niveles de gobierno y las políticas sectoriales, en la incorporación de todos los actores claves y en un enfoque bi-direccional del diseño e implementación de la política, tanto de arriba hacia abajo, como de abajo hacia arriba.

## **B. El Programa EUROsociAL**

La promoción y logro de la cohesión social (económica y territorial), es por tanto un principio orientador prioritario de las políticas tanto de la UE como de sus Estados Miembros. Sin embargo este hecho diferencial de la UE no se ha visto en general reflejado en sus relaciones internacionales ni en su política de cooperación al desarrollo. Solamente en 2005 y justamente en su relación con América Latina, en la Cumbre UE-ALC de Guadalajara, se declaran la cohesión social y la integración regional como los dos ejes principales de cooperación estratégica entre las dos regiones. A partir de ese acuerdo, y como mandato político de la Cumbre, nace el programa EUROsociAL, para trabajar en cohesión social, entre Europa y América Latina. La propia cumbre señala que su objetivo será el de apoyar las políticas públicas

nacionales, que tiendan a mejorar la cohesión social, por medio intercambios de experiencias y buenas prácticas entre los países de las dos regiones.

El programa que empieza en el 2005, tiene como destinatarios a 18 países de América Latina y, en su primera fase, 2010, por un lado sitúa en el debate en América Latina el concepto de cohesión social, con el apoyo de la CEPAL, y por otro lado promueve un intercambio masivo de experiencias y buenas prácticas de Europa con, y entre, los países de América Latina (sur-sur), sobre políticas públicas orientadas hacia la cohesión social, en particular educación, empleo, salud, justicia y finanzas públicas. En la segunda fase 2011-2014, se agregan otras áreas temáticas (como seguridad o descentralización) y se pretende ir más allá de los simples intercambios, y orientar el programa a resultados; es decir a contribuciones efectivas a procesos de cambio de políticas públicas (en su diseño, reforma o implementación), en los que los países de América Latina están inmersos, es decir procesos en marcha en los que Eurosocial se inserta y contribuye, a demanda de los países (principio de apropiación). Se quiere pasar del intercambio a la acción, y de la acción al aprendizaje, a una verdadera incidencia, que permita a los países incorporar elementos innovadores en sus procesos, inspirados por otros casos similares de Europa y de AL.

Por tanto las dos características principales de EUROsociAL son por un lado, sustantivamente, su apoyo a procesos de cambio de políticas públicas en marcha; y por otro lado, instrumentalmente, el aprendizaje entre pares, entre instituciones públicas en las que unas pueden observar como sus homólogas en otros países, que han pasado o están pasando por procesos equivalentes, han solucionado los problemas a los que se enfrentaron y, cuyas experiencias, y buenas prácticas (o malas), no son modelos a replicar, pero pueden aportar nuevas ideas e inspirar los propios procesos. El Programa, que en principio es un programa de Europa con América Latina, promueve no obstante, en gran medida la cooperación sur-sur, entre experiencias más similares; de modo que las asistencias técnicas, los intercambios y las visitas se dan casi más a menudo entre países de AL que desde EU hacia AL.

Su vocación regional, le lleva a promover espacios de diálogo (colectivo) de políticas entre países de la región (América Latina) que están preocupados y ocupados en problemáticas comunes o similares, relativos a políticas públicas de cohesión social.

Las herramientas con las que trabaja son herramientas blandas, ya que no aporta financiación a los países. Es un programa de cooperación técnica y como tal, dispone de la posibilidad de hacer estudios, organizar seminarios, reuniones o talleres, promoviendo debates y procesos de reflexión, de arreglar visitas de estudios, o pasantías, de proporcionar asesorías especializadas y asistencias técnicas (públicas) de otros países, de promover hermanamientos institucionales, etc. Su limitado tamaño no le impide ser muy ambicioso y confiar en el poder del “aprendizaje entre pares” para obtener resultados tangibles y menos tangibles, con cierta incidencia en los procesos a los que contribuye.

En base a las lecciones aprendidas de la fase anterior y otros proyectos y programas, la Comisión Europea dicta algunas orientaciones estratégicas. Entre ellas, apoyar procesos en marcha, estratégicos de políticas públicas, que sean prioritarios para los gobiernos nacionales y bajo su demanda. Estos conceptos garantizan, por un lado, que la atención no se disperse en atender demandas puntuales y se concentre en ciertas prioridades; por otro lado, que no se actúe en términos de oferta, auto-referenciándose los socios del consorcio y ofreciendo actuar en aquello que es de su especialización e interés, como sucede en ocasiones en el ámbito de la cooperación técnica. El tercer principio fundamental es el de la orientación a resultados, que ya se ha comentado, entendiéndolo por resultado la incidencia, la contribución documentable y medible de EUROsociAL a los procesos propios de los países. Este último principio es exigible por parte de la Comisión, en la rendición de cuentas anual (no el logro de resultados sino la demostración de que las acciones están “orientadas” a obtener resultados definidos). En todo caso existen ciertas tensiones estructurales, una de las cuales es el plazo del Programa, de sólo 5 años, contradictorio con la obtención de resultados sustanciales. Otros principios son el de actuar en problemáticas y no en sectores (intersectorialidad); mantener una dimensión regional (apoyo a productos comunes entre países y a fortalecimiento de redes latinoamericanas y euro-latinoamericanas); y velar por la complementariedad con otros programas y proyectos, sobre todo de la propia UE

EUROSociAL, puede insertarse en cualquiera de las fases de la política pública: la fase de política (o agenda); la fase de diseño (o formulación) y la fase de implementación (o gestión); dependiendo del proceso y momento en el que se encuentre cada país. En el primer caso, EUROSociAL no introduce temas en agenda, no marca agenda, pero puede ayudar a consolidar temas, si se solicita por parte de algún país que se encuentre en la fase de construcción de discurso y preparación de decisiones, mediante la sensibilización, la promoción de debates y reflexión, o los estudios analíticos.

Su principal foco, no obstante, es el de apoyar la fase de diseño, de formulación de políticas públicas: proporcionar experiencias y ejemplos de otros países que puedan inspirar y alimentar en el proceso de elaboración de estrategias y documentos de política, de normas, leyes o decretos, etc., que puedan contribuir a una mayor cohesión social. Pero también es fundamental apoyar a la correcta aplicación de dichas políticas (fase de gestión), fortaleciendo las instituciones que las implementan y la calidad de la gestión, mediante la elaboración de protocolos, o la mejora de procesos y procedimientos, como ejemplo.

