

eBook

DESARROLLO REGIONAL EN PERSPECTIVAS COMPARADAS

Coordinadores:

Alex Pizzio

Adolfo Sánchez Almanza

Waldecy Rodrigues

LOS CASOS DE BRASIL Y MÉXICO



VERBENA
EDITORA

DESARROLLO REGIONAL EN PERSPECTIVAS COMPARADAS



Coordinadores

Alex Pizzio

Adolfo Sánchez Almanza

Waldecy Rodrigues

LOS CASOS DE BRASIL Y MÉXICO



VERBENA
EDITORIA

Copyright © 2020 by Alex Pizzio, Adolfo Sánchez Almanza & Waldecy Rodrigues

Os direitos de todos os textos contidos neste livro eletrônico são reservados a seu autor ou autora, e estão registra-dos e protegidos pelas leis do direito autoral. Esta é uma edição eletrônica (e-book) comercial. Este livro eletrônico não pode ser impresso.

VERBENA EDITORA

Preparação dos originais: Verbena Editora

Revisão: Fabiano Cardoso

Projeto gráfico e diagramação: Eloisa de Moura Alves

Conversão para ebook: SCALT Soluções Editoriais

Editores:

Arno Vogel

Benicio Schmidt Fabiano Cardoso

Conselho Editorial:

Santiago Alvarez (Argentina)

Geniberto Paiva Campos

Arnaldo Brandão

Lia Zanotta Machado

Paulo Baía

Carlos Alves Müller

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

D441

Desarrollo regional en perspectivas comparadas: los casos de Brasil y México / Coord. por Alex Pizzio, Adolfo Sánchez Almanza e Waldecy Rodrigues. -- Brasília : Verbena Editora, 2020.

ISBN: 978-65-86677-00-3;

e-book

1. Desenvolvimento regional. 2. Geografia.
3. Política. 4. Perspectiva comparada - Brasil.
5. Perspectiva comparada - México. I. Título.

CDD
338.981

VERBENA
EDITORA

Direitos desta edição reservados para
VERBENA EDITORA LTDA
Rua 13, Travessa 04, Chácara 01
Núcleo Rural Lago Oeste (Sobradinho)
Brasília-DF – CEP: 73.100-390
(61) 9-8287-3415



CONTENIDO

Presentación

Cassio Luiselli Fernández

El problema regional brasileño: una evaluación de la política nacional de desarrollo regional

Jandir Ferrera de Lima

La concepción del desarrollo y las políticas culturales: del modelo de oferta a la elección de modelos

José Rogério Lopes

El Noreste brasileño al comienzo del siglo xxi: polarización y resistencia

José Luciano Albino Barbosa

Reflexiones sobre la planificación espacial: un centro norte policéntrico brasileño

Thiago José Arruda Oliveira , Waldecy Rodrigues y Alex Pizzio 9

El enfoque territorial y su vigencia para el desarrollo rural en el Brasil ¿Hacia una tercera generación de políticas públicas?

Mireya E Valencia y Arilson Favareto

Neoextractivismo en la minería y lugares de resistencia en Brasil

Edna Ramos de Castro

La cuestión regional en México: diagnóstico y propuestas de estrategia

Adolfo Sánchez Almanza

Megalópolis del Valle de México, desafíos en el espacio de las interacciones metro-politana

Roberto Eibenschutz Hartman y Ligia González García de Alba

La región norte de México y el espacio transfronterizo con Estados Unidos de América

José Gasca Zamora

La perspectiva de los diagnósticos elaborados para el Sur Sureste de México: ras-gos y comentarios críticos

*Federico Morales Barragán, Héctor Ferreira Dimenstein y Guillermo Woo
Gómez*

**La Región Centro Occidente de México, un modelo gravitacional para
las zonas me-tropolitanas**

Francisco Alejandro Ramírez Gómez



Presentación

Cassio Luiselli Fernández¹

1. Investigador Asociado del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la Universidad Nacional Aut3-noma de M3xico.

Esta colección de ensayos representa una notable adición a la creciente y estimulante corriente de estudios comparados entre Brasil y México. No se trata de algo nuevo, pero sí de un fenómeno en claro y saludable crecimiento. Resulta importante y esclarecedor comparar la problemática y las circunstancias de los dos países mayores de América Latina, tanto en términos de población, economía y presencia global.

En efecto, la población y economía combinado de los dos países, representan casi el 60% de la población y una proporción algo mayor del PIB regional. Solo Brasil y México poseen en América Latina, capacidades industriales de clase mundial y la “presencia global” de los mismos, medida en términos de dimensión económica, capacidad militar y “*poder suave*”² los coloca muy por encima del resto de Latinoamérica³. Ambos, con Argentina, conforman el grupo G-20, conformado por las mayores economías del mundo. Sus territorios, son vastos y de enorme biodiversidad, Brasil es enorme un “*país continente*”, el quinto del mundo en extensión y México, ocupa el tercer lugar entre los grandes países latinoamericanos, después del propio Brasil y de Argentina. Se trata también de países relativamente jóvenes, pero ya en avanzada transición demográfica, prevalentemente urbanos y, también muy desiguales, con áreas de enorme rezago social y pobreza.

Brasil y México son, entre sí, importantes socios comerciales, con algo más de diez mil millones de dólares de comercio bilateral, importante, pero muy por debajo de su potencial. Por último, son países amigos con relaciones diplomáticas casi bicentenarios, pero de tenue interacción: “amigos distantes”. Vale pues decir que estamos tan cerca y al mismo tiempo tan lejos.

Geográficamente, Brasil y México ocupan lugares extremos en América Latina: Mientras México, con forma de triángulo invertido en un eje en dirección a Noroccidente, es el país latinoamericano más septentrional y parte del subcontinente norteamericano; Brasil es un enorme país que ocupa, con mucho, la mayor superficie americana del Atlántico Sur. Si bien sus mayores centros de población están alejados entre sí, algunos de sus respectivos territorios, no lo están tanto: el oriente de la península de Yucatán, por ejemplo, está más cercana de la parte norte de la cuenca

amazónica que el mismo sur de Brasil (Río Grande do Sul); quizá resulte para algunos sorprendente, saber que Cancún está más cerca de Manaus, que éste de Porto Alegre, por ejemplo. Mientras México está separado de América del Sur, por el istmo centroamericano y las selvas impenetrables del Darién y el Chocó; Brasil encuentra en las cordilleras andinas un formidable obstáculo natural en sus conexiones y acceso al pacífico.

Las comunicaciones e interconexión de amplias regiones al interior de Brasil o de México, son incipientes en muchos casos, como puede apreciarse en los trabajos de este libro; pero más aún, las grandes sub regiones de América Latina están todavía lejos de estar conectadas. Los esfuerzos de Brasil (vía el FOCEM de Mercosur y también con el IIRSA, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana) y de México (vía el Proyecto Mesoamérica) han sido esfuerzos pioneros, pero francamente limitados tanto en recursos financieros y proyectos de infraestructura, como verdadero apoyo e impulso político. Hay, es cierto, proyectos en Sudamérica para interconectar la vertiente atlántica de Sudamérica, sobre todo el Brasil, con los países andinos, pero son, de nuevo, incipientes y de escaso alcance. Todo esto limita, no solo el desarrollo de los estados nacionales, sino del conjunto de América Latina. Pensar, por ejemplo, en los proyectos de gran porte e impacto como la llamada nueva Ruta de la Seda en china, o “*La Franja y la Ruta*” (BRI, por sus siglas en inglés) o, más cercano a nuestras áreas, la ambiciosa ampliación del Canal de Panamá y el exitoso posicionamiento de ese pequeño país, como un *hub* marítimo y ahora también aéreo para las américas y el mundo. Brasil y México, sobre todo por su dimensión económica y política, pueden impulsar una mayor conectividad entre las grandes regiones de Latinoamérica. Como hemos dicho, la BRI⁴ impulsada por China y a la cual se han adherido muchos otros países, entraña enormes obras de infraestructura que reconfigurarán de modo profunda a Eurasia, conectando muy eficazmente y por varias maneras – aérea, terrestre y marítima – Asia con Europa. Algo similar, si bien quizá más modesto, se requiere para América Latina y solo Brasil y México podrían impulsarlo.

En este marco general, se inscriben los trabajos analíticos que comprenden esta colección de ensayos que aspiran a acercarnos un poco más y, sobre todo, entender mejor nuestras experiencias regionales que

comparten algunas de sus principales características. El camino a nuestra integración pasa por la de nuestras grandes regiones.

Es así, que Este libro tiene una marcada vocación de análisis territorial o, si se quiere más precisión, un enfoque de desarrollo regional. De sus ensayos se pueden derivar comparaciones importantes e indicios analíticos, para profundizar o extender en el futuro el campo de la investigación binacional comparada. No es para menos, tanto México como Brasil, tienen profundas desigualdades regionales y también una enorme y rica variedad de biomas y regiones. Por ejemplo, México, tiene un gran desafío en la integración territorial y desarrollo regional de su región Sur-Sureste; y algo semejante ocurre en Brasil con regiones del Norte y Nordeste. Ambos pueden aprender mutuamente de aciertos y errores cometidos en el proceso de intentar el desarrollo de sus regiones más atrasadas. Nada como el análisis comparado, para aprender de las fallas y emular los éxitos.

No es que sus geografías se asemejen demasiado – sin bien ambas se encuentran mayoritariamente dentro de los trópicos latinoamericanos – sino que su diversidad, riqueza biótica y problemática socioeconómica, hace muy útil y rica la comparación entre ambos. En este sentido, nos referimos no solo al muy variado y biodiverso medio natural: bosques, selvas, sabanas y desiertos, etc. sino también al medio urbano: ambos países son ya marcadamente urbanos, con alrededor del 80% de la población en ciudades de todo tamaño; los dos países alojan las mayores megalópolis de América: La zona Metropolitana de la Ciudad de México y la Región Metropolitana de Sao Paulo, con sus enormes y semejantes contrastes de modernidad, opulencia y pobreza. Hay mucho pues que ganar del análisis comparado de nuestras geografías, regiones y de nuestro gran número y diversidad de ciudades, de los más variados tamaños.

Los ensayos

Los trabajos que conforman este libro, procuran reflejar circunstancias y problemáticas regionales y territoriales en ambos países, misma que demuestran tanto claras diferencias como notables semejanzas. Los trabajos relativos a Brasil, empiezan con un ensayo sobre “El Problema Regional de

Brasil: una evaluación de la política nacional de desarrollo regional” al de Jandir Ferrera de Lima y corresponde, en modo general, en la sección sobre México, al de Adolfo Sánchez Almanza, “*La Cuestión Regional de México. Diagnóstico y propuestas de estrategia*” Por su naturaleza más general y más proclive a comparaciones, conviene mencionarlos en primer lugar y de modo conjunto. En ambos casos, en los ensayos se destacan las enormes disparidades regionales que, si bien vienen de larga data, siguen todavía marcando y frenando el desarrollo económico en extensos territorios de ambos países.

En el trabajo de Brasil (Jandir Ferrera de Lima) utiliza los marcos teóricos del “*Centro-Periferia*” y el de la “causación circular y acumulativa” para explicar, con visión histórica, la conformación actual del predominio territorial del sudeste y particularmente, de la ciudad de Sao Paulo y su región. El poblamiento de Brasil y su desarrollo fue por largo tiempo cercano a sus costas – al pie de su gran escarpamiento – y de ahí, lentamente, se propagó hacia el interior. De manera sintética, se puede afirmar que se pasó de una economía de enclave a una preponderantemente volcada a un mercado interno en gran expansión. Se trató de un largo proceso histórico, donde es el Nordeste, Salvador de Bahía quien inicia el poblamiento y el desarrollo del Brasil colonial, con el dominio de la plantación, hasta la metropolización y grandes centros urbanos sobre todo en el sur de Brasil. Sao Paulo, la otra gran megalópolis latinoamericana pasa a ejercer un rol preponderante, como lo tiene en México la Ciudad de México y su zona metropolitana. El análisis histórico, permite conocer con claridad los cambios en la política en las diferentes etapas históricas. El autor (Jandir Ferrera de Lima) pone en evidencia cambios importantes en las políticas de desarrollo regional: se fue pasando del fomento generalizado y la política de priorizar la integración del territorio nacional, con todo y sus grandes disparidades, con énfasis en grandes infraestructuras a una mayor atención a las regiones per se y su desarrollo. A partir de la década de los años noventa y sobre todo en el Siglo XXI, con las propuestas de una Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR) se da más voz y atiende de “abajo hacia arriba” las necesidades de las distintas regiones y localidades.

El amplio ensayo de Adolfo Sánchez Almanza, “*La cuestión regional en México. Diagnóstico y propuestas de estrategia*”, corresponde por su visión de conjunto al ensayo anterior sobre Brasil de Jandir Ferrera de Lima, pero también representa un marco general para los demás ensayos de autores mexicanos. El autor también aborda el tema a partir desde una perspectiva teórica que incluye una visión histórica de la evolución en la ocupación y usos del territorio. A partir del siglo XX su análisis es más preciso y analiza su influencia regional, sobre todo en referencia al proceso de urbanización-metropolización y la desigualdad territorial: Así, aborda el modelo primario exportador de 1900 a 1940; luego el relativo a la sustitución de importaciones (1941-1984) que coincide con una enorme expansión urbana y un modelo agrícola cerrado. Esta época y el propio modelo de industrialización sustitutiva, es muy coincidente con el caso de Brasil. Modelo que termina en el caso de ambos países y prácticamente en toda América Latina, con la crisis de la deuda y la “década perdida” de los años ochenta, Tanto México como Brasil, fueron protagonistas centrales de esta crisis, que sumió en la pobreza a muchas de sus regiones. Por último, la apertura al comercio exterior y la desregulación de los mercados (Consenso de Washington), conocida también como la “era neoliberal”, tuvo impactos muy importantes, que analiza Sánchez Almanza.

Hay que señalar que aquí hay una cierta divergencia en el caso de ambos países: México tuvo un proceso de apertura y desregulación más intenso y que tuvo como consecuencia notables cambios en la primacía urbana y la especialización regional. Además, México negoció y puso en acción el TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte⁵, las consecuencias regionales y urbanas de esto son analizadas por Sánchez Almanza: La Ciudad de México, si bien mantiene una gran importancia y vigor, sufre una clara pérdida de primacía y una reconversión hacia los servicios. Se desarrollan más intensamente las ciudades del Norte y del centro, sobre todo el llamado “Bajío” que en buena medida crecen en función de la mayor integración entre México y Estados Unidos, y en menor medida, Canadá. México se ha convertido en un proveedor industrial de gran relevancia. A partir de entonces, se amplifican las desigualdades regionales, en detrimentos sobre todo del Sur-Sureste. En el caso de Brasil, se desregula en menor medida la economía y su apertura externa fue

ostensiblemente menor. Por otra parte, su ámbito de integración económica, a través del MERCOSUR, se refiere solo a sus vecinos más cercanos de Sudamérica, como Argentina, Uruguay y Paraguay; en esa relación, en contraste con México, Brasil es claramente la potencia dominante y su estructura territorial no se alteró mayormente como consecuencia directa del MERCOSUR.

El autor profundiza también en las llamadas grandes “Macro regiones” de México y utiliza para ello un modelo econométrico gravitacional. Distingue seis grandes macro regiones: El Noroeste, Norte Centro, Noreste, Centro Occidente, Centro y Sur-Sureste. Donde el Centro de México, desde siglos, ocupa el papel central. Según el autor: “En la macro-región del Centro de México se encuentra el modelo primático en su máxima expresión, contiene la megalópolis, concepto que se refiere a un fenómeno de alta complejidad, con regiones integradas por redes de zonas metropolitanas, ciudades de tamaño medio y pequeño”.

Dada la dimensión de Brasil, existen ahí diversas y enormes macro regiones, el análisis como el que, desarrolla Sánchez Almanza, tiene aspectos útiles de comparabilidad y aplicación. Del mismo modo, los trabajos brasileños en el presente volumen sobre el Noreste, el Centro-Norte deben analizarse comparándolos con el modelo sobre las macro regiones mexicanas. Particular interés analítico despiertan los análisis de la funcionalidad en “red” de la macro región centro-occidente mexicana y la macro región central; así como la región más rezagada de México, la del sur-sureste. Desde luego, en el caso brasileño no tiene una región “transfronteriza” como el del Norte de México, funcionalmente vinculado al Sur Occidente de los Estados Unidos. Asimismo, Sánchez Almanza analiza el extenso “*Sistema Urbano Nacional*” de México, conformado en el 2015 por 386 ciudades mayores a 15 mil habitantes y también aborda el fenómeno de la gran dispersión de asentamientos y población el medio rural. Será de gran interés poder hacer un análisis comparativo de los grandes sistemas urbanos de los dos países, con mucho, los mayores de Latinoamérica.

El autor analiza también las grandes transformaciones en los territorios rurales de México en las últimas tres décadas. La apertura económica fue forjando una agricultura específicamente “norteamericana”, donde México

en las zonas del Pacífico y Norte y el Bajío, creó una pujante agricultura de exportación, básicamente a los Estados Unidos, sobre todo de verduras, hortalizas y procesados; mientras que abrió su frontera a importaciones crecientes de maíz amarillo (para forrajes), granos y otros productos procesados. De modo concurrente, el campo profundizó su polaridad, pero también es cierto que el proceso de urbanización vinculó más estrechamente al México rural con el urbano, atenuando sus diferentes divergencias y distancias. Esta nueva circunstancia territorial, ha causado que el mayor ingreso de las familias rurales, ya sea mayoritario en actividades distintas a las estrictamente agropecuarias, y ésta se vinculen a pequeñas ciudades, tales como el pequeño comercio, las agroindustrias y otros servicios, que el autor llama una “Nueva ruralidad”. El caso brasileño es hasta cierto punto diferente, si bien también ahí se da una (mucho mayor) pujante industria rural, los grandes complejos agroindustriales, reminiscentes de las grandes estancas de enclave exportador, no existen en México.

Hay que destacar que Brasil es en realidad una potencia agropecuaria global: de hecho, como país, ocupa el cuarto lugar, después de China, India y los Estados Unidos en términos de volumen de producción agroalimentaria. Sus grandes exportaciones de soya y otros granos, sobre todo a China han transformado su agricultura, ocupando cada vez más espacio en el llamado “*cerrado*”, nada menos que la mayor extensión de sabana del mundo, situado en la meseta central del país. Pero la gran exportación de soya ha tenido dos consecuencias severas para Brasil: En primer lugar, las masivas exportaciones agrícolas, sobre todo de soya, han producido una suerte de “enfermedad holandesa” que tiene efectos nocivos en la competitividad industrial por la alteración en el tipo de cambio, causado por la entrada de divisas en un solo sector; en este caso el de *commodities* o bienes primarios; Esto ha repercutido en lo que en Brasil llaman la “*primarización*” o relativa desindustrialización. Por otra parte, la expansión de la superficie agrícola ha propiciado deforestación de extensas selvas y el progresivo agotamiento de suelos. Sánchez Almanza termina su ensayo con una serie de recomendaciones útiles para reducir las brechas de desigualdad regional y promover un desarrollo más autónomo de las distintas regiones.

En México es claro el dominio de la región central, con la gran Ciudad de México como el núcleo de la misma, pero con una constelación de ciudades importantes en torno a ella y el muy dinámico corredor del bajío que la conecta – en la región Centro occidente – con Guadalajara, la segunda ciudad del país; en el caso de Brasil, es la Ciudad de Sao Paulo la que ocupa esa condición de centralidad urbana, con una serie de ciudades grandes en su entorno y tendiendo un eje hacia la segunda urbe del país, Rio de Janeiro y, de ahí una serie de ciudades grandes hacia el norte, cerca de la costa atlántico. En ambos países, las zonas más prósperas son las más urbanizadas y, en consecuencia, las regiones más pobres, cuentan con menos ciudades y de menos tamaño.

El ensayo de los autores mexicanos, Roberto Eibenshutz Hartman y Ligia González García de Alba “Megalópolis del Valle de México, desafíos en el espacio de las interacciones metropolitanas” es no solo muy completo, sino de gran despliegue temático y analítico. Si bien existen algunos estudios⁶ y libros comparativos entre Sao Paulo y Ciudad de México, algunos de ellos muy valiosos, queda para un futuro ejercicio, un ensayo equivalente y con la misma perspectiva sobre Sao Paulo y su región, la otra gran Megalópolis latinoamericana. Los autores incluyen, correctamente, el análisis de la megaurbe, dentro de su vasta región “megalopolitana. Se trata, en realidad de una vasta “*ciudad-región*” y a partir de ahí se abocan a su análisis, destacando su complejidad, dinámica de interacciones y, con particularmente, sus enormes desafíos de recursos naturales (agua, sobre todo) gestión y gobernanza. Señalan que, quizá con la sola excepción del manejo ambiental, sobre todo el de la calidad del aire, la coordinación entre las distintas entidades político-administrativas que contiene la megalópolis es muy incipiente, ineficaz y con frecuencia contradictoria. Esto penaliza severamente la calidad de vida, la seguridad y las posibilidades de sustentabilidad de la ciudad-región.

Eibenshutz y González analizan los principales desafíos de la megalópolis: su sustentabilidad, su disponibilidad de agua, vivienda, equipamientos y transporte. La escasa coordinación entre las ciudades de diverso tamaño que la conforman, hace que la región esté pobremente planificada y ello penaliza seriamente la calidad de vida de sus habitantes y compromete sus posibilidades de sustentabilidad real. El ensayo termina

con un apartado que los autores llaman “*visión de futuro*” y comienzan con un diagnóstico por demás severo de las grandes tendencias sociales, materiales, económicas, de transporte, disposición de residuos, entre otros, y ponen énfasis en que su dinámica de expansión dispersa y caótica, de continuar sin freno alguno, la podría tornar en inmanejable en un futuro no lejano. De ahí desprenden catorce grupos de medidas concretan para lograr una inflexión y cambio de rumbo hacia la sustentabilidad y mejora de la calidad de vida de los habitantes de la región megalopolitana. El énfasis en los mismos, es en relación a la plena y coordinada gobernanza.

El muy meditado y sugerente ensayo brasileño de José Rogério Lopes “la concepción del desarrollo y las políticas culturales: del modelo de oferta a la elección de modelos” inicia con una visión crítica del concepto mismo de “desarrollo”, como una emulación de las economías, conductas, normas y hábitos sociales de los países avanzados de occidente, sobre el resto del mundo. Esta cruda concepción se opone a la visión de Amartya K. Sen del desarrollo, esencialmente como un proceso de expansión continua de las libertades. A partir de ahí el ensayo se dedica al análisis crítico de las políticas culturales en Brasil y dan luego cuenta de una investigación sobre comunidades, su cultura y desarrollo. Si bien se refiere muy estrictamente al caso de Brasil, sus atisbos conceptuales y metodologías, son también muy sugerentes para México; al mismo tiempo, México puede ofrecer a Brasil ejemplos y análisis muy ricos en la misma dirección. Nos referimos al enorme acervo de estudios y análisis sobre los saberes y usos de las numerosas culturas originales de México.

Más específicamente, los ensayos aquí presentados, hablan de la necesidad de tomar en cuenta los saberes locales, en los distintas macroregiones del país para de ahí detonar desarrollo regional y local, de modo *endógeno*, como lo señala en su ensayo Sánchez Almanza. Es útil señalar que el recurso a los trabajos de Enrique Leff, entre otros, apunta en una dirección convergente, pues el autor es mexicano y extrae para trabajo teórico experiencias, casos y ejemplo de su país⁷. Concluye señalando que la interculturalidad “se configura en un campo de mediaciones recíprocas que surgen como resultado de un acuerdo de (entre) múltiples referentes culturales”. Y de ahí intentar un desarrollo más inclusivo y justo y una relación más armónica con la naturaleza. Si esto es muy importante para

países de gran diversidad cultural y natural como México y Brasil, lo es también para toda América Latina.

El ensayo sobre el Noreste (Nordeste) brasileño, de José Luciano Albino Barbosa al comienzo del siglo actual, es particularmente interesante, porque precisamente las experiencias de desarrollo del muy rezagado “*nordeste*” brasileño, dio base a muchos trabajos sobre el desarrollo de regiones atrasadas no solo de Brasil, sino de América Latina toda; esto es así por las contribuciones de Celso Furtado, uno de los principales teóricos del desarrollo de América Latina, inspirador y director de la “Superintendencia de Desarrollo (*desenvolvimento*) del Nordeste, la célebre SUDENE. El ensayo, sin embargo, se concentra en el presente siglo, en los avances que tuvo en los años noventa y más adelante y de cómo mantuvo su apoyo al Partido de los Trabajadores de Luiz Inacio Lula de Silva, el presidente injustamente defenestrado. El ensayo muestra como a pesar de innumerables y profundos cambios, el Nordeste vio mejoras, se ha urbanizado y su problemática se ha “normalizado” en relación a otras regiones, pero sin embargo mantiene su atraso relativo respecto a otras regiones, sobre todo en relación al sudeste y en los últimos años de crisis económica (2012-2018) sus problemas se han acrecentado. Así, si bien se hablaba de “la nueva invención del Nordeste” sus perspectivas económicas son de nuevo poco auspiciosas, más todavía la situación actual, bajo el gobierno de Jair Bolsonaro. Inevitablemente, la región, se hace eco de la polarización de la sociedad brasileña, sin embargo, votó masivamente por el PT en las pasadas elecciones presidenciales convirtiéndose en una región que es foco de resistencia a las políticas ultra neoliberales en curso. Es evidente que la memoria histórica nordestina – Rebelión de los Canudos, las Ligas camponesas, etc. – sigue teniendo una gran fuerza y atractivo entre la mayoría de la población.

