

## REDES Y TERRITORIO: LA INICIATIVA IIRSA EN FOCO

*Roberto Chiarella Quinhoes\**

### RESUMEN

Los geógrafos se enfrentan en las últimas décadas con el surgimiento de un nuevo campo de investigación y acción: el planeamiento del desarrollo territorial. Este es el ámbito donde se localiza el debate respecto de los procesos de integración para el desarrollo territorial, en particular aquellos procesos vinculados a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana – IIRSA.

La Visión Estratégica para la Integración Física Sudamericana (VESA) se constituye en el enfoque principal de tal iniciativa, y la Metodología de Planificación Territorial Indicativa, en la herramienta metodológica central para implantar dicha visión y, así, desencadenar procesos de desarrollo sostenible en el territorio.

Pretendemos desentrañar las relaciones entre el enfoque de la estrategia de desarrollo territorial brasileño y la VESA. Señalamos, además, algunos elementos que deberían ser puestos en consideración de manera que se perfeccione la herramienta metodológica. En tal sentido, partimos de la visión estratégica proponer un nuevo enfoque metodológico más integrador del territorio. Los elementos que unen un punto al otro pasan por el análisis de la propuesta metodológica en sí, de los ejes de integración y desarrollo, el estudio de las relaciones entre las redes y el territorio, así como por la evaluación de la necesidad de una propuesta de sistema urbano sudamericano.

Consideramos que dicho sistema debería ser la base sobre la que se soporte toda la estructura del proceso de integración para el desarrollo sostenible del territorio sudamericano, que incluya los ejes IIRSA y las inversiones necesarias en los centros urbanos de la red, así como su jerarquización y funcionalidad.

*Palabras clave:* planificación territorial, IIRSA, red urbana

---

\* Graduado en Arquitectura y Urbanismo (UNFV/Perú), con maestría en Planeamiento Urbano y Regional (IPPUR/UFRJ/Brasil) y doctorado en Geografía Humana (PPGG/UFRJ/Brasil). Fue profesor de la Universidad del Pacífico (Perú), de la Universidade Candido Mendes (Brasil); actualmente es profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y también trabaja en el Organismo Supervisor de las Inversiones en Infraestructura de Transportes de Uso Público (Ositran). Trabajó en el Consejo Nacional de Descentralización (CND-Perú), así como en el sistema Petrobras (Brasil) y fue gerente corporativo en el sector privado (Brasil). rrchiarella@ig.com.br

## **Networks and territory: IIRSA in focus**

### **ABSTRACT**

In recent decades, geographers are facing the genesis of a new research field and professional action: the territorial development planning. That is the ambit where the debate on integration processes for territorial development is located, particularly those associated with the initiative process for the Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA).

The South America Strategic Vision (VESA) becomes the main focus of this initiative, and the Indicative Territorial Planning Method is the central methodological tool to implement this vision and thus trigger sustainable development processes in the territory.

We aim to unravel the relationship between the Brazilian territorial development strategy approach of and VESA. We note also some elements that should be taken into consideration so as to improve the methodological tool. In this sense, we start with the strategic vision to arrive proposing a new methodological and more integrative approach of the territory. The elements that connect one point to another pass through the methodological analysis of the proposal itself, the Integration and Development Axes, the study of relationships between networks and territories, as well as assessing the need for a proposed South American urban system.

Such a system, we believe, should be the basis on which to support the whole structure of the integration process for the sustainable development of South American territory, including the IIRSA's Axes and the necessary investments in the urban centers of the network and its hierarchy and functionality.

*Keywords:* Territorial Planning, IIRSA, urban web.

### **INTRODUCCIÓN**

El desarrollo desigual experimentado por las diversas partes del territorio sudamericano constituye una preocupación central para aquellos que desarrollan actividades en el plano de la acción social territorial. Una revisión de las políticas, planes y modelos aplicados para generar procesos de desarrollo en Sudamérica muestra la conformación de una secuencia que se caracteriza por la adopción sucesiva de variados modelos teóricos y su utilización como fundamento de las estrategias respectivas. En el marco de esta secuencia, cada vez que se llegó al convencimiento de que la receta pregonada hasta entonces no conducía a resultados satisfactorios, fue posible encontrar una fórmula sustitutiva. En cada circunstancia, encontrada esta, se comenzó a aplicarla sin mayores preámbulos con la convicción de que finalmente se estaba en presencia del derrotero correcto para enfrentar exitosamente los problemas que afectaban a los sectores más pobres y atrasados de los diversos territorios nacionales. El comportamiento anterior estuvo signado por una cierta tendencia a la imitación y transcripción de modelos generados en otras realidades y utilizados en ellas bajo diferentes condicionamientos estructurales. En este devenir de situaciones constatamos que estamos viviendo el momento de la integración sudamericana (Chiarella, 2010).

La Cúpula de Presidentes Sudamericanos (Brasilia, 2000) marca el inicio del proceso de Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Luego de transcurridos once años consideramos necesario realizar un balance de los resultados obtenidos y de las herramientas utilizadas, para de ese modo corregir rumbos y mejorar los mecanismos que permitan implantar, con mayor eficacia, dicha iniciativa como herramienta fundamental del proceso más amplio de desarrollo sostenible del territorio sudamericano; visto este desde la perspectiva integradora de una Comunidad Sudamericana de Naciones.

La propuesta IIRSA constituye la iniciativa que más apoyo oficial ha obtenido y la que tiene un relativo nivel de consenso entre los diversos actores sociales. Sin embargo, la propuesta contiene algunas imperfecciones que deben ser tomadas en cuenta para mejorar los mecanismos de planificación de la integración para el desarrollo territorial. Entre los principales temas que deben ser mejor evaluados podemos señalar la metodología empleada en la identificación de los proyectos, denominada Metodología de Planificación Territorial Indicativa, la misma que no tiene un enfoque realmente territorial porque en su propuesta desdeña el abordaje del tema urbano. Se puede afirmar que solamente fueron estudiados los ejes, y su región adyacente, pero no los nodos que conforman la red; esto sin duda constituye un reduccionismo al hablar sobre desarrollo territorial. Igualmente, señalamos la necesidad de identificar y estructurar un sistema urbano sudamericano que sirva de sustrato a la propuesta de proyectos de infraestructura de transportes y de apoyo logístico a la cadena productiva. Dicha propuesta deberá considerar los movimientos migratorios poblacionales y los impactos sociales, económicos y ambientales.

La estrategia de aproximación al territorio desde una perspectiva sudamericana debe analizar el papel y la jerarquía de los diferentes centros urbanos —impactados por las infraestructuras propuestas en el marco de la IIRSA— vistos como partes de un sistema. Asimismo, debe considerar el volumen de inversiones necesarias para adecuar el sistema urbano a las nuevas redes. Solo entonces podremos hablar de una red sudamericana y de la transformación del espacio en territorio.

## I. ANTECEDENTES

En el marco de la producción mundializada y de mercados globales, cada vez más adquieren importancia temas vinculados al costo del transporte, oportunidad de entrega, calidad del servicio, volumen de transporte, acceso a infraestructura, mercados e insumos, entre otros, en su relación con los procesos más amplios de desarrollo territorial. La iniciativa IIRSA<sup>1</sup> busca desarrollar Sudamérica mediante un programa conjunto

---

<sup>1</sup> Las informaciones oficiales sobre la IIRSA se pueden verificar en [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

para promover la integración territorial a través de la integración física, implementando las infraestructuras de transporte, energía y telecomunicaciones. En efecto, surgió a partir de una experiencia en planeamiento y en estudios que buscaba la integración de la infraestructura logística del Brasil.

El objetivo de integrar la infraestructura de Sudamérica aparece de forma nítida en los planes plurianuales (PPA) brasileños y se vincula a la idea de modernización económica, aumento de competitividad sistémica reduciendo el «costo Brasil» y la diversificación de la pauta de exportación. La inserción competitiva brasileña en el escenario internacional depende del éxito en conseguir la integración sudamericana. Esto exige un gran esfuerzo diplomático y comercial del Estado brasileño<sup>2</sup>. Los megaproyectos que forman parte de las estrategias de desarrollo contenidas en los PPA y en la IIRSA reflejan formas de producción vinculadas a un sistema económico caracterizado por la reproducción ampliada de capital, un sistema orientado por el paradigma (hegemónico) de integración de todos los pueblos y culturas dentro de un sistema capitalista de acción global. El encadenamiento establecido entre las dos propuestas expresa una estrategia que se desdobra en términos de la política externa brasileña para la región, y hoy constituye la fuerza motriz del proceso de integración en marcha. El concepto que impregna la idea de construir un sistema integrado de logística para que la economía de la región sudamericana sea más competitiva en el escenario global, y atrayente para inversiones privadas, viene de los años noventa, en la estrategia de integración brasileña basada en los ejes nacionales de integración y desarrollo – ENID – (GEIPOT, 1995).