EUROSociAL no es un programa convencional de cooperación técnica. El aprendizaje entre pares marca una diferencia; pero también el modo de llevarlo a cabo, de programarlo y de ejecutarlo, es innovador. En el Programa no se aprueban proyectos presentados para su financiación, como un paquete cerrado, con presupuesto comprometido y actividades fijadas. Sino que la asistencia técnica a los países, se programa y se va construyendo conforme ellos avanzan en sus procesos. Si el compromiso político es decidido y el proceso del país va rápido, la ayuda de EUROSociAL es más ágil y también más importante. Si se detecta demoras graves, o explícita falta de interés e impulso, la acción puede abandonarse en el país. El compromiso de EUROSociAL se va modulando de acuerdo con los tiempos y voluntades de los propios gobiernos y administraciones de América Latina. La programación es viva y flexible.

EUROSociAL no es una ventanilla de financiación de propuestas, por tanto, que atienda demandas puntuales, sino que la demanda tiene que estar incorporada en una política estratégica, en una política pública en marcha. Tampoco ejerce de consultor, emitiendo recomendaciones, o difundiendo o formulando ideas exógenamente. No es un programa de realización de seminarios ni de formación, no fortalece institucionalmente a través de cursos, aunque emplea la formación como herramienta de refuerzo para la obtención de un resultado (de política pública), al igual que sus otras herramientas (asesorías, visitas, estudios, etc.). Lo que ofrece es la posibilidad de combinar varias de esas herramientas de intercambio de experiencias, en el grado necesario, para construir un itinerario de acompañamiento al país que, le lleve a avanzar en su propio proceso y, en consecuencia, haga relevante la contribución de EUROSociAL.

### **C. EUROSociAL y su acción de política de desarrollo regional**

A partir de la selección de 10 áreas temáticas con impacto sobre la cohesión social (políticas sociales, salud, educación, empleo, institucionalidad democrática, diálogo social, finanzas públicas, descentralización, justicia y seguridad ciudadana), la programación estratégica de EUROSociAL comenzó por un proceso de consultas con los gobiernos, sobre sus prioridades e intereses en dichas áreas, llevadas a cabo, primero por la propia Comisión Europea, y posteriormente por el Consorcio adjudicatario para la ejecución del Programa (liderado por la FIIAPP). El análisis y extracción de los resultados de las consultas arrojó líneas comunes de trabajo que reflejaban problemáticas compartidas entre los países.

En particular en el área de descentralización, más allá de los propios procesos de descentralización o de cuestiones más locales, surgió con fuerza en muchos países la inquietud sobre los desiguales niveles de desarrollo entre diferentes regiones dentro de los países y la preocupación de cómo atacar esos desequilibrios y brechas territoriales y qué políticas de desarrollo regional emprender y la institucionalidad necesaria para ello, que conllevaba una mejor articulación entre niveles de gobierno. Por todo ello, en esta área, que inicialmente se denominaba descentralización, se pasó a priorizar una línea sobre políticas de “cohesión territorial” (equivalente en Europa a política regional)

El segundo paso de la programación consiste en organizar un encuentro entre todos los países que han elegido como prioritaria para trabajar con EUROsociAL, una determinada línea de acción. En ese encuentro cada país expone el momento de la política pública en el que se encuentran, el proceso y la evolución que desean seguir, los nudos y problemas que se están enfrentando, las soluciones que están tomando; así como experiencias positivas y las lecciones aprendidas del pasado, de forma que los otros países puedan identificarse con algunas problemáticas y/o interesarse en conocer en mayor profundidad alguna experiencia o política concreta que ha suscitado mayor atención. Al final del encuentro se debe poder seleccionar uno o dos temas muy concretos para trabajar, tanto regionalmente, multi-país, o sea colectivamente (si ha surgido algún proyecto común, como elaboración de estándares comunes o protocolos conjuntos); como bilateralmente, profundizando con los países las necesidades de cooperación técnica e intercambio de experiencias necesario para avanzar en su proceso. EUROsociAL reconoce que no existe una sola América Latina y que la diversidad entre países es enorme. Por eso complementa su dimensión regional, con una dimensión nacional, bilateral en la que cada país marca su propio ritmo de acuerdo con sus intereses y necesidades.

En el caso de la acción de “cohesión territorial”, el encuentro de programación se celebró el mes pasado (septiembre 2012), en Bogotá, con la asistencia de las instituciones de 10 países, muchas de ellas también representadas en el presente encuentro, ya que son las responsables de la elaboración de la política de desarrollo regional. Mediante una metodología de estudios de caso de diversos países tanto europeos como de América Latina, relativos a la política regional, que sirvieron de disparadores para plantear el debate y extraer inquietudes comunes, se llegó después de 3 días a ciertas conclusiones.

A pesar de la complejidad y la diversidad de intereses, fue muy destacable la necesidad sentida por todos los países, de establecer o profundizar un enfoque más territorial del desarrollo, de la importancia de construir una visión y una estrategia de desarrollo territorial a nivel nacional, que tenga el territorio en el centro, que cuente con todos los actores, que impulse y explote las capacidades endógenas de cada territorio y región, aproveche al máximo sus activos, para la reducción de brechas territoriales al interior de cada país. Esto obligaba también a trabajar en varios aspectos transversales de las políticas regionales: la articulación entre niveles de gobierno, para lograr sinergias, la necesidad de planificar en forma conjunta entre los estados y los territorios, la necesidad de una mayor institucionalidad para la coordinación, y el financiamiento sostenible.

El mencionado seminario ha dado comienzo a lo que EUROsociAL va a acometer en los próximos años, en relación a las políticas de cohesión territorial y desarrollo regional en América Latina. Como se decía anteriormente, a partir de estas conclusiones se abren dos vías de trabajo: una regional o colectiva y otra bilateral. En relación a la vía regional, se apoyará el diálogo sobre políticas de cohesión territorial y la apertura de grupos de trabajo de debate y reflexión y se analizará si hay algún producto común pertinente. También se planteó el interés y la posibilidad de hacer revisiones entre pares de las políticas de desarrollo regional, apoyados por el Centro de Desarrollo de la OCDE, representado en el encuentro, que posee una experiencia única y singular en la aplicación de esta metodología (“*peer review*”) para apoyar los avances en políticas públicas y el diálogo entre países. Con dicha metodología, instituciones públicas responsables en su país de la política regional, analizan el estado de la situación de la política territorial y de cohesión territorial de otro país, y emiten sus recomendaciones. Respecto a la segunda vía, la vía bilateral se acordó profundizar en cada país las necesidades para concentrar los esfuerzos en un marco delimitado por tres objetivos: favorecer un diálogo nacional de políticas, mejorar los sistemas de monitoreo y evaluación, y apoyar estrategias nacionales de fortalecimiento de las capacidades institucionales de entidades sub-nacionales.