El ensayo de Thiago José Arruda de Oliveira, Waldecy Rodrigues y Alex Pizzio “*Reflexiones sobre la Planificación espacial: Un centro norte Policéntrico brasileño*” guarda estrechas semejanzas con los trabajos de los analistas mexicanos y es de gran interés para hacer políticas comparadas y extraer lecciones útiles. Se puede leer de manera simultánea y coordinada, con el de Mireya E. Valencia y Arlison Favareto “El enfoque territorial y su vigencia para el desarrollo rural en Brasil. ¿Hacia una tercera generación de

políticas públicas? Empecemos por el primer trabajo: La atrayente idea de la conformación de un desarrollo policéntrico en el Centro norte de Brasil fincado, al decaer el proceso de metropolización, primordialmente en el desarrollo de ciudades medias, con una visión de “red” es muy funcional a la idea desarrollada en México sobre los “Sistemas Urbano-Rurales” que considera de forma central la interacción múltiple de muy diversos asentamientos y centros urbanos de distintos tamaños y especializaciones. El trabajo analiza la evolución histórica de las diversas regiones de Brasil en el siglo XX, donde dominó un “espacio monocéntrico”, industrial, urbano y pujante, es decir, Sao Paulo, con el relativamente cercano Río de Janeiro como la capital político-administrativa del enorme país, donde el resto presentaba un mucho mayor atraso, sobre todo en las regiones del Norte, Nordeste, la Amazonía y el centro occidente. Los esfuerzos de gobierno de Getulio Vargas, con su “*Marcha al Oeste*” y otros fueron gradualmente cambiando ese panorama que se altera de modo más drástico con la irrupción de Brasilia, durante el gobierno de Juscelino Kubitschek. En este marco surge la visión de una red policéntrica para estructurar espacialmente el Centro-Norte, con ciudades medianas, que fungen como polos de desarrollo. Se desarrollan varias categorías para explicar las modalidades de interacción y desarrollo policéntrico. Se aplican conceptos tales como los de “*borrowing size*”⁸ que permite a ciudades pequeñas “*tomar prestado*” servicios y beneficios de la ciudad mayor, o central; la “*urban concentration*” que “*elige*” un centro urbano para que funciones como polo regional y el de “*city network integration*” como una red de ciudades medianas y pequeñas con actividades e interacciones mutuas y complementarias. De ahí el trabajo ofrece regionalizaciones en redes territoriales en función de la distancia y el acceso; definiendo “*Regiones Geográficas Inmediatas (RGI)* y “*Regiones Geográficas Intermediarias*” (RGINT). El modelo es intuitivamente atractivo y puede considerarse para México, si bien la dimensión cuasi continental de Brasil lo hace más idóneo. Diversos modelos espaciales y gravitacionales de México se prestan nítidamente a la aplicación de estos modelos, sobre todo en las llamadas “*macroregiones*” y los “*SUR*” a su interior. Debe tomarse en cuenta, sin embargo, que en Brasil la población rural viene reduciéndose más rápidamente que en México y que, en consecuencia, el número de municipios ha ido disminuyendo bajo un modelo de consolidación; este no

es el caso de México. Por otra parte, hay que tomar en cuenta el enorme espacio de la selva amazónica, contigua al Centro–Norte. El trabajo sobre México, de Ramírez Gómez “La Región Centro Occidente de México, un modelo gravitacional para las zonas metropolitanas” puede leerse también en torno a las propuestas de red que se desarrollan en este texto sobre el Centro–Norte brasileño. Ramírez desarrollo un modelo gravitacional, con un fuerte anclaje teórico y metodológico – Nueva Geografía Económica; Desarrollo Endógeno – en donde la jerarquía funcional, con el claro dominio de Guadalajara, a diferencia del Centro –norte brasileño, pero en ambas situaciones la articulación de una “*red urbana*” es parte integral del análisis. Ahí hay material para estudios comparados y aprendizajes sobre las respectivas experiencias.

Por lo que toca al ensayo sobre el “*Enfoque territorial*”, Valencia y Favareto retoman los trabajos pioneros de Alexander Schejtman y Julio Berdegué en el centro RIMISP⁹, mismos que también se han aplicado a México. La idea central es ver al territorio como una construcción social, de interacciones sociales y económicas dentro de un espacio con atributos físicos y geográficos diferenciadores. Esta idea la expresan en sus trabajos Sánchez Almanza en su ensayo en este libro y, más ampliamente, el trabajo sobre el sur-Sureste de México de Morales, Ferreira y Woo, pues hacen una revisión crítica de diversos modelos y análisis “*regionales*” que solo consideran a los territorios como meros “**contenedores**” de lo que en realidad son visiones y análisis sectoriales. El trabajo revisa extensamente el caso de Brasil y si bien encuentra interrogantes, vis a vis, los análisis más estrictamente rurales o agrícolas, concluye que las ventajas de analizar la llamada “*nueva ruralidad*” que considera no solo la creciente economía rural no agropecuaria, sino el papel crucial de las pequeñas y medianas ciudades; asimismo los temas ambientales, de paisaje y sustentabilidad, pueden tratarse con ventaja bajo el “enfoque territorial. Los autores concluyen, correctamente, destacando el papel crucial, sobre todo ante la crisis actual de Brasil y de casi todo el resto de América Latina, de la pequeña agricultura familiar y de cómo una visión a partir de sus territorios es un valioso elemento para el diseño de políticas de desarrollo local.

El último texto de los autores de Brasil, de Edna Ramos: “*Neoextractivismo en la minería y lugares de resistencia en Brasil*” se dan

reflexiones importantes, de valor también para México y América Latina. Ramos habla de las drásticas transformaciones territoriales que induce una minería que agrega poco valor in situ y, casi siempre, tiene como objetivo las exportaciones en bruto de minerales y otras commodities inclusive de origen vegetal y agrícola). Menciona las frecuentes catástrofes ambientales que suscitan este tipo de minería, y las severas dislocaciones sociales y culturales que generan, sobre todo en territorios indígenas. En el caso mexicano, la resistencia a la explotación de gas y petróleo, por medio de la tecnología de “*fractura hidráulica*” o fracking es un ejemplo donde el análisis de Ramos resulta por demás oportuno. El caso brasileño de la “*primarización*” o deterioro de la base y competitividad industrial¹⁰ por causa de la hiper-especialización en la exportación de commodities es otro claro ejemplo de las consecuencias de lo que la autora llama “*neoextractivismo*” es también un reflejo de este fenómeno. Por otra parte, la exportación masiva de soya, ocupando vastos territorios del “*cerrado*” (Sabana de Altiplano) tiene también un alto costo ambiental y cabe preguntarse si también lo que realmente se está exportando es también suelo y su fertilidad.

La región del Amazonas, conocida como el “*pulmón del mundo*” por ser la mayor selva tropical del mundo, de enorme biodiversidad y un sumidero de carbono de enorme valor, aloja también numerosos asentamientos de poblaciones originarias, cuyos territorios, valores y saberes se ven amenazados por las actividades de la minería extractiva, la tala de selvas y bosques, entre otros. Esto es de gran importancia no solo a nivel nacional, sino lo global, dada la importancia de conservar la selva amazónica para enfrentar, a nivel mundial el calentamiento global, proveniente del cambio climático.

El ensayo de José Gasca Zamora “*La región Norte de México y el espacio trans-fronterizo con Estados Unidos de América*” describe analíticamente un espacio muy sui generis, con pocas zonas semejantes en el mundo. Se trata de la extensa y árida región Norte de México y, por cierto, también del extremo septentrional de América Latina: esa frontera Norte de México es también la de América Latina, con su cultura, historia e idiomas. Ahí se encuentra la que quizá sea la frontera binacional más activa y transitada del mundo y que articula un dilatado, próspero y sumamente

complejo espacio transfronterizo y no existe nada semejante. El ensayo de Gasca tiene un interesante análisis geohistórico de lo que era una vez el septentrión novohispano y luego mexicano; brevemente relata el lento proceso de poblamiento y el establecimiento de un Camino Real – con sus Misiones y Presidios – en la fragua de una economía eminentemente minera. Más tarde, con el ímpetu expansionista de los jóvenes Estados Unidos de América, el México recién independiente, ve perder la mitad de su territorio hacia 1848. Poco a poco, al lado de la minería, el siglo XIX e inicios del XX ve surgir una economía agrícola y ganadera, dominada por las haciendas, pero sin dejar de ser un territorio minero. Hay que señalar que la ganadería mantenía desde entonces un fuerte vínculo con la de Texas, y Nuevo México, principalmente. Casi al mediar el siglo XX se añade el programa de una copiosa migración transfronteriza legal, conocida como el *“Programa Bracero” que dinamiza la región y ve también crecer una industria de “maquilas” y una agricultura “binacional” que vincula fuertemente las economías a ambos lados de la frontera.* Al terminarse el programa bracero a la mitad de los años sesenta, da inicio el largo y tortuoso proceso de la migración indocumentada, llamada *“ilegal”* en los Estados Unidos. El autor señala que, finalmente, otro evento histórico de la mayor relevancia fue la firma del TLCAN (NAFTA)¹¹ y que terminó por crear una fuerte vinculación económica, laboral y territorial entre los dos países, sobre todo, más no únicamente, en la franja fronteriza. A partir del TLCAN y sus poderosas cadenas de valor transfronterizas y plataformas de exportación, se genera un área de relevancia económica global.

Sea como fuere, en esas décadas, crece enormemente la población de origen mexicano en las grandes ciudades de Texas y California, Los Ángeles es sin duda, el principal ejemplo. Pero también hay una notable expansión de las ciudades mexicanas a lo largo de la frontera, como Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros, principalmente. Gasca indica que la población total de las entidades fronterizas alcanzaba ya los 71 millones de habitantes, y para el año 2019, superaba los 100 millones y conforma una economía de gran dimensión a escala global. Esa gran franja fronteriza (que Gasca denomina (FFMEU) tiene una conexión muy intensa por ejes carreteros troncales y es la estructura territorial de ese espacio transfronterizo es analizada

acuciosamente por el autor y de alguna manera, articula y dinamiza la llamada Gran Franja Norte de México (GFNM) y que incluye los seis estados fronterizos de México y añade a los de Baja California Sur, Sinaloa y Durango. Asimismo, las ciudades localizadas a lo largo de esa frontera, conforman un sistema de quince conurbaciones binacionales, donde se destacan Tijuana-San Diego, Ciudad Juárez-El Paso y Matamoros-Brownsville. En este vasto territorio funcional, señala el autor, “la articulación interregional transversal es muy débil, en parte porque las redes que articulan esa parte del territorio mexicano están dispuestas en ejes con orientación predominante norte-sur en una articulación que viene del centro del país y se extiende hacia EUA”. Queda el reto de lograr una mayor integración económica y funcional con el resto del territorio mexicano.

Justamente esto queda claro en el ensayo de Federico Morales Barragán, Héctor Ferreira Dimenstein y Guillermo Woo Gómez, “*La perspectiva de los diagnósticos elaborados para el Sur –Sureste de México: rasgos y comentarios críticos*”. Este ensayo refiere a varios temas tratados a lo largo del libro. Por una parte, describe a una región de México que exhibe un gran atraso relativo y en eso, el Nordeste y Norte de Brasil encuentran algunas semejanzas. Se trata de regiones de notable pobreza que contrasta con una gran disponibilidad de recursos naturales. En contraposición con la región Norte, que es contigua a los Estados Unidos, un país próspero, avanzado y de enormes dimensiones; la región tiene frontera con países más pequeños y de mayor pobreza relativa. Por otra parte, el trabajo hace una revisión crítica, muy persuasiva y completa, de aquello que a menudo se refiere como análisis “territorial” y no es más que un uso del territorio como “*contenedor*” de política sectoriales. Por el contrario, los autores postulan un concepto de territorio, que más allá de sus atributos geográficos específicos, es una construcción social que, a través de múltiples interacciones, se va modelando y transformando. De ahí que recomienden conjuntar los análisis espaciales y territoriales: “...es recomendable aplicar de manera articulada los enfoques territorial y espacial...para identificar y caracterizar problemas regionales y sub regionales, donde la unidad de análisis son los territorios, no los sectores ni segmentos de población”. Esto es, se requiere ir más allá y entender primero la naturaleza intrínsecamente local y no

imponer una visión exógena o sectorial en los estudios y diagnósticos de regiones tan complejas, De tal suerte, que los autores revisan diversos trabajos de información y análisis sobre la región y la mayor parte, más allá de sus aciertos y utilidad, no son en realidad estudios territoriales. Así por ejemplo, cuestionan de modo persuasivo la idea que la competitividad sea “un factor que necesariamente impulse el desarrollo regional”.

El manejo o visión globalizada de las economías locales contraponen el espacio de la economía moderna con el de la diversidad. Esto debe “*explicarse a partir de las tendencias actuales hacia la diversificación de la economía moderna y, al mismo tiempo, la pérdida de recursos naturales, cultura y saberes ancestrales, base de la diversidad, en regiones como la del Sur-Sureste*”. En este sentido, se deben entender primero los factores e interacciones endógenas al territorio y luego continuar con los análisis y las recomendaciones de política pública. De esta manera los estudios y análisis regionales podrán ser, genuinamente más incluyentes y sustentables. Ahí está el valor de los estudios regionales verdaderamente tales.

A modo de conclusión, podemos decir que el conjunto de ensayos que aquí se presentan, constituyen un valioso avance tanto en el conocimiento y comprensión recíproca entre México y Brasil. Pero más allá de esto, su riqueza y diversidad metodológica, abonan también a generar estudios y formular políticas más realistas, precisas y por consecuencia más justas.

Al inicio de esta presentación, comentamos que Brasil y México son países con casi doscientos años de relaciones diplomáticas y de amistad, hoy podemos concluir diciendo que es necesario avanzar mucho más en las relaciones bilaterales de todo tipo; tanto en la cultura y las artes, como en el deporte, la ciencia y la tecnología y, desde luego en el intercambio económico.

No resulta erróneo ni exagerado afirmar, que tan lejos como lleguen los vínculos entre México y Brasil, llegará la posibilidad de una integración más profunda de toda América Latina. Otra narrativa de integración, debe ser la de unir y conectar los diferentes ensambles regionales de ese enorme y rico mosaico de diferencias y semejanzas que es América Latina: que mejor que sus dos grandes extremos para conocernos y acercarnos cada día más.

2. Cultura, deporte, artes, ciencia, entre otros.
3. Véase el “Índice Elcano de Presencia Global”: <<https://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/>>
4. Belt And Road Initiative, o The New Silk Road.
5. Recientemente renegociado, con entrada en vigor esperada para el 2020, bajo el nombre de TMEC.
6. Véanse: Ciudad de México vs. São Paulo: ¿cúal es la diferencia? <<https://versus.com/es/ciudad-de-m%C3%A9xico-vs-sao-paulo>> y Life in the Megalopolis: Mexico City and Sao Paulo: <<https://www.crcpress.com/Life-in-the-Megalopolis-Mexico-City-and-Sao-Paulo/Sa/p/book/9780415392723>>
7. Asimismo, se cita el trabajo del historiador mexicano Federico Navarrete sobre “la invención de las etnicidades en los estados nación americanos en los siglos XIX y XX.
8. En el texto original están en idioma inglés.
9. Véase: <<http://webnueva.rimisp.org/documentos/desarrollo-territorial-rural-2/>>.
10. Véase en la literatura especializada la llamada “Enfermedad Holandesa” que analiza el efecto negativo en la competitividad de un país provocado por la un aumento en los ingresos en divisas motivado por un solo sector, en detrimento de otros sectores. En este caso, las exportaciones de commodities o bienes primarios vs. el sector industrial.
11. Sustituido en 2020 por el llamado TMEC.

BRASIL



El problema regional brasileño: una evaluación de la política nacional de desarrollo regional

Jandir Ferrera de Lima¹²

12. Investigador Titular del Programa de postgrado en desarrollo regional en la Universidad estadual del Oeste del Paraná (UNIOESTE). Investigador de productividad del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq). Correo-e: <jandir.lima@unioeste.br>.

Introducción

Aunque las disparidades en el desarrollo económico regional hacen parte del propio proceso de desarrollo, cada vez más gobiernos y organizaciones de la sociedad civil se han dedicado a discutir alternativas para reducir las desigualdades regionales. En general, en los países del tercer mundo, el marco de las desigualdades agravase por sus particularidades en términos de perfil de desarrollo. Tanto es así que cuando se analiza el perfil de desarrollo de los países del tercer mundo, generalmente se usan términos como países subdesarrollados, emergentes o en desarrollo de acuerdo con las características de sus indicadores de desarrollo. Algunos países presentan indicadores con una cierta evolución positiva en el promedio, pero al observarlos de una manera más regionalizada, se percibe que algunas regiones reproducen características de países desarrollados y otras de países subdesarrollados, es decir, refuerzan un perfil de dualidad. Este es el caso de Brasil.

Según Furtado (2001; 1984), la diferencia cualitativa del desarrollo capitalista dentro de las regiones centrales y periféricas creó dos tipos de economías: la desarrollada o del centro, que tiene una dinámica basada en la introducción de innovaciones, emprendimientos y el fortalecimiento de las actividades exportadoras y la difusión del empleo entre estas actividades. Esto estimula la formación del mercado interno y la urbanización. Por otro lado, hay economías rezagadas, que marcan regiones subdesarrolladas o periféricas, que dependen más de productos de valor agregado, cuya estructura productiva se basa más en la explotación de los recursos naturales y el mercado interno limitado. La coexistencia de estas regiones (desarrolladas y rezagadas) estimula y fortalece las desigualdades regionales.

Por lo tanto, para avanzar en el proceso de desarrollo económico, es necesario crear mecanismos para estimular las regiones rezagadas y progresar hacia un perfil más armonioso de crecimiento y desarrollo regional. Ante esta necesidad, en la primera década del siglo XXI, se

presentó a la nación brasileña la Política Nacional para el Desarrollo Regional (PNDR), como un instrumento legal para guiar las acciones a favor del desarrollo regional y reducir las disparidades regionales, que marcan el proceso de desarrollo económico brasileño. Considerando que el subdesarrollo económico no es una fase o una simple etapa en el proceso de evolución económica. El subdesarrollo económico regional es el resultado de la forma o modelo de desarrollo estructurado dentro de las regiones. Este modelo no es eterno, pero puede corregirse o modificarse frente a las acciones de la sociedad civil organizada y la intervención del Estado.

Entonces, en vista de lo anterior, el propósito de este texto es presentar el marco histórico de las disparidades regionales en Brasil y las propuestas de la Política Nacional para el Desarrollo Regional (PNDR) para aliviar o incluso resolver tales disparidades. Para cumplir con este objetivo, este estudio utiliza una revisión exhaustiva de la literatura, así como la lectura de documentos oficiales para comprender la concepción del desarrollo económico regional, el perfil histórico del desarrollo brasileño y la tipología de la desigualdad regional que se utiliza como instrumento de política pública para las regiones brasileñas.

Desigualdades regionales: un proceso histórico y acumulativo

El subdesarrollo regional tiene dos características: primero, es capaz de retro-alimentarse solo, es decir, fortalecerse con el tiempo; y segundo, es un proceso cerrado y dualista. Además de agravarse con el tiempo desde una perspectiva acumulativa, el proceso de subdesarrollo regional también fortalece la polarización. Esto se remonta al estudio clásico del proceso circular y acumulativo de Myrdal (1975; 1976), el Premio Nobel de Economía de 1974, sobre el problema social en Asia y los Estados Unidos. En sus estudios, afirma que, en el proceso de desarrollo económico, la tendencia es al crecimiento de la concentración del ingreso y la localización de las empresas en paralelo con el debilitamiento de la periferia. Las posibilidades para una región periférica o subdesarrollada vean abalar nuevamente su economía y cambiar su perfil retardatario de forma

autónoma se vuelven difíciles. Las regiones subdesarrolladas tienden a mantener su situación socioeconómica en un efecto en espiral que genera más pobreza con el tiempo. Cuanto más pobres son las regiones, mayores las tendencias a migrar mano de obra más calificada a las regiones centrales, lo que fortalece la pérdida de capital humano y disminuye las oportunidades económicas.

Así, las ideas que refuerzan la liberalización de los mercados, la libre circulación de capitales y que las fuerzas internas de la región podrían por sí solas estimular automáticamente el desarrollo serían falsas. En la misma línea, Friedman (1972), Furtado (1984; 2001) y Donath (2003), sostienen que el desarrollo regional es una relación de dominación entre regiones ricas y pobres, lo que refuerza aún más las desigualdades espaciales. El dominio de las regiones desarrolladas o centrales produciría interdependencias productivas, es decir, las actividades más dinámicas y tecnológicamente avanzadas se ubicarán en las regiones desarrolladas, lo que ofrecerá un entorno más favorable para las innovaciones, el crecimiento del empleo y la acumulación de capital. Las regiones subdesarrolladas tienen dificultades para cambiar su perfil ante los desequilibrios en los factores de producción y la escasez de recursos humanos.

En la misma línea, pero en un contexto más histórico, Braudel (1992) reafirma la relación polo-periferia como la característica primordial del subdesarrollo. Pero esta relación resulta de las fuerzas de dispersión y concentración que caracterizan a la llamada “economía mundo”, es decir, el conjunto de la economía. Esta economía mundo tiene una característica primordial: acepta y siempre necesita de un polo. Los polos coexisten con otras regiones o centros menos importantes y nunca dejan las regiones periféricas inmóviles. Como afirma Braudel (1992, p. 90), “cada vez que hay una descentralización, se produce una recentralización, como si una economía mundo no pudiera vivir sin un centro de gravedad, sin un polo”. El proceso de desarrollo regional es en sí mismo un movimiento histórico en la formación de naciones que estimula la formación de áreas desarrolladas y subdesarrolladas. En este caso, para Myrdal (1976) y Furtado (1984), si el proceso de subdesarrollo no se detiene, provocará más y más desigualdades. La región subdesarrollada es parte de una estructura espacial desfavorable para su propio desarrollo económico. La jerarquía

espacial centro-periferia surge de un marco histórico favorable al polo. Para detener este proceso, se necesita intervención y planificación estatal. Es la famosa intervención desde arriba, en la cual las políticas públicas a través de la inversión pública y las transferencias de efectivo alterarán el cuadro del desarrollo regional.

En la misma línea de reflexión, Veltz (1996) presenta dos pasos para explicar el desarrollo regional: la etapa de desigualdad y la etapa de exclusión.

La etapa de desigualdad es la interdependencia centro-periferia y la economía regional está marcada por dos características: concentración y dispersión. En el movimiento de dispersión, la desconcentración ocurre por la explotación de los recursos naturales de las regiones periféricas. A pesar de la formación de actividades de transformación para servir a los nuevos centros urbanos, el espacio aún está muy concentrado y especializado. Las estructuras tradicionales como la industria agroalimentaria se encuentran en las regiones periféricas.

En la etapa de exclusión, el crecimiento de los polos comienza a volverse más autónomo en relación con las regiones periféricas, con cambios en las condiciones de competencia, en la organización de las empresas, en la absorción de nuevas tecnologías. Las actividades de alto rendimiento y más intensivas en capital se ubicarán en el polo y se fomenta la metropolización. Así, en un primer momento histórico, el desarrollo económico puede involucrar regiones enteras. Pero en un segundo momento, es más intensivo, menos difuso y favorable a la dinámica de los polos.

Esto puede ilustrarse observando el desarrollo regional brasileño desde la perspectiva histórica de la polarización y distribución de la producción industrial entre los estados, que se abordará enseguida.

Breve histórico del desarrollo regional brasileño

Brasil, desde su descubrimiento en 1500 hasta finales del siglo XX, ha dirigido su economía al mercado extranjero. Esta orientación será

responsable de los movimientos de centralismo y recentralismo de la economía regional y, en consecuencia, del perfil de su desarrollo regional.

En el siglo XVI, la polarización en la economía brasileña opera con el perfil de colonización y la necesidad de áreas para la defensa del territorio. La ciudad de Salvador en el Noreste del país se convierte en el polo dominante, colocando a la región Noreste como el epicentro de la economía nacional. Sin embargo, en los siglos XVII y XVIII, eventos históricos como la expansión de la producción azucarera en las Antillas, la caída del precio del azúcar en el mercado internacional y el descubrimiento de oro en el Sureste de Brasil, producen un recentralismo en la economía más favorable al sureste. Así, las ciudades de Ouro Preto, Río de Janeiro y Sao Paulo se convierten en el epicentro del proceso colonial y el crecimiento económico, mientras que la ciudad de Salvador y la Región Noreste de Brasil entran en decadencia.

Ya en el siglo XIX, con la decadencia de la extracción de minerales, las regiones ubicadas en el interior de los estados de Sao Paulo, Río de Janeiro, Minas Gerais y Espírito Santo tenían un asentamiento considerable en comparación con otras regiones de Brasil. Estimulada por la producción de café y la inmigración extranjera, la población del sureste de Brasil ayudó en la formación del mercado interno y aumentó la disponibilidad de mano de obra para la agricultura. El crecimiento y capitalización de la producción de café; trabajo asalariado rural con el fin de la esclavitud; la expansión de la división social del trabajo, con el crecimiento de las aglomeraciones urbanas; La expansión de la red ferroviaria y la disminución de la producción de oro en Minas Gerais fueron elementos importantes para fortalecer la polarización de São Paulo. La polarización de Río de Janeiro también será estimulada por la ubicación de la sede del gobierno nacional.

Ianni (1996) analizando las políticas estatales para el desarrollo económico de Brasil llama la atención sobre las acciones de planificación que marcaron el siglo XX hasta el final de la dictadura militar (1964-1984). En este caso, el período del primer gobierno de Vargas (1930-1945) marca el interés en el desarrollo industrial y los cambios en los marcos regulatorios de la economía brasileña para estimular la industrialización. A continuación, el Plan Salte (1947) hace un diagnóstico de la infraestructura brasileña y sus deficiencias para avanzar en un modelo de desarrollo

autónomo. El plan Salte será la base del Plan de Metas (1955-1960), cuyo objetivo fue desarrollar e integrar las regiones brasileñas, acelerar el proceso de urbanización y atraer capital extranjero para inversiones en la industrialización de Brasil.