En el meollo del cuerpo teórico, el concepto de regionalismo abierto —tal como fuera propuesto por la CEPAL— ocupa un lugar central. Se privilegia el enfoque de la integración regional como un proceso de progresiva consolidación de la liberalización económica intrarregional. El marco lógico proviene de una perspectiva geoeconómica de facilitación de flujos económicos y por la visión neoliberal que predica la especialización basada en ventajas comparativas estáticas. La visión sobre la integración de la infraestructura reduce el rol del Estado en la economía<sup>3</sup>, tanto en las inversiones como en la gestión y planeamiento de la infraestructura regional. El rol de la infraestructura es

---

<sup>2</sup> Además de ser parte de los principios fundamentales de la Constitución de 1988 del Brasil, artículo 4, párrafo único, donde se lee: «A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações», los PPA del Gobierno incluyeron en su estrategia la integración de la Amazonía al espacio productivo y la consolidación de la política de integración regional sudamericana, sobre la base de la idea de los ejes nacionales de integración y desarrollo.

<sup>3</sup> Como observa Carlos Vainer (2007: 133): «Rios, populações, regiões inteiras são entregues a um punhado de grandes empresas, nacionais e estrangeiras, do setor mineiro-metalúrgico-energético, em nome de um desenvolvimento cujos custos e benefícios não têm sido adequadamente medidos, como, muito menos ainda, a forma como eles se distribuem».

interconectar con eficiencia la producción regional a los mercados globales, apoyando la transformación de ventajas comparativas en competitivas.

En el campo del planeamiento y ejecución de la infraestructura, se modifica el papel centralizador del Estado que debe ser sustituido por el planeamiento descentralizado y flexible, con proyectos llevados adelante por su capacidad de atraer financiamiento e inversiones. Consideramos que se deben profundizar los estudios sobre la integración a partir de un enfoque geopolítico que considere la perspectiva de la organización político-territorial en el ámbito sudamericano, y que desarrolle, ocupe, valore, articule e integre los espacios, de manera que aproveche sus recursos en toda su potencialidad, y en el sentido externo, de la seguridad y proyección geopolítica de los países de la región, que influya en el sistema internacional y sus decisiones importantes.

### **Los ejes de integración y desarrollo (EID)**

La propuesta de ejes de desarrollo —como instrumento de política— tiene un doble origen. Por un lado, se inicia con los estudios realizados por la Empresa Brasileña de Planeamiento del Transporte (GEIPOP, 1995) sobre los cuellos de botella de los corredores de transporte necesarios para apoyar las exportaciones del complejo agroindustrial brasileño.

Por otro lado, durante el paso de Eliezer Batista da Silva por la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República, durante el gobierno Collor, algunas de sus ideas permitieron identificar los principales corredores logísticos que acabarían con los cuellos de botella internos de la infraestructura y mejorarían la eficiencia de la integración del territorio brasileño a la economía mundial.

A fines de 1994 estas ideas fueron presentadas a Fernando Henrique Cardoso, y pasaron a integrar los bosquejos destinados a la elaboración del PPA 1996-1999. Este PPA introdujo la noción de ejes de desarrollo<sup>4</sup>, considerados como instrumentos de integración territorial y de reducción de los desequilibrios espaciales (Da Silva, 2004; Egler, 1999; Galvão y Brandão, 2004). Los ejes consisten en agrupamientos de proyectos de infraestructura que buscan una mayor integración de las regiones brasileñas y la apertura de nuevos frentes de inversión y de acumulación.

La centralidad adquirida por los ejes en los planes del Gobierno brasileño y la reorientación del papel del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) para actuar en el financiamiento de proyectos de los gobiernos vecinos (especialmente en iniciativas que se articularan con las hidrovías, carreteras e hidroeléctricas que estaban siendo implementadas en Brasil), muestra que habían sido dados pasos para

---

<sup>4</sup> La formulación de ejes de desarrollo procuraba sustituir las nociones precedentes de polos y corredores de exportación por un cuadro analítico centrado en vectores logísticos articulados en redes y complejos económicos especializados.

la integración física antes de la formalización del IIRSA (Da Silva, 2004). El banco fue responsable por el formato de los ENID, que señalaban la necesidad de construcción de infraestructura regional que luego redundaría en la iniciativa IIRSA. La perspectiva de la integración regional adoptada buscaba profundizar el modelo de inserción competitiva<sup>5</sup>.

El liderazgo brasileño en la construcción de la visión de planeamiento del IIRSA se revela en su apoyo al concepto de los EID. La concepción de los ejes representa una redefinición logística y una extensión espacial de la noción de polos de desarrollo, muy utilizada en los discursos oficiales de la planificación brasileña durante los años setenta (GEIPOT, 1999). La diferencia radica en que para la visión de los polos el foco estaba en los lugares, es decir, en los centros regionales, desde donde se difundiría el crecimiento polarizado a través de las redes, en el sentido de «continente» de flujos, que los conectaban a otros lugares. En los ejes de desarrollo el foco se dirige a las redes, cuya integración y modernización es fundamental para dinamizar los lugares. Esta visión es coherente con las nuevas demandas de la logística en lo que se refiere al aumento de la velocidad y la eficiencia de los sistemas multimodales de transportes y comunicaciones, peronada evidencia una ganancia efectiva en la renta y en la calidad de vida de los lugares, cuya posición en la estructura espacial podría ser tanto reforzada como marginalizada (Egler, 1999).

Las preocupaciones ambientales, levantadas por los movimientos sociales y poblaciones locales, fueron una justificación para captar recursos internacionales. En el texto del estudio de los ejes, a este modelo se le llama «nuevo paradigma» (Batista da Silva, 1997), intentando mostrar un cambio cualitativo de enfoque. La propuesta pretendía ser innovadora al tener una perspectiva más geoeconómica que geopolítica; quería justificar así que la integración y el beneficio económico debían prevalecer sobre criterios de interés nacional y de soberanía en la ocupación de los territorios. Se trataba de un planeamiento más indicativo<sup>6</sup> que normativo, en el sentido de dejar espacio para que las empresas y las poblaciones locales desarrollaran estrategias de inserción económica (Acselrad, 2001).

El desarrollo territorial debería implementarse bajo una concepción más amplia que la de polos, a través de la idea de cinturones de desarrollo. El nuevo paradigma no

---

<sup>5</sup> Desde 2002, el banco pasó a financiar proyectos fuera del país, con la contrapartida de que los bienes y servicios fueran contratados por empresas nacionales. Así, el 80% de los financiamientos del banco en el exterior tenían como beneficiarios las «cuatro hermanas»: Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez y Queiroz Galvão. En ese año el BNDESPAR poseía participaciones en 22 de las 30 mayores empresas multinacionales brasileñas.

<sup>6</sup> Stuart Holland (1975) discute la afirmación que el planeamiento indicativo francés fue la razón de los buenos resultados económicos mostrados por Francia en las décadas de 1960 y 1970. Sostiene que la verdadera causa fue el buen manejo de la economía y no ese tipo de planificación que hoy es defendida por una corriente de la planificación, sobre todo aquella vinculada al IIRSA.

debería soslayar las determinaciones ambientales de la planificación territorial, bajo riesgo de repetir errores del pasado<sup>7</sup>.

La velocidad en pasar al nuevo modo de producir se constituye en una ventaja competitiva para el territorio en cualquier escala de análisis. Esta ventaja deviene, en parte, en la inserción en sistemas logísticos de ámbito planetario alimentado por las redes de información y comunicación, que integran directamente lo local a lo internacional y, en parte, a las condiciones particulares del territorio.

El nuevo modo de producir redefine a la naturaleza y a las relaciones entre la sociedad y la naturaleza. También tiende a volverse independiente de la base de recursos naturales al utilizar menor volumen de materias primas y de energía pero, además, valoriza los elementos de la naturaleza en otro nivel mediante el uso de nuevas tecnologías —sobre todo la biodiversidad y el agua como posible matriz energética—. Por último, valoriza la naturaleza como capital de realización actual o futura. En tal sentido, la apropiación de territorios y ambientes como reserva de valor, es decir, sin uso productivo inmediato, se convierte en una forma de controlar el capital natural para el futuro (Becker, 1982; Chiarella, 2002; Moraes, 2003).