En definitiva, para terminar la exposición, queda claro que las preocupaciones que orientan el debate y la acción política en Europa y en América Latina tienen muchos puntos en común y, en particular la necesidad y el interés por abordar un enfoque integrado del desarrollo en el que el “territorio”, el “lugar”, la “región” tenga un mayor protagonismo, de forma que su perspectiva interactúe con la visión nacional para el diseño e implementación de políticas nacionales de desarrollo regional, que tengan un mayor impacto sobre la equidad territorial (políticas de cohesión territorial)

La experiencia de Europa en este sentido es, sin lugar a dudas, relevante en el panorama internacional. Se encuentra además en el momento de renovación para la programación de los nuevos fondos 2014-2020. Por su lado, América Latina tiene conceptualizaciones novedosas y experiencias innovadoras, que pueden resultar inspiradoras para otros países del entorno.



### XIII. El ILPES y el desarrollo territorial

---

*Luis Mauricio Cuervo*<sup>76</sup>

Me han encargado algunas reflexiones que como Alicia Williner bien lo dice, pretenden cerrar y abrir al mismo tiempo: no se trata de presentar conclusiones, sino reflexiones útiles para generar algunas interrogaciones que sirvan de marco para intercambiar y para animar el intercambio de experiencias nacionales. De estas experiencias se ha hecho un breve recorrido durante este día y medio, y por tanto, estas reflexiones se harán desde lo que se presentó pero también desde temas que no se tocaron y desde puntos de vista que tampoco estuvieron presentes a lo largo de este seminario. Se introducirán, sin embargo, porque desde el punto de vista del ILPES, desde su experiencia de asistencia técnica, de investigación y de capacitación, nos es vital lanzar estas interrogaciones ya que deberían contribuir a mover lo que Rudolf Buitelaar anunció desde el principio como nuestro principal interés: un intercambio permanente de conocimiento y de experiencias entre los países de la región en materia de política regional.

La misión del ILPES y en general de la CEPAL, pero del ILPES en particular, es contribuir al mejoramiento de la calidad de la gestión pública de los países de la región. Dentro de esa misión tenemos un área dedicada a los temas del desarrollo regional y local que ha sido la encargada de organizar este seminario. Como área ésta ha tenido, durante más de 15 años, como principales interlocutores a los gobiernos intermedios y locales de la región. ¿Por qué?: por las razones que se expusieron en las presentaciones iniciales, porque en general en la región durante los años 90, los gobiernos nacionales se desentendieron del tema del desarrollo regional y local y lo depositaron en manos de los municipios y las unidades intermedias de gobierno principalmente.

Nuestros interlocutores fueron y siguen siendo gobiernos locales intermedios, y nuestro campo de acción y de intervención ha sido principalmente la capacitación: entendemos que nuestra función no es dar recetas, ni elaborar fórmulas universalmente válidas, sino contribuir al fortalecimiento de las capacidades humanas e institucionales de los países, para que los países mismos generen sus propias fórmulas y sus propias soluciones. En esa filosofía y con esa perspectiva hemos trabajado durante más

---

<sup>76</sup> Asesor de la Dirección del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES.

de 15 años; sin embargo, el mundo cambia, la región cambia y como reflejo de esas transformaciones, nuestros interlocutores también se han transformado.

En el curso de la primera década del siglo XXI reapareció el interés de, los gobiernos nacionales por los temas del desarrollo local y regional. Aunque algunos países nunca lo abandonaron, como se mencionó previamente, en conjunto en la región hubo un retraimiento de los gobiernos.

Como se afirmó previamente, nuestros interlocutores han cambiado, han reaparecido los gobiernos nacionales. Esa reaparición da razón de ser a este encuentro donde se pretende, como mencionó el señor Buitelaar, alcanzar dos grandes propósitos: primero, fortalecer la interlocución del ILPES con los gobiernos nacionales en las materias del desarrollo regional y local, y en segundo lugar, animar, crear espacios de intercambio y aprendizaje horizontal; es decir, acelerar el proceso de aprendizaje político e institucional de los países en estas materias a través del contacto directo entre ellos. En este contexto nuestro papel es de acompañamiento, de facilitación y probablemente también de reflexión.

A mediados de la década pasada, entre 2005 y 2007, esa reaparición de los gobiernos nacionales en los temas regionales y locales nos animó, con apoyo de la GIZ, a hacer una reflexión de conjunto: hicimos una investigación en diez países de América Latina que intitulamos “Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial”, para cada uno de los cuales se hizo un estudio de caso, que dejó un contundente registro de este renovado interés de los gobiernos nacionales en la promoción del desarrollo local y regional.

A partir de esa investigación el ILPES creó una nueva Serie, dentro de nuestras publicaciones: la serie de “Desarrollo Territorial”. A ésta se le dio inicio con el propósito de crear un espacio de reflexión sobre estos temas. Adicionalmente, también como resultado de esa investigación, CEPAL publicó en 2009 el libro de “Economía y Territorio”, que creo es una de las reflexiones más completas que CEPAL ha hecho sobre estos temas en su larga historia. A partir de esas investigaciones y del contacto permanente que tenemos con los países quisiera hacer una reflexión organizada alrededor de cuatro puntos que lancen tres preguntas. Lo primero en esa reflexión tiene que ver con los hallazgos y algunas de las constataciones que nos dejó la investigación.

El primer punto: el interés por promover el desarrollo regional y local en general en América Latina se hace hoy en día desde muy variados sectores y también con muy diversos enfoques. La preocupación por el desarrollo local y regional ya no es de exclusivo interés de quienes se ocupan profesionalmente e institucionalmente del desarrollo local, ni tampoco de interés exclusivo de la teoría del desarrollo económico local, sino que ha incorporado nuevos actores, nuevas teorías e incluso nuevas y muy fuertes presencias institucionales, promoviendo el desarrollo local y regional desde las naciones y con muy distintas perspectivas.

Mencionemos algunas. Con la perspectiva del ordenamiento territorial por ejemplo, con una filiación muy directa con los temas de medio ambiente y recursos naturales; con el enfoque del desarrollo rural, que renació con interés después de haber desaparecido durante muchos años; con la mirada de la ciencia y la tecnología, conjugando innovación y territorio; con la perspectiva del fomento productivo, preocupada por la generación de empresas y la creación de empleos y oportunidades de trabajo desde el territorio; o desde temas más transversales como es el caso de la reducción de la pobreza.

De acuerdo con todo lo anterior, esta primera constatación nos lleva a afirmar la existencia de una familia de políticas territoriales. Ya no se puede hablar de la existencia de una sola teoría o de una política homogénea e integral, sino de acercamientos diversos, con variados sectores responsables, e incluso con enfoques técnicos y teóricos diversos. El tema del desarrollo territorial ya no es de interés exclusivo de la teoría del desarrollo local y regional, sino de una gran diversidad de sectores de teorías y de actores.