El mayor ganador durante la primera mitad del siglo XX fue, sin duda, la Región Sudeste de Brasil, cuyo proceso de industrialización tuvo tres estímulos: la importante generación de ingresos de exportación a través de su principal commodity agrícola, el café; la distribución de parte de los recursos obtenidos en las exportaciones en forma de inversiones y salarios, lo que fortaleció la demanda efectiva y la urbanización de São Paulo; y políticas federales de subvención, subsidios e inversiones federales destinadas a industrializar Brasil, asegurando el crédito y la demanda. Esto colocó a la Región Sudeste en primer lugar en crecimiento económico y crecimiento de la población a principios del siglo XX. Pero, a diferencia del sudeste, la región sur de Brasil tendrá su poblamiento efectivo y la ocupación definitiva de su espacio territorial a mediados del siglo XX. Tanto que hasta 1970, el movimiento de la economía brasileña fue la concentración de la transformación secundaria y la ocupación de las fronteras nacionales.

Vale la pena recordar la intervención del Estado en el proceso de desarrollo económico y regional a través de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND). En I PND (1972-1974), el crecimiento económico se estimuló a través de inversiones en infraestructura y las llamadas industrias básicas. En el II y III PND (1975-1979; 1980-1985), el enfoque fue el cambio en la composición del comercio exterior brasileño a través de la sustitución de importaciones y el crecimiento de las exportaciones. Durante el II PND, se realizaron inversiones públicas en las regiones Norte, Nordeste y Centro Oeste, ampliando la ocupación del territorio, la expansión de la frontera agrícola, inversiones en infraestructura petrolera y obras para combatir la desertificación (FROELICH, 2007). Mientras que la década de 1970 estuvo marcada por una fuerte intervención del Estado en la movilidad del territorio y la consolidación de las principales infraestructuras de transporte y energía; A partir de la década de 1980, comenzó a tener lugar un movimiento inverso en la economía brasileña: la reversión de la polarización del Sudeste hacia el sur de Brasil. Este movimiento no ocurre

por casualidad. Según los análisis de Fonseca Netto (2001) y Martine y Diniz (1991), la reversión de la polarización tendrá lugar en tres contextos:

1. La necesidad de expansión de las empresas de transformación y servicios del Sudeste hacia los nuevos espacios poblados del país. Es un movimiento para conquistar nuevos mercados siguiendo los frentes de ocupación del espacio brasileño. Por otro lado, el desarrollo de nuevas tecnologías de comunicación, el avance de las infraestructuras de transporte, el crecimiento demográfico y el aumento de la productividad agrícola hicieron que las Regiones Centro-Oeste y Norte de Brasil sean más atractivas para las inversiones en el sector primario de la economía.
2. Las políticas gubernamentales destinadas a producir externalidades positivas en regiones periféricas. En este caso, a lo largo de la década de 1970, los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) actuaron en la formación de infraestructuras de transporte y en el aumento del suministro de energía para estimular cambios en el perfil de concentración de la economía brasileña y fortalecer los indicadores de crecimiento económico. Durante este período, las redes de transporte formaron un sistema de comunicación que cubría el territorio brasileño y conectaba el interior de Brasil con las metrópolis y las áreas portuarias. Además de las ventajas fiscales y financieras para proyectos de inversión industrial, extracción agrícola y mineral en las regiones periféricas.
3. A lo largo de los años 1980 y 1990, ocurrió el efecto de las economías de aglomeración engendradas por las regiones Metropolitanas de São Paulo y Río de Janeiro, en el Sureste de Brasil. Estas economías de aglomeración tuvieron como consecuencia un aumento de los costos de la tierra, la contaminación, el deterioro de las ocupaciones urbanas, lo que precipitará la desconcentración en dirección al Sur de Brasil.
4. La contextualización de la polarización y la reversión de la polarización en la economía brasileña o en la contextualización de

Veltz (1996), la etapa de desigualdad y exclusión se ilustra en la Tabla 1.

Tabla 1: Distribución del valor de la producción industrial en ciertos Estados y Regiones de Brasil (%) – 1907-1997

Región/Estado	1907	1920	1938	1958	1970	1980	1997
Región Sur:	21,8	16,1	14,3	12,9	12,0	16,0	18,2
Rio Grande do Sul	14,9	11,0	10,7	7,7	6,3	7,4	7,8
Paraná	4,9	3,2	1,8;	3,1	3,1	4,4	5,5
Santa Catarina	2,0	1,9	1,8	2,1	2,6	4,2	4,9
Región Sudeste	61,2	65,9	73,9	78,8	80,5	72,4	69,1
São Paulo	16,5	31,5	43,2	55,0	58,0	53,1	51,2
Rio de Janeiro	39,8	28,2	19,2	18,0	15,6	10,5	7,7
Minas Gerais	4,8	5,5	11,3	5,6	6,4	7,9	9,0
Espírito Santo	0,1	0,7	0,2	0,2	0,5	0,9	1,2
Otras Regiones	17	18	11,8	8,3	7,5	11,6	12,7

Fuente: Resultados de pesquisa de datos del IBGE presentados por par Ianni (1970) y Siqueira y Siffert Filho (2001).

Según los datos de la Tabla 1, entre 1900-1950, a pesar del proceso de ocupación espacial, la Región Sur, y en particular los Estados de Santa Catarina y Paraná, avanzaron en la producción industrial. En su conjunto, la Región Sur pierde participación hasta 1970, cuando comienza a recuperar su posición y tendrá una presencia más efectiva en la distribución del valor de la producción industrial nacional. Del mismo modo, otras regiones brasileñas mejoraron su participación en la distribución del valor industrial a partir de 1970, marcando el final del siglo XX. Aun así, la Región Sudeste de Brasil continúa teniendo un peso significativo en la producción industrial y los estados de São Paulo y Minas Gerais se fortalecen como los estados más industrializados de Brasil.

Desde la perspectiva de las fases de Veltz (1996), en el periodo de 1907 a 1970 el desarrollo regional brasileño vivió su etapa de desigualdad y desde 1970 la fase de exclusión. A pesar de una mejora efectiva en la participación de las macroregiones brasileñas en la transformación industrial en la década de 1990, internamente el reposicionamiento es favorable a solo unos pocos Estados, excluyendo a la mayoría de ellos del proceso de industrialización y desarrollo regional. Sin mencionar que la década de 1980 marcará el final de la dictadura militar y el comienzo del proceso de redemocratización de Brasil, las dificultades para pagar la deuda externa y los desequilibrios macroeconómicos que se extenderán hasta la década de 1990.

En la década de 1990 hubo estabilización de precios (1994), pero también un conjunto de acciones dirigidas al desarrollo regional. Entre ellos: el programa “Brasil en acción” (1996), que agrupa proyectos sociales y de infraestructura para abordar los problemas estructurales de Brasil a través de una mayor competitividad; la creación de la Secretaría Especial de Políticas Regionales (SEPRE), vinculada al Ministerio de Planificación y Presupuesto, que en 1999 será absorbida por el Ministerio de Integración Nacional (MIN). Al MIN se le delegó la formulación de la política nacional integrada de desarrollo, la formulación de planes y programas de desarrollo regional; la formulación de estrategias y directrices para la aplicación de los recursos financieros de fondos constitucionales y otros fondos existentes destinados al desarrollo regional; defensa Civil; obras de infraestructura de agua y sequía; entre otros (OLIVEIRA & FERRERA DE LIMA, 2012).

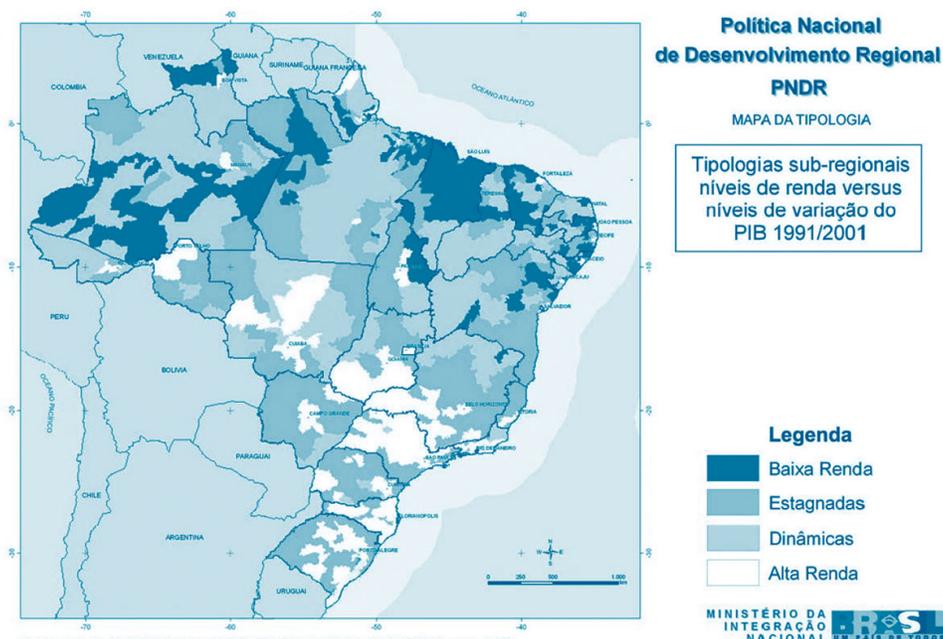
Desde la perspectiva del MIN, la intervención en el proceso de desarrollo regional tuvo dos enfoques: el primero relacionado con las cuestiones institucionales del Estado brasileño (impuestos, seguridad social, cuestiones educativas...); el segundo vinculado a la distribución de las actividades económicas a nivel regional a través de grandes ejes pasivos de intervención que estructuran la integración nacional e internacional. Entre los ejes se encontraban la Zona Franca de Manaus, el corredor Noroeste y Norte; la Costa Noreste; el Norte Semiárido; la parte Centro-Este y el área geoeconómica de Brasilia; la región del Medio Oeste y las fronteras del Mercado Común del Sur (MERCOSUR); además de promover áreas deprimidas o diferenciadas (MIN, 2004; BRASIL, 1999).

La Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR)

La Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR), efectivamente creada en 2007 por decreto federal, marca un cambio sustancial en parte de la estrategia brasileña de desarrollo regional. Si en el siglo XX la estrategia se basaba en la política intervencionista del gobierno federal en un movimiento de arriba hacia abajo, las directrices de la PNDR marcarán el reconocimiento de las capacidades regionales y el empoderamiento de los líderes locales en la formulación de estrategias de desarrollo territorial. Es decir, la PNDR aporta elementos de desarrollo territorial basados en acciones de abajo hacia arriba.

La Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR) tiene como objetivo primordial reducir las desigualdades entre las regiones brasileñas, la promoción de la equidad en el acceso a las oportunidades de desarrollo y guía los programas y acciones federales en el Territorio brasileño. Para lograr este objetivo, las estrategias son: estimular y apoyar los procesos y oportunidades para el desarrollo regional, a múltiples escalas; articular acciones que, en su conjunto, promuevan una mejor distribución de la acción pública y las inversiones en el Territorio Nacional, con especial atención a los territorios seleccionados y a la acción prioritaria (BRASIL, 2007). Estos territorios figuran en la tipología de la PNDR, que tiene en cuenta los niveles de ingresos y la variación del producto interior bruto (PIB). La tipología se exhibe en la Figura 1.

Figura 1: Niveles de ingresos subregionales de las tipologías frente a los niveles de variación del PIB 1991/2001



Fuente: BRASIL. MIN. SDR. IICA, 2004: 30.

La Figura 1 muestra que el desarrollo regional brasileño ha formado una estructura de archipiélagos: por un lado, las regiones de altos ingresos que rodean a las regiones estancadas o de bajos ingresos. Y esta realidad se presenta en todo Brasil, con mayor presencia en las macro-regiones Norte, Noreste y Centro Oeste.

Frente a la realidad expuesta por la tipología subregional de la variación de los ingresos y el PIB, así como la necesidad de establecer áreas de acción prioritarias se definieron como territorios de tratamiento prioritario: semiáridas, franjas fronterizas y regiones Desarrollo Integrado – RIDE’s, así como otras áreas consideradas relevantes, y la definición de trece mesorregiones diferenciadas. Las mesorregiones diferenciadas son espacios subnacionales, contiguos entre dos o más estados federados, cuyos perfiles sociales, económicos e históricos tienen similitudes en términos de crecimiento económico poco dinámico o estancado. En consecuencia, esto aporta descuentos negativos al perfil del desarrollo social y viceversa. (FERRERA DE LIMA & EBERHARDT, 2010).

Además de la regionalización prioritaria y diferenciada como foco de acción, la PNDR avanzó sobre el enfoque territorial, la articulación intersectorial y el empoderamiento de los líderes locales a través de los

foros de desarrollo de áreas prioritarias. También creó la Cámara de Integración Nacional y Políticas de Desarrollo Regional, con las atribuciones de establecer directrices para la puesta en práctica de las acciones; promover la articulación con otras políticas sectoriales y la convergencia de sus acciones en ámbitos definidos como prioritarios; proponer criterios y aprobar las directrices para la aplicación de los instrumentos financieros; y monitorear planes, programas y acciones. (BRASIL, 2007).

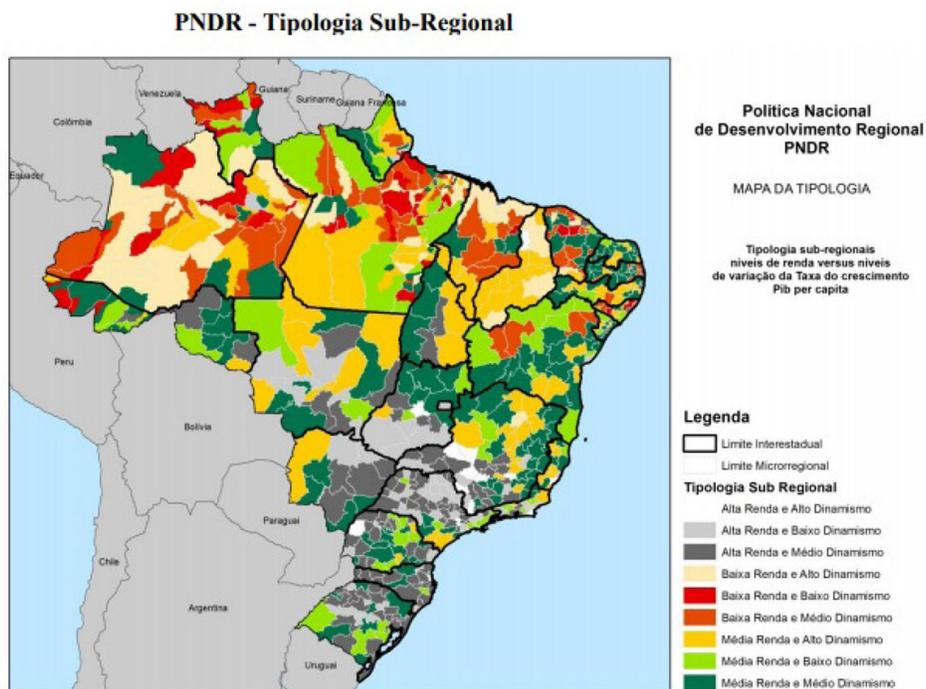
En términos de financiamiento, la PNDR tiene fondos constitucionales para algunas regiones específicas de Brasil. Según Resende et al (2017, p. 396), los fondos de financiamiento constitucional de las regiones Norte, Noreste y Centro Oeste totalizaron R\$ 2.5 billones en 1995. Como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) regional, esto representó el 0,2% del PIB en el Norte; en el Noreste, 0,6%; y en el Centro Oeste, 0,2%; ya en 2012, los valores eran del orden de R\$ 20 billones. En una proporción relativa del PIB regional, ya representaba el 1,0 % del PIB en la Región Norte; 2,3% en el Noreste; y el 1,6% en el Centro Oeste. Es decir, para las macro-regiones más pobres del Brasil hay cantidades considerables de recursos constitucionales. Para las Regiones Sur y Sureste, consideradas más dinámicas, a pesar de presentar áreas problemáticas dentro de su territorio, no tienen acceso a fondos constitucionales específicos para el desarrollo regional.

A pesar del lanzamiento oficial de la PNDR en 2007, con la publicación del decreto federal, en 2010 se anunció la revisión de la PNDR. La propuesta de revisión todavía se está debatiendo para la propuesta de un nuevo decreto. Aunque la revisión propuesta se produce tres años después del lanzamiento oficial de la Política, algunas de sus acciones ya estaban siendo efectivadas en el marco del Ministerio de Integración Nacional (MIN). Por lo tanto, algunos resultados ya podrían vislumbrarse en la primera década del siglo XXI. Entre estos resultados, en el caso específico del Sur de Brasil, Cargnin (2014) señala el apoyo a los Arreglos Productivos Locales (APLs) de las áreas cubiertas por la PNDR, especialmente con actividades de capacitación, creación de herramientas de gestión y el estímulo a la formulación de planes y proyectos de desarrollo.

La nueva PNDR

La propuesta de revisar la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR) se basa en una nueva tipología de la dinámica regional brasileña. La actualización de la tipología es ya una de las tareas del Ministerio de Integración Nacional, dada la necesidad de monitorear el desempeño de las regiones brasileñas, incorporar datos recientes y trazar parámetros para la utilización de los fondos constitucionales se centraron en las regiones Norte, Noreste y Centro Oeste. Esta nueva tipología se exhibe en la Figura 02.

Figura 2: Tipologías sub-regionales de niveles de ingresos vs. niveles de variación del PBI per cápita 2002/2004 y 2012/2014



Fuente: BRASIL. MIN. SDR. 2017: 215.

En cuanto a la tipología anterior, expuesta en la Figura 1, la nueva tipología expuesta en la Figura 2 se hizo más completa. Según la información en Brasil/Min/SDR (2017) fueron utilizados la paridad del poder adquisitivo para el ingreso promedio domiciliar y las medias móviles

trianuales para la variable dinámica PBI municipal, estimados a escala municipal y micro regional.

A partir de la Figura 2 se percibe que las regiones más problemáticas en términos de ingresos y dinamismo continúan en las macro-regiones Norte, Noreste y Centro Oeste. Vale la pena llamar la atención sobre la mejora del perfil del Centro Oeste, ya que sólo presente cuatro regiones clasificadas como ingresos medios y bajo dinamismo y una quincena de regiones en la clasificación de altos ingresos y bajo dinamismo. Por otro lado, las áreas de bajos ingresos y el bajo dinamismo se distribuyen en el Norte y Noreste de Brasil. Aun así, los datos estimados para la nueva tipología presentan buena parte de las micro regiones y municipios del Norte, Noreste y Centro Oeste con tasas de crecimiento del PIB por habitante encima de la media brasileña. Mientras que las regiones Sur y Sureste continúan con el ingreso domiciliar mensual promedio por habitante más significativo. De todas las macro-regiones brasileñas, el Centro Oeste avanza cada vez más en términos de crecimiento económico y desarrollo (BRASIL/MIN/SDR, 2017). Es decir, en general, se percibió una evolución significativa en términos de mejora de las condiciones de vida en las regiones periféricas a las metrópolis nacionales en la primera década del siglo XXI.

En relación con el Decreto Federal 6047 de 22/02/2007, que instituyó la I PNDR, el proyecto de ley 375/2015, que establece la nueva PNDR y tramita junto al Congreso Nacional brasileño, es más amplio al definir principios, ejes guía, estrategias y sistemas de gobernanza del desarrollo regional. Además, propone más instrumentos de financiación y señala nuevas posibilidades de escala, además de mantener las regiones prioritarias definidas en la I PNDR. En cuanto a la financiación, la nueva PNDR constituirá el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), demanda que se formó frente a las restricciones de financiamiento de algunas microrregiones y mesorregiones diferenciadas que no se encuentran en las macro-regiones Norte, Noreste y Centro Oeste de Brasil. (BRASIL, 2015).

Factores limitantes e instrumentos PNDR

Cargnin (2014), al analizar las acciones basadas en la PNDR en la Región Sur del Brasil, señala la falta de financiación, la discontinuidad de las políticas públicas por parte de los gobiernos a diferentes escalas y el cambio en los instrumentos utilizados para la implementación de la política como los principales factores limitantes de los avances en el desarrollo regional. Esto analizando las mesorregiones diferenciadas Gran Frontera del Mercosur (Mesomercosur) y la Mitad Sur del RS (Mesosur).

Magalhães et al. (2017), al analizar cualitativamente los instrumentos de la PNDR a partir de la percepción de los actores locales, señalaron el sector primario y el sector terciario como los principales generadores de empleo e ingresos, es decir, las regiones todavía tienen dificultades en avanzar en un continuo urbano-industrial y promover la transformación de sus productos, incluso con las articulaciones estimuladas en el ámbito federal. Por un lado, esto se debe a instrumentos limitados para atraer inversiones, como la donación de tierras y las exenciones fiscales, algo que se universaliza entre los municipios. Sin embargo, incluso las exenciones fiscales y la capacidad de donar activos a nuevas empresas se ven debilitadas por la falta de transferencia de recursos federales y estatales a los municipios. La fragilidad de las transferencias de recursos federales y estatales se produce no sólo en el contexto de alentar a las empresas locales, sino de mantener, conservar y ampliar la infraestructura regional. Algunas regiones periféricas brasileñas están marcadas por el aislamiento de centros urbanos que prestan servicios de apoyo y servicio a la población. Esto también repercute en el atractivo de los inversores.

Cravo & Silva (2017) van en otra línea. Para evaluar los instrumentos y los factores limitantes de la PNDR, los autores proponen la creación de un panel de indicadores basados en los objetivos de la Política, ya sean intermedios o definitivos. Así, con el tiempo será posible monitorear las acciones de las entidades involucradas en los planes de desarrollo, así como por los técnicos de las agencias gubernamentales. Entre los objetivos a vigilar, los autores se refieren a la competitividad regional, como un elemento para estimular la atracción de inversiones. La mejora de la competitividad sería una alternativa para construir factores de ubicación atractivos y disminuir el efecto de una fuerte polarización centrípeta en algunas regiones.

Además de la ausencia de un marco de indicadores, así como Cargnin (2014), Resende et al (2017) señalan la importancia del sistema de financiación. Esto implica la creación en el Fondo Nacional de Desarrollo Regional con acceso diferenciado a los fondos constitucionales existentes y servir sólo a las macro-regiones Norte, Noreste y Medio Oeste. Los autores señalan la necesidad de una mejor distribución territorial de los recursos que el uso puramente sectorial de los recursos. Por lo tanto, además de crear un mecanismo de financiamiento accesible a todas las regiones, este mecanismo debe cumplir con las macro-regiones brasileñas por igual.

En cuanto a la financiación, la propuesta de la nueva PNDR incluye la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Uno de los parámetros de este fondo es precisamente la accesibilidad a todas las regiones con problemas de dinamismo económico o de bajos ingresos, indiferentes a la ubicación espacial. Para capitalizar el FNDR, la propuesta es el uso de recursos derivados de impuestos específicos y, en especial, de la recaudación de impuestos sobre grandes herencias y donaciones (BRASIL, 2015). Teniendo en cuenta que una reforma fiscal es necesaria en Brasil, pero su discusión ha estado arrastrando nuevos impuestos durante mucho tiempo, la creación de nuevos impuestos o el bloqueo de algunos ya existentes para un fondo específico requerirá la gran buena voluntad de las entidades federales y debe un amplio ajuste fiscal.

Consideraciones finales

Este texto presento el marco histórico de las disparidades regionales en Brasil y las propuestas de la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR).

Al observar el marco histórico de la economía brasileña, se observa que, hasta finales del siglo XX, las políticas públicas de desarrollo económico siempre han estado enfocadas a la promoción del crecimiento económico, la formación de infraestructuras de integración del territorio nacional y las directivas de seguridad nacional. Sin embargo, en la década de 1990, con la creación del Ministerio de Integración Nacional, el actual Ministerio de Desarrollo Regional, comenzó un cambio de orientación en relación con la

intervención federal en las regiones y las políticas públicas para promover el desarrollo económico regional. Este cambio de orientación se consolidará en la primera década del siglo XXI con el establecimiento de la Política Nacional de Desarrollo Regional. En este caso, percibimos el empoderamiento de las comunidades regionales a través de la creación de Consejos de Desarrollo y Foros de Desarrollo. Estos instrumentos dieron voz a las regiones para definir sus prioridades en términos de acciones y financiación.

La PNDR parte de más acciones de desarrollo por la base del territorio, cambiando el curso del desarrollo por lo alto, dirigida exclusivamente por el gobierno federal. Además, reconoce el papel de los municipios y los Estados federados en la promoción del desarrollo socioeconómico.

En un estudio de Ferrera de Lima et al (2012, p. 140), analizando las necesidades de las mesorregiones diferenciadas en el sur de Brasil, se señaló que para mejorar el perfil de desarrollo regional, el dinamismo de las economías regionales y escapar de la fase de exclusión recomendada por Veltz (1996) era necesario promover acciones para complementar la infraestructura básica, dando soporte a las actividades productivas; fomentar y capacitar a los productores rurales y a la población en actividades económicas directamente relacionadas con las competencias regionales; apoyar la implementación de políticas sociales compensatorias.

Por lo tanto, el simple hecho de establecer una nueva política no implica necesariamente el desarrollo económico automático de las regiones brasileñas. La historia económica reciente de Brasil demostró que las inversiones en capital humano y social, a través de transferencias de ingresos, la mejora del poder adquisitivo de la población, la interiorización de los servicios de salud y la asistencia social, así como la interiorización de las condiciones de educación, en particular de la educación superior, también dan resultados significativos en términos de reducción de las disparidades regionales. Es decir, las políticas de inclusión social también deben llevarse a cabo en paralelo con las políticas públicas de promoción de las economías regionales y su modelo de desarrollo. Y nada de esto avanzara si la economía brasileña sigue generando desequilibrios macroeconómicos y ambientales que dificultan su crecimiento sostenible.