### **La visión estratégica sudamericana**

Los argumentos que fundamentan la formulación de una visión estratégica compartida por los países sudamericanos enfatizan los desafíos del contexto emergente: crecimiento económico, participación y bienestar social, reducción de los niveles de pobreza y desigualdad. En tal sentido, para alcanzar el objetivo del desarrollo sostenible es necesario establecer una estrategia común para enfrentar los desafíos. Es esencial un cambio en los enfoques de la planificación, articulando los objetivos nacionales con el análisis de las dinámicas regionales y el diseño de iniciativas de cobertura internacional. Otros argumentos se relacionan con las potencialidades de la región en función de la abundancia de recursos y con la constatación de que los desequilibrios sociales aumentaron a pesar de las reformas vinculadas al equilibrio fiscal y los mercados. Sin embargo, la perspectiva de una Sudamérica integrada presenta muchas posibilidades para aprovechar el potencial regional y fortalecer la implantación de procesos de desarrollo sostenibles<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> La viabilidad de proyectos impactantes muestra que hay, en el Brasil, un proceso de «financierización» de las políticas ambientales y de apertura de un nuevo mercado que servirá para generar compensaciones que justificarán la continuidad de la degradación socioambiental. Tal vez al BNDES no le interese establecer una política efectiva en términos de precaución y reducción de impactos sociales y ambientales, ni de una política proactiva en favor de proyectos social y ambientalmente sostenibles; parece que no se trata solo de una falta de interés, sino de una coincidencia de propósitos entre el banco y las grandes corporaciones de estos sectores. Entrevista realizada a João Roberto Lopes Pinto y publicada en la Revista IHU-on line #378.

<sup>8</sup> Véase Bosier (1997), donde realiza una metáfora entre el desarrollo regional y el vuelo de un cometa, evidenciando los elementos necesarios para tomar en cuenta en la planificación, lo que incluye las incertidumbres.

La integración de la infraestructura reconoce que no basta la reducción o el fin de las barreras aduaneras para integrar un territorio: son necesarios los medios físicos que permitan la libre circulación de bienes, servicios y personas. Se pretende promover el desarrollo con calidad ambiental y social, la competitividad y sostenibilidad económica de los países, para favorecer la integración de la infraestructura, que articule la logística regional y los mercados de servicios logísticos. Se ve a Sudamérica como un espacio geoeconómico integrado; se busca que funcione como una sola economía y, que así, retenga y distribuya mejor los beneficios del comercio ampliado. Sin embargo, como señaló Bertha Becker:

[...] eu li, inclusive o que as autoridades do Itamaraty, [do Ministério] da Integração, [do Ministério] do Planejamento, do BNDES disseram a respeito da Integração. O que eu vejo é se a gente espreme essa leitura, é o significado, como disse o colega aí, é um significado econômico de crescimento acelerado, de comércio externo e interno e de atração de investimentos; é mercado, indiscutivelmente, a tônica da Integração (citado por Verdum 2007).

Para el financiamiento de los proyectos el BNDES suele adoptar el modelo de *Project Finance*. En este modelo las garantías presentadas por el solicitante del crédito son los ingresos futuros generados por el proyecto. El banco se vuelve en coadyuvante del negocio, comprometido con la ejecución y el resultado del proyecto. Cotejando los grupos económicos beneficiarios del crédito, vemos que el BNDES y su brazo de participaciones —BNDESPAR—, viabilizan las estrategias de concentración y aglomeración de esas empresas. Ello se da por medio de capitalizaciones, patrocinio de procesos de fusiones y adquisiciones, o apoyo a la internacionalización de capitales<sup>9</sup>.

El mercado mundial articula al todo nacional, integrando/desintegrando diferentes partes del territorio al mercado-mundo; el medio ambiente se somete a la economía. En el periodo «desarrollista», las poblaciones locales eran ignoradas; ahora ellas y sus ambientes son vistos como trabas para el sistema de transportes (Acselrad, 2001). El tema central del IIRSA es que el Brasil a través de su política externa, de acción de instituciones como el BNDES, de las negociaciones comerciales firmadas con los países vecinos, trata de garantizar su hegemonía en ese proceso (Da Silva, 2004).

Se afirma que tal estrategia beneficia fundamentalmente a los segmentos insertos y capaces de competir en el mercado internacional<sup>10</sup>. En consecuencia, la visión estratégica

---

<sup>9</sup> Algunos estudios que se han dedicado a observar la red de propietarios en la estructura societaria de los grandes grupos económicos, demuestran que el BNDES, junto con los fondos de pensión de las estatales (Previ, Petros, Funcef), representan los principales eslabones que sostienen tal red: Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão, Gerdau, Ultra, Vicunha, Itaú, Bradesco, Votorantim, EBX, JBS y Perdigão, con participaciones cruzadas en diversos sectores.

<sup>10</sup> Para Carlos Lessa, el discurso sintetiza el pensamiento dominante en las formulaciones del IIRSA: es necesario ocupar espacios, explorar las riquezas disponibles, aumentar la competitividad y exportar el

a mediano y largo plazo debería, de un lado, garantizar la participación cada vez más de Sudamérica en el mercado internacional de bienes, capital y conocimiento y, de otro lado, debería tener como meta una región socialmente estable, con mejores niveles de desarrollo territorial, comprometida con la lucha para reducir la pobreza y aumentar el acceso a oportunidades de educación y empleo.

Los conceptos de cinturones de desarrollo y ecoeficiencia, que rigen los criterios que orientan la gestión ambiental del planeamiento regional, representan algún tipo de innovación conceptual en relación con la forma tradicional de abordar la problemática de integración territorial y de transportes. Los cinturones de desarrollo económico a través del continente son formados por la conexión de dos o más centros urbanos existentes y la infraestructura asociada, como puertos, terminales de carga y descarga, instalaciones de almacenamiento y manipulación, hidrovías, carreteras y ferrovías (Batista da Silva, 1997).

## II. LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO TERRITORIAL

Como se ha señalado antes, se pretende organizar el espacio sudamericano en torno a franjas multinacionales concentradoras de flujos de comercio, que convergen gradualmente para establecer un patrón mínimo común de calidad de los servicios de infraestructura en apoyo a las actividades productivas. Estas franjas se denominan Ejes de Integración y Desarrollo (EID), que constituyen los elementos fundamentales para alcanzar los objetivos del IIRSA. Los criterios utilizados en la selección de los ejes se pautan por la cobertura geográfica de las redes de infraestructura y concentraciones de población, flujos comerciales actuales y futuros, sostenibilidad ambiental y social.

Sudamérica es un territorio discontinuo con varias barreras para la comunicación y el transporte, difícil de articular y donde se pueden identificar hasta cinco áreas —llamadas enclaves discontinuos— donde se incrementa la presencia humana. La situación de aislamiento de estos territorios constituye la principal limitación para realizar el potencial de desarrollo. Es necesario comunicar estas «islas» a través de la construcción de infraestructura que las vincule y las integre. Los puentes entre esas «islas» son los EID<sup>11</sup>. Estos representan una referencia territorial para el desarrollo de Sudamérica, donde el ordenamiento y el desarrollo real del espacio sudamericano se genera en torno

---

máximo posible, con la finalidad de que los países sudamericanos puedan desarrollarse. La defensa del medio ambiente y el combate a la pobreza, aunque aparezcan como objetivos estratégicos del IIRSA, normalmente se encuentran a la zaga de la magnitud de los proyectos de infraestructura en estudio, en ejecución o ya ejecutados. Citado por Carvalho(2004).

<sup>11</sup> Se pretende facilitar el acceso a las zonas de alto potencial productivo, que se encuentran actualmente aisladas o subutilizadas debido a una deficiente dotación de servicios básicos de transporte, energía o telecomunicaciones.

a los ejes. En este tema, como en otros vinculados al territorio, existen innumerables argumentos a favor y en contra. Para algunos críticos, el IIRSA es un espacio formado por muchas disputas y controversias que muy poco tienen que ver con los declarados beneficios que traerá a los pobres, y que estaría más cercano a los intereses políticos y económicos involucrados, y al monto de recursos financieros circulantes.

Los ENID y los EID (IIRSA) son iniciativas que se complementan y se retroalimentan al compartir suposiciones y directrices similares relacionadas con la integración económica. Cada eje brasileño posee una o más extensiones internacionales<sup>12</sup>. En ambos existen convergencia y asociación de diferentes perspectivas e intereses que buscan promover en Sudamérica transformaciones sociales, políticas y tecnológicas en el sentido de la constitución de economías industriales de masa, del crecimiento económico acelerado, liderado por los sectores más dinámicos y competitivos y de una mayor integración interna de los territorios nacionales, con la incorporación de recursos naturales y de las poblaciones locales en un sistema global de producción de mercancías.