La segunda reflexión y la segunda constatación: cada una de las políticas territoriales integrante de esta familia, ha desplegado una estrategia singular, específica de territorialización de su política pública: desde el Ministerio de Ciencia y Tecnología, desde el Ministerio de Desarrollo Social, desde el

Ministerio de Infraestructura y Obras Públicas, desde el Ministerio de Medio Ambiente se han diseñado estrategias para abordar y para territorializar la política pública y contribuir de una manera o de otra al fomento del desarrollo local y territorial. Ese proceso, no obstante, ha sido disperso: cada sector, cada enfoque ha realizado distintos cortes espaciales que muchas veces no coinciden entre sí. Adicionalmente, en ese proceso de territorialización de la política pública la situación se agrava en la medida en que se acompaña de la inexistencia de una previa coordinación nacional (o federal), de arriba hacia abajo.

La tercera reflexión tiene que ver con un pasado que aún pervive y que para nosotros es muy importante reivindicar: la presencia e importancia trascendental de los actores locales y regionales, con un muy protagónico rol en los años 1980 y 1990.

Durante esos años, a nuestro entender, se consiguió, primero consolidar democracias estables y duraderas y por otro lado, consolidar niveles territoriales de gobierno, como instancias también de construcción y consolidación democrática en todo el continente: gobiernos locales e intermedios que en la actualidad y por lo general, en la mayor parte de nuestros países, no en todos, son elegidos popularmente, tienen mayor autonomía, tienen mayores recursos y también, muy importante, tienen mayores ambiciones e interés de participar de estos temas de la promoción del desarrollo. Estas instancias locales intermedias, hacen parte de un universo muy amplio, diverso y rico de generación de iniciativas locales de desarrollo.

La cuarta reflexión: hoy en día ¿cuál es el panorama? Tenemos por un lado gobiernos nacionales activos y comprometidos con la promoción del desarrollo local, con políticas regionales diseñadas desde arriba (desde los gobiernos nacionales) con el interés de ser aplicadas abajo: políticas regionales de arriba hacia abajo. Se tiene, por otro lado, un conjunto inmenso de ciudades, municipios, territorios intermedios con un acervo también muy amplio, de experiencia en la promoción del desarrollo local desde abajo hacia arriba.

Se tiene así algo como una autopista de doble vía, en donde circula por un a parte, la promoción del desarrollo de arriba hacia abajo y, por la otra, la promoción del desarrollo de abajo hacia arriba. Ese panorama plantea los principales interrogantes y los principales desafíos a la evolución política institucional del tema en América Latina. Propone como prioritario el hacer una gestión política e institucional de la confluencia entre políticas regionales de desarrollo (arriba abajo) y políticas locales (abajo arriba). Esa confluencia, para que sea constructiva y provechosa, no puede ser espontánea, requiere, más bien, ser identificada como un propósito fundamental de política pública, para el cual se necesita conocer e identificar los problemas, sus perspectivas y proceder a la realización de una gestión explícita y voluntaria de esa confluencia.

A esa confluencia la hemos llamado provisionalmente gestión del desarrollo territorial. Con esta denominación se pretende distinguirla de lo regional que es de arriba hacia abajo, y de lo local que es de abajo hacia arriba. Lo territorial aparece entonces como el desafío, como la pretensión de conjugar estas dos vías de circulación. El ILPES no pretende hallar ni formular recetas de validez universal que permitan a cada país resolver la forma de lograr esta confluencia y esta adecuada gestión de la conjunción de lo local con lo regional. Propone, más bien, los elementos a través de los cuales, cada país debería crear su propio algoritmo, su propia arquitectura, su propia fórmula para hacer una adecuada gestión de esta relación que hemos llamado la gestión del desarrollo territorial.

La primera pregunta que queremos lanzar como reflexión para el debate es: ¿Cuáles son las estrategias, si es que existen, de coordinación intersectorial de las políticas públicas de promoción del desarrollo local y regional, desde los gobiernos nacionales?, ¿Hay estrategias de coordinación entre sectores? y si no las hay ¿por qué?

La segunda pregunta propuesta es: ¿Cuál es la estrategia, si es que la hay, de coordinación con los niveles inferiores de gobierno? El desarrollo territorial es hoy, como varios de ustedes lo han planteado, un reto de gestión multiescalar, en donde ya no se limita a la gestión de la relación local, global, sino que dentro de esa gestión está también la nación y está la región. ¿Cuál es la estrategia que en cada país se ha desarrollado de coordinación con los niveles territoriales inferiores de gobierno?

En tercer lugar, una pregunta que sale un poco del sombrero de mago porque no tuve tiempo de fundamentarla, pero que tiene que ver con una preocupación clave que tenemos en el tema del desarrollo regional y es: ¿cuáles son las estrategias de seguimiento, evaluación y monitoreo de la política regional y de la planificación territorial? Somos una comunidad que le hace una gran inversión a la elaboración de planes, pero a los planes les ponemos pocas herramientas de ejecución y casi ninguna de evaluación de seguimiento y monitoreo.

Estas son las tres interrogantes que como decía Alicia Williner, son un cierre y una apertura.

## **XIV. Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe**

---

***Sergio González Catalán***<sup>77</sup>

La siguiente presentación es un gran esfuerzo institucional que ha hecho el ILPES, por obtener una visión sobre el desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, que corresponde a una visión que tratamos de construir en conjunto con los actores claves y los agentes del cambio en materia de desarrollo territorial en América Latina y en el Caribe, tanto en el sector público, el sector académico y el ámbito de la cooperación internacional. El presente documento se titula Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe 2012 y fue encabezado por Jorge Máttar, Director del ILPES, por Rudolf Buitelaar, Jefe del Área de Gestión de Desarrollo local y Regional del ILPES, y en el que también hicieron muchos aportes varios funcionarios del ILPES y de otras Divisiones de la CEPAL, como también muchos los asistentes de este seminario.

El objetivo que tiene el Panorama del Desarrollo Territorial de América Latina y el Caribe 2012, es generar un espacio de discusión sobre política de desarrollo territorial y siempre teniendo como objetivo la promoción de un desarrollo económico y social, más equilibrado en el espacio. Esta es una publicación bienal que recoge resultados asociados a las dinámicas de desarrollo en las regiones de América Latina, a las disparidades económico sociales en los territorios y al seguimiento de las políticas nacionales de desarrollo regional que hoy día se están implementando en nuestros países. Continúa una labor de larga data que ha hecho el ILPES y que ese ha expresado en documentos como “Economía y Territorio en América Latina y el Caribe”, “Desigualdad y Política”, un libro de la CEPAL del año 2009 que creo que fue el punta pie inicial para tener esta versión actual de Panorama del Desarrollo Territorial.