Bibliografía

- BRASIL. Decreto nº 6047 de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6047.htm>, 2007. Acesso em: 21 maio 2019.
- BRASIL. Medida Provisória nº 1.911-8 de 29 de julho de 1999. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1911-8.htm>, 1999. Acesso em: 20 maio 2019.
- BRASIL. Projeto de lei nº 375, de 2015. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e dá outras providências. Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121877>>, 2015. Acesso em: 22 maio 2019. BRASIL. MIN. SDR. Nota técnica 52. Brasília: MIN, 2017.
- BRASIL. MIN. SDR. IICA. Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Sumário Executivo). Brasília: MIN, 2004.
- BRAUDEL, F. La dynamique du capitalisme. 4ª ed. Paris: Flammarion, 1992.
- CARGNIN, A.P. Política Nacional de Desenvolvimento Regional e repercussões no Rio Grande do Sul. Revista Mercator, Fortaleza (CE), v. 13, n. 01, p. 19-35, 2014. CRAVO, T.; SILVA, G. Uma proposta de um painel de indicadores de desenvolvimento regional para o monitoramento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). In: RESENDE, G. (Org.) Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) v. 03. Brasília: IPEA, 2017, p. 314-367.
- DONATH, A.R. Du développement à la renaissance des régions. Saguenay: Editions JCL, 2003.

- FERRERA DE LIMA, J.; EBERHARDT, P.H. Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul: perfil locacional do desenvolvimento regional. Revista Redes, Santa Cruz do Sul (RS), v. 15, n. 02, p. 134-151, 2010.
- FERRERA DE LIMA; J.; PIFFER, M.; KLEIN, C.F.; EBERHARDT, P.H. A percepção do desenvolvimento regional na Grande Fronteira do Mercosul. Estudos do CEPE, Santa Cruz do Sul (RS), n. 35, p. 133-150, 2012.
- FONSECA NETTO, H. Vers un nouveau découpage de l'espace brésilien. Organisations et Territoires, Saguenay (Canada), v.10, n. 02, p. 99-110, 2001.
- FURTADO, C. Accumulation and development: the logic of industrial civilization. New York: Harper, 1984.
- FURTADO, C. O processo histórico de desenvolvimento. In: PEREIRA, L.C.; REGO, J. (Org.), A grande esperança em Celso Furtado: ensaios em homenagem aos seus 80 anos. São Paulo: Editora 34, 2001, p. 253-280.
- FRIEDMAN, J. A general theory of polarized development. In: HANSEN, N. (Org.) Growth centers in regional development. New York: The Free Press, 1972, p. 29-41. FROELICH, G. M. As matrizes ideológicas do II PND (1975-1979). Pesquisa & Debate, São Paulo (SP), v. 18, n. 1 (31), p. 01-26, 2007.
- IANNI, O. Crisis in Brazil. New York: Columbia University Press, 1970.
- IANNI, O. Estado e planejamento no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- MAGALHÃES, J.; MONTEIRO NETO, A.; COSTA, R.; RESENDE, G.; SOUSA, A. Avaliação qualitativa da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e seus instrumentos explícitos: uma percepção dos atores locais. In: RESENDE, G. (Org.) Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) v. 03. Brasília: IPEA, 2017, p.237-259.
- RESENDE, G.; MONTEIRO NETO, A.; MAGALHÃES, J.; COSTA, R.; SOUSA, A.; SILVA, D. Uma proposta de avaliação continuada

dos instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). In: RESENDE, G. (Org.) Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) v. 03. Brasília: IPEA, 2017, p.369-403.

MARTINE, G.; DINIZ, C.C. Concentração econômica e demográfica no Brasil: recente inversão do padrão histórico. Revista de Economia Política, São Paulo (SP), v. 11, n. 3 (43), p. 121-135, 1991.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Programas de desenvolvimento regional.

PPA 2004-2007. Brasília: MIN, 2004.

MYRDAL, G. Against the stream: critical essays on economics. New York: Vintage Books, 1975.

MYRDAL, G. Le drame de l'Asie: un enquete sur la pauvreté des nations. Paris: Éditions du Seuil, 1976.

OLIVEIRA, L.V.N.; FERRERA DE LIMA, J. O processo de construção da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Revista Portuguesa de Estudos Regionais, Lisboa (Portugal), n. 31, p. 71- 81, 2012.

SIQUEIRA, T.; SIFFERT FILHO, N. Desenvolvimento regional no Brasil: Tendências e novas perspectivas. Revista do BNDES, Brasília (DF), v. 08, n. 16, p. 79-118, 2001. VELTZ, P. Mondialisation, villes et territoires. Paris: Presses Universitaires de France (PUF), 1996.



**La concepción del desarrollo
y las políticas culturales: del
modelo de oferta a la elec-
ción de modelos¹³**

José Rogério Lopes¹⁴

13. El marco conceptual y empírico que delimita el alcance de este texto se desarrolló de manera extendida en la disciplina que dio el Programa de Posgraduación en Desarrollo Regional de la Universidad Federal de Tocantins (Brasil), Titulado “Políticas de cultura, innovación y desarrollo”.

14. Investigador Titular del Programa de postgrado en Ciencias Sociales en la Universidad del Valle de Río dos Sinos y Investigador del Programa de postgrado en desarrollo regional en la Universidad Federal de Tocantins (UFT). Investigador de productividad del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq). Correo-e: <jsrgropes@gmail.com>.

Introducción a los términos de análisis

El término desenvolvimiento emerge como concepción en la modernidad, asociada a una lógica occidental de expansión de los principios fundacionales de la doctrina positivista de progreso y cohesión social (orden), cuyo correlato más duradero se encuentra en los procesos de modernización social (HARVEY,1992), pero que regularmente se limita en único modo de modernización (TOURAINÉ, 2006). Esta asociación, ya criticada por Sen (2000), es complementada y guiada por la concepción del crecimiento económico, después de la Segunda Guerra Mundial, y se convirtió en un parámetro comparativo entre los países. Con la creación del desarrollo, también se crea subdesarrollo. Muchos países en desarrollo, debido al imperialismo y a la cosmología capitalista, han sido y se les ha llevado a creer que lo que es bueno para los países desarrollados también debería ser bueno para los países subdesarrollados. El desarrollo trae en sí la lógica de la colonialidad (BUTZKE, THEIS, MANTOVA-NELLINOR, 2018, p. 94).

Este proceso, que caracteriza la concepción del desarrollo como un modelo que se “ofrece”, si no siquiera, impuesto a través de procesos de cambio social (HAGEN, 1967), ha oscurecido la visión sustancial del desarrollo “como un proceso de expansión de las libertades reales que las personas disfrutan” (SEN, 2000, p. 17).

El oscurecimiento de esta visión configuró el desarrollo como una referencia ideo-política¹⁵ que reafirma y reproduce continuamente un cierto modo de modernización (occidental), en su movimiento lineal de cambios societarios, como la formación hegemónica¹⁶ (WILLIAMS,1979).

Teniendo en cuenta este movimiento y su tendencia lineal-expansiva de reproducción, en el presente texto, la idea de que la concepción del desarrollo se ha convertido en “un instrumento teórico destinado a orientar las acciones prácticas” (HOFFMANN, 2011) de individuos, grupos y colectivos que conforman una determinada formación social y cultural inclusiva. Desde esta perspectiva, sigo la elaboración de Williams (1979, p.

114), de lo que la hegemonía es “una formación cultural y social inclusiva, efectiva, que se expande constantemente para incluir toda el área de experiencia, formando y siendo formado por esta”. Es decir, “una hegemonía vivida es siempre un proceso” (Idem, p. 115), no pudiendo ser simple, nunca.

De acuerdo con Williams (1979), desde el interés del análisis cultural, el enfoque de esta discusión está orientado a entender el proceso hegemónico de desarrollo en su carácter transformador, actualizándose e inscribiendo en prácticas culturales localizadas, incautadas en sus amplitudes finitas, pero significativas. Esto implica circunscribir los hitos del carácter transformacional del proceso hegemónico de desarrollo, primero, y en la secuencia inscribir las prácticas culturales ubicadas en este proceso, en análisis situacionales.

Políticas culturales: encuentros culturales con el desarrollo

Desde la perspectiva de cultura que guía la trayectoria de las Políticas Culturales en Brasil, para la discusión en el presente texto, es importante destacar las elaboraciones de Calabre (2014, 2010) y los estudios coordinados por Rubim y Barbalho (2007), y Rubim y Rocha (2012), que describen y enfatizan la historia institucional de ambos, en convergencia con la formación del Estado Nación brasileño y su contemporaneidad. En una lógica equivalente, Ortiz (1985) ya había expuesto los hitos institucionales y cambiantes, en esta historia, desde la Antigua República y la dictadura varguista (con su política de control), a través de las elaboraciones nacionales y de desarrollo de los gobiernos civiles de las décadas de 1950 y 60 y la dictadura militar inaugurada en 1964 (y su control de la política).

Durante casi todo el siglo XX, la orientación dirigida a la formación del Estado Nación estableció una correspondencia similar entre la cultura, la identidad nacional y las “políticas culturales”, en un proceso gradual dereducionismo de pluralidad de manifestaciones culturales existentes en el país, a veces en beneficio de una cultura nacional con un carácter

universalizador y moderno (debates modernistas x regionalistas),¹⁷ a veces en beneficio de un proyecto nacionalista modernizador, poco institucionalizado como en la política varguista, o más institucionalizada como en los gobiernos de la dictadura y la utilización de los medios de comunicación (CALABRE, 2010; MICELI, 1984a; OLIVEN, 1984)¹⁸.

En este contexto, surge una primera aproximación entre la concepción de la cultura, las políticas culturales y las concepciones de desarrollo, que serían objeto de acaloradas discusiones e importantes teorizaciones elaboradas desde el ISEB (Instituto Superior de Estudios Brasileños) para la definición de un proyecto de sociedad para Brasil (ORTIZ, 1985). Tales debates tensionaron una concepción de la cultura patrimonial-identitaria, generalmente orientada a la preservación del pasado, y una concepción de la creación de bienes culturales, dinámicos, organizados y orientados políticamente a la valorización de la pluralidad cultural.

El contexto de estos debates y elaboraciones, en el transcurso de la década de 1950 a 1960, fue interrumpido por el golpe militar de 1964 y sofocó un campo de posibilidades abierto a las definiciones de los proyectos societarios y sociales de creación de bienes culturales.

Durante el período de la dictadura militar, la concepción de la cultura fue modulada por la “construcción institucional” (MICELI, 1984a) de dispositivos gubernamentales que, en asociación con la política de seguridad nacional, guiaron una lógica de desarrollo ordenada en el país. En el caso de los dispositivos institucionales de la cultura, la orientación se mantuvo restringida al proyecto nacional de desarrollo, haciendo hincapié en la identidad patrimonialista de la preservación del pasado, por un lado (con la creación del IPHAN (Instituto del Patrimonio Histórico, Artístico y Nacional), en 1970) y, por otro, una dimensión popular-folclórica romantizada y asociada con las creaciones urbanas, con el objetivo de actualizar la noción política del “pueblo brasileño”. Esta orientación se operó en asociación con un modelo de expansión de matrículas en las escuelas públicas, para los hijos de las clases populares (Ley 5.692, 1971) y el uso de los medios de comunicación, cuyo avance y difusión consolidó el alcance de una cultura de masas y una industria cultural.

Si a principios de los años sesenta el regionalismo, especialmente el del noreste, era visto como uno de los temas más candentes de la nacionalidad,

el Estado y los medios de comunicación se apropian de este tema a través de una manipulación que lo transforma en un tema trivial y anodino, creando programas que buscan valorar “lo que es nuestro” [...] en esta propuesta Brasil sería precisamente esta suma colorida y tropical de manifestaciones regionales (presentada de un modo museológico y tendiendo a lo exótico e turístico) que deben ser conocidas y valoradas junto con las creaciones producidas en grandes centros y que se difunden en las zonas más lejanas del país como una forma de modernidad e integración (OLIVEN, 1984, p. 51).

Esta consolidación amplió el alcance de los dispositivos culturales institucionales para el cine (con la creación de Embrafilme en 1969) y más tarde se extendió a otros campos artísticos con la creación de Funarte y la aprobación de la Política Nacional de Cultural, en 1975. Como corolario de esta modulación, el Estado asume para sí mismo el papel de mantener la llama de la memoria nacional y, por lo tanto, se convierte en el creador y bastión de la identidad nacional [...] a este respecto, que consiste en el intento de sustituir un modelo basado fundamentalmente en la coerción por un modelo anclado en la hegemonía que funcionaría en términos de manipular símbolos nacionales (OLIVEN, 1984, p. 51).

Complementaria a esta modulación, el proyecto de desarrollo del gobierno de la dictadura actuó en dos frentes complementarios: la planificación social (planificación de las regiones metropolitanas, etc.) y la constitución de las Zonas de Seguridad Nacional. Esta distinción es importante aquí, para destacar que el modelo nacional de desarrollo tecnológico surgió en las áreas de Seguridad Nacional, como en la ciudad de San José dos Campos, en el Valle de Paraíba, estado de Sao Paulo (CTA, ITA, INPE, Embraer), reforzando una concepción de polos de concentración en las regiones metropolitanas, desplegada desde la apertura del mercado nacional hasta la instalación de corporaciones multinacionales, desde el gobierno de Juscelino Kubcheck.

Así, el modelo de desarrollo tecnológico concentrado y los dispositivos institucionales de la cultura configuraron el marco de difusión de una concepción de la modernización-desarrollo centralizada en la región sureste del país. La difusión de este modelo, a su vez, involucro los potenciales culturales y los modos de desarrollo no alineados a esta centralidad. En este

sentido, es en el marco de esta concepción hegemónica del desarrollo que las cuestiones sobre el desarrollo se formulan, en primer lugar, en una concepción adaptativa-integradora que correspondía al papel funcional atribuido a las regiones del país en el proyecto social establecido¹⁹.

En la lógica de este proyecto de hegemonía no cabía atribuir a la cultura estatus de políticamente estructurante, estando vinculado a la educación, de manera subordinada, en el mismo Ministerio.

La ausencia de una orientación democrática en esta “construcción institucional”, se cuestiona a finales de la década de 1970, y repercute en las elaboraciones políticas y académicas de la década siguiente, siendo incluida en la agenda del proceso de apertura política. En este sentido, de acuerdo con Mycelial (1984, p. 14): “es necesario respetar y promover no la visión idealizada de una supuesta identidad cultural (a veces ingenua, a veces intencional, pero siempre políticamente instrumental), sino más bien la pluralidad cultural arraigada en la gran diversidad social, regional y étnica del país”.

Desde que estas expresiones, la pluralidad y la diversidad comienzan a componer los discursos y manifestaciones de los actores sociales que exigieron sus propias políticas de cultura, llegando al período Constituyente y el ciclo contemporáneo inaugurado por la Constitución, cuyo énfasis en los procesos reivindicadores se basaba en el derecho a tener derechos.

Las luchas sociales por la democratización y la emergencia de un marco de expresiones, prácticas y manifestaciones de la diversidad cultural y regional, en reivindicación de derechos, poniendo fin a la dictadura e iniciando negociaciones de un proceso Constituyente, cambian progresivamente esa concepción adaptativa-integradora e inauguran un tiempo para afirmar la concepción pluralista del desarrollo (modos de desarrollo) y la reivindicación de procesos de descentralización del poder asociados a esta (BOBBIO, 1988).

Estas luchas también permiten la redefinición de las lógicas territoriales de organización de los actores societarios, debido a los propósitos y motivaciones que fusionan sus vínculos y compromisos identitarios (BAJOIT, 2006). Y a partir de ahí, la reorganización de las referencias comunitarias (LIFSCHITZ, 2011), en torno de las políticas públicas (no

sólo culturales, pero si particularmente) y las concepciones del desarrollo (QUINTERO, 2015).

La primera lógica de reorganización se refiere a las agencias²⁰ y cambios operados por actores diversos de la escena cultural brasileña, que buscaron imprimir los registros de sus experiencias colectivas y comunitarias en la configuración de patrimonios y otros bienes culturales (LOPES, 2015, 2010; SANTOS, 2012). Organizando esta nueva orientación asimétrica de jerarquías que rigen las clasificaciones de mentalidades coleccionistas, tales agenciamientos afectaron el objetivo de los dispositivos institucionales de las políticas culturales. Sobre todo, estos organismos invirtieron la lógica incremental de los procesos de patrimonialización de los bienes culturales/colectivos (de “imposición” de identidades), en beneficio de un movimiento bottom-up, procesando nuevas lógicas de concesión de bienes, derechos y títulos patrimoniales, reclamados por una miríada de implementadores individuales y colectivos.

La segunda caracteriza la convergencia de esos agenciamientos con la ola ambientalista de la década de 1990. Según Jimenes (2019, p. 56-57), apalancado por la creciente percepción de los efectos secundarios de la industrialización, el crecimiento exponencial de la población y el deterioro acelerado del universo natural, el movimiento ambientalista se estableció como una especie de cuerpo ubicuo en los temas más diversos, en diversos foros de discusión, en políticas públicas [...] Al paso que la discusión se profundizó [...] un término específico se popularizó: el desarrollo sostenible.

A pesar de la concepción utilitaria de la ecología que basó la difusión de este concepto, inicialmente, al sobre determinar la importancia de la naturaleza en torno de la concepción del desarrollo económico²¹, todavía en la década de 1990, surge otra concepción “más humanista e inclusiva: privilegiando el papel de la diversidad socio-cultural y los numerosos modos de apropiación de la naturaleza” (JIMENES, 2019, p. 58).²²

Y aquí, cabe señalar que estas lógicas han impreso registros diversificados a los usos que se hacen actualmente de las concepciones de desarrollo, en las relaciones emergentes en el campo de las prácticas y expresiones de esta diversidad cultural.

Comunidades, cultura y desarrollo: reflexiones sobre una trayectoria de investigación

La configuración de las relaciones emergentes en el contexto de las prácticas y expresiones culturales que proyectan nuevas concepciones de desarrollo será aquí discutida a través de algunos casos investigados por el Laboratorio LaPCAB de Políticas Culturales y Ambientales en Brasil: gestión e innovación²³. En primer lugar, se describen el alcance del proyecto, sus supuestos y referencias analíticas; en seguida, se exponen algunos registros de análisis situacionales.

En su trayectoria, el Laboratorio investigó²⁴ 33 colectividades y comunidades constituidas en los criterios de investigación, distribuidos en 17 estados del país.²⁵

A partir del análisis de los informes de incursiones de campo fue posible reconocer una primera configuración general de los casos estudiados, considerando el proyecto formal o informal que estas colectividades establecieron, en relación con el contexto ambiental en el que se encuentran, la materia prima que utilizan en sus prácticas y los productos que resultan de estas interacciones (LOPES; MEIRELLES, 2017). Se encontró que la gran mayoría de los casos estudiados se caracterizan por el origen de las interacciones directas de las comunidades con alguna materia prima disponible en el contexto ambiental en el que están situadas, a través de prácticas de extractivismo y beneficiamiento de algún tipo, que incluyen técnicas productivas y haceres del oficio tradicional. En este sentido, las prácticas y haceres de oficio de estas comunidades están inscritas en la definición de tecnologías patrimoniales, ya que representan artefactos o formas culturales que preservan dinámicas de enraizamiento socioambiental (ARDANS, 2014) variadas y mediadas por técnicas productivas de bienes de identitarios. Además, gran parte de estas comunidades forman parte de la concepción de las comunidades tradicionales²⁶ definida en la Política Nacional de Desarrollo Sostenible de los Pueblos y Comunidades Tradicionales (2007).

En todas estas comunidades, buscamos reconocer a los agenciamientos que desplazan la percepción de sí mismos que producen en relación con la

naturaleza (ya sea en la coexistencia²⁷ entre ellas, o en la elaboración de productos y bienes de marcación identitaria, o en la procedimentalidad de las tecnologías patrimoniales), generando acuerdos que amplían el reconocimiento, por otros, de la calidad primordial de su identidad²⁸, en relación con la naturaleza. Esta identificación tenía como objetivo guiar la percepción de los campos de influencias o condicionamientos que las fuerzas modernizadoras operan en dichas comunidades, generando “crecientes tensiones” (HAGEN, 1967) que impulsan las necesidades o deseos de cambio social entre sus actores.²⁹

A partir de estas investigaciones, se elaboro un análisis temático de los referentes descriptivos utilizados en los informes de campo, utilizando el software NVivo, del que se destacaron cuatro términos clave: cultura, tradición, comunidad e innovación. Estos términos se complementaron con dos más, en un segundo análisis temático (identidad y materia prima), dando como resultado un marco temático-analítico que evidencio las correspondencias operadas entre los mismos, por las comunidades.

El término cultura fue el primero en evidenciar las crecientes tensiones agenciadas por los actores del desarrollo, en las interacciones que establecen con las comunidades investigadas. Sobre todo, a partir del análisis del uso del término se puede percibir la ocurrencia de desplazamientos operados desde la instalación de esas tensiones.

El término cultura presento dos significados: a) uno vinculado a las concepciones de identidad y tradición (menos común y de carácter territorial); b) otro vinculado a la concepción de la política pública (más común a todas las comunidades y genérica), pudiendo referirse a la idea de Punto de Cultura; de secretarías de cultura, y/o de Ministerio de la Cultura. Por lo tanto, con respecto a la idea de la cultura, específicamente, se trata en gran medida de una construcción exógena para las comunidades, que se lleva a cabo desde la forma en que la cultura es entendida y difundida por agentes estatales, pero también, por agentes de Organizaciones No Gubernamentales y de mercado. Los agenciamientos exógenos que operan sobre la calidad primordial de la identidad de estas comunidades imprimen una tensión en las perspectivas de su conciencia sensible, formada en la interacción con la naturaleza, al ofertar una “conciencia intelectual” (MERLEAU-PONTY, 1994, p. 292) que atraviesa la relación de estas con

los objetos o cosas que componen el mundo. Esta tensión genera un primer cambio³⁰ de sentido en las interacciones originadas de estas comunidades con su contexto ambiental.

En la mayoría de los casos, este agenciamiento político se refiere al mantenimiento de ciertas tradiciones e identidades locales que, dependiendo de los agenciamientos existentes en un momento dado del tiempo, se consideran pertinentes y merecedoras de preservación, o apoyo. Desde el punto de vista de las comunidades, la cultura es sinónimo de políticas públicas, en la mayoría de las veces vinculadas a proyectos específicos vinculados a las Secretarías de Cultura locales, al Ministerio de Cultura y, más recientemente, a la noción de Punto de Memoria, siendo esta, una concepción traída por la nueva museología, también llamada museología social³¹.

También en esta dirección, vale la pena mencionar la constatación de que el uso del término cultura es progresiva y expansivamente vinculado a la idea de recurso. Esta correspondencia, o aproximación, se expresa por la estrecha relación que asumen los términos, cuando se externalizan en las comunidades para la explicación de sus relaciones con las políticas públicas y el mercado. En este sentido, el uso del recurso en referencia explica una ambivalencia, hoy basada en la lógica de reducción de la cultura a una “reserva disponible” para establecer la autenticidad o legitimación de un producto para el mercado (YUDICE, 2006), a veces basada en la lógica de recuperación, o resignificación, del producto como un bien, para la valorización comunitaria de la calidad primordial de su identidad. En este último caso, el recurso es equivalente a la materia prima con la que interactúan las comunidades, en sus contextos ambientales, y es trasladada del mercado para componer, o actualizar, la “reserva disponible” de autenticidad de sus procesos de identidad (SPOONER, 2008). Este segundo cambio de sentido, aunque condicionado por una ambivalencia de orientaciones de los agenciamientos culturales endógenos y exógenos a las comunidades, nos permite comprender las limitaciones de la tensión instaladas por la influencia de la “conciencia intelectual” sobre la experiencia sensible de estas comunidades con la naturaleza, como un dato de la sensación. Una vez que los agenciamientos ambivalentes se basan en la misma idea de “reserva disponible”, los productos autenticados para el

mercado pueden ser recuperados, resignados e insertados en un régimen de valor³² tradicional.

Esto ocurre en las diversas situaciones en las que se actualiza esta autenticidad, contemporáneamente, como en la mediación de estos recursos en los procesos de patrimonialización cultural, como ya ha destacado Días (2012)³³.

Por lo tanto, las referencias a la utilización del término recurso se refieren a un conjunto muy diverso y extenso de entendimientos sobre: de la existencia de ciertos recursos instrumentales que garantizan la reproducción de un determinado modo de vida y/o tradición de la comunidad; de la existencia de recursos compensatorios derivados de multas y notificaciones ambientales que son convertidos en capital financiero; del capital “dinero”; de la obtención de insumos para la continuidad de sus actividades, como tradición de oficio, o para satisfacer las demandas del mercado; y del agotamiento de la(s) materia(s) prima(s) con la(s) que interactúa(n).

En general, dadas las especificidades que implican cada contexto ambiental analizado, muchas veces estas son expresadas por la referencia de un determinado bioma, de una dada región, o de un entorno donde la materia prima (insumo) es obtenida, a través de la actividad extractiva de los propios agentes y/o la recogida de estos in situ.