Desde el origen la naturaleza de la configuración de los ENID es ambigua, sea como eje propiamente dicho, vinculado a una vía de transporte, o como una región de planeamiento amorfa, a partir de la vaga definición de las características socioeconómicas esenciales de una parte del territorio. En el fondo, el problema muestra la dificultad para superar una visión espacial bipartita, que integre en definitiva el objeto fundamental de análisis, esto es la estrategia de desarrollo territorial. Basada en una visión logística a partir de la infraestructura de transportes y volcada especialmente para las *commodities* minerales y agroindustriales, la propuesta tiene la perspectiva de explotar las potencialidades territoriales, sugiriendo la conexión de los centros de producción con los mercados globales (Galvão y Brandão, 2000; Acselrad, 2001).

Debemos señalar el carácter político de la planificación, más precisamente de la planificación del desarrollo territorial. El argumento es el siguiente: el objetivo principal de desarrollo se relaciona con la mejora de los niveles de calidad de vida y de los padrones de consumo de la población en un determinado ámbito territorial; esto se traduce en una propuesta de transformación social. En tal sentido, lo que da inicio al proceso de planificación es el proyecto político de cambio social (Chiarella, 2010).

El modelo de gestión adoptado muestra que, a pesar de la preferencia por la visión holística y sinérgica de inversiones estructurantes, el proyecto es en verdad la unidad de administración y reflexión. El gerente de proyectos se define como actor central del proceso de ejecución, administrando recursos y asignándolos a problemas y soluciones.

---

<sup>12</sup> Otro detalle importante, revelador del protagonismo del Brasil, es el hecho que el estudio presentado por el BID en diciembre de 2000 fuera hecho a pedido del gobierno brasileño y que sea el BNDES uno de los mayores financiadores de la actuación de empresas brasileñas en para la ejecución de las obras que interesan al Brasil en los países vecinos. Se observa una clara integración entre los intereses del Gobierno, del sector financiero y de las grandes corporaciones en la creación de nuevas territorialidades.

La figura del funcionario emprendedor, responsable por atraer inversionistas para transformar una cartera de inversiones en proyectos, es un ejemplo de esta relación entre el mercado y la política. El negocio determina la acción política, el *marketing* sustituye al debate, el inversionista asume el puesto de comando. El modelo de gestión de cartera de inversiones evidencia la preocupación central con la eficiencia administrativa, teniendo como contrapartida el desdén por la perspectiva de los actores sociales (no-empresariales) que podrían dar legitimidad política a los proyectos. Los ejes deben interpretarse en la perspectiva de la posibilidad de sustento de la inversión productiva, pues si el proyecto de los ENID presupone un sustento del crecimiento económico y una persistente formación de capital, esto debe ser discutido a la luz de la inversión industrial factible y su relación con el desarrollo (Acselrad, 2001).

Los ENID representan la reanudación del papel inductor del Estado a través de una estrategia territorial; su estudio y su planeamiento habían sido tercerizados, al igual que las inversiones necesarias. Se trata de la emergencia de nuevos actores/inversionistas privados, siempre con un brazo internacional (Becker, 1999). El argumento para la definición y delimitación de un eje es la capacidad de una determinada área geográfica para generar economía de escala y servir como polo irradiador de desarrollo para otras. Así, la visión del eje incorpora una expectativa futura de producción, una proyección sobre la potencialidad de las regiones atendidas por las obras de infraestructura (Da Silva, 2004).

Para establecer los EID fueron elegidas cuatro variables que los caracterizan: la malla multimodal de transportes, la jerarquía funcional de las ciudades, la identificación de los centros dinámicos y los ecosistemas. En lo que se refiere a la malla multimodal de transportes, son consideradas todas las infraestructuras viarias existentes, lo que incluye todos los medios de transporte disponibles. En cuanto a la jerarquía de las ciudades, la variable clave es la fuerza centrípeta de los diversos centros urbanos en virtud de las facilidades económicas y sociales ofrecidas. Para los centros dinámicos, la variable central tenida en consideración fue la potencialidad de expansión económica que en ellos existe. En relación con los ecosistemas, estos fueron mapeados y analizados según sus restricciones y potencialidades (Vianna, Lócio y Sales, 2006).

El proceso integrador se inició con la definición de la forma de abordar el territorio para el planeamiento. El marco metodológico se estructuró a partir de la Metodología de Planificación Territorial Indicativa. Los países identificaron una cartera de proyectos que fueron agrupados en ejes que, en términos de valor y proyectos, no señala una tendencia de reestructuración de la matriz de transportes regional. Otro criterio empleado en la selección de los proyectos fue la influencia en la dinámica económica territorial (proyectos ancla). La similitud con la propuesta de Perroux (1964) en el sentido de los polos de desarrollo regional es muy clara. La principal diferencia radica en que, con los polos se trata de una industria motriz que genera procesos de localización en otras

industrias móviles, surgiendo un conjunto de beneficios para todas las industrias próximas a la industria motriz, vinculados a las economías de escala, economías de aglomeración, externalidades positivas, mayores flujos de información y dinamismo de las actividades económicas, sinergias, etcétera. En el planeamiento territorial indicativo, la jerarquía no se da por la industria motriz sino por otra jerarquía, vinculada a las infraestructuras de transporte, comunicaciones y energía. Se trata de construir centros de servicios logísticos —*hubs logísticos*— de apoyo a la cadena productiva y al comercio.

Myrdal (1974) y Hirschman (1973) avanzaron en el análisis sobre espacios económicos y desarrollo, especialmente en los aspectos de interacción entre regiones y naciones en diferentes estados de desarrollo. En el análisis de estos autores, la coexistencia en espacios próximos de regiones en progreso y regiones atrasadas es un dualismo más común en los países subdesarrollados. Las relaciones entre la falta de integración y el atraso económico son de influencia mutua dentro de una nación. Así, la política y el planeamiento asumen un papel fundamental para combatir las asimetrías espaciales, para ocupar y desarrollar espacios y tratar de potencializar los efectos propulsores y prevenir los mecanismos concentradores. En cuanto al planeamiento y a la coordinación centralizada de las inversiones en infraestructura, es fundamental reconocer la importancia del establecimiento de secuencias eficientes de inversiones, idea descrita por Hirschman (1973), buscando mayores sinergias y ganancias agregadas y también en la secuencia de inversiones. Así, los proyectos no deben ser priorizados según sus ganancias, separados, o sin tener en cuenta las sinergias y presiones generadas por las diferentes secuencias que pueden ser establecidas, es decir el orden de los factores altera el producto. Cuando se consideran las inversiones planificadas es pertinente establecer prioridades de manera que se potencie el mayor grado de las inversiones inducidas, tanto en actividades directamente productivas cuanto en infraestructura.

En la propuesta metodológica brasileña inicial<sup>13</sup> el aparato conceptual sugerido era más avanzado y presentaba una nítida filiación con las obras clásicas de Hirschman, Myrdal y Perroux. Se nota en la versión del estudio un reduccionismo de las ideas sobre el proceso de *unbalanced growth* de Hirschman (1973), que enfatizaba la presencia de la escasez y de diversos puntos de estrangulamiento y de otras secuencias de crecimiento no equilibrado en el curso del desarrollo y el papel de los complejos mecanismos de transmisión interregional del crecimiento. También reduce las concepciones de Myrdal (1974) sobre los efectos de la polarización en el espacio y cómo son susceptibles de ser combatidos y neutralizados por la acción de los poderes públicos con la concentración de esfuerzos e inversiones. En suma, aunque presente en la propuesta, se ha descuidado el tratamiento articulado y dinámico de las cuestiones urbanas, sociales y ambientales, con lo que se incumplen por lo menos algunos de sus designios como instrumento de

---

<sup>13</sup> Expresa en la convocatoria pública para la licitación promovida por el BNDES (1997).

planeamiento. La lógica mayor que preside esta estrategia territorial es apenas la de montar una eficiente malla logística de corredores de exportación de las producciones regionales ya existentes en cada región eje, integrándola al mercado internacional de *commodities* (Galvão y Brandão, 2000).

Para Lemos (2004), lo central de la teoría del desarrollo desigual es que las fuerzas económicas de atracción y repulsión actúan en el espacio, de forma desequilibrada, por medio de un proceso circular acumulativo. Una vez que las fuerzas de atracción favorecen una región en detrimento de otra, se establece un proceso de concentración de factores y de producción desequilibrada de bienes en el espacio, y la periferia recrea la dinámica centro-periferia: la escala de producción aglomerada, al nivel del territorio, es el factor clave de esta dinámica, pues crea retornos crecientes localizados, lo que establece una retroalimentación interna entre oferta-demanda ampliada y acumulativa.