En este documento, nos enfocamos principalmente en las divisiones políticas administrativas mayores, las equivalentes a las TL2 en los países de la OECD, esto se debe básicamente a la disponibilidad de la información, que nos permite hacer comparaciones entre países, y también porque es un ámbito o una

---

<sup>77</sup> Funcionario, Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional del ILPES.

escala principal en el diseño de las políticas de desarrollo territorial. El primer esfuerzo de Panorama de Desarrollo Territorial de América Latina y el Caribe ya se hizo en el 2010, se presentó en el seminario de Desarrollo territorial de ese año y tenía un fuerte énfasis en el análisis del desempeño y de la convergencia y en base a datos del producto interno bruto regional. Una de las críticas más importantes que recibió ese documento fue que el análisis del PIB regional era muy detallado y exhaustivo pero dejaba de lado muchos otros aspectos como los sociales, ambientales, institucionales, etc., y nosotros reconociendo que el desarrollo regional de abordarse con un enfoque mucho más integral y multi dimensional, hemos incorporado en esta versión otros aspectos, como lo económico, lo demográfico, lo social, institucional, lo medio ambiental, la descentralización y un tema que hemos trabajado mucho últimamente que es la municipalización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Uno de los puntos importantes, que salió de ese primer “Panorama”, es algo que se ha hablado en estos días, y que tiene que ver con ligeras tendencias convergentes en las trayectorias de desigualdades territoriales en varios países a partir del año 2000, el caso de Brasil, Chile y Colombia es ejemplar en ese sentido, pero aun reconociendo que esas desigualdades o disparidades territoriales siguen siendo muy elevadas.

La estructura básica que tiene el Panorama, se centra en cuatro capítulos. Un primer capítulo, Desigualdad regional en América Latina y en el Caribe, Desafío de las políticas para el logro de la igualdad, es un capítulo auto contenido y resumen de los principales puntos de los que trata el documento. El segundo capítulo es sobre Mediciones de la Desigualdad Territorial, que presenta desde distintas dimensiones, cómo ha sido la evolución de las desigualdades territoriales, en el período 2000 al año más reciente. El tercer capítulo, Desafíos y Política de Desarrollo Regional para la reducción de las desigualdades se concentra en cuatro aspectos que nos parecen claves a considerar en el tema del desarrollo regional: el de descentralización; el tema de desarrollo sostenible, que aquí lo llamamos el “Crecimiento verde en el territorio, como parte de la estrategia de desarrollo”; el tema de migraciones internas, que se titula “El Fomento al Desarrollo Territorial, como recurso de contención de las migraciones”; y el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a Nivel Subnacional”. El cuarto capítulo, “Políticas de Desarrollo Regional: fichas por países”, lo que trata de hacer es dar un panorama de cuáles son las políticas de desarrollo regional que hoy se están implementando en países de América Latina y el Caribe, lo que hicimos fue tratar de hacer a modo de ficha, es decir, un resumen de los principales programas, proyectos, planes y políticas de desarrollo regional que se están implementando en los países. También incorporamos en ese capítulo un diagnóstico general de las dinámicas que tenían los países, solamente en los casos en que teníamos esa disponibilidad de información.

Entonces entrando en el detalle de cada capítulo, el primer capítulo que es de auto contenido tiene dos principales componentes. El primero se refiere a la situación actual, y la situación actual tanto en términos de la medición de las desigualdades y de la evolución del desarrollo regional y en términos de la política que se está implementando en los países de América Latina y el Caribe. Nosotros si bien reconocemos las diferencias que existen entre países, diferencias de superficie, diferencias geográficas, de trayectorias y culturales, creemos que es valioso tener este aporte de las tendencias o hechos estilizados que podemos observar en nuestros países, creemos que hay rasgos comunes, por ejemplo, un rasgo común del que se ha hablado mucho, es el de altos niveles de desigualdad, que también se manifiestan en niveles de disparidades territoriales elevados en la región de América Latina y el Caribe.

La segunda sección, “Los Desafíos”, plantea seis puntos clave que son los principales desafíos en materia de políticas de desarrollo regional.

En el segundo capítulo, sobre la medición de las desigualdades territoriales, se han tomado principalmente tres tipos de indicadores: indicadores económicos, sociales, e indicadores asociados a la competitividad. En cada uno de esos indicadores hemos observado distintos aspectos, asociados al crecimiento, desigualdades, concentración, desempeño, y este primer punto es básicamente lo que constituía el primer panorama de desarrollo territorial en el año 2010, hemos incorporado bastante información social, asociada a indicadores de educación, de pobreza, de salud y de infraestructura, tomando como fuente principal, las bases de datos de encuestas a hogares que realizan los países y que la CEPAL, a través de la División de Estadísticas, se encarga de compilar. Hemos trabajado con el

conjunto de indicadores para tener una visión más panorámica y para poder medir la evolución de las disparidades o desigualdades territoriales en materia social, en las regiones de nuestros países.

El tema de competitividad también lo tomamos para aquellos países, en los cuales se poseen mediciones subnacionales, este es un indicador que es interesante porque incorpora en general muchos aspectos que van más allá de lo económico y lo social, como aspectos institucionales, ambientales, etc., y que hemos tratado de compilar en este documento para complementar la información que presentamos anteriormente.

A través de indicadores como el índice de concentración geográfica, que mide el grado de concentración de la producción en el espacio en las regiones, lo que podemos observar es que varios países de América Latina tienen efectivamente, al año más reciente, un grado de concentración de la producción muy alto, a excepción de Bolivia. Posteriormente se presenta un análisis de cuál es el patrón de concentración de la producción en estos países y que está generalmente asociado a ciudades capitales y regiones que alojan ciudades capitales y grandes aglomeraciones urbanas,

En el documento se presentan mapas que muestran el crecimiento económico, evolución de las disparidades y la concentración de la producción en las regiones en las unidades subnacionales equivalentes a las TL2 en los países. , Claramente se observa ese patrón en que las regiones que alojan grandes aglomeraciones urbanas son las que concentran la mayor parte de la producción, lo que queda en evidencia al observar la visión panorámica de la región de América Latina y el Caribe, con respecto a estos indicadores. En un esfuerzo por medir el grado de desigualdades que existen entre las unidades subnacionales en nuestros países, se presenta un indicador sencillo, que lo que mide es la relación que hay entre el Producto Interno Bruto per capita entre la región de mayor PIB per capita y la de menor PIB per capita y en el caso de los países de América Latina y el Caribe, en relación a los países de la OECD, podemos observar que este indicador en casi todos los casos supera al valor de dos veces.

En el caso de la OECD, generalmente el PIB per capita de la región más rica con respecto de la región más pobre no supera las dos veces, en cambio en los países de América Latina, esa brecha es mucho más alta, eso nos permite describir, el alto grado de desigualdades regionales que existen en América Latina.

La evolución de un índice de GINI territorial entre el año 2000 y 2010, que mide las diferencias del Producto Interno Bruto per capita de las unidades subnacionales, nos muestra que la evolución o el grado de variación de este ha sido relativamente estable, es decir, si bien hay tendencia a una disminución de las desigualdades en varios países, son tendencias muy leves, y, en definitiva los altos niveles de disparidades todavía se mantienen a niveles muy altos. En materia de desarrollo social, utilizando mapas de pobreza por regiones para el año más reciente podemos observar que existe un patrón de distribución de la pobreza en las regiones de nuestros países; en la zona del norte y nordeste del Brasil, por ejemplo, es muy evidente como la pobreza está concentrada en ese sector, en el sur de México también se observa un patrón similar.