Por lo que se refiere al agotamiento de la materia prima, se ha dicho que esta preocupación radica principalmente en la forma cultural de la interacción que las comunidades han establecido con sus contextos ambientales, con respecto a la existencia y/o disponibilidad de los insumos necesarios para su actividad, ya que no se produce nada, sino coletado en la naturaleza o extraído de esta in natura. Resulta que, en los casos identificados con el extractivismo, la recolección o extracción de materia prima no es una actividad mecánica, siendo generalmente ritualizada, mediante la incorporación de procedimientos regulados por la estacionalidad de la plantío-cosecha (o estación) y técnicas para reconocer la madurez de la materia prima, de la conformación de sus propiedades naturales (formas, colores, densidad, peso, resistencia y otras propiedades que influyen en las técnicas de manipulación de las mismas), de su disponibilidad y sostenibilidad. Estos últimos factores se derivan de conocimientos disponibles y reproducidos entre las comunidades, en sus

trayectorias, incorporando también otras normas de regulación resultantes de las interacciones históricas que han establecido, y establecen, con agentes y dispositivos de las políticas públicas y de las demandas del mercado sobre los bienes que producen.

Por lo tanto, la progresiva y expansiva correspondencia operante en las comunidades del uso del término recurso se refiere a un tercer desplazamiento de significado (o percepción de sí), en sus trayectorias, también ambivalente. Por lo que se refiere específicamente a la obtención de los insumos necesarios para el mantenimiento de las actividades desarrolladas en las interacciones comunitarias, esta se vincula, recurrentemente, a una búsqueda (o incluso existencia) de materia prima y, también, a una creciente preocupación con el agotamiento de las reservas naturales existentes. Aquí, se trata de la introducción de un proceso de reflexividad comunitaria, derivado de un riesgo inscrito en la reproducción de sus experiencias sensibles con la naturaleza, que opera mediante la auto confrontación de las bases de la modernización con sus consecuencias, es decir, por la oscilación que el riesgo genera en la "ecuación tácita entre latencia e inmanencia en el cambio social" (BECK, 1997, p. 13). En cuanto a la creciente sustitución del extractivismo y/o la recogida de estos insumos en la naturaleza mediante la terciarización en el abastecimiento estos, o de sus propias actividades, tal proceso de reflexividad cambia radicalmente. Ya sea la sustitución introducida por las asociaciones establecidas por las comunidades con agentes exógenos, para la apropiación de innovaciones, ya sea debido a las restricciones ambientales impuestas a las comunidades por las políticas públicas, aquí hay una ruptura en la centralidad de la experiencia sensible de estas comunidades con la naturaleza, generando un proceso de reflexividad que las guía a la incorporación de modelos de acción mediados por la lógica de la "conciencia intelectual".

Este proceso de reflexividad converge a la correspondencia operativa en las comunidades en torno de los términos modernización, modernidad y desarrollo, ampliamente difundidos por agencias institucionales como SEBRAE, ya sea a través de una creciente clasificación de los oficios y de los artefactos culturales de estas comunidades (NERY, 2014), sea través de la ideología del emprendimiento³⁴. En este sentido, el proceso de reflexividad mediado por la lógica de la "conciencia intelectual" incorpora

progresivamente procedimientos de razonamiento productivo o instrumental, y amplía el desplazamiento de la experiencia sensible de estas comunidades a la “conciencia de la sociedad industrial”.³⁵

Y aquí, como ya analizo en otro estudio (PIZZIO; LOPES, 2018), los caminos abiertos por la ambivalencia del uso del término recurso se diversifican, conforme el término sea operado en correspondencia con las concepciones de la cultura, difundido institucionalmente, o conforme sea el término operado en correspondencia con la materia prima con la cual interactúan las comunidades, en la producción de sus bienes de identidad.

Lógicamente, los desplazamientos operados por los agenciamientos “de desarrollo”³⁶ afectan los proyectos identitarios de los actores colectivos o comunitarios, tratando inhibir las correspondencias operativas que las comunidades establecen sobre estos. Dichas correspondencias presentan un perspectivismo situacional, tal como se opera en acuerdos que se tejen a partir de agenciamientos endógenos o exógenos. La identidad que construyeron a partir de la idea de la comunade la edad está fuertemente ligada a la tradición y tiene como principal vocativo la memoria y la búsqueda de antepasados. Sin embargo, esta identidad a menudo se vuelve performativa frente a las influencias de las políticas públicas existentes y la forma en que estas políticas interpretan y difunden la idea de la cultura. Esta vez, se puede decir que tales políticas terminan, en cierto modo, forzando una estandarización de las muchas identidades existentes dentro de una comunidad determinada, alrededor de ciertos marcadores que se resaltan, constituyendo un “campo de fuerzas performativas” (YÚDICE, 2006). Y a pesar de la flexibilidad de propósitos que sugiere la performance cultural, en gran medida este campo actualiza los dispositivos de la lógica de desarrollo.

Apertura de los desplazamientos en las trayectorias de las comunidades a modos justos de desarrollo

Los acuerdos societarios en torno a los términos discutidos anteriormente posibilitaron desdoblarse las investigaciones del Lapcab en una segunda fase (2014-2016), para la cual fueron seleccionados 14 casos, entre

los anteriores (07 en la región norte; 02 en la región noreste; 02 en la región sur este y 03 en la región sur)³⁷, en 10 estados diferentes.

Considerando los desplazamientos que ocurrieron en las trayectorias de las colectividades y comunidades, descritas anteriormente, el reconocimiento de estas permitió aprehender algunos perspectivismos,³⁸ configurados entre las comunidades y colectividades pesquisadas:

- a. los proyectos de estas comunidades y colectividades pasan por procesos de reflexividad variados, de acuerdo con si son más o menos intensamente afectados por la normatividad cultural (HALL, 1997) que las condiciona, ya sea que provenga de las interacciones de las comunidades con el mercado o de las políticas públicas. Hall (1997) enumera tres formas de regulación a través de la cultura: la normativa; los sistemas de clasificación y la regulación a través de la generación de “nuevos sujetos”, resultantes de la producción de nuevas subjetividades. Como propone Hall, la regulación normativa atribuye valores y significados de una cultura compartida por un todo social a las acciones individuales, siendo así esenciales para la planificación, la inteligibilidad y el funcionamiento de los sistemas culturales. Sin embargo, las “fronteras de la regulación cultural y normativa son un instrumento [...] poderoso para definir «quién pertenece» [...] y quién es «otro», diferente, fuera de los límites discursivos y normativos de nuestra forma particular de hacer las cosas” (HALL, 1997, p. 19). Por lo tanto, este conjunto de reglamentos termina categorizando el éxito mediante el uso “adecuado” de la norma, condenando a los demás al fracaso. Otro tipo de regulación son los sistemas de clasificación, que instituyen dicotomías que enmarcan conductas y prácticas humanas, como la propuesta de la norma estándar versus su variación.³⁹ En este sentido, es importante reconocer el alcance de estos condicionamientos normativos en los agenciamientos colectivos reconocidos en los proyectos de estas comunidades. Sobre todo, vale la pena identificar el impacto de las fuerzas modernizantes de los agenciamientos exógenos en la experiencia sensible de las

- interacciones entre las comunidades y sus contextos ambientales, en los que los artefactos adquieren forma cultural;
- b. los modelos o normas de innovación que operan y se reconocen en las prácticas productivas, en los bienes o artefactos producidos y en las trayectorias de las comunidades pesquisadas pueden caracterizarse como innovación normativa o innovación conceptual: la primera ópera por estándares reguladores, como las descritas por Hall (1997), en las que la innovación está condicionada a los procesos de calificación, registro o certificación – mercantiles o institucionales – que afectan a bienes y artefactos producidos; el segundo opera por los cambios de representación del valor que proyectan los bienes y artefactos, en los circuitos productivos y de consumo en los que circulan;
 - c. las lógicas de gestión de los proyectos de estas comunidades siguen la perspectiva de la gestión relacional de sí mismas (BAJOIT, 2006) y, en los casos en que tales proyectos son inscritos en las políticas culturales y en las relaciones demercado, suelen producir una lógica equivalente (LACLAU, 2006) entre tales demandas, que despierta la reflexividad en torno al cuidado de sí mismos, en los actores, en correspondencia con el cuidado del medio ambiente (o cuidado del mundo). Estos cuidados se expresan en acuerdos productivos que constituyen una “economía moral”,⁴⁰ o una afirmación de reconocimiento.

En este sentido, los cambios de orientación que se evidenciaron en las trayectorias de interacción de las comunidades investigadas con sus contextos ambientales, y entre sus proyectos y actores exógenos que agencian las lógicas de desarrollo sobre estos, nos permiten reconocer que tales trayectorias no son lineales. Así, las descripciones anteriores pretendían demostrar que estas trayectorias, desde sus orígenes, estaban marcadas por agenciamientos institucionales y políticas culturales que condicionaron y promovieron una resignificación de los oficios tradicionales y saberes comunitarios locales, en dos direcciones principales: a) en el contexto de las lógicas de organización de estos actores, y especialmente en lo que respecta a la experiencia sensible de sus

interacciones con la naturaleza, la colectivización de la producción y las articulaciones político institucionales (LOPES; SCHIERHOLT, 2018); b) en términos de una posible transformación de las tecnologías patrimoniales de estas comunidades, de sus artefactos culturales producidos, así como las lógicas de distribución y comercialización de estos artefactos, en un mercado de bienes culturales contemporáneos (PIZZIO; LOPES, 2018).

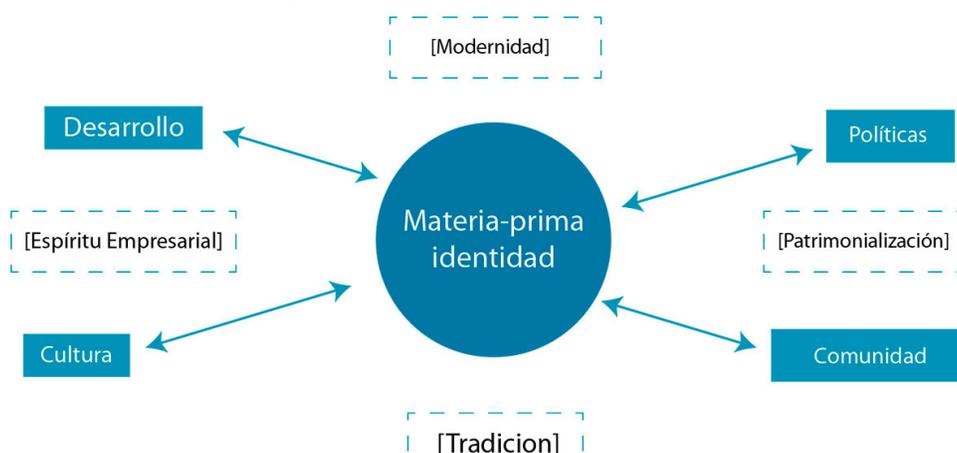
En esta perspectiva, los términos clave identificados anteriormente pueden interpretarse de acuerdo con dos movimientos generales que guían las correspondencias actuales de los mismos, en los casos estudiados. Los términos identidad y materia prima pueden definirse como términos convergentes, en casi en los todos los casos, porque caracterizan los elementos presentes en los acuerdos originados en la experiencia sensible de las comunidades en sus interacciones con la naturaleza y también porque constituyen un alcance de verosimilitud (o un régimen de valor) en el que estas comunidades actualizan su “reserva disponible”, en las trayectorias de las interacciones con influencias y agenciamientos del “desarrollo”. Según Appadurai (2008), además del enfoque de descripción y análisis anteriormente mantenidos únicamente en la producción/producto, la densa dimensión de “mezcla y cambio de cualidades entre hombres y cosas” se vuelve importante para seguir las pistas dejadas en los senderos de la intrincada relación de definición de valor. En este caso, cosas y personas se observarían en su construcción mutua para que ambos sean “agentes recíprocos en la definición del valor de uno y el otro” (MUNN, 1983 apud APPADURAI, 2008, p. 36).

Las asociaciones apoyadas en estos “esquemas de valor”, entendido como el grado de coherencia valorativa intercambiable según la situación y la mercancía (APPADURAI, 2008), lejos de abarcar únicamente estrategias basadas en la distinción social, pueden incidir en el intercambio más ambiguo y polisémico inmerso en la fragilidad de los vínculos establecidos entre “hombres y cosas”, ya que la estabilidad de estas interacciones puede o no abarcar esta etapa de valoración como política.

Ya los términos iniciales del análisis – cultura, tradición, comunidad e innovación – son resignificados en los desplazamientos ocurridos en estas trayectorias, de acuerdo con las mediaciones introducidas en las interacciones comunitarias con la materia prima de sus artefactos, con las

políticas públicas o con los dispositivos del modelo de desarrollo, producen cambios en la orientación de sus proyectos. Debido a tales cambios de sentido o cambios en la orientación de los proyectos, estos términos se consideran divergentes, en relación con los primeros. Estos movimientos se pueden caracterizar en un esquema conceptual, como se indica a continuación.

Figura 1: Esquema conceptual



Fuente: Elaboración del autor

Este esquema conceptual considera que los cambios de sentido de las innovaciones producen dos orientaciones a los proyectos comunitarios, de acuerdo con si se establecen en interacciones con el mercado (desarrollo) o con agentes estatales (políticas). Las interacciones de las comunidades, y sus proyectos, con las Organizaciones No Gubernamentales tienden a variar entre una de estas orientaciones, o incluso transitar entre estas, de acuerdo con algunas tendencias contemporáneas que difunden la “[...] innovación como fuente motriz de la acumulación de capital” (YÚDICE, 2006, p. 22) y cultura. Las orientaciones establecidas en las interacciones de proyectos comunitarios con agencias institucionales, como SEBRAE, siguen una tendencia lineal hacia el desarrollo. Por otro lado, los cambios de sentido derivados de las actualizaciones de las tradiciones comunitarias, en los ámbitos de verosimilitud y los regímenes de valor, producen dos

orientaciones a sus proyectos, a veces dirigidas a la correspondencia operativa de la cultura, a veces dirigidas a los procesos de reconocimiento de la comunidad. En los intervalos entre los modelos, se entrecruzan las referencias teleológicas de orientación (tradición y modernidad) y las mediaciones operadas por los dispositivos institucionales de valorización de proyectos comunitarios (emprendimiento cultural y patrimonialización).

Aquí, cabe señalar que este esquema conceptual busca registrar modelos que siguen las orientaciones establecidas a partir de esos cambios de sentido identificados en las trayectorias de interacciones endógenas y exógenas de las comunidades. Como buscamos evidenciar anteriormente, estas trayectorias no son lineales, ya que el análisis situacional de las interacciones endógenas y exógenas de las comunidades puede verificar la producción de arreglos híbridos de estos términos, o actualización proyectos comunitarios que “transitan entre modelos” (YÚDICE, 2006, p. 55).

Otro factor importante a tener en cuenta aquí se refiere a un cuarto desplazamiento que está implícito en los anteriores y se hace visible después de la introducción de los procesos de reflexividad asociados a las correspondencias operantes de uso del término recurso, en las interacciones endógenas y exógenas de las comunidades. En estos procesos, tanto las innovaciones introducidas por las asociaciones como las restricciones introducidas por las políticas públicas y por el mercado, en los proyectos de las comunidades, abren su reconocimiento a los vínculos que mantenían, o aún mantienen, con otros agentes y comunidades. Estos vínculos se configuraron en la colaboración vecinal de sus lógicas de organización y/o reproducción de sus tecnologías patrimoniales. Desde la introducción de las reflexividades orientadas por la “conciencia intelectual”, o la conciencia de la sociedad industrial, que dirige sus proyectos en la búsqueda de nuevas interacciones y vínculos con agentes exógenos, ya sea para la obtención de insumos, ya sea para legitimar sus esquemas de valor, los proyectos de las comunidades comienzan a integrarse en las redes.

Sin embargo, debe aclararse que las redes no surgen casualmente, sino que resultan de experiencias de mediación que las comunidades reconocen localmente, o interacciones con otras comunidades, a través de contactos estimulados o favorecidos por asociaciones establecidas con agentes e

instituciones exógenas a sus proyectos, como se evidencia en otro estudio, sobre la producción de bio-joyas en Rondônia (LOPES, SCHIERHOLT, 2018). En este sentido, gran parte de las experiencias que dan lugar a la introducción de innovaciones en bienes de identitarios o tecnologías patrimoniales que configuran los regímenes de valor de una comunidad, ya indicaban una inmersión, inserción o integración en redes, como formaciones de colectividades sociotécnicas.

Aquí parece evidenciarse el potencial heurístico que los agenciamientos tecnológicos producen sobre las acciones e interacciones de los seres humanos entre sí, y de los humanos con los no humanos, como inferir a Latour (2012; 1994). Es importante reconocer que estos agenciamientos se proyectan también a partir de objetos, herramientas y de la arquitectura de las cosas, convirtiéndolos en mediadores. Según Latour (1994, p. 79), se convierten en mediadores cuando dotados de la capacidad de traducir aquello que estos transportan, de redefinirlo, de desdoblarlo y también de traicionarlo, lo que implica que la mediación de objetos, herramientas y arquitectura de las cosas también puede ser manipulada.

Así, el análisis de los términos clave operantes en los casos estudiados demuestra cómo la articulación de agenciamientos en red propicia constituir zonas de inter-culturalidad (MONTERO, 2006), en la medida que los diversos actores que interactúan en la red (humanos y no humanos) se posicionan como mediadores de los demás, en la lógica de la acción organizada, la acción colaborativa o la acción competitiva⁴¹.

La delimitación de las áreas de interculturalidad ayuda a comprender el perspectivismo situacional de las correspondencias operantes de los términos clave de este análisis, en las comunidades, pero también propician situar los términos emergentes de otros modos de desarrollo que guían los proyectos de estos actores.

El caso de las comunidades vinculadas a la Red Justa Trama es un ejemplo de este proceso (LOPES, SCHIERHOLT, 2018). Al integrar en una misma red productiva, y circulación de bienes, comunidades y actores ubicados en regiones distantes del país, Justa Trama promueve un intercambio de materias primas entre estas, que produce innovaciones regulares en los bienes identitarios, técnicas productivas y lógicas de comercialización. Este último se basa en la concepción del “comercio justo”

y guía, por ejemplo, el proceso colectivo de fijación de precios de los artefactos producidos por los actores de la red, así como permite a las comunidades insertadas en estas a reconocer los vínculos de sostenibilidad que forman con otras comunidades y actores de sus regiones.

Este parece ser el significado buscado por las comunidades pesquisadas, cuando expresan los propósitos o justificaciones de sus asociaciones, así como los rasgos que caracterizan sus oficios y los bienes que producen, en distinción con otros oficios y bienes, o productos, en el mercado. Ubicadas en una situación de producción particular, pero insertadas en redes locales, nacionales y globales de mercados culturales, en las que se exponen multitud de artefactos culturales, estas comunidades buscan evidenciar constantemente la autenticidad de los bienes que llevan su trabajo, identificados por la defensa de la diversidad cultural, la biodiversidad y de los modos justos de desarrollo. Por lo tanto, la autenticidad se fabrica junto con cada artefacto, como una historia vivida, además de una atribución a priori, o originaria. Esto se debe a que los artefactos se presentan como bienes y se convierten en accesorios rituales de marcado de identidad (DOUGLAS; ISHERWOOD, 2006); sin embargo, cuando se reproducen, recurrentemente, después de cada desplazamiento operado en sus trayectorias, se actualizan regularmente en el ámbito de la verosimilitud de los proyectos comunitarios, restaurando un régimen de valor.

Colocados en estos términos, los propósitos expresados por las comunidades y artefactos producidos por estas cuestionan la tendencia del mercado de representar presuntamente su autenticidad por la marca de una distancia cultural (PIZZIO; LOPES, 2018; LOPES; SCHIERHOLT, 2018), como mercancía simple. Las correspondencias operantes de los términos analizados aquí, en las comunidades, cuestionan cómo se determina esta distancia. Y aquí, Spooner (2008; 283), citando a los Appadurai, proporciona una pista:

Establecemos distinciones según los valores que constatamos en el pasado, en este caso en el pasado de la mercancía, porque [nosotros industriales urbanos] tenemos una necesidad social de orden y vemos más orden en el pasado, aunque en realidad este orden tiene que ser constantemente renegociado entre todos aquellos que tienen algún interés en esta.

Como un concepto posindustrial, la autenticidad sería la conceptualización de la genuinidad fugitiva, mal definida, “culturalmente otra y socialmente ordenada” (SPOONER, 2008, p. 283). Y esta sería “una forma de discriminación cultural proyectada sobre los objetos”. Pero la autenticidad no es inherente a los objetos y si a algo que deriva de nuestro interés en ellos a partir del marco de sobreabundancia de objetos y de categorías de objetos existentes en la sociedad industrial.

Y si esta elaboración de zonas de interculturalidad es posible esto ocurre debido a los procesos por y para los cuales las comunidades pesquisadas actualizan sus esquemas de valor de los bienes de identitarios producidos, tales como las reservas disponibles. Y desde la configuración de esta reserva, Castro (2012, p. 59), refiriéndose a la teoría de Schutz, se realiza la siguiente declaración:

La vida cotidiana se vive pragmáticamente, es decir, como reflejo de un sujeto portador de una memoria-hábito sobre su experiencia en el mundo. Schutz acaba por elaborar una concepción fenomenológica de la cultura. Esta concepción se basa en la comprensión de la cultura como un proceso de identificación: la cultura no es lo simbólico a largo plazo, o el uso de simbologías sociales como mediadores del conocimiento del mundo que los individuos poseen, los saberes típicos cimentados por la práctica social o la unidad del grupo, sino el contexto de sentido en el que estas cosas tienen lugar, sobre el que actúan de *reservas de experiencia y estructuras de pertinencia*. (Grifos en el original).

Pensada sobre los registros de las cualidades primordiales de identidad de las comunidades estudiadas, y sus trayectorias de interacciones con agentes exógenos, la interculturalidad se configura en un campo de mediaciones recíprocas que surgen como resultado de un acuerdo de múltiples referentes culturales, con politización de problemáticas y con una “naturaleza” inclusiva y justa.

Bibliografía

APPADURAI, Arjun. Mercadorias e a política de valor In: APPADURAI, Arjun (org.). A vida social das coisas: as mercadorias

- sob uma perspectiva cultural. Rio de Janeiro: EdUFF, 2008, p. 15-88.
- ARDANS, Omar. Comunidade, enraizamento, socioambiente: entre poética e política. *Ciências Sociais Unisinos*, Vol. 50, nº 3, p. 234-243, 2014.
- ARON, Raymond. A sociedade industrial. In: MARTINS, J.S.; FORACCHI, M.M. (orgs.). *Sociologia e Sociedade*. Rio de Janeiro: LTC, 1977, p. 107-116.
- ARRIGHI, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento*. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 1997. BAJOIT, Guy. *Tudo muda; proposta teórica e análise da mudança sociocultural nas sociedades ocidentais contemporâneas*. Ijuí, RS: Editora Unijuí/Lisboa: CEOS, 2006.
- BECK, Ulrich. *A metamorfose do mundo: novos conceitos para uma nova realidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- _____. *A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva*. In: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. *Modernização reflexiva; política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Ed. UNESP, 1997, p. 11-71.
- BOBBIO, Norberto. *O que é o pluralismo?*, In: BOBBIO, N. *As ideologias e o poder em crise: pluralismo, democracia, socialismo, comunismo, terceira via e terceira força*. Brasília: Editora UNB; São Paulo: Polis, 1988, p. 15-19.
- BRASIL. Decreto n. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 fev. 2007. p. 316.
- BUTZKE, Luciana; THEIS, Ivo Marques; MANTOVANELLI JÚNIOR, Oklinger. Existe alguma região para desenvolver? Um questionamento desde o pensamento social latino-americano. *Revista Brasileira de Gestão & Desenvolvimento Regional*, Taubaté-SP, V. 14, nº 12, p. 91-106, jan/2018.
- CALABRE, Lia. Estudos acadêmicos contemporâneos sobre políticas culturais no Brasil: análises e tendências. *Pragmatizes, Revista Latino Americana de Estudos em Cultura*, ano 4, nº 7, p. 109-129, 2014.

- _____. Políticas culturais no Brasil; história e contemporaneidade. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2010.
- CHAGAS, Mário; ASSUNÇÃO, Paula; GLAS, Tamara. Museologia Social em Movimento.
- Cadernos do CEOM, Ano 27 – nº 41, p. 429-436, dez. 2014. DIAS, Juliana Braz. Registros fonográficos da música cabo-verdiana: mercadoria e patrimônio. In: SANSONE, Lívio (org.) Memórias da África: patrimônios, museus e políticas das identidades. Salvador: EDUFBA, 2012, p.41-65.
- DOUGLAS, Mary; ISHERWOOD, Baron. O mundo dos bens: para uma antropologia do consumo. Rio de Janeiro: EdUFRJ, 2006.
- ESTERCI, Neide; SANT'ANA JR., Horácio A.; TEISSERENC, Maria J.S.A. (orgs.). Territórios socioambientais em construção na amazônia brasileira. Rio de Janeiro: 7Letras, 2014.
- HAGEN, E. O processo de mudança. In: DURAND, José Carlos Garcia (org.). Sociologia do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 27-40.
- HALL, Stuart. A centralidade da cultura: notas sobre as revoluções culturais do nosso tempo. Educação & Realidade, Porto Alegre, v. 22, n. 2, p. 15-46, jul./dez 1997. HARVEY, David. Condição Pós-Moderna. São Paulo: Loyola, 1992.
- HERZFELD, Michael. Intimidade cultural: poética social no Estado-Nação. Lisboa: Ed 70, 2008.
- HOFFMANN, Maria Barroso. A produção social do desenvolvimento e os povos indígenas: observações a partir do caso norueguês. Mana, Rio de Janeiro, 17(3), p. 519-547, 2011.
- JIMENES, Amílcar Aroucha. Sobre flechas e canetas: faces da política indígena na Manaus contemporânea (1980-2019). Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em História). São Leopoldo, Unisinos, 2019, 316 fls.
- LACLAU, Ernesto. Inclusão, exclusão e a construção de identidades. In: AMARAL JR., Aécio; BURITY, Joanildo A. (Orgs.). Inclusão social,

identidade e diferença. Perspectivas pós-estruturalistas de análise social. São Paulo: Annablume, 2006, p. 21-37.