Observamos que las facilidades de transporte y comunicación pueden generar también más acceso a la actuación de efectos concentradores y/o que drenen hacia fuera las riquezas de la región antes subutilizadas, o sin agregarles el debido valor. En este caso, serían necesarias una serie de acciones y cuidados a través de políticas públicas regionales, entre otras políticas compensatorias, de acceso favorable al financiamiento, de incentivo a la producción e inversión y a la calificación de la mano de obra. Se prioriza, en tal sentido, la combinación de favorecer y coordinar los flujos económicos con la formación de corredores de integración, bajo la lógica de la facilitación de flujos y de corredores de exportación, en la cual la óptica y la inversión pública asumen un papel central. Por eso, no se puede discutir un modelo de infraestructura separado de una concepción geopolítica y de desarrollo territorial. El sistema internacional muestra una creciente disputa por mercados, aumento de la presión competitiva por el control de recursos estratégicos a largo plazo, especialmente de fuentes energéticas, que incluyen crecientemente el agua y la biodiversidad — recursos presentes en Sudamérica—. Bajo el punto de vista de la articulación entre los objetivos geopolíticos y el papel de la infraestructura, surge la necesidad de coordinación entre los espacios de Sudamérica, construyendo un único espacio, así como el aprovechamiento de sus recursos y de su potencial geográfico en favor de la autonomía estratégica de la región. La integración es un instrumento para ocupar, desarrollar y valorizar el territorio.

La visión dominante sobre integración regional se volvió sofisticada, y pasó a incluir temas y objetivos no-económicos (instituciones, marco regulatorio, efectos polarizadores, transformación productiva, valor agregado, tecnología, infraestructura, entre otros), aunque de forma suelta y contradictoria. Sin embargo, el papel de la inversión privada es fundamental en esta perspectiva, y se hace necesario que los Estados provean un marco regulatorio satisfactorio y seguro para los inversionistas. El proceso de convergencia normativa entre los países en el ámbito de la infraestructura debería actuar en este sentido, además de garantizar el libre flujo de transporte, energía y comunicación.

Al salir de escena el Estado, se vuelven fundamentales las privatizaciones, las concesiones, las agencias reguladoras y las formas de regulación y financiamiento<sup>14</sup>.

### III. REDES Y TERRITORIO

El transporte es aquella parte del proceso de producción que prevé el traslado de mercancías y/o personas de un sitio al otro, mientras las comunicaciones transmiten a distancia un mensaje con ayuda de distintos medios de comunicación, tales como el correo, teléfono, telégrafo, radio, televisión, etc. El transporte y las comunicaciones tienen algunos rasgos en común: 1) superación de distancias; 2) estructuración de la comunicación en redes (Potrykowski y Taylor, 1984: 13).

Entendemos el territorio —en la concepción clásica de la geografía política— como un espacio donde se ejerce un poder que, actualmente, constituye un poder básicamente centralizado en el Estado (Moraes, 2003). En tal sentido, la integración territorial constituye un ejemplo claro de un proceso de ejercicio del poder en el espacio geográfico; se trata de un proceso de consolidación del poder a través de la estructuración de las redes —reales y virtuales— que se apropian de ese espacio transformándolo en territorio. En esa lógica, un territorio integrado sería aquel en el que las redes —sociales, económicas, políticas, administrativas, infraestructuras, familiares, culturales, etcétera— estén mejor estructuradas (Chiarella, 2005).

El territorio refleja el área donde se manifiesta la soberanía estatal, establecida por una determinada legislación y proveniente de una autoridad. Así, el territorio es calificado por el dominio político de una parte de la superficie terrestre en función que son entidades históricas (Da Silva, 2004), que expresan el control social del espacio por una dominación política institucionalizada. Los territorios modernos son resultado de dominios estatales, y el Estado moderno es un Estado territorial (con una base física definida). Tal base puede ser caracterizada como un «territorio usado» de acuerdo con los espacios efectivamente apropiados —así conceptualizado por Santos y Silveira (2001)— o como «fondos territoriales» (áreas de soberanía nacional aún no incorporadas al tejido del espacio productivo).

Es importante destacar la comprensión del papel de las redes dentro de la transformación de la perspectiva del Estado y de la sociedad con relación a los límites y las fronteras, sean producidas por el orden espontáneo o por el orden organizado. Cabe agregar que el empleo actual del concepto de red revela un sinnúmero de significados que constituyen un concepto polisémico y su uso es instrumentalizado de manera heurística (Machado, 1990). Su importancia radica en que constituyen una herramienta

---

<sup>14</sup> Para Harvey (1990), todo es parte de un cambio cultural por el que está pasando la sociedad actual, en el marco de un proceso de «destrucción creativa».

indispensable para comprender la relación entre el territorio y la acción a distancia. Las redes pueden ser consideradas como un medio para producir territorio. Con el auxilio del conocimiento del tipo y de la densidad de las redes se podría conocer los límites más concretos del territorio. Por tanto, la claridad y consistencia del límite fronterizo —en el sentido de la división— se diluye en función del aumento del número de redes que traspasan la frontera y la competencia entre diferentes sistemas legales y normativos, que son inducidas por los Estados y por las grandes organizaciones.

La relación entre desarrollo territorial y calidad de la infraestructura se constituye en una base de apoyo fundamental para el desarrollo de sectores y espacios económicos. Desde el punto de vista geopolítico, señalamos el papel de la infraestructura en la cohesión político-territorial y en el aprovechamiento del potencial geográfico del territorio. En consecuencia, nos valemos del concepto de elementos fijos y flujos (Santos, 1996), que permiten acciones que modifican el resultado directo o indirecto de los flujos que atraviesan o se instalan en los fijos, variando su significado y su valor.

El ideal de la mejora de la infraestructura consiste en apoyar flujos nuevos o renovados que recrean las condiciones ambientales y las condiciones sociales que se redefinen en cada lugar. En un último análisis, las infraestructuras (fijos) son la base para el intercambio (flujos) no solo de mercancías, sino también de informaciones, lo que garantizaría la sostenibilidad de cada eje.

### **Sistema urbano**

El establecimiento de ejes de articulación territorial y corredores de transporte traduce en un proceso de estructuración/reestructuración de la red urbana y sus impactos sobre el crecimiento urbano. Las ciudades sudamericanas en general presentan algunos rasgos similares: rápido aumento de la población, altos índices de concentración de renta y profundas desigualdades en las condiciones de vida de sus habitantes, entre otros. Acselrad (2001) observa que su calidad ambiental refleja la concentración social del acceso a los beneficios de la infraestructura y la distribución desigual de la exposición a los riesgos. Sin duda, los procesos que tienden a favorecer y profundizar el problema del crecimiento urbano, como las políticas de transporte de carga, se deben evaluar a la luz de lo que representan en términos de protección ambiental y consideración de las condiciones de vida de sus ciudadanos, desde un enfoque de inclusión social.

Para Lemos (2004), el rescate de lo urbano como organizador del espacio regional, puede ser hecho por la extensión de la idea de polarización de la industria motriz hacia la de centro urbano polarizador de la producción y consumo, i. e., aquel que ejerce la función de lugar central de orden superior en la red. Otra extensión sería de la empresa motriz industrial a la aglomeración industrial de un conjunto de empresas que pueden o no estar coordinadas por una empresa ancla. El ambiente regional se constituiría

por complejos productivos, generadores de economías externas de escala, a través de la interdependencia sectorial y de la complementariedad productiva de la red urbana.

Antes de realizar un análisis crítico de los resultados de la regionalización basada en ejes, cabe señalar las limitaciones de esta concepción como delimitación geográfica de una región de planeamiento. Un elemento que parece efectivamente perdido en los recortes de los ejes es el de los flujos intrarregionales que contemplan la complementariedad productiva de los polos/nodos urbanos y sus entornos como punto de partida de análisis y no como punto de llegada, resultante de los ejes de transportes. Esta concepción ha dado excesivo peso a la orientación exportadora de productos primarios y poco énfasis a la integración del mercado interno. La sustitución del concepto de polarización por el de eje privilegia la logística de transporte y sus flujos principales como el criterio básico de recorte espacial, en menoscabo de la jerarquía urbana entre el polo urbano y su entorno. El área de influencia de las ciudades entra apenas como variable dependiente y subordinada a la delimitación espacial de los ejes (Lemos, 2004; Galvão y Brandão, 2000).

En el caso específico de la regionalización a partir de los ejes, en rigor se trata de una regionalización sudamericana y, como toda regionalización, constituye un proceso arbitrario de recorte territorial que se propone con la finalidad de coadyuvar en el alcance de mejores niveles de desarrollo de determinados ámbitos territoriales. En síntesis, se puede entender la regionalización como un instrumento que sirve para modificar el orden territorial de un Estado (Boisier, 1992).