Podemos observar que existen grandes diferencias entre países, como entre regiones dentro de los países, en general, una de las cosas que hemos observado es que en varios indicadores sociales, si bien hay avances entre el 2000 y el 2010, las brechas aún persisten, han sido avances más bien parejos entre los indicadores, pero las brechas entre territorios se han mantenido. Lo mismo se constata en materias educación, en el caso de la población con educación terciaria por regiones, en los países en los cuales disponemos información, también se observan grandes diferencias entre países, como dentro de los países. Lo mismo en el acceso al servicio sanitario en regiones, en general, lo que nosotros hemos observado con los indicadores que hemos analizado, es que existe una alta correlación entre todos ellos y se pueden establecer algunas tendencias estilizadas, por ejemplo, los altos niveles de concentración, evidencia una disminución de la disparidad muy leve, evidencia de mejoras pero mantenimiento de brechas.

En materia de competitividad territorial, lo que rescatamos son mediciones que hacen diversas instituciones en los países para obtener índices de competitividad a nivel subnacional, tenemos información en este momento solamente para algunos países, y lo que quisimos hacer era presentarla en

un solo documento, para tener una visión panorámica de lo que está ocurriendo en materia de competitividad regional en nuestros países.

Entonces las tendencias estilizadas que podemos observar, en este trabajo del ILPES, son: una alta concentración de la producción y de la población, asociada generalmente a regiones que concentran ciudades capitales o grandes aglomeraciones urbanas; altos niveles de disparidades territoriales en varios países de la región; una ligera tendencia convergente a partir del 2002 en varios países; elevados niveles de actividad en ciertas regiones, que principalmente se asocian a actividades primarias, como minería o actividades del sector terciario; niveles de pobreza, educación y acceso a servicios han mejorado, sin embargo, todavía persisten brechas importantes entre países y dentro de los países.

En materia de competitividad al igual que la concentración, generalmente las regiones que tienen mayores índices de competitividad, son también las regiones que alojan ciudades capitales o grandes aglomeraciones urbanas. Lo otro que observamos es una estrecha correlación, entre índice de competitividad territorial y otros indicadores como el índice de desarrollo humano y mediciones de condiciones de vida a nivel subnacional.

En el tercer capítulo, que trata sobre los desafíos las políticas de desarrollo regional para la reducción de las desigualdades, se han establecido seis puntos principales, nosotros sabemos que existen muchos desafíos más, pero en este caso tratamos de priorizar y mostrar estos seis. Uno es claramente planificar el desarrollo, algo que se ha hablado mucho en este seminario y aquí cabe citar a la CEPAL en el 2012, que nos dice que “la planificación del desarrollo está de vuelta con renovada fuerza y complejos desafíos”. También nosotros reconociendo esta gran desigualdad que existen entre los territorios de nuestros países, consideramos que la planificación ha adquirido una relevancia importante como un instrumento para combatir y revertir estos patrones de desigualdad. Un segundo eje es la necesidad de alcanzar la cohesión social en los territorios y tiene relación con el desafío de superar las políticas asistencialistas y pasar a políticas sociales que sean sustentables en el tiempo. Temas importantes en este sentido son la institucionalidad social que existe en los territorios, muchas veces se observa desarticulación vertical y horizontal, descoordinación de instituciones, lo que genera ineficiencia, ineficacia y dilapidación de recursos. El tema de participación ciudadana también se considera clave, y un tema que es particularmente importante es el de la visibilización de las mujeres y jóvenes, principalmente asociado a los problemas que tienen mujeres y jóvenes en relación al empleo en las regiones de nuestros países.

El capital humano y la construcción de redes sociales, también los planteamos como factores claves para lograr la cohesión social en nuestros países, un ejemplo clave, es no centrarse en la carencia de rentas como una causa del sub desarrollo, sino en la carencia de capacidades. Esto en definitiva nos permitiría tener un análisis que es mucho más integral, donde ya no consideramos solamente variables como ingresos, sino que nos estamos adentrando en un análisis que incorpora muchos elementos adicionales como la edad, el género, etc.

En clave de política pública la cohesión social podría ser definida entonces como la capacidad de las instituciones para reducir de modo sustentable las brechas sociales con apoyo ciudadano, aquí está en definitiva el elemento que consideramos como objetivo de desarrollo tener esa incorporación de la percepción de los ciudadanos y de los individuos en los territorios. No solamente es la acción de hacer política sino también considerar la percepción que tienen los individuos.

Otro eje que consideramos tiene que ver con los procesos de descentralización, y aquí hay dos temas que son la eficacia y la equidad inter jurisdiccional, considerando a la descentralización tanto como una herramienta y condición para el impulso de una noción de desarrollo basada en la puesta de valor de los potenciales endógenos de cada territorio y al mismo tiempo como un elemento que nos permite asegurar una mayor eficacia y eficiencia, la gestión del estado en sus distintos niveles.

Una consideración importante es que estos procesos de descentralización, pueden tener un efecto sobre las disparidades territoriales, que puede ser negativo, es decir, se puede ampliar la brecha entre territorios, por eso es importante analizar la profundidad que tiene esta política de descentralización, de acuerdo al estado de

desarrollo y capacidad de los gobiernos subnacionales, es decir, considerar la capacidad que tienen aquellos gobiernos subnacionales, para recibir estas nuevas responsabilidades o competencias.

El cuarto eje corresponde al crecimiento verde del territorio como parte de la estrategia de desarrollo, teniendo en cuenta que la premisa básica sería garantizar a las generaciones futuras el acceso al capital natural para su desarrollo económico y social.

El quinto eje es el fomento al desarrollo territorial como recurso de contención de las migraciones, reconociendo que las migraciones y las dinámicas poblacionales juegan un rol importante en el desarrollo regional, y que existe un flujo que se ha mostrado que es racional y que va de regiones que son menos productivas, a regiones que son más productivas. Además se establece que el proceso de migración es selectivo, es decir, es una migración que está asociada generalmente a las personas que tienen mayores competencias y que se encuentran en edad activa laboral, lo que podría generar o conducir a trampas de pobreza en aquellas regiones que migran estos individuos. Por otra parte nosotros no se puede negar el derecho a la movilidad y a la migración, por lo tanto, lo que se debe tratar de buscar es promover la política pública que disminuye esta migración desde territorios más empobrecidos pero tomando en cuenta como incentivo el desarrollo local y regional.

El cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo del Milenio a nivel subnacional es el último de estos desafíos que planteamos en este capítulo y que tiene relación con lo que ocurre cuando nosotros observamos promedio nacionales. Cuando nosotros observamos los avances de los Objetivos del Desarrollo del Milenio a nivel nacional, muchas veces se ocultan los avances que tienen las regiones y municipios, por ejemplo, territorios que tienen grados de distancia al cumplimiento de los ODM, relativamente cortos, es decir, están muy cerca de cumplirlos pero cuando observamos a estos mismos indicadores a una escala menor, como una escala municipal, observamos que a pesar tener una cercanía al cumplimiento de los ODM, se presentan grandes brechas en el cumplimiento y en la evolución de esos indicadores. Esto se plantea como un desafío, el ILPES ha trabajado con el fortalecimiento de las capacidades subnacionales para el cumplimiento de los ODM, y creemos que es una labor que debe seguir en continuidad.

El cuarto y último capítulo trata sobre las políticas de desarrollo regional y muestra fichas por países, que presenta las políticas de desarrollo regional que se están llevando a cabo para 33 países de América Latina y el Caribe. Las fichas tienen una estructura común y que tiene información sobre políticas nacionales de desarrollo regional.

En la ficha se muestra también la información básica sobre los países: población, sus niveles de PIB per cápita, cuáles son los territorios que concentran la producción, los territorios que concentran la población y un resumen de cuáles son los principales objetivos en materia de políticas de desarrollo regional, cuáles son los programas, los planes. Luego se presenta una breve descripción o diagnóstico de lo que está ocurriendo en materia de disparidades territoriales y de desarrollo territorial de las unidades subnacionales en el país.

A partir del análisis de las fichas, identificamos algunos de los elementos comunes a esta agenda nacional de desarrollo regional que están principalmente relacionados a objetivos que promueven el equilibrio y balance territorial, la cohesión social, a través de políticas de ordenamiento y competitividad territorial y de la profundización del proceso de descentralización en los países.

La invitación del ILPES queda abierta a que sigamos realizando aportes y la construcción conjunta del Panorama de Desarrollo territorial de América Latina y el Caribe y de la visión de desarrollo regional en nuestros países.



## Bibliografía

---

- Amin, A. (1994) *Post Fordism: A Reader*. Oxford: Blackwell.
- Amin, A. (2004) "Regions unbound: towards a new politics of place", en *Geografiska annaler*, Series B, Human Geography, Vol. 86 (1).
- Amsden, A. (1989) *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press;
- Arrighi, G. (2007) *Adam Smith in Beijing: Lineages of the Twenty-First Century*. London: Verso Press.
- Aydalot P. (ed.) (1986) *Milieux innovateurs en Europe*. Paris, GREMI.
- Bair, J. (2005) "Global Capitalism and Commodity Chains: Looking Back, Going Forward". *Competition & Change*. Vol. 9, N° 2, June.
- Burdick, J., Oxhorn, P., and Roberts K. (eds.) (2009) New York: Palgrave Macmillan; "Governance after Neoliberalism in Latin America"; en Grugeland, J. y Riggiozzi, P. (2009), New York: Palgrave Macmillan.
- Crotty, J., y Lee, K. K. (2005) "From East Asian 'Miracle' to Neoliberal 'Mediocrity': The Effects of Liberalization and Financial Opening on the Post-Crisis Korean Economy". *Global Economic Review. Perspectives on East Asian Economies and Industries*. Vol. 34 (4).
- Cimoli, M. (2007) *Progreso Técnico y Cambio Estructural en América Latina*, CEPAL. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Chibber, V. (2002) "Bureaucratic Rationality and the Developmental State", *American Journal of Sociology*, Vol. 107, N° 4, January.
- Cooke, P. (1992) "Regional innovation systems: competitive regulation in the new Europe". *Geoforum* 23.
- Dicken, P. and Henderson, J. (1999) "Making the connections: global production networks in Britain, East Asia and Eastern Europe". A research proposal to the Economic and Social Research Council (July).
- Esser, K. and others (1996) *Systemic Competitiveness: New Governance Patterns for Industrial Development*, London, Frank Cass.
- Fernández, V.R., Alfaro, B. (2011) "Ideas y políticas del desarrollo regional bajo variedades de capitalismo: contribuciones desde la periferia", *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, N° 120.
- Fernández, V. R., Villalba, M. (2004) "Especialización flexible en América Latina en el marco del Consenso de Washington", *Revista Comercio Exterior*, Vol. 54, N° 3. Marzo.
- Fernández, V.R. y Cardozo, L. G. (2012) "Nueva estatidad bajo la emergencia re-regional: la reelaboración del proyecto y sus alternativas liberales en la periferia", *Revista Brasileira de Estudos Urbanos y Regionais*, Vol. 14, N° 2.