LATOUR, Bruno. Reagregando o social; uma introdução à teoria do ator-rede. Salvador: EDUFBA/Bauru, SP: EDUSC, 2012.

LATOUR, Bruno. Perspectivism: 'type' or 'bomb'. *Anthropology Today*, London, Vol. 25, nº 2. p. 1-2, 2009. Disponível em <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/anth.2009.25.issue-2/issuetoc>>. Acesso em 25/04/2017.

_____. *Jamais fomos modernos: ensaio de antropologia simétrica*. Rio de Janeiro, Ed. 34, 1994.

LEFF, Enrique. *Ecologia, capital e cultura: a territorialização da racionalidade ambiental*. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

LIFSCHITZ, Javier Alejandro. *Comunidades tradicionais e necomunidades*. Rio de Janeiro: Contracapa/FAPERJ, 2011.

LOPES, José Rogério; SCHIERHOLT, Anelise F.P. Produção de biojoias no norte do Brasil: análise dos impactos institucionais, ambientais e de mercado em redes de sustentabilidade locais. *InterEspaço*, Grajaú/MA v. 4, n. 12 p. 155-173, jan. 2018. LOPES, José Rogério; MEIRELLES, Mauro. Políticas culturais e ambientais, comunidades e interculturalidade; uma análise das interações entre identidades, ambiente e tecnologias patrimoniais. *Textos e Debates*, Boa Vista, nº 31, p. 55-77, jan./ jun. 2017. LOPES, José Rogério; STEIL, Carlos A.; LEISTNER, Rodrigo M. (orgs.). *Políticas culturais e ambientais: da normatividade às agências coletivas*. Porto Alegre: Cirkula, 2016. LOPES, José Rogério; TOTARO, Paolo. The learning of cultural diversity and the patrimonialization of biodiversity. *Ciências Sociais Unisinos*, São Leopoldo, RS, Vol. 52, nº 2, p. 196-204, mai./ago. 2016.

MERLEAU-PONTY, Maurice. *Fenomenologia da percepção*. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

MICELI, Sérgio. Introdução. In: MICELI, Sérgio (Org.) *Estado e cultura no Brasil*. São Paulo: Difel, 1984, p. 7-19.

_____. O processo de construção institucional na área cultural federal (anos 70). In: MICELI, Sérgio (Org.) Estado e cultura no Brasil. São Paulo: Difel, 1984a, p. 53-84. MIÈGE, Bernard. A sociedade tecida pela comunicação: técnicas da informação e da comunicação entre inovação e enraizamento social. São Paulo: Paulus, 2009. MONTERO, Paula. Índios e missionários no Brasil: para uma teoria da mediação cultural. In: MONTERO, Paula (Org.). Deus na Aldeia: missionários, índios e mediação cultural. São Paulo: Globo, 2006, p.31-66.

MOUTINHO, Mário C. Definição Evolutiva de Sociomuseologia: proposta de reflexão. Cadernos do CEOM, Ano 27, nº 41, p. 423-427, dez 2014.

NAVARRETE, Federico. A invenção da etnicidade nos Estados-nações americanos no século XIX e XX. In: HEINZ, Flavio; HARRES, Marluza M. (Orgs.) História e seus territórios: conferências do XXIV Simpósio Nacional de História da ANPUH. São Leopoldo, RS: Oikos, 2008, p.

NERY, Maria Salete S. A decepção de Tinker Bell e a luta das classificações; o artesanato, o Governo Federal e o SEBRAE. Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, RS, Vol. 50, nº 3, p. 293-302, set./dez. 2014.

OLIVEN, Rubem G. A relação Estado e cultura no Brasil: cortes ou continuidade? (Introdução). In: MICELI, Sérgio (Org.) Estado e cultura no Brasil. São Paulo: Difel, 1984, p. 41-52.

ORTIZ, Renato. Cultura brasileira e identidade nacional. São Paulo: Brasiliense, 1985. PUTIGNAT, Philippe; STREIFF-FENART, Jocelyne. Teorias da etnicidade. 2ª ed. São Paulo: EdUNESP, 2011.

PIZZIO, Alex; LOPES, José Rogério. Controversias sobre la certificación de indicación geográfica del oro vegetal de Jalapão: el caso de la comunidade Mumbuca, Mateiros (TO). Cultura y representaciones Sociales, México, DF, v. 13, p. 140-169, 2018.

QUINTERO, Pablo. Antropología del desarrollo; perspectivas latino-americanas. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Kula Ediciones, 2015.

- RUBIM, Antônio Albino C.; ROCHA, Renata (Orgs.). Políticas culturais. Salvador: EDUFBA, 2012.
- RUBIM, Antônio Albino C.; BARBALHO, Alexandre. (Orgs.). Políticas culturais no Brasil. Salvador: EDUFBA, 2007.
- SANTOS, Adalberto S. Patrimônio e memória: da imposição de identidades à potencialização de atos coletivos. In: RUBIM, Antônio Albino C.; ROCHA, Renata (Orgs.). Políticas culturais. Salvador: EDUFBA, 2012, p. 67-88.
- SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Cia das Letras, 2000.
- SOVIK, Liv. Apresentação. Para ler Stuart Hall. In: HALL, Stuart. Da diáspora: identidades e mediações culturais. Belo Horizonte: EdUFMG/Brasília: UNESCO, 2003, p. 9-21.
- SPOONER, Brian. Tecelões e negociantes: a autenticidade de um tapete oriental. In: APPADURAI, Arjun (Org.). A vida social das coisas: as mercadorias sob uma perspectiva cultural. Niterói: EdUFF, 2008, p. 247-298.
- THOMPSON, Edward P. A economia moral da multidão na Inglaterra do século XVIII. In: THOMPSON, E.P. Costumes em comum: estudos sobre a cultura popular e tradicional. São Paulo: Cia das Letras, 1998.
- TOURAINE, Alan. Um novo paradigma para compreender o mundo hoje. Petrópolis: Vozes, 2006.
- VAN VELSEN, Jaap. A análise situacional e o método de estudo de caso detalhado. In: FELDMAN-BIANCO, Bela (Org.). Antropologia das sociedades complexas: métodos. São Paulo: Global, 1987. p. 345-372.
- YÚDICE, George. A conveniência da cultura: usos da cultura na era global. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- WILLIAMS, Raymond. Marxismo e Literatura. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

15. Según Williams (1979, p. 112), la Ideología “es un sistema relativamente formal y articulado de significados, valores y creencias, abstraído como una ‘visión del mundo’, o ‘perspectiva de clase’”.

16. Según Williams (1979, p. 113), la concepción de la hegemonía se asemeja, con frecuencia, a las nociones de ideología y dominación, pero no reduce la conciencia a la configuración de un sistema de ideologías. Constituye “como un sentido de realidad absoluta (...) para la mayoría de las personas (...) porque experimentada”, parece confirmarse recíprocamente.

17. Debate efectivo entre los participantes de la Semana del Arte Moderno (Mário de Andrade, Oswald de Andrade, entre otros) y los autores del Manifiesto Regionalista en la década de 1930. En este contexto, es Mário de Andrade quien sienta las bases de la política cultural gubernamental, en Brasil, en su paso por la Secretaria de Cultura de Sao Paulo.

18. Este proceso reduccionista de pluralidad Cultural brasileña es recurrente y puede ser incautado, también, en el debate que Oliven, Año Nuevo (1984, p. 43) Trabajo en el “tipo social que se presenta como representativo de la nacionalidad”, desde el Imperio hasta el período posterior a 1964.

19. Siguiendo la tipología de las áreas de desarrollo elaboradas por Arrighi (1997), este papel funcional instala una asimetría en las regiones entre núcleos orgánicos, semi periferias y periferias caracterizada respectivamente por la capacidad de innovación, la capacidad de apropiación de la innovación y la incapacidad para innovar o de apropiación de la innovación.

20. Utilizo la noción de agenciamiento aquí como se describe por Yúdice (2006). Se trata de identificar a los actores que agencian recursos identitarios recuperados de una “reserva disponible” en las trayectorias comunes de sus formaciones culturales específicas, en diálogo con modelos culturales predominantes en la sociedad globalizada. Este predominio se expresa en la configuración de un campo de fuerzas performativas para condicionar la acción de los actores que a veces imprimen una dinámica de operar agenciamientos en los intervalos de esos modelos.

21. En este sentido, ver la crítica elaborada por Enrique Leff (2009). Otra crítica de esta sobre determinación, y sus efectos civilizatorios, se encuentra en Ulrich Beck (2018,1997).

22. Los acuerdos derivados de esta convergencia en la trayectoria reciente de dispositivos institucionales de las políticas culturales brasileñas fueron analizados por Lopes y Totaro, Nuevo (2016).

23. Lapcab reúne a investigadores que abordan las trayectorias y prácticas de colectividades y comunidades de actores productores de bienes identitarios, o de marcación social (extractivistas, artesanos, pescadores, entre otros) que se reconocen en un contexto ambiental determinado y que utilizan, en sus actividades, tecnologías patrimoniales que integran las percepciones locales de la cultura y el medio ambiente. Este proceso de integración de las percepciones de la cultura y el medio ambiente se basa en la concepción de que las tecnologías producen agencias sobre las acciones e

interacciones de los seres humanos entre si, y de los humanos con los no humanos, constituyendo redes que caracterizan las colectividades sociotécnicas (LATOURE, 2012). Las imágenes y un breve descriptor de las colectividades y comunidades investigadas en el proyecto están disponibles en una página creada en Facebook: <www.facebook.com/lapcab>.

24. Las investigaciones se guiaron por los procedimientos de estudio de caso basados en el enfoque etnográfico (VAN VELSEN, 1987), utilizando técnicas de investigación estipuladas en un marco común a las investigaciones en Ciencias Sociales, que consiste en la observación directa contextos investigados, entrevistas, recopilación documental y aplicación de cuestionarios.

25. En la primera fase de la investigación (2010-2013) las comunidades y colectividades seleccionadas (10 en la región norte; 8 en la región noreste; 2 en el centro oeste; 6 en la región sureste y 7 en la región sur), variaron según su distancia de la capital del estado en el que se encuentran. Buscamos variar la ubicación regional de las colectividades y comunidades, con el objetivo de una muestra de representatividad de estas, considerando su inserción en redes de producción y distribución de bienes o productos generados en cada contexto.

26. Conforme el Decreto 6.040, de 7 de febrero de 2007, los pueblos y comunidades tradicionales son definidos como “grupos culturalmente diferenciados y que se reconocen como tales, que tienen sus propias formas de organización social, que ocupan y utilizan territorios y recursos naturales como condición para su reproducción cultural, social, religiosa, ancestral y económica, utilizando el conocimiento, las innovaciones y las prácticas generadas y transmitidas por la tradición”. Los territorios tradicionales, en el mismo decreto, se entienden como “los espacios necesarios para la reproducción cultural, social y económica de los pueblos y comunidades tradicionales ya sean utilizados de forma permanente o temporal” (BRASIL, 2007).

27. Aquí la experiencia sensible de estas comunidades con la naturaleza es pensada como dato de la sensación, según Merleau-Ponty (1994, p. 286): “Lo sensible [...] es una cierta forma de ser en el mundo que se nos propone de un punto del espacio, que nuestro cuerpo reanuda y asume si es capaz, y la sensación es literalmente una comunión [o una] Coexistencia”.

28. La calidad primordial de la identidad de estas comunidades es pensada en consonancia con las nociones de autenticidad primordial y emergente, elaboradas en correspondencia con las nociones de diversidad primordial y emergente, definido por Navarrete (2008) y Putignat; Streiff-Fenart, (2011). Pensando en la diversidad cultural desde la perspectiva étnica, los autores definen la diversidad primordial como una concepción anclada en la identidad ligada a las raíces originarias de las colectividades o grupos, mientras la diversidad emergente se define de acuerdo con los procesos simultáneos de integración y resistencia que las colectividades establecen en la

interacción con otras colectividades y con la modernización occidental, constituyendo nuevas características y necesidades según el momento histórico (Ethnogenesis).

29. Hagen discute el cambio de las sociedades tradicionales a las sociedades de progreso tecnológico continuo. Según el autor, el equilibrio en las relaciones de las sociedades tradicionales esta asentada en la “ausencia de cualquier tendencia a aumentar el ingreso medio individual” (p. 28), de forma que no hay desviación de recursos que se aplicarán en los cambios productivos en las técnicas. Por lo tanto, el cambio a una “sociedad de progreso tecnológico continuo” (p. 29) Ocurre según dos tesis contradictorias: técnico-económico Y Sociológico. La primera implica que la acumulación de conocimientos técnicos y científicos aumenta el ritmo de descubrimiento de nuevas técnicas, aunque la historia del progreso técnico evidencie la irrealidad social de esta afirmación, una vez que el cambio del progreso tecnológico es universal y se dio por olas. La segunda implica que el cambio económico impulsa el cambio social, en las relaciones entre dominante y emergente, y en la experiencia cotidiana de la vida social tradicional. Estos cambios sociales -transformaciones- no se imponen mediante una aceleración gradual. Llegan a grupos subordinados o a toda la sociedad. En la idea de grupos subordinados, el autor presenta indicios para pensar la transición “tensiones crecientes” (p. 32), que pueden se extensivamente generalizadas, según algunas circunstancias.

30. Aquí, el término es entendido según la elaboración de Stuart Hall (SOVIK, 2003, p. 12): “Desplazamiento [...] es la imagen que Hall hace de la relación de la cultura con las estructuras sociales de poder; puede ejercerse presión través de políticas culturales, en una “guerra de posiciones”, pero la absorción de estas presiones por las relaciones hegemónicas de poder hace que la presión no resulte no en transformación, sino en desplazamiento; de la nueva posición son ejercidas nuevas presiones”.

31. Esta, Según Moutinho (2014, p. 423) es considerada como “un área disciplinaria de enseñanza, investigación y actuación que privilegia la articulación de la museología, en particular con las áreas de conocimiento de las Ciencias Humanas, de los Estudios de Desarrollo, de la Ciencia de Servicios y del Planeamiento del Territorio” y, ha de considerarse que “el enfoque multidisciplinario de Sociomuseología tiene como objetivo consolidar el reconocimiento de la museología como un recurso para el desarrollo sostenible de la humanidad, basado en la igualdad de oportunidades y la inclusión social y económica” de poblaciones, históricamente marginadas y/o dejadas de lado debido a la idea de coleccionismo, esta, guiando los enfoques museológicos más tradicionales. A esto se añade también los aportes de Chagas et al (2014, p. 432) cuando se afirma que la perspectiva propuesta por la museología social reitera “un compromiso con una cosmovisión de carácter libertario que reconoce la importancia de estimular, desde la memoria y los museos sociales, nuevas agencias, nuevas líneas de escape, nuevos procesos de empoderamiento”, que escapan de los dictados coleccionables de la museología tradicional. Este movimiento

ha sido eficaz a través del Instituto Brasileño de Museos (IBRAM) a través del Programa de Puntos de Memoria, que tiene como objetivo principal apoyar acciones e iniciativas para reconocer y valorar la memoria social de diferentes colectividades. Especialmente, desde un punto de vista práctico, es necesario que la idea del punto de memoria se diferencie de los enfoques más tradicionales en la medida en que utiliza una metodología participativa y dialogante que trabaja con la memoria de estas colectividades de una manera viva y dinámica y que resulta De interacciones sociales y procesos de comunicación que tienen agencia y eligen aspectos del pasado – estos, considerados importantes para ser destacados, de acuerdo con las identidades e intereses de los componentes del grupo. Sobre todo, hay que pensarlo/concebirlo como un instrumento de cambio social y desarrollo sostenible, que, a largo plazo, implica el fortalecimiento de las tradiciones locales y los lazos de pertenencia, mejorando así las condiciones de vida de las poblaciones tradicionalmente subalternadas a través de la promoción del turismo y la economía local.

32. Según Appadurai (2008), además del enfoque de descripción y análisis que anteriormente se mantenían únicamente sobre la producción/producto, la densa dimensión de la “mezcla y cambio de cualidades entre hombres y cosas” se vuelve importante para seguir las pistas dejadas en los senderos de la intrincada relación de la definición de valor. En este caso, las cosas y las personas se observarían en su construcción mutua para que ambos sean “agentes recíprocos en la definición del valor de uno y el otro” (MUNN, 1983 apud APPADURAI, 2008, p. 36). Las asociaciones apoyadas en estos “esquemas de valor”, entendidos como el grado de coherencia valorativa intercambiable según la situación y la mercancía (APPADURAI, 2008), lejos de abarcar únicamente estrategias basadas en la distinción social, pueden incidir en la rescate más ambiguo y polisémico inmerso en la fragilidad de los lazos establecidos entre “hombres y cosas”, porque la estabilidad de estas interacciones puede o no cubrir esta etapa de valoración como una política.

33. Las relaciones entre los bienes identitarios y el mercado son potenciadoras del proceso de patrimonialización, como ya analizó Días (2012). Al investigar los registros fonográficos de las canciones tradicionales de Cabo Verde y los significados que adquieren en diferentes contextos, la autora evidencia que las “tecnologías de registro fonográfico se toman generalmente como un factor fundamental para hacer de la música una mercancía [...] y] como mecanismos importantes también en los procesos de patrimonialización y construcción de la memoria” (DIAS, 2012, p. 41). A través de la mediación de tales registros, el mercado y el patrimonio cultural se convierten en esferas mutuamente relacionadas.

34. En este sentido, una variante de esta ideología se expresa como “emprendimiento cultural” y ha impactado muchas prácticas, manifestaciones y expresiones culturales de colectividades que buscan legitimarse en el ámbito de las políticas de diversidad cultural, o en el mercado de bienes culturales. Ver Jimenes (2019).

35. Raymond Aron define la conciencia de la sociedad industrial como una proyección colectiva de las relaciones de producción que operan en las empresas y las iniciativas de sus actores en emprendimientos. De las definiciones que elabora sobre tal proyección, destacamos aquí la más difundida en las mediaciones operadas por las agencias institucionales, entre las comunidades pesquisadas: que “la relación entre el trabajador y el capital implica en la noción de “cálculo racional” – económico y no técnico” (ARON, 1977, p. 108).

36. El uso de comillas indica, aquí, que el discurso de desarrollo es generalmente proferido por actores que se desinhiben de ser sus promotores, o representantes, como si el desarrollo fuera un movimiento autónomo e innegable.

37. El predominio de casos en la región norte de Brasil, desde la primera fase, también se mantuvo en la tercera y actual fase de investigación, que comenzó en 2017. Esto se debe a la constatación de que las comunidades y colectividades ubicadas en esa región enfrentan tensiones diversificadas con actores de fuerzas modernizantes, produciendo acuerdos complejos de biodiversidad, diversidad cultural y modos de modernización, en escalas variadas de proyección de intereses.

38. El término perspectivismo se considera aquí siguiendo la interpretación de Bruno Latour (2009), elaborado sobre el debate entre Philippe Descola y Eduardo Viveiros de Castro, sobre las proposiciones que pretenden superar el binarismo natural Versus cultura: “la cultura humana es aquello que vincula a todos los seres – incluidos los animales y las plantas – mientras que los seres están divididos por sus diferentes naturalezas, es decir, sus cuerpos” (p. 1). Para Viveiros de Castro, esta inversión de perspectiva implica entender que el término oculta el concepto de multinaturalismo. Por lo tanto, a los efectos de nuestro proyecto, seguimos la interpretación de que los perspectivismos identificados aquí operan modulaciones regulares entre los conceptos de multiculturalismo y multinaturalismo (LOPES; TOTARO, 2016).

39. En este sentido, véase el artículo de Nery (2014) y el análisis que la autora elabora a partir del modelo de clasificación de SEBRAE.

40. Thompson (1998) utiliza el término para interpretar los “disturbios del hambre” entre los sujetos populares en la Inglaterra del siglo XVIII, describiendo comportamientos económicos regulados por normas culturales o morales que escapan de las lógicas mercantiles, en la medida en que los pobres del período establecían los precios justos de los productos que compraban de los comerciantes.

41. Usando Fredrick Barth Montero afirma que los procesos de articulación de significados, como en el caso de las mediaciones, están situados etnográficamente y dependen de las fuerzas heurísticas que los actores involucrados dan a sus interacciones particulares. Por lo tanto, los análisis de mediación deben pasar a “[...] las prácticas significativas promovidas por los mediadores que buscan adaptar

conceptos a las experiencias y percepciones” (MONTERO, 2006, p. 46) desarrolladas en las trayectorias de las comunidades.



**El Noreste brasileño al co-
mienzo del siglo xxi: polari-
zación y resistencia**

*José Luciano Albino
Barbosa⁴²*

42. Investigador Titular del Programa de postgrado en desarrollo regional en la Universidad Estadual da Paraíba (UEPB). Correo-e: <lucianoalbino@yahoo.com.br>.

Introducción

En otra ocasión⁴³ realicé una intensa lectura sobre lo que consideré las tres visiones más originales, en mi opinión, sobre el noreste en el siglo pasado. De una manera resumida, en sus obras, Gilberto Freyre, Celso Furtado y Durval Muniz elaboraron perspectivas que son lentes que problematizan nuestra visión, con el fin de ver complejidades sobre lo regional (Noreste). No se trata aquí de retomar estas perspectivas, sino de afirmar que, en vista de la coyuntura política causada por circunstancias específicas, es posible percibir como fueron inducidas las transformaciones profundas en ese típico Noreste, explorado por los autores mencionados. De ellos, Durval fue sin duda el que más profundizó la crítica a la deconstrucción de lo que podría llamarse de una *nordestinidad* o cultura genuina que le fuese propia.

Sin embargo, tematizado a principios del siglo XXI (2003-2014) el Noreste presenta una complejidad que no se puede reducir, en términos analíticos, a lo que se pensó en el siglo pasado. Así, este artículo trata de presentar un panorama coyuntural de la Región, basado en datos cuantitativos e ilustraciones, para luego problematizar sobre el actual contexto político nacional actual que tiene, en el Noreste, un ambiente de oposición a las políticas neoliberales en curso.

Lo que intento destacar, en este texto, se refiere a lo que se ha convertido, desde el punto de vista político, graficado en términos de votos. A partir de 2003, el primer mandato y reelección del presidente Lula, de manera similar, en secuencia, de 2011 a 2016, con los gobiernos de Dilma Rousseff, fue posible ver la formación de una base electoral definida por los estados del Norte y noreste. En 2018, en la campaña polarizada entre Jair Bolsonaro (PSL), candidato electo, y Fernando Haddad (PT), más que en situaciones anteriores, el Noreste pierde el resto del país en términos de intención de voto. Había un escenario radicalmente contrario a lo que ocurrió en las otras regiones. Mientras que el candidato electo fue significativamente votado en todas las regiones del país, en el noreste el

resultado fue otro. Desde Maranhão a Bahía lo que se vio fue el voto sobresaliente dirigido al candidato del PT, Fernando Haddad. ¿Qué fenómeno político causó tal comportamiento? O mejor dicho, ¿qué puede justificar este diseño electoral?

Responder a esta pregunta es el propósito principal de este trabajo. Delante de la realidad observada, una cosa es cierta: este proceso político refleja amplias cuestiones que deben ser analizadas, cuyas bases han delimitado sin duda una región, un Noreste. ¿En qué medida existen continuidades e inflexiones de este contexto en relación con lo que exploraron los autores mencionados anteriormente? Bueno, hay un camino largo y desafiante a ser seguido.

Como punto de partida, se expondrán los datos económicos y sociales del período que comienza en el 2003 y se extiende hasta el 2014. Este contexto demarca lo que considero la nueva invención del Noreste. Parto de la hipótesis o declaración previa, que tengo la intención de explorar en adelante, de que los gobiernos del Partido de los Trabajadores han inducido un proceso de reconstrucción de bases económicas y también de inversiones culturales que han impactado positivamente en la generación de empleos formales y escolarización, así como políticas de seguridad social y proyectos productivos, creando otras expectativas para la región, mucho más allá de los viejos lemas y léxicos en torno a la lucha contra la sequía, las playas, el cangaço y el mesianismo.

Estado y desarrollo regional

En un texto clásico Celso Furtado (1997) analizó el proceso según el cual, en la década de 1950, se hizo posible poner en práctica la planificación y las acciones políticas que culminaron en la construcción de SUDENE (Superintendencia de Desarrollo del Noreste). En este contexto, la presencia del Estado desarrollista sistematizó nuevos instrumentos políticos de intervención en la economía regional del noreste, cambiando el abordaje en relación con lo que se había practicado. Desentonando con la usual política de reproducción de desigualdades, pautada en la “lucha contra la sequía y el hambre”, Furtado presentó al Presidente Juscelino Kubitschek

nuevas estrategias que preveían atacar los problemas de esta región problemática con el combate a tales estructuras arcaicas de dominación política (coronelismo) mediante el fortalecimiento del mercado interior. Esto se daría aumentando los ingresos de las personas a partir del pago de salarios sobre la base de la industrialización.

Así, el Estado asume el protagonismo en lo concerniente a la coordinación de la esfera económica, haciendo hincapié en la definición de las inversiones y en el intento de construir un proyecto nacional. Este proceso se lleva a cabo históricamente y la formación económica del país implica la relación directa entre las actividades económicas y las formas en que el Estado y la Sociedad interactúan en relaciones tensas y contradictorias de orden y reconfiguración política con cada Mandato. A partir de lo que se experimentó en Brasil en la Era Vargas, la figura del estado desarrollista estuvo presente en lo que se puede definir como un intento de modernizar la economía nacional, teniendo al Noreste como un objeto directo en esta ruta hacia el “progreso”.