No negamos el papel de los transportes pero reconocemos que lo urbano estructura y comanda el espacio y que, de forma creciente, en él se localiza la mayor parte de la población, producción, y generación de renta y consumo. En ese sentido, los puntos de partida para la delimitación geográfica de las regiones son diferentes. En el caso de la logística de transportes, los flujos computados son los flujos de base exportadora regional de origen y destino de cargas pesadas, típicos de bases exportadoras fuertemente localizadas. En tal perspectiva, sería posible pensar diversas formas de articulación del desarrollo de la infraestructura y de políticas sectoriales regionales, en la medida que recuperemos el aspecto intrarregional del planeamiento regional y, además, incluyamos en el análisis de la competitividad de las cadenas su inmersión socioeconómica en el territorio.

Consideramos los centros urbanos como polos y/o nodos, en verdad como centros de comando y articulación del espacio y como punto de partida para pensar en la integración física, económica y social de Sudamérica. Esta dimensión se puede contemplar —para efectos de la articulación de políticas— tomando otro recorte espacial de regionalización, complementaria a los ejes, sobre la base de la idea de polos y sus regiones de influencia. Estos polos estructuran el espacio regional a partir de la función centralizadora que cumplen en la oferta de servicios especializados, consumidos por

las actividades productivas internas y por su base exportadora, que pueden abrigar de forma parcial o integral partes de cadenas productivas.

La complementariedad productiva de los polos urbanos y su entorno forman los flujos intrarregionales, cuya base son los flujos entre la base productiva y las actividades residenciales, principalmente las actividades de servicios. Para Lemos (2004), la jerarquía urbana refleja la propia jerarquía de la oferta de servicios y su interacción con las actividades exportadoras y la red de transportes a ella vinculada.

Las funciones asignadas para la Amazonía son de transformación en un corredor de mercancías tanto para dentro como para fuera de la región y su mantenimiento como exportadora de productos primarios y de energía para el exterior y para los centros económicos más dinámicos. En la Amazonía el proceso no se limita a las grandes ciudades: debe ser analizado con cuidado al reflexionar sobre lo urbano en la región para entenderse mejor la singularidad de esa dinámica. Las medidas propuestas no alteran la esencia de la estrategia en ejecución; por el contrario, la refuerzan y retroalimentan (Da Silva, 2004). A nuestro pesar, y en las condiciones actuales, reconocemos que la integración materializada por el IIRSA provocará desigualdades.

La iniciativa establece un conjunto de obras basado en un planeamiento cuya ambición es un proyecto de desarrollo<sup>15</sup>. Por momentos recordamos imágenes que reflejan visiones que se remontan a los años setenta y ochenta, cuando se argumentaba que había en la Amazonía un «enorme vacío» de ocupación humana y que era necesario «integrar para no entregar». Hoy se habla de la amorfa estructura urbana de esa región, de «vacíos a urbanizar» conectados a los bienes y servicios necesarios para la mejora de la calidad de vida y a una red de ciudades que den capacidad y acceso a escuelas, universidades, empleo y renta de mayor valor<sup>16</sup>.

Parte importante del futuro de la Amazonía se definirá a partir de políticas relacionadas a los ejes (Da Silva, 2004). La selección de obras de infraestructura como estrategia reitera el padrón concentrado de la vida regional, donde los EID atraen inversiones y migrantes, e intensifican la presión sobre el bosque.

No hay ninguna receta que garantice el éxito en materia de desarrollo. Pero si hay por lo menos dos afirmaciones ciertas: si el desarrollo se encuentra en nuestro futuro, no será con las ideas del pasado que lo alcanzaremos; si el desarrollo es un producto de la propia comunidad, no serán otros sino sus propios miembros quienes lo construyan (Boisier, 1992: 89).

---

<sup>15</sup> El diseño orientado hacia fuera de los EID directamente influenciado por el regionalismo abierto y por la lógica geoeconómica de facilitación de flujos enfoca la priorización de la concepción de corredores de exportación.

<sup>16</sup> Como señaló Bertha Becker (1982): «O que eu vejo é se a gente espreme essa leitura, é um significado econômico de crescimento acelerado, de comércio externo e interno e de atração de investimentos; é mercado, indiscutivelmente, a tônica da integração».

Los EID también abren oportunidades económicas para la población, donde el éxito de la estrategia dependerá de políticas y medidas integradas que consideren las lecciones del pasado y el actual contexto. En el caso brasileño, el patrón de ocupación amazónica se ha tratado de pequeños productores que utilizan técnicas de corte y quema concentrados a lo largo de las carreteras; las actividades agropecuarias se desarrollan próximas a los centros urbanos en regiones remotas atravesadas por carreteras, transformando gran parte de los trabajadores rurales en habitantes de las periferias urbanas. Se señalaban problemas en actividades inducidas por los ejes pecuario, minero, extractivo y de la agricultura<sup>17</sup>.

En ese contexto, emerge un tema ampliamente debatido en los últimos tiempos entre los geógrafos: la relación entre los procesos y elementos que estructuran el espacio urbano y aquellos que lo hacen en ámbito territorial. Esta cuestión suscita otra más amplia y general: la relación entre proceso de urbanización capitalista, desarrollo territorial y medio ambiente. El problema de la relación entre esos procesos presenta aún dos aspectos distintos. Por un lado, la estructuración de ambos espacios forma parte de un único proceso de urbanización capitalista mundial; y, por otro lado, la consideración del núcleo urbano como fundamental para el desarrollo del territorio (Chiarella, 2005: 75).

Las teorías del desarrollo asociadas a los transportes han revelado que, en general, si no hay un planeamiento adecuado, el crecimiento económico tiende a concentrarse en los puntos extremos del eje, y permanecen las áreas a lo largo del mismo sin el dinamismo esperado. Es necesario considerar las prioridades para la articulación del planeamiento de la infraestructura con las condiciones de producción y los asentamientos humanos; la integración de políticas públicas para generar las sinergias; la mejora de la malla vecinal y la extensión de las redes de energía y comunicación. Se deben incorporar los núcleos urbanos como soporte de la integración en la medida que son la sede de múltiples flujos que garantizan la circulación y la integración a través de sus servicios. Constituyen puntos de apoyo de la descentralización política, son elementos estabilizadores del poblamiento ya que pueden contener la emigración rural facilitando el acceso a los servicios.

En consecuencia, la integración territorial hacia adentro, de un determinado ámbito, o hacia afuera, con relación a otros ámbitos, ambos necesitan del nodo, que es lugar en donde se juntan todas aquellas redes y desde donde nacen o salen los flujos. Estos nodos en el territorio lo constituyen los núcleos urbanos, lugares desde donde se expande la acción de poder del Estado sobre el espacio geográfico (Chiarella, 2010: 88).

---

<sup>17</sup> Tampoco se considera la agricultura como una actividad de riesgo; esto muestra el carácter genérico de los estudios, que no contemplan la existencia de varios modelos de agricultura en la región amazónica, de la pequeña agricultura familiar al monocultivo altamente mecanizado, cada cual poseyendo impactos potenciales completamente diversos.

#### IV. REFLEXIONES FINALES

El protagonismo del Brasil<sup>18</sup> en el escenario de la integración sudamericana no es de hoy; se remonta al inicio de los años noventa, cuando se propuso la noción de ejes de integración y desarrollo la que ha acompañado la acción gubernamental desde entonces, ya sea en su diplomacia externa y en las acciones de cooperación intergubernamental, sea en el financiamiento de los servicios de ingeniería de empresas estatales, mixtas y privadas en los países vecinos a través del BNDES. En estos existió una tendencia a superar perspectivas aislacionistas para formular políticas territoriales integracionistas, a través de una estrategia común.

Se debe estrechar el contacto entre las diferentes áreas de la sociedad civil organizada para comprender en una escala mayor el proceso de integración territorial. Son necesarios los análisis críticos a partir de la perspectiva de la sostenibilidad social, ambiental y cultural que promuevan el intercambio de conocimiento e información sobre la gestión política y financiera de esa integración. También deben ejecutarse programas de sensibilización de actores para que influyan de forma organizada en los espacios de decisión sobre las políticas y proyectos de integración.

El IIRSA no establece un modo eficiente, dinámico, sinérgico e inductor de transformación en la actividad directamente productiva y en los territorios menos desarrollados. Por el contrario, refuerza la especialización productiva y comercial de los países de la región basada en la producción de *commodities*, dependiente de la demanda externa, de bajo valor agregado que favorece a los países desarrollados que a ellas tendrán acceso y a sus empresas, generando riquezas y empleos fuera de la región. Las asimetrías espaciales y el desarrollo económico, la subutilización y fragmentación de los espacios, la coexistencia de un gran potencial con subutilización de recursos estratégicos, combinados con una inserción política y económica subordinada, dejan vulnerable a la región frente a las acciones de control directo e indirecto de potencias externas<sup>19</sup>.