- Fernández, V. R. (2008) “Desarrollo regional y local y nueva colonialidad del poder. Ideas, instituciones e intereses desde una perspectiva latinoamericana”. El Desarrollo hoy en América Latina. El Colegio de Tlaxcala, Tlaxcala, México.
- \_\_\_\_\_(2007) “Clusters y Desarrollo Territorial. Revisión teórica y desafíos metodológicos para América Latina”. *Economía, Sociedad y Territorio*; N° 24; Colegio Mexiquense/CONACYT, México.
- \_\_\_\_\_(2004) “Densidad Institucional, innovación colectiva y cadenas de valor. Un triángulo estratégico en la evolución de los enfoques regionalistas en los 90”. *Revista Redes*. Vol. 9 N°1 – Jan/abril. Universidad de Santa Cruz do Sul RS. Brasil.
- \_\_\_\_\_(2001) “Estrategia(s) de desarrollo regional bajo el nuevo escenario global-local: revisión crítica sobre su(s) potencialidad(es) y límites”, *Revista Eure*, Vol. XXVII, N° 82.
- Fernández V. R.; Amin, A.; Vigil, J. (comps.) (2004) *Repensando el Desarrollo Regional. Contribuciones Globales para una Estrategia Latinoamericana*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Fernández, V.R., Cardozo, L. (2012) “Nueva estatidad bajo la emergencia re-regional: la reelaboración del proyecto neoliberal y sus alternativas en la periferia”, *Revista Brasileira de Estudos Urbanos y Regionais*, Vol. 14, N° 2.
- Fernández. V.R.; Lauxmann, C.; Trevignani, M. (2013) “Emergencia del sur global. Perspectiva para el desarrollo de la periferia latinoamericana”; a publicarse en *Revista Economia & Sociedade*. Universidad Estadual de Campinas.
- Fiori, J. L. (2008) “O sistema mundial, no início do século XXI”; en Fiori, J, L., Medeiros, C. e Serrano, F.: *O Mito do Colapso do Poder Americano*. Rio de Janeiro: Editora Record.
- Florida, R. (1995) “Toward the Learning Region”, *Futures*, 25(5).
- Gereffi, G; Humphrey, J; Sturgeon, T (2005) “The governance of global value chains”, *Review of International Political Economy*, 12(1).
- Hall, P.; Soskice, D. (2001) *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press.
- Harvey, D. (2012) *Rebel Cities: From the Right to the City, to the Urban Revolution*, London, Verso.
- ILPES (2012) *Panorama del Desarrollo Territorial 2012*, Santiago de Chile, ILPES
- Jessop, B., and Peck, J. (1998) “Fast policy/local discipline: the politics of scale and the neoliberal workfare offensive”. Paper presented to the annual conference of the Association of American Geographers, Boston MA.
- Kojima, K. (2000) “The ‘flying geese’ model of Asian economic development: origin, theoretical extensions, and regional policy implications”, *Journal of Asian Economics*, Vol. 11.
- Krugman, Paul (1992) *Geografía y Comercio*, Barcelona, Antoni Bosh.
- Lazonick, W. (2012) “Financialization of the U.S. corporation: what has been lost, and how it can be regained”. *MPRA Paper* N° 42307; posted 31October 2012 21:37 UTC.
- Ohmae, K. (1995) *The End of the Nation-State: The Rise of Regional Economies*, New York, Free Press.
- Palma, J. G. (2009) “The revenge of the market on the rentiers. Why neoliberal reports of the end of history turned out to be premature”, *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 33 (4).
- Peck, J. (2009) “Zombie neoliberalism and the ambidextrous state”, *Theoretical Criminology*, Vol. 13(3).
- \_\_\_\_\_(2007) “Neoliberalization at work: the long transition from welfare to workfare”; en Wood, G. & James, P. (eds.) *Institutions, Production, and Working Life*. Oxford: Oxford University Press.
- Peck, J., Tickell, N. (2002) “Neoliberalizing space”, *Antipode*, Vol. 34, N° 3.
- Peck, J., Theodore, N. and Brenner, N. (2010) “Postneoliberalism and its Malcontents”, *Antipode*, Vol. 41(1).
- Piore M., Sabel C. F. (1984) *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, New York, Basic Books.
- Putnam R. D., Leonardi R., Nanetti R.Y. (1993) *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, Princeton.
- Prebisch, R. (1980) “Hacia una teoría de la transformación”. *Revista de la CEPAL*, N° 10, Santiago de Chile.
- Pyke F., Becattini G., Sengenberger W. (eds.) (1990) *Industrial Districts and Interfirm Co-operation in Italy*, Genève, ILO.
- Reinert, E. S. (2010) "Developmentalism", The Other Canon Foundation and Tallinn University of Technology, Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics 34, TUT Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance.
- Riffo, L. (2011) “Desigualdades económicas regionales en América Latina y el Caribe”. Documento presentado en la Reunión de expertos sobre población, territorio y desarrollo sostenible, CELADE, Santiago de Chile, 16 y 17 de agosto.
- Ruckert, A. and MacDonald, L. (2010) “The Post Neoliberal Mix: New State Practices in Latin America’s Big Three”.

- Stöhr, W.B. and Taylor, D.R.F. (eds.) (1981) *Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*, Chichester: John Wiley and Sons.
- Storper, M. (1995) "The Resurgence of Regional Economies, Ten Years Later: The Region as Nexus of Untraded Interdependences", *European Urban and Regional Studies* 2 (3).
- Svampa, M. (2013) "Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina"; en *Nueva Sociedad*, N° 244, marzo-abril.
- Wallerstein, I (1976) *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. New York: Academic Press.
- Wade, R. (1990) *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Woo-Cumings, Meredith (ed.) (1999) *The Developmental State*. Ithaca, NY: Cornell University Press



NACIONES UNIDAS

**Serie****CEPAL****Seminarios y Conferencias****Números publicados**

**Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en**

**[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)**

80. Memoria del primer Encuentro de Expertos Gubernamentales en Políticas de Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe, ILPES, (LC/L.3950; LC/IP/L.337), 2015.
79. Conversatorio sobre la naturaleza del instrumento regional. Resumen de respuestas y comentarios de expertos en derecho público ambiental internacional, LC/L.3938, 2014.
78. Políticas públicas para la igualdad: hacia sistemas de protección social universal, Simone Cecchini, Milena Lavigne (LC/L.3855), 2014.
77. Agricultura familiar y circuitos cortos: nuevos esquemas de producción, comercialización y nutrición- Memoria del cuarto seminario sobre circuitos cortos, 2-3 de septiembre 2013, Adrián Rodríguez (LC/L. 3824), 2014.
76. Pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa, Martín Hopenhayn, Carlos Maldonado Valera, Rodrigo Martínez, María Nieves Rico, Ana Sojo (LC/L.3820), 2014.
75. Agricultura y cambio climático: nuevas tecnologías en la mitigación y adaptación de la agricultura al cambio climático. Memoria del tercer seminario regional de agricultura y cambio climático, realizado en Santiago, 27 y 28 de septiembre de 2012 (LC/L.3714), 2013.
74. Las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: experiencias e iniciativas de política. Memoria del seminario realizado en la CEPAL Santiago, 22 y 23 de octubre de 2012 (LC/L.3679), 2013.
73. Políticas para la agricultura en América Latina y el Caribe: competitividad, sostenibilidad e inclusión social, Memoria del seminario internacional sobre políticas agrícolas en América Latina y el Caribe, realizado en Santiago los días 6 y 7 de diciembre de 2011 (LC/L.3646), 2013.
72. Rentas de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe: Evolución 1990-2010, Jean Acquatella, Hugo Altomonte, Andrés Arroyo, Jeannette Lardé, Memoria del seminario de gobernanza, realizado en Santiago, los días 24 y 25 de abril de 2012 (LC/L.3645), 2013.
71. Agricultura y cambio climático: Del diagnóstico a la práctica, Adrián Rodríguez (compilador), Memoria del segundo seminario regional Agricultura y cambio climático, realizado en Santiago, los días 23 y 24 de noviembre de 2011 (LC/L.3532), 2012.
70. Desarrollo regional en América Latina: El lugar importa, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (LC/L.3454), 2012.
69. Políticas sobre desarrollo institucional e innovación en biocombustibles en América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Productivo y Empresarial (LC/L.3453), 2012.
68. Investigación y desarrollo e innovación para el desarrollo de los biocombustibles en América Latina y el Caribe, Adrián Rodríguez (compilador) (LC/L.3394), 2011.
67. De la evanescencia a la mira: el cuidado como eje de políticas y de actores en América Latina, División de Desarrollo Social (LC/L.3393), 2011.
66. El desafío de un sistema nacional de cuidados para el Uruguay, División de Desarrollo Social, (LC/L.3359), 2011.65. Agricultura y cambio climático: instituciones, políticas e innovación, Memorias del seminario internacional realizado en Santiago los días 10 y 11 de noviembre de 2010 (LC/L3355), 2011.
64. Determinantes de las tasas de reemplazo de pensiones de capitalización individual: escenarios latinoamericanos comparados, División de Desarrollo Social (LC/L.3329-P) 2011.

## SEMINARIOS Y CONFERENCIAS

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)