El Noreste fue la primera región de ocupación demográfica en Brasil, que sirvió como la zona de asentamiento de los colonos portugueses al emerger como uno de los principales centros económicos de la época, con el cultivo de caña de azúcar, cuya producción sirvió como base para su desarrollo. Según Celso Furtado (2002), la caña de azúcar, las actividades pecuarias y el algodón ayudaron a estructurar la economía, especialmente en el período colonial. A partir de la segunda mitad del siglo XIX, la industria textil y la urbanización iniciaron un movimiento para superar esta realidad. Décadas más tarde, se produciría la integración del Noreste a la dinámica nacional, teniendo como centro de referencia el proceso de industrialización de la región Sureste.

En cierto modo, el proceso de integración nacional, especialmente la esfera económica, se produjo en el siglo XX. Desde la perspectiva tomada por Oliveira (1987), antes de la Era Vargas, Brasil no era más que archipiélagos, en vista de la desarticulación de sus sectores productivos, fuertemente definidos en el campo agropecuario. Lo que se observaba era un conjunto de actividades económicas (café, caña de azúcar, tabaco, algodón, mineral, etc.) repartidas por todo el país, con los ojos centrados en el mercado exterior. Con el proceso de industrialización y con lo que se

puede considerar de esfuerzo de modernización burocrática de la década de 1930, se verifica la definición de Brasil a partir de dos pilares: estado desarrollista y unidad nacional. Esta configuración fue responsable de la definición del país hasta la década de 1990, cuando la experiencia política provocada por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, con la introducción de enfoques y prácticas neoliberales.

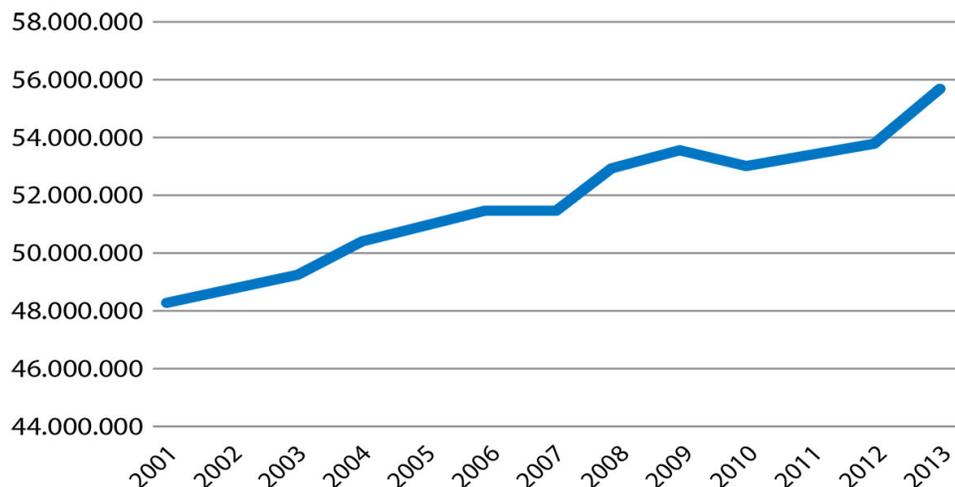
El típico Estado Brasileño desarrollista del siglo XX se basó en dos pilares. La primera, como ya se ha presentado, se fundamentó en los logros llevados a cabo por las directrices keynesianas, cuyo enfoque se centró en la construcción de bases industriales, aunque periféricas y dependientes del capitalismo avanzado, responsables del cambio radical en el perfil socioeconómico del país. El segundo pilar, típicamente de naturaleza simbólica, se centró en la construcción de una identidad nacional, en la elaboración de una brasilidad moderna, teniendo en las artes (cine, literatura, televisión), inclusive, en la academia, (Gilberto Freyre y Sérgio Buarque de Holanda) grandes contribuciones a lo que llegó a ser reconocido dentro y fuera del país como democracia racial, hombre cordial, país de carnaval, samba y los estereotipos regionales (noreste, gaucho, carioca, paulista, etc.).

En este artificio de construir un país moderno, el “nordestino” asume, en el relicario patrio de estigmas, el lugar del atraso, de lo rústico, de clase obrera, del nordestino en continuo éxodo en busca de refugio en la “maravilla sur”. Lo que se observa en el período que este artículo se propone a destacar (2003-2014) se refiere a un cambio muy significativo, teniendo en vista, en gran medida, al aumento de la capacidad de consumo y al dinamismo de la economía regional.

La Región en datos

Las siguientes informaciones se recopilaron de la base de datos del Banco Central y revelan, a partir de series históricas, el desempeño de la economía regional en los últimos años. Está claro el proceso de ascenso y declive de la economía.⁴⁴

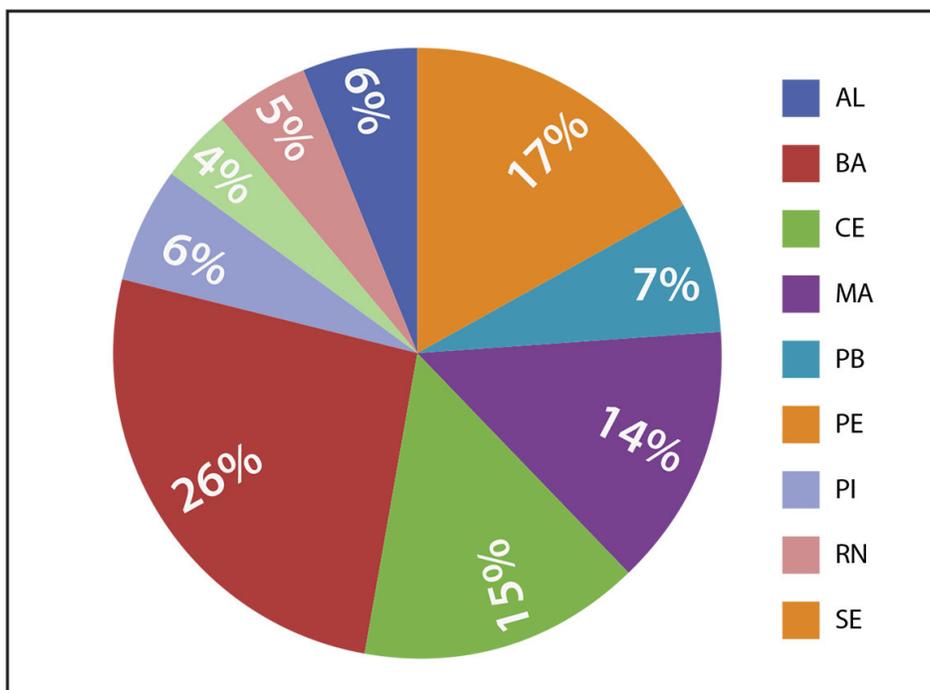
Gráfico 01 - Población de la Región Nordeste



Fuente: SIDRA (2018)

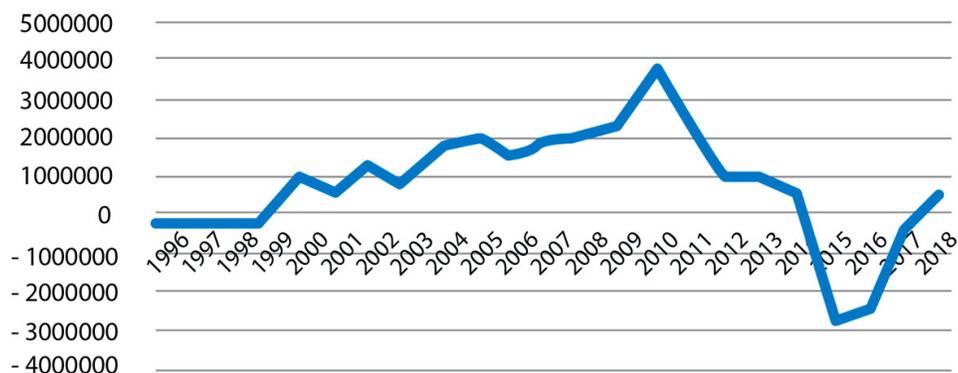
A través de un breve análisis demográfico, se puede afirmar que la Región pasó por un proceso de crecimiento poblacional, con mayor protagonismo desde 2003, manteniéndose la trayectoria en los años siguientes. Una encuesta reciente del IBGE⁴⁵ en 2018 muestra que la población regional disminuyó en relación con el crecimiento nacional. Esta información es muy provocativa, teniendo en cuenta que el cambio en el patrón se produjo en el momento de la crisis económica y los cambios en el contexto más amplio de las políticas públicas. En otras palabras, en el período de dinamismo de la economía la región se presentó un comportamiento demográfico discordante con lo tradicional (migraciones, alta mortalidad, falta de empleo e ingresos) y registró una caída en el momento en que comenzaron a registrarse los cambios en el perfil de las políticas públicas para la Región.

Gráfico 02: Producto Bruto Interno - variación anual real (Ref. 2010)



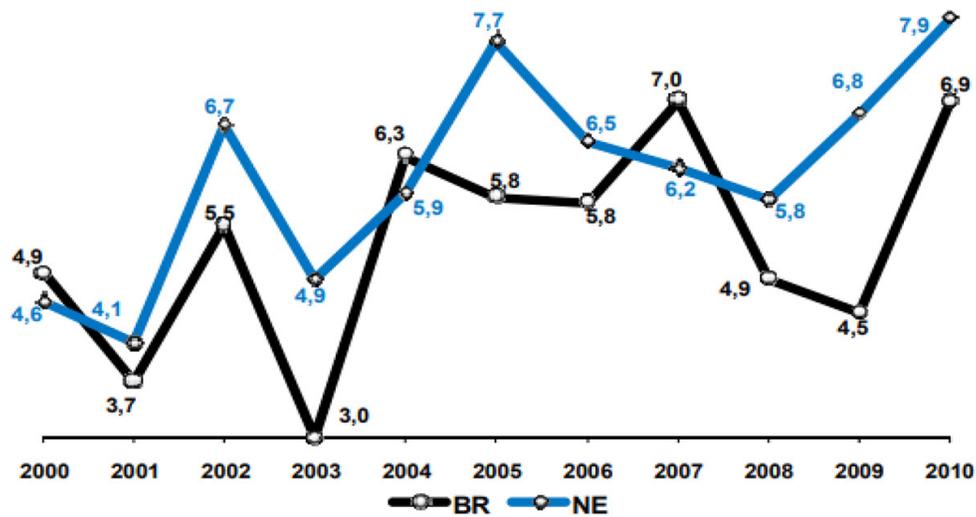
En cuanto a las cuestiones de empleo, hubo un saldo muy significativo en el noreste entre 2003 y 2014, lo que indujo la capacidad de consumo al aumentar los ingresos de las familias.

Gráfico 03: Empleos formales



Fuente: SIDRA 2019

Gráfico 4: Cambio anual en el empleo formal - Brasil y Región Nordeste (%) - 2000 a 2010 . Evolución del empleo formal en Brasil y Región Nordeste

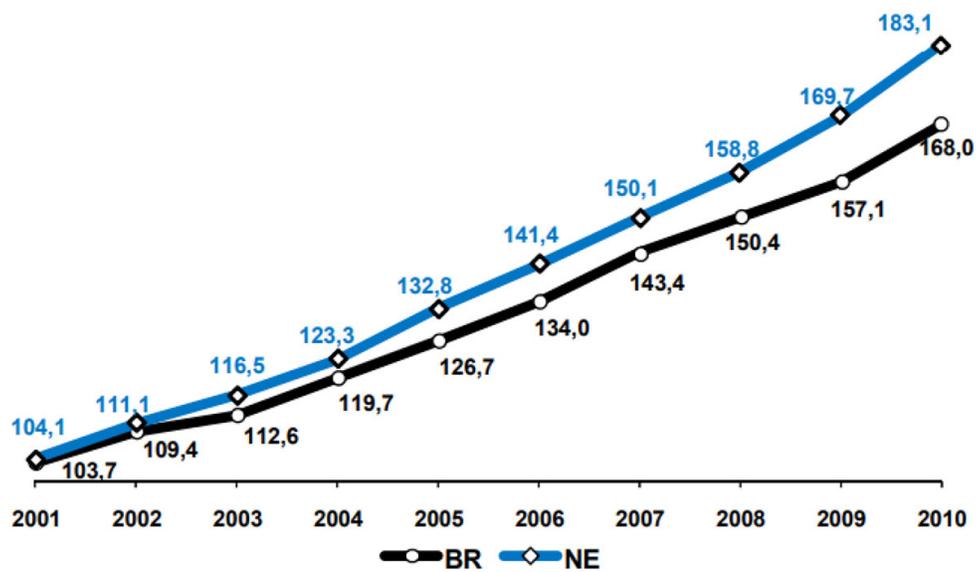


Fuente: MET/RAI

Obs.: Índice - Porcentaje relativo al año inmediatamente ante

Elaboración: BNB/ETENE/CIES

Gráfico 05: Crecimiento acumulado del empleo formal - Brasil y Región Nordeste - 2000 a 2010

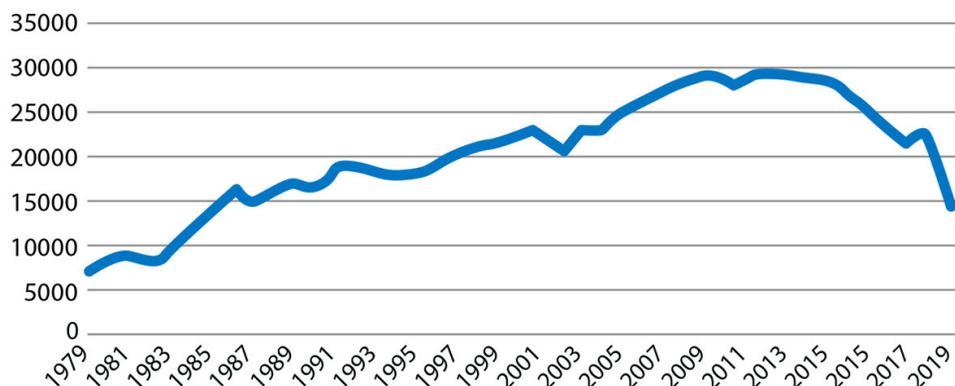


Fuente: MET/RAI

Obs.: Número índice (2000=100).

Elaboración: BNB/ETENE/CIES

Gráfico 06: Consumo de electricidad



Fuente: Elaboración del autor a partir de datos de VIS DATA/PBF, 2019

El escenario económico de la región en el siglo XX fue muy modificado, en vista de la intervención estatal como protagonista del desarrollo económico. El PIB noreste en los años 60 y 1990 pasó de 8,6 billones de dólares a 91,4 billones de dólares. Las inversiones productivas (públicas y privadas) en la región aumentaron entonces su participación en el PIB nacional, aumentando del 12% en 1960 al 17% en 1990. Este crecimiento del Noreste en relación con el país tuvo otra característica importante, la transformación radical en el perfil de su estructura productiva. En el espacio de tres décadas, el sector agropecuario que representaba el 41% de la riqueza regional en 1960 se redujo a sólo el 14,4% de esta participación. El sector industrial, que tenía el 12% del PIB regional, alcanzaba el 28,2% en 1990. Y el sector de los servicios creció del 47% al 57,4% (ALMEIDA; ARAUJO, 2004). Terminado el período de intervención de SUDENE, las actividades urbanas (industrias y servicios) comenzaron a tener mucha más importancia en la composición de la producción del noreste que las actividades agropecuarias.

Con el proceso de industrialización en el siglo XX comandado por SUDENE, el Noreste amplió y transformó su estructura, pues el objetivo de esta Superintendencia era coordinar todas las actividades del gobierno federal en la región, con el fin de promover la aceleración del proceso de industrialización y generación de empleos formales. Sin embargo, los resultados obtenidos de las políticas de LADENE, principalmente después de que los gobiernos militares a partir de 1964, no lograran los objetivos esperados, teniendo en vista la fuerte presencia de los liderazgos regionales

para definir su política, en detrimento del proyecto inicial basado en decisiones democráticas previstas para el desarrollo.

En términos contemporáneos, participa con el 28% de la población brasileña y el 13,5% del PIB nacional, con un notable desempeño de crecimiento en el período 2003-2010. El PIB de la Región creció en el período 2003-2010 a una tasa media anual del 4,5%, con énfasis en Maranhão (5,7%) y Piauí (5,4%). En los tres estados más grandes, el crecimiento anual promedio fue de 4.4% para Bahía, 4.2% para el Estado de Pernambuco y 4.6% para el Estado de Ceará. A partir del año 2000 la expansión del mercado regional permitió el aumento de la demanda de bienes de consumo popular, la ampliación del crédito de las condiciones de pago terminó permitiendo una mayor demanda de productos electrónicos, automóviles, bienes raíces y otros bienes durables.

Aun así, la región lidera un ranking de pobreza y presenta bajas tasas de desarrollo social. El mayor número de analfabetos en Brasil vive en el noreste (21,9%), y el 25,7% de su población tiene un ingreso familiar de hasta un salario mínimo. La tasa más baja de IDH proviene de Maranhão (0,636), que también tiene el ingreso per cápita más bajo y la segunda tasa de mortalidad infantil más alta (36,9 por mil) en Brasil. El Noreste es la segunda región en concentración de población, con más del 28% del total nacional, sólo por detrás del sureste.

El número de familias atendidas por el Programa Bolsa Família es expresivo en la región. A menudo, dependen de esos ingresos, garantizados por el Gobierno Federal, para sobrevivir⁴⁶. Según los datos proporcionados por el Visor de Datos Sociales (VIS DATA) del Ministerio de Ciudadanía del año 2018, la región Noreste posee el mayor número de familias beneficiadas por el programa con el 50% (7.121.772) del total, que correspondió a una porción del 52% (R\$ 15,928,157,994.00) de los recursos financieros totales para Brasil, tabla 2.⁴⁷

Tabla 01: Programa Bolsa Família por Región en 2018

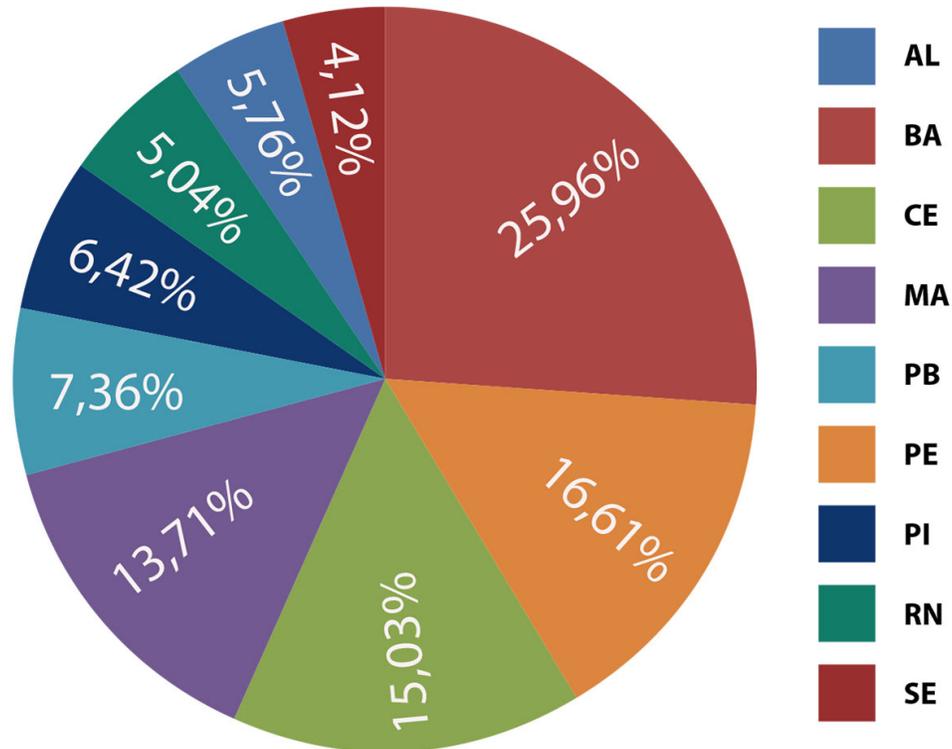
Región	Familias atendidas	%	Recursos utilizados (R\$)	%
Norte	1.793.981	13	4.355.506.058,00	14
Noreste	7.121.772	50	15.928.157.994,00	52

Sureste	3.684.744	26	7.380.620.647,00	24
Sur	868.615	6	1.666.340.097,00	6
Midwest	673.652	5	1.295.016.823,00	4
Brasil	14.142.764	100	30.625.641.619,00	100

Fuente: Elaborado por el autor a partir de datos de VIS DATA/PBF, 2019.

Uno de los problemas característicos de los países en desarrollo es la desigualdad social. En Brasil, no es diferente. Esto ocurre entre regiones, reflejándose en aspectos como la calidad de vida, la educación, la seguridad, entre otros. Una pequeña porción de la población brasileña es muy rica, mientras que la mayoría son pobres; lo que es un reflejo de la gran desigualdad en la distribución del ingreso. Existe una enorme falta de políticas públicas para proporcionar una distribución del ingreso más igualitario, reduciendo la disparidad económica y social de la población. Las inversiones en servicios públicos son necesarias (educación, salud, vivienda, seguridad, etc.) de una manera que eleve la calidad de vida.

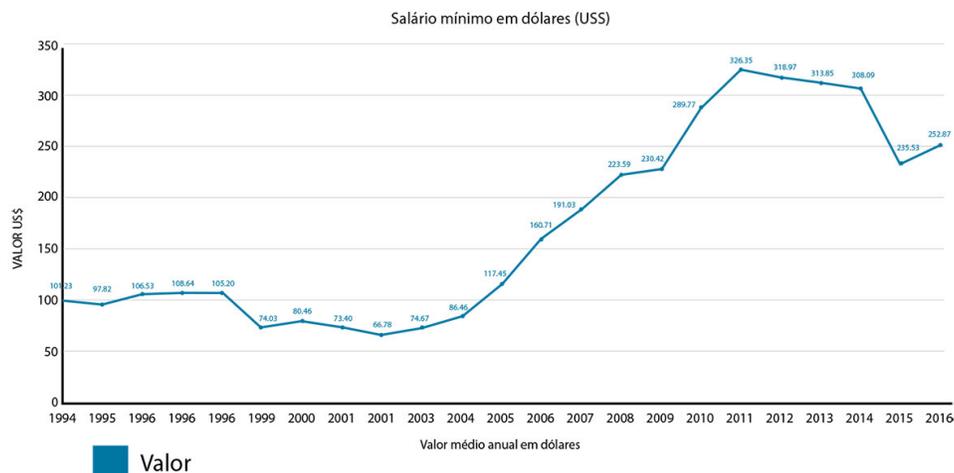
Gráfico 07: Recursos del Programa Bolsa Família (PBF) distribuidos en los Estados del Noreste en 2018



Fuente: Elaborado por el autor a partir de datos de VIS DATA/PBF, 2019.

Aunque la importancia de los programas sociales, como Bolsa Família, fueron de fundamental importancia en cuanto a la ampliación de la capacidad de consumo y a la lucha contra la pobreza, lo que llegó a tener un mayor impacto económico en la Región, fue la política de valorar el salario mínimo.

Gráfico 08: Serie histórica de salario mínimo⁴⁸:



Fuente: <http://evolucaodosdadoseconomicos.com.br/salario-minimo-em-dolares/>

Más que los programas de transferencia de ingresos sociales como Bolsa Família, el salario mínimo puede considerarse el gran combustible para promover la ampliación de la capacidad de compra de trabajadores de bajos ingresos. Una familia, por ejemplo, que en 2010 tenía al hombre y a la mujer trabajando, con sus padres jubilados y viviendo en la misma residencia (algo bastante común en la realidad nororiental) tenía un ingreso mensual equivalente a aproximadamente \$1,330.00 (mil, trescientos y treinta dólares, es decir, R\$ 5,340.00 (cinco mil, trescientos cuarenta reales) al precio de hoy, lo que llevó a un cambio profundo en el patrón de consumo y servicios de alimentos.

En cuanto a las cuestiones educativas, muy reveladoras del nivel de desigualdades sociales y regionales, los indicadores escolares de la población son muy reveladores. Según los datos de la Encuesta Nacional de Muestras de Domicilio de 2016-2017 del IBGE, la región Noreste se caracteriza por el peor desempeño en comparación con las otras regiones del país, con una tasa de analfabetismo del 14,5%⁴⁹, por encima del promedio nacional que es 7,0%. En seguida, las regiones norte con 8%, el Centro-oeste 5,2% y las regiones Sur y Sureste con 3,5%, respectivamente (Figura 1). Esta información revela el nivel de vulnerabilidad social de la región y de cómo se define su población en el campo de la baja escolarización de la mano de obra y, como resultado, en el trabajo precario y mal remunerado (predominio del salario mínimo). Por lo tanto, la política del empleo formal impactó positivamente en la Economía del Noreste más

que cualquier otra región del país. Hubo una inyección de ingresos real para las familias más pobres.