Si queremos implementar un proceso de integración para el desarrollo territorial sudamericano debemos planificar e integrar acciones, induciendo el desarrollo

---

<sup>18</sup> Cabe señalar que el Brasil, en términos económicos, concentra más de la mitad del PBI regional además de tener una industria más diversificada y significativamente mayor que la de los demás países. Las dimensiones relativas brasileñas y las asimetrías comerciales en favor del país, refuerzan el temor de pretensiones imperialistas regionales. Estas asimetrías revelan un gran potencial y oportunidad para que el Brasil ejerza el liderazgo del crecimiento regional a través del dinamismo de su mercado interno.

<sup>19</sup> Es difícil encaminar un proyecto de integración político-estratégico bajo la lógica del regionalismo abierto, con menor capacidad e influencia de los Estados y mayor papel dado al mercado y al sector privado. La capacidad del Estado de implementar proyectos con amplia aceptación y sentimiento de pertenencia de la sociedad se vuelve así en un factor fundamental.

en territorios aislados y/o menos desarrollados, integrando espacios y mercados ya desarrollados, irrigando económicamente los espacios desarrollados ya saturados.

La proximidad geográfica entre países no constituye razón suficiente para la integración; para que esta tenga sentido es necesario que los países compartan un proyecto común de organización político-territorial y proyección geopolítica, industrialización e inserción económica y política estratégica en el sistema internacional. La cuestión va más allá de simplemente construir una infraestructura para aprovechar las complementariedades de recursos y ventajas comparativas entre las economías nacionales en un área de libre comercio regional, así como crear facilidades para aumentar el flujo regional de bienes, recursos, personas e ideas.

La cuestión regional en América Latina es, entonces, la cuestión de las formas espaciales contradictorias resultantes de la organización y reorganización territorial de los procesos sociales dominados por las relaciones capitalistas. Procesos de reproducción y dominación, cuyos ámbitos a su vez pueden entrar en contradicción con los requerimientos del desarrollo capitalista (Coraggio, 1989: 96).

La construcción de un nuevo paradigma de desarrollo territorial que garantice la calidad de vida de las poblaciones, al mismo tiempo que conserve la socio biodiversidad constituye un desafío importante para Sudamérica. Un elemento fundamental para ello se refiere a la «construcción de identidad». En último análisis, se trata de un tema de planeamiento, no de cualquier planeamiento sino de planeamiento del desarrollo territorial. El enfoque vertical del planeamiento sectorial fue privilegiado en los modelos utilizados durante los últimos años, generando con eso un conjunto de problemas que se expresan, además, en conflictos territoriales. Resultaron de la falta de articulación y coordinación entre sectores, de la carencia en la construcción de consensos en torno de la ejecución de proyectos de inversión que impactan el territorio, y la falta de estudios más rigurosos en temas de inclusión social y en materia ambiental.

Es necesario contar con una herramienta que oriente la acción del Estado y que integre acciones vinculadas a los sectores populares y al sector privado. Urgen nuevos enfoques y perspectivas. En tal sentido, el problema central del IIRSA resulta del enfoque sectorial utilizado en su formulación, repitiendo, en otra escala, modelos que no ofrecieron resultados alentadores.

Debemos ampliar nuestra perspectiva y formular una propuesta con visión territorial. Variable, esta, que es integradora por excelencia y permite una mejor aproximación a la población a través de nuevas formas y escalas de abordaje a los problemas y sus soluciones. Se trata de un tipo de enfoque que por su propia naturaleza es inclusivo: hablamos de un Plan Sudamericano de Desarrollo Territorial. En ese sentido, se trata de la reformulación de la VESA, con el fin de anticiparnos con medidas claras y concretas al surgimiento de futuros conflictos sociales en el territorio.

El papel del BNDES en la región se orientó a viabilizar la estructuración de corredores de exportación y a la expansión de la base territorial del Brasil para la exploración de recursos naturales, contando para eso con inversiones de empresas brasileñas que actúan en los países vecinos como exploradoras de recursos naturales y humanos. Los ejes focalizan la competitividad externa regional y no la generación de interdependencia entre los países. Consideramos que el IIRSA, perfeccionado, puede constituirse en una de las alternativas más auspiciosas en términos de desarrollo territorial frente a las inconsistencias prácticas y metodológicas del planeamiento sectorial, siendo necesario identificar y establecer el papel de los territorios para aprovechar las oportunidades generadas.

Otro problema del proyecto radica en la hipótesis de que la parte dominante de las inversiones será financiada por el sector privado. Ya que la parte de inversión del sector público será pequeña, se recurre al *project finance* como instrumento financiero que prevé la repartición de los riesgos por medio de sociedades de propósitos específicos que desvinculen el riesgo-negocio del riesgo-empresa. La cuestión central es hacer que el gobierno pase de una situación de proveedor de recursos públicos a la de movilizador de recursos privados, ofreciendo incentivos y complementaciones de garantías a los inversionistas privados protagonistas del *project finance*. La dificultad de este tipo de ingeniería financiera es que el sector privado solo tenderá a participar si tiene confianza en el sector público (Acsehrad, 2001). Debemos mejorar la articulación del desarrollo industrial con el desarrollo territorial a través de una política industrial que otorgue mayor sustento a los ejes, ya que estos dependen de las inversiones privadas.

Pensar las políticas de articulación territorial desde la óptica de la democracia y de la sostenibilidad significa reconocer que los recursos territoriales son disputados por distintos proyectos, quienes les atribuyen sentidos propiamente utilitarios, pero también sentidos simbólicos relativos a prácticas culturales más amplias que sobrepasan el campo de la producción material de la existencia de las sociedades. Los diferentes grupos socioculturales integran así el mundo material a sus diferentes proyectos y sentidos. Como un complejo caleidoscopio, el territorio sudamericano se compone de la superposición de los múltiples territorios concebidos, diseñados y experimentados por la diversidad de actores que integran la trama social. El desarrollo sudamericano debe ser expresión de la diversidad de lecturas cuya consideración se enfrenta al proceso de homogeneización social que transforma los recursos materiales en mercancías y subordina las diferentes formas socioculturales a la dinámica del mercado. Frente al territorio del mercado, un otro territorio se delinea a través de las luchas sociales.

El modelo de desarrollo dominante ha recibido varias críticas que agrupamos en tres frentes de manifestación social: a) regiones de frontera de expansión del capitalismo, destinadas a la producción de materias primas y *commodities*, donde hay resistencia de actores sociales ligados a las actividades extractivas y a la agricultura, organizados para

defender sus formas tradicionales de trabajo ante el avance de la especulación de la tierra, las monoculturas o grandes proyectos eléctricos y mineros, b) áreas deprimidas, abandonadas por las políticas de desarrollo, con trabajadores ligados a la agricultura familiar que presionan a los gobiernos para obtener crédito rural, y; c) áreas de concentración del proceso de modernización, donde se desarrollan luchas por cambios de los modelos de desarrollo urbano, industrial y agrícola, con expansión de servicios y una agricultura con menos insumos químicos y mecanización (Acselrad, 2001).

En la iniciativa IIRSA la propuesta relativa a la infraestructura en carreteras no parece ser la más adecuada ya que no se articula con una propuesta de desarrollo territorial consensuada ex-ante la construcción de las infraestructuras. Además, los planes de desarrollo territorial de los países sudamericanos o no existen o no están articulados entre sí. Entre otros temas que merecen ser evaluados podemos señalar la metodología empleada para la identificación de proyectos, denominada Metodología de Planificación Territorial Indicativa, la misma que no tiene un enfoque realmente territorial, dado que no aborda el tema urbano en su propuesta; la identificación y estructuración de un sistema urbano sudamericano que sirva de sustrato a la propuesta de los proyectos de infraestructura de transportes y de apoyo logístico a la cadena productiva y, finalmente, los movimientos migratorios poblacionales, así como los impactos sociales, económicos y ambientales.

Los flujos tienen un origen y un destino, y es allí donde se concentran población, actividades y poder: las ciudades. La creciente internacionalización incorpora nuevos territorios a los sistemas económicos y políticos ya consolidados, pero al mismo tiempo genera unos nuevos procesos de desequilibrio entre las partes del territorio que reciben esos flujos y las restantes (Borja y Castells, 1992: 317).

La estrategia de aproximación al territorio desde una perspectiva sudamericana, debe considerar el papel y jerarquía de los diferentes centros urbanos —impactados por las infraestructuras de transportes propuestas en el marco del IIRSA— vistos como partes de un sistema, así como el volumen de inversiones necesarias para adecuar el sistema urbano a la nueva realidad. Entonces podremos hablar de una red a nivel sudamericano y de la transformación del espacio en territorio.