Tabla 02: Tasa de analfabetismo, por grupo de edad, según las grandes regiones de Brasil (%)

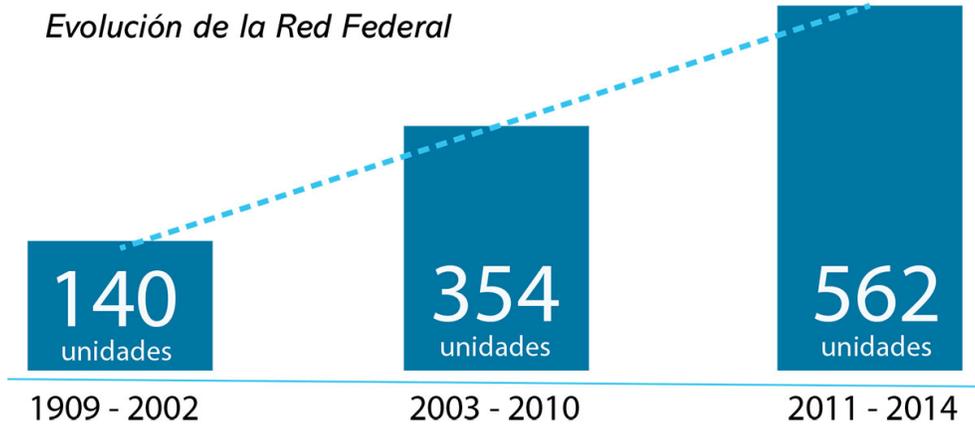
Taxa de analfabetismo	15 anos ou mais			60 anos ou mais		
	2016	2017	Variação	2016	2017	Variação
Brasil	7,2	7,0	↓	20,4	19,3	↓
Norte	8,5	8,0	↓	30,0	27,4	↓
Nordeste	14,8	14,5	↓	39,8	38,6	↓
Sudeste	3,8	3,5	→	11,7	10,6	↓
Sul	3,6	3,5	→	11,3	10,9	→
Centro-Oeste	5,7	5,2	↓	21,1	18,9	↓

Fuente: Encuesta Nacional de Muestras de Domicilios, IBGE (2017).

Los datos sobre educación revelan, del mismo modo, el conjunto de transformaciones que la Región pasó, con énfasis en la educación profesional y superior.

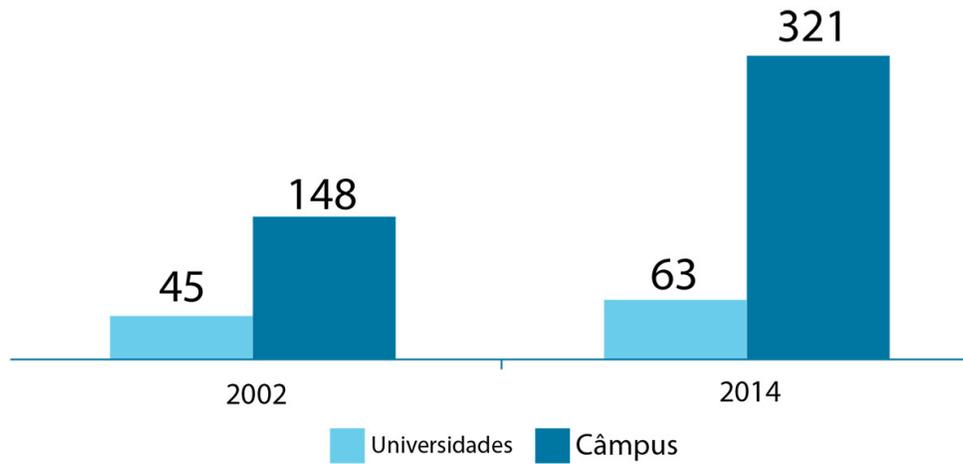
Gráfico 09- Evolución de la Red de Institutos Federales

Evolución de la Red Federal



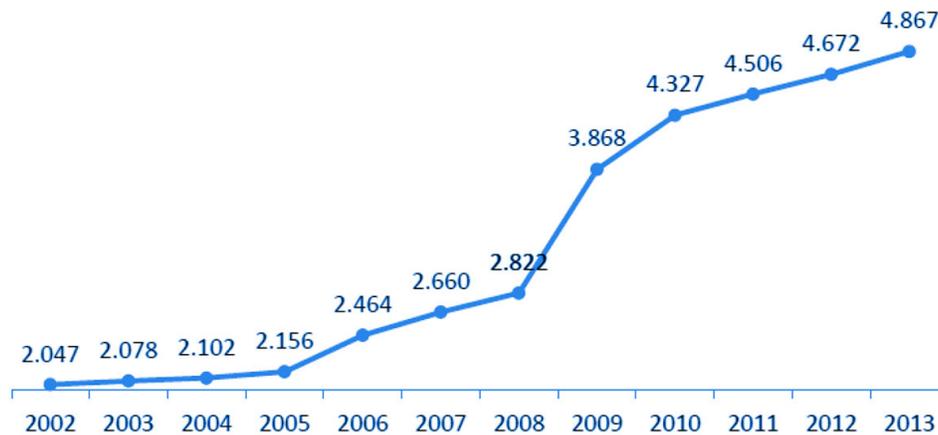
Fuente: Adaptado de Gouveia (2016)

Gráfico 10: Expansión de la educación superior en Brasil, en universidades federales



Fuente: SIMEC/MEC.

Gráfico 11: Expansión de la educación superior por región en el país



Fonte: CENSO/INEP.

Tabla 3 - Expansión de la educación superior por región en el país

REGIÃO	IFES			CAMPUS		
	2002	2014	% de Crecimiento	2002	2014	% de Crecimiento
NORTE	8	10	25%	24	56	133%
NORDESTE	12	18	50%	30	90	200%
SUL	6	11	83%	29	63	117%
SUDESTE	15	19	27%	46	81	76%
CENTRO-OESTE	4	5	25%	19	31	63%

Fuente: SIMEC/MEC.

En resumen, el conjunto de transformaciones que Brasil ha experimentado desde el inicio del Plan Real y, con mayor énfasis, en el período abordado, puede entenderse como la reinención del Noreste con respecto al crecimiento económico y los cambios sociales. De hecho, quien tuvo la curiosidad de viajar por la región, especialmente la región semiárida, notó cuántas transformaciones ocurrieron (construcción civil, motocicletas, automóviles, dispositivos móviles, electrodomésticos, además del acceso a la educación y los servicios de salud), hasta el punto de poderse afirmar que el Noreste traducido por la figura del nordestino muriendo de hambre ya no coincide con la realidad observada.

Los datos actuales sobre el desarrollo económico y social del noreste revelan una profunda transformación en el panorama de la región, sobre todo en el conjunto de relaciones que vienen cambiando considerablemente sus ciudades, por ejemplo, el crecimiento de la flota de automóviles y el proceso de urbanización en su conjunto. En el campo, del mismo modo, se presenta un nuevo escenario social. El crecimiento del mercado, del consumo de bienes y servicios y el surgimiento de “nuevos” problemas, que van más allá de la sequía y la falta de oportunidades de empleo, dan a él, al “nuevo” rural, otras configuraciones. La violencia y el consumo de drogas son evidencia de cómo el paisaje bucólico y el campo, por la mañana, por así decirlo, ya no son lo mismo.

El contexto contemporáneo impone una nueva complejidad. Significa que el recurso a lo regional como categoría política y de análisis todavía tiene sentido. De hecho, hay muchos norestes, pero el recurso al uso del nombre en lo singular funciona como un cesto, un entrelazado de lianas estratégicamente atadas para contener dentro de sí cosas propias, particulares. Cosas diferentes, como acordes disonantes y melodías armónicas. El noreste del siglo XXI se presenta así, como un gigante de escamas superpuestas, mutante. Hay un pasado vivo en términos de vicios políticos y relaciones sociales oligárquicas, conviviendo con un escenario de novedades, estrategias modernas de crecimiento económico y mantenimiento del control político. Como si un viejo noreste (oligárquico, arcaico, esclavista y terrateniente) estuviera vivo en otro (democrático, moderno, asalariado, rico en servicios y tecnologías). Lo que inspira este proceso histórico-social son los lemas, pautas comunes que funcionan como bases de articulación, a partir de las cuales se construyen alianzas. Por lo tanto, lo regional se refiere a posturas e intereses políticos que se unen. En resumen, es algo que extrapola lo territorial, lo local, los límites físicos, al construir, por así decirlo, según otras fronteras, más próximas de las configuraciones políticas.

Conclusiones

La política económica del Presidente Jair Bolsonaro está pautada en el camino liberal-conservador, dirigida a las privatizaciones y restricciones de

las inversiones públicas y sin proyectos de desarrollo que tengan al Estado como protagonista. El momento actual sugiere, respecto a las expectativas, que amplíen la atracción de inversiones por el control del gasto público, lo que implica la reducción de gastos, con énfasis en las restricciones del pago de salarios/concurso público, además de inducir reformas en el ámbito laboral y de la seguridad social, con el fin de reducir los gastos con la mano de obra para “facilitar” los medios de contratación.

Para el Noreste, como se ha demostrado, que pasó por un proceso de dinamismo económico y social, debido a las políticas de transferencia de ingresos (Programa Bolsa Família), obras estructurales (Transposición del río San Francisco, Trans noreste, Puerto de Suape en Pernambuco, ampliación de campus universitarios e Institutos Federales, etc.), constatar un cambio en los escenarios políticos y económicos ha sido un factor importante que justifica dicha polarización. Tal comportamiento político fue revelado en la carrera presidencial como se demostró en el resultado de la última campaña.

Imagen 01: Victoria de los candidatos por los estados

Nos estados

Veja qual presidencialíavel ganhou em cada estado no 2º turno



Fonte: TSE

Infográfico elaborado em: 28/10/2018

Fuente: Tribunal Superior Electoral - Brasil

Se puede afirmar que Brasil radicalizó una división política a partir del 2018, como si dos países existieran en uno. Todos los estados del Noreste, más Pará (Norte), tuvieron un comportamiento electoral cuyo contenido se opuso a lo que se conoció como la agenda de la derecha (liberal en la economía y conservadora en valores, con fuerte influencia de las Iglesias Evangélicas Neopentecostales, según un plan de gobierno propuesto: “El Camino de la Prosperidad”)⁵⁰.

En el siglo XX el noreste se definió como una región problemática, un lugar de potencialidades, pero que, debido a su estructura agraria y de las oligarquías estuvo relegado a lo arcaico, a lo antimoderno. La SUDENE pensada por Celso Furtado y otras⁵¹ iniciativas intelectuales demostraron

que la lógica oligárquica inviabilizó formas corporativas que buscaban la democratización de las decisiones y la reducción de las desigualdades. En resumen, el Noreste puede entenderse, por un lado, a partir del conflicto entre esta estructura oligárquica que pretende mantener sus privilegios, articulándose con las élites del centro-sur en torno a las agendas conservadoras, y, por otro lado, por fuerzas progresistas que luchan durante mucho tiempo (Rebelión de los Canudos, Ligas Campesinas, Reforma Agraria, etc.) y que, en los últimos años, han concentrado fuerzas en las conquistas de la Constitución de 1988.

Por lo tanto, la polarización política que se observa tiene lugar entre dos procesos. Qué son: uno que defiende y otro que ataca la Constitución Federal. El noreste de hoy debe ser visto como una resistencia, en el campo político, de las banderas y derechos establecidos en la Constitución que ahora están en el franco proceso de desmantelamiento. Así pues, el Noreste del siglo XXI ha demostrado ser el espacio de polarización y resistencia.

Bibliografía

- AZZONI, C.R. Crescimento econômico e convergência das rendas regionais: o caso brasileiro à luz da Nova Teoria do Crescimento. Anais do XXII Encontro Nacional de Economia, ANPEC, Florianópolis, (1994)
- ALMEIDA, J.E.; ARAUJO, J. Um modelo exaurido: a experiência da Sudene. In: Revista Teoria e Evidência Econômica. n.12. v. 23, p.97-128. Passo Fundo: UPF, 2004. ARAUJO, T.B. Nordeste, Nordestes: que Nordeste? Recife: Fundaj, 2002.
- FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. 31a Edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2002 (Biblioteca universitária. Série 2, Ciências Sociais; vol. 23).
- _____. O Mito do Desenvolvimento Econômico. 3a Edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996
- _____. A Nova Dependência: dívida externa e monetarismo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982

_____. O Brasil Pós-“Milagre”. 7a Edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982 (Coleção Estudos brasileiros; vol. 54)

_____. Fantasia desfeita. In: Obra Autobiográfica de Celso Furtado. Tomo II. Edição: Rosa Freire d’Aguiar. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997

_____. Obra Autobiográfica de Celso Furtado. Tomo III. Edição: Rosa Freire d’Aguiar. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

_____. Essencial Celso Furtado. 1a Edição. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013.

GOUVEIA, Fernanda Paixão S. A expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia no território brasileiro: entre o local e o nacional. Espaço e Economia [Online], 9 | 2016, consultado o 24 março 2020. URL: <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/2434>; DOI: <https://doi.org/10.4000/espacoeconomia.2434>

LIMA, J.P.R. Traços Gerais do Desenvolvimento Recente da Economia do Nordeste. In: BERNAL, C.(org.). A Economia do Nordeste na fase contemporânea. Fortaleza: UFC, 2006.

OLIVEIRA, Francisco de. Elegia Para uma Re(li)gião: Sudene, Nordeste. Planejamento e conflitos de classe. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

OLIVEIRA, Maria Lucia Lippi. O Brasil de JK: A criação da SUDENE. CPDOC FGV. [S.l.]. Disponible en: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/Sudene>>. Acesso en: 03 mar. 2020.

SOUZA, N. de J. de. Desenvolvimento econômico. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SIEDENBERG, D.R. Dicionário do Desenvolvimento Regional. Santa Cruz: Edunisc, 2006.

43. Revista Política e Planeamiento Regional, Río de Janeiro, v. 2, n. 2, julio/diciembre de 2015, p. 249 a 264. ISSN 2358-4556.

44. Disponible en: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTela-LocalizarSeries> Acceso en: 10/01/2019
45. Disponible en: <https://www.op9.com.br/ne/noticias/populacao-da-regiao-nordeste-teve-queda-em-2018-segundo-ibge/> Acceso el 10/05/2019.
46. Bolsa Família está dirigida a familias extremadamente pobres (ingreso per cápita mensual de hasta R\$ 85,00) y pobres (ingreso per cápita mensual entre R\$ 85,01 y R\$ 170,00). Los beneficiarios reciben el dinero mensualmente y, en contrapartida, cumplen con los compromisos en las áreas de salud y educación (BRASIL, 2019).
47. Investigación de tesis de maestría, en curso, llevada a cabo por FORTE, Danilo Cavalcante de Sousa acerca de la relación entre la Universidad y el Desarrollo, por el Programa de Posgrado en Desarrollo Regional de la Universidad Estatal de Paraíba.
48. Disponible en: Suministrado <http://evolucaodosdadoseconomicos.com.br/salario-minimo-em-dolares/>, Fuente: Suministrado. Acceso: 15/09/2019
49. Tasa de analfabetismo para personas de 15 años o más (IBGE, 2017).
50. Disponible en: http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf Acceso en: 11/10/2019.
51. OYAL, Víctor Nunes. Coronelismo, azada y voto.



**Reflexiones sobre la
planificación espacial: un
centro norte policéntrico
brasileño**

Thiago José Arruda Oliveira⁵²

Waldecy Rodrigues⁵³

Alex Pizzio⁵⁴

52. Investigador del Programa de postgrado en desarroll regional en la Universidad Federal de Tocantins (UFT). Correo-e: <thiago.arruda85@gmail.com>.

53. Investigador Titular del Programa de postgrado en desarrollo regional en la Universidad Federal de Tocantins (UFT). Investigador de productividad del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq). Correo-e: <waldecy@uft.edu.br>.

54. Investigador Titular del Programa de postgrado en desarrollo regional en la Universidad Federal de Tocantins (UFT). Investigador de productividad del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq). Correo-e: <alexpizzio@uft.edu.br>.

Introducción

En la planificación espacial, se analizan la distribución de las actividades productivas, las causas de las desigualdades internas, las acciones dirigidas a mejorar el bienestar de las familias que residen en zonas marginadas, además de determinar el nivel de relación entre los participantes en una región determinada. Por lo general, la Unión Europea combina estos conceptos en la formulación de políticas que promueven la cohesión entre los países del bloque (FALUDI, 2010). A partir de ahí surgió la noción de desarrollo policéntrico, que consiste en estimular la integración entre los elementos urbanos y rurales en una zona económica singular, siendo que las ciudades-polo obtienen una importancia vital en este proceso al incentivar el intercambio de funciones entre las partes implicadas (NORDREGIO, 2005; SHU et al, 2019).

Por lo tanto, es un enfoque que ha ganado importancia en un período reciente, ya que en las últimas décadas se ha reducido el ritmo de expansión de las metrópolis. Por el contrario, el número de ciudades secundarias aumentó, causando, así, una mayor complejidad en la relación entre los dos núcleos urbanos (MEIJERS, 2016). Además, la modernización de la red de transporte restringió el tiempo de viaje, situación que impulsó los intercambios comerciales diarios. Por lo tanto, aparecieron nuevas aglomeraciones o clusters, que son puntos en el espacio concentradoras de personas y capital (DAVOUDI, 2003).

En Brasil, en las primeras décadas del siglo XX, prevaleció el espacio monocéntrico, es decir, Sao Paulo, la principal centralidad, fue responsable de los procesos industriales y financieros, mientras que la capital federal en ese momento, Río de Janeiro, estaba a cargo de parte administrativa. El resto del País producía géneros alimenticios o, incluso, persistía en la situación de la economía de subsistencia (LEMOS et al, 2003). Sin embargo, a través de políticas dirigidas a la apropiación del interior, como la “Marcha a Oeste” del gobierno de Getúlio Vargas (1930-1945, 1951-1954), el “Plan de Metas” de Juscelino Kubistchek (1956-1961) y los

“Planes Nacionales de Desarrollo” durante la dictadura militar (1964-1985), surgieron densidades en la población que adquirieron relevancia en el escenario nacional. Destacase Brasilia, la nueva sede de la Federación (DINIZ, 2001), y metrópolis en zonas otrora aisladas como Manaus, en el Amazonas (BECKER, 2005).

Aunque las acciones gubernamentales establecieron una nueva configuración espacial en Brasil, Sao Paulo y Río de Janeiro siguen siendo los principales agentes dinamizadores, pero, dividen esta primacía con entidades regionales y subregionales. El fenómeno obtuvo una mayor nitidez a principios del siglo XXI, ínterin caracterizado por la expansión de la agricultura nacional, del crédito y, en consecuencia, del consumo productivo (ELIAS, 2015; 2018). En vista de esto, las ciudades medias se convirtieron en centros comerciales, promotores de circulación de personas y mercancías.

Con la intensificación de los flujos internos, han surgido nuevos recortes espaciales, y entre ellos, el Centro Norte brasileño (BRASIL, 2008a) ha sido el Centro Norte. (OLIVEIRA; PIFFER, 2017a).

Situada entre la Amazonía, el Cerrado y la Caatinga, abarcando las zonas de Mato Grosso (MT), Pará (PA), Maranhão (MA), Piauí (PI), Bahía (BA) y todo Tocantins

(TO), el Centro Norte brasileño tiene como objetivo principal la consolidación de una red policéntrica en esta parte del territorio nacional (BRASIL, 2008b). Para ello, Palmas-TO se convertiría en un polo regional, mientras que Araguaína-TO, Marabá-PA, Imperatriz-MA y Barreiras-BA se harían valer como centros subregionales. Con esto, se propone reducir las desigualdades internas y la cohesión espacial, consonantes que la Unión Europea todavía busca, incluso después de décadas de experiencia (IAMMARINO et al, 2019).

En vista de estas observaciones, el capítulo sugirió un nuevo enfoque sobre el Centro Norte brasileño, estructurado en la idea del policentrismo. Para ello, se actualizó su configuración incorporando los conceptos de Región Geográfica Inmediata (RGI) e Intermedia (RGINT), recientemente elaborados por el Instituto Brasileño de

Geografía y Estadística (IBGE). Bajo este apoyo, analizamos el potencial de sus polos en la promoción del desarrollo de sus regiones. Finalmente, a partir de los resultados obtenidos, se concluyó la investigación.

Reflexiones sobre el desarrollo policéntrico

La idea del desarrollo policéntrico se refiere a la Teoría del Lugar Central de Walter Christaller (1893-1969), concepto clásico de la Economía Regional que analiza la distribución y circulación de bienes y personas en una determinada delimitación geográfica. De ahí, provienen las nociones de jerarquización y funcionalidad urbana, de heterogeneidad espacial, de polarización, este extendido por Francois Perroux (1903-1987), y la región económica, segmento discutido por Jacques Boudeville

(1919-1975). Posteriormente, se elaboraron complejos modelos de análisis cuyo principal exponente es la Nueva Geografía Económica (NGE). En general, son importantes herramientas utilizadas en el desarrollo de políticas públicas que promuevan la cohesión social, económica, institucional y cultural entre sus participantes (NORDREGIO, 2005).

Por otro lado, no hay evidencia que apunte a los beneficios reales del fortalecimiento de la integración espacial a través de los polos. Las únicas pruebas muestran que una red urbana cohesionada, de economía diversificada, tiene mayor capacidad para soportar crisis económicas que las regiones monocéntricas (ERIKSON; HANE-WEIJMAN, 2015; PONTAROLO; SERPIERI, 2018). Esta situación es válida cuando algunas ciudades, ubicadas en el mismo contexto con neutralidad de tamaño, tienen un alto grado de conocimiento productivo en relación con las otras (BISHOP, 2018).

Además, los países policéntricos tienen niveles más altos de desigualdades internas que los de un polo, y son menos competitivos en comparación con aquellos con pocos núcleos principales (DI LUDOVICO; D'ASCANIO, 2019). Por lo tanto, ¿por qué los gobernantes, especialmente los de la Unión Europea, se esfuerzan por crear políticas que apunten a la policentralidad? Esta preocupación se relaciona con el colapso del modelo

unicentro, ya que se convirtió en incapaz de explicar las transformaciones espaciales vivenciadas después de la década de 1970 (DAVOUDI, 2005). Dichos cambios se relacionan con:

- descentralización de las actividades económicas;
- modernización de la red de transporte;
- un gran número de viajes diarios para diversos propósitos;
- cambios en la estructura familiar y el estilo de vida.

Ante esto, los bienes, servicios, informaciones y conocimientos se han vuelto accesibles para los consumidores que se encuentran a kilómetros de distancia de las centralidades urbanas. Como resultado, a través del proceso de causa continua y acumulativa, se formaron economías de aglomeración que se extienden por toda la región (LIMA, 2010; MEIJERS, 2016). Para su consolidación, hay tres formas alternativas de desarrollarlos:

Tabla 1: Las principales formas de desarrollo policéntrico

Categoría	Principal acción
Borrowing size	Crear una infraestructura que permita pequeñas y medias ciudades “tomen prestado” algunos beneficios de la centralidad
Urban concentration	Escoger un núcleo urbano en ciertas regiones para que actúen como un polo regional
City network integration	Organizar una red de pequeñas y medias ciudades con perfiles complementares

Extraído en: Meijers; Wouw, (2019). Adaptado por los autores.

El “*borrowing size*” o “*pidiendo prestado*” es un proceso de integración ampliamente utilizado en los países del noroeste de Europa (BURGER et al, 2015). Esta iniciativa consiste en crear mecanismos que permitan a las ciudades pequeñas tener acceso a los productos, servicios y funciones (amenidades) ofrecidas por las grandes, siempre que se posicionen a corta distancia. Por otro lado, debido a la competencia

espacial, algunas de estas pequeñas localidades acogen a menos establecimientos comerciales e industrias de lo que normalmente soportarían si estuvieran situados en un punto distante. Este efecto adverso, titulado “*agglomeration shadow*”, ocurre incluso en áreas con similitudes demográficas (MARLÝ, 2016).

En un intento de perfeccionar el concepto “*borrowing size*” y adaptarlo a diferentes escalas geográficas, Meijers; Burger (2017) lo subdividió en dos grupos: “*borrowed performance*” y “*borrowed function*”. El primero se refiere a “*pedir prestado*” los puestos de trabajo ofrecidos por la ciudad de primer orden, y el segundo es consistente con el acceso a servicios especializados, entretenimiento y cultura. Son categorías complementarias, pero se manifiestan de diferentes maneras representativas. Por ejemplo, en Alemania, las grandes ciudades, Berlín, Múnich, Hamburgo, Colonia y Frankfurt, han mostrado diferencias en su papel y relación con sus vecinos (VOLGMANN; RUSCHE, 2019).

La “*urban concentration*” consiste básicamente en aglomerar gradualmente los servicios urbanos en una ciudad jerárquicamente inferior (MEIJERS; WOUW, 2019). Es una iniciativa que se enfrenta a muchas dificultades, ya que, en las zonas periféricas, la demanda regional es incapaz de sostener tal número de especializaciones. Además, las rivalidades locales y las controversias internas obligan a la dispersión de los establecimientos comerciales e industriales. Estos obstáculos son evidentes en Rusia, donde los intentos de igualar los logros dentro de regiones distantes, especialmente en Siberia Oriental y el Extremo Oriente, han fracasado en vista de la creciente polarización de sus centros consolidados (KARACHURINA, 2018).

Por otro lado, en el África subsahariana, *small e secondary towns* se han convertido, en los últimos tiempos, en centros urbanos emergentes. Este proceso se impuso ante la diversificación de plantaciones en las *hinterlands*, mejoras en los canales de comercialización y nuevas oportunidades de negocio en las ciudades, tanto para migrantes como para inversores extranjeros (INGELAERE et al, 2018; STEEL et al, 2019). Sin embargo, en la medida en que estas localidades están fuertemente vinculadas al medio rural, todavía están lejos de convertirse en una centralidad. Por otro lado, si la concentración espacial persiste en los próximos años, la aplicación de las

políticas regionales se volverá indispensable a corto y medio plazo para que estos puntos se conviertan en ciudades-polo (LAZARO et al, 2019).

Así, se entiende que la planificación basada en la “urban concentration” se adecua a las regiones que pasan por un período de modificación en su estructura agropecuaria. De otro modo, la “*city network integration*” se convierte en un enfoque alternativo al permitir que cada localidad se especialice en una función determinada en su espacio de actuación (MEIJERS; WOUW, 2019). Por lo tanto, es una concepción inversa a la de la polarización, ya que tiene como objetivo la revitalización de las ciudades medianas y pequeñas en detrimento de las ciudades de orden superior (MULÍČEK; MALÝ, 2018).

Como resultado