Existen otros temas que, aunque escapan a los propósitos del presente texto, deberían ser profundizados en el análisis y se refieren al impacto social del proceso de integración. ¿Cómo impactará el proceso de integración en las estructuras sociales y de poder que existen en el territorio sudamericano? ¿Cuáles serán los nuevos lazos de sociabilidad y solidaridad que pueden surgir de este proyecto común? ¿Cómo se garantizará la justa distribución de la riqueza generada de forma que se minimicen los efectos de procesos de marginalización y exclusión social? ¿Cómo se afectarán los sentimientos de identidad, pertenencia y territorialidad? (véase Chiarella, 2005).

En el caso peruano cabe responder a, por lo menos, tres interrogantes: ¿ha contribuido la iniciativa al proceso de integración? Sabemos que el espacio se transforma en territorio a través de las redes; en consecuencia, las infraestructuras de transporte se estructuran en redes permitiendo mayor accesibilidad a los territorios, y al mercado en particular. En tal sentido, los territorios integrados son los territorios más densos en términos de redes. En ese orden de ideas es posible comprobar que los ejes han otorgado mayor integración y competitividad al territorio que atraviesan.

¿Cuáles son los principales impactos que se han generado? Entre los impactos positivos se debe mencionar la generación de empleo, el incremento en los flujos de productos y personas, así como del turismo, la disminución de los tiempos de traslado que repercute directamente en los costos de producción, el estímulo a la actividad económica, el acceso a mercados con precios más competitivos. Entre los impactos negativos destacan la depredación de recursos naturales, como la tala de bosques y la minería ilegal, la expropiación de tierras, que se hizo sin el debido saneamiento y que no se pagaron en su totalidad, lo que ha generado la emergencia de conflictos sociales, contrabando —que se confirma con el pesaje de los camiones—, inadecuada ubicación de peajes, así como un mal diseño del proyecto.

En IIRSA Norte también surgieron conflictos sociales debido a la expropiación de tierras comunales y privadas para áreas auxiliares (campamentos, depósitos, etcétera); la infraestructura se construyó sobre terrenos inestables, lo que hizo necesaria la ejecución de obras adicionales, generando sobrecostos, crecimiento urbano inorgánico, etcétera.

¿Qué medidas deberían ser tomadas en cuenta para la incorporación de los centros urbanos en el marco del IIRSA? Mejorar la Metodología de Planificación Territorial Indicativa, incluyendo herramientas de gestión y, compatibilizando la iniciativa con los planes nacionales de desarrollo territorial que incorporen la temática urbana desde la doble perspectiva del sistema urbano sudamericano y de los diferentes sistemas urbanos.

Aún debemos mencionar la importancia de las relaciones y los lazos sociales establecidos que son, ciertamente, el bien más valioso que tienen las sociedades humanas. En ese sentido consideramos que es necesario dar un énfasis especial a la creación de tejidos especialmente proyectados para estimular y nutrir los lazos sociales y para favorecer la interacción directa entre las personas. Tales ambientes deben propiciar el desenvolvimiento de comunidades equilibradas con un desarrollado sentido de pertenencia al grupo y al lugar. Este sentimiento que se traduce en identidad urbana es fundamental para la sustentabilidad a largo plazo de los centros urbanos. La posibilidad de alcanzar la paz social se apoya justamente en los lazos que, progresivamente, se establecen entre segmentos vecinos a lo largo del tiempo (Chiarella, 2005a: 84).

## REFERENCIAS

- Acselrad, Henri (2001). *Eixos de articulação territorial e sustentabilidade do Desenvolvimento no Brasil*. Rio de Janeiro: Projeto Sustentável e Democrático: Fase (Série Cadernos Temáticos, 10).
- Batista da Silva, Eliezer (1977). *Infra-estrutura para o desenvolvimento sustentado e a integração da América do Sul*. Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura.
- Becker. K Bertha (1999). Os eixos de integração e desenvolvimento e a Amazônia. *Revista Território*, IV(6), 29-42.
- Becker. K. Bertha (1982). *Geopolítica da Amazônia: anova fronteira de recursos*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Boisier, Sergio (1992). *El difícil arte de hacer región: las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional (problemas, conceptos y métodos)*. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Fray Bartolomé de las Casas.
- Boisier, Sergio (1997). *El vuelo de una cometa: una metáfora para una teoría del desarrollo territorial*. Chile: ILPES/CEPAL.
- Borja, Jordi y Manuel Castells (1992). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Chiarella Quinhoes, Roberto (2002). Reflexiones sobre el desarrollo sostenible. *Espacio y Desarrollo*, 14: 5-27.
- Chiarella Quinhoes, Roberto (2005). ¿Conurbación o ciudad internacional? Gestión urbana e impactos en el territorio. Iñapari – Assis Brasil – Bolpebra. *Espacio y Desarrollo*, 17, 69-88.
- Chiarella Quinhoes, Roberto (2010). Planificación del desarrollo territorial: algunas precisiones. *Espacio y Desarrollo*, 22, 77-102.
- Coraggio, José Luis (1989). *La cuestión regional en América Latina*. Quito: Ciudad.
- Da Silva, José Guilherme Carvalho (2004). A integração sul-americana e o Brasil: o protagonismo brasileiro na implementação da IIRSA. Belém. [http://www.comova.org.br/teses\\_dissertacoes\\_monografias/Monografia\\_Guilherme.pdf](http://www.comova.org.br/teses_dissertacoes_monografias/Monografia_Guilherme.pdf)
- Egler, Cláudio (1999). *Eixos nacionais de integração e desenvolvimento: prováveis impactos ambientais*. Rio de Janeiro: CREA.
- Galvão, Antonio Carlos F. y Carlos Antonio Brandão (2001). «Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos «eixos de integração e desenvolvimento». En Seminário Nacional Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões. Campinas: ANPUR.
- GEIPOP (Empresa Brasileira de Planejamento e Transportes) (1995). «Corredores de Transporte. Proposta de ações para adequação da infraestrutura e para racionalização do transporte de granéis agrícolas». Brasília.
- GEIPOP (Empresa Brasileira de Planejamento e Transportes) (1999). «Análise ambiental estratégicos Eixos de Desenvolvimento da Amazônia». Brasília.
- Harvey, David (1990). *La condición de la posmodernidad: investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu.

- Hirschman, Albert (1973). Transmisión interregional e internacional del crecimiento económico. En Albert Hirschman. *La estrategia del desarrollo económico* (pp. 184-200). Tercera reimp. México: Fondo de Cultura Económica.
- Holland, Stuart (1987). Más allá de la planificación indicativa. *Revista de la CEPAL*, 31, 79-93.
- Lemos, Mauro Borges (2004). *Diretrizes para formulação de políticas de desenvolvimento regional e de ordenação do território brasileiro*. Belo Horizonte: CEDEPLAR (Relatório: análise da experiência brasileira recente).
- Machado, Lía Osório (1990). Urbanização e migração da Amazônia legal: sugestão para uma abordagem geopolítica. En B. Becker, M. Miranda, L. Machado (eds.), *Fronteira amazônica. Questões sobre a gestão do território* (pp. 107-113). Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- Moraes, Antonio Carlos Robert (2003). «Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional». Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília, 13-14 de novembro, pp. 43-47.
- Myrdal, Gunnar (1974). El principio de la causación circular y acumulativa. En Gunnar Myrdal. *Teoría económica y regiones subdesarrolladas* (pp. 22-32). México: Fondo de Cultura Económica.
- Perroux, François (1964). Los polos de crecimiento. En François Perroux, *La economía del siglo XX* (pp. 154-198). Barcelona: Ariel.
- Potrykowski, Marek y Zbigniew Taylor (1984). *Geografía del transporte*. Barcelona: Ariel.
- Santos, Milton (1996). *A natureza do espaço*. São Paulo: Hucitec.
- Santos, Milton y M. L. Silveira (2001). *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Río de Janeiro: Record.
- Silveira, José Paulo y Ariel Garces (2002). Gestão pública orientada para resultados no Brasil. *RSP*, 53(4), 53-77.
- Vainer, Carlos B. (2007). Recursos hidráulicos: questões sociais e ambientais. *Estudos Avançados*, 21(59), 119-137.
- Verdum, Ricardo (2007). Infra-estrutura e políticas territoriais do Brasil no contexto da integração sul. *Adital. Notícias da América Latina e Caribe*. <http://www.adital.com.br/site/noticia2.asp?lang=PT&cod=30754>
- Vianna, Pedro Jorge Ramos, Aprigio Botelho Lócio, Raquel da Silva Sales (2006). «Os eixos de integração nacional e a integração da infra-estrutura sul-americana». Fortaleza (Nota Técnica 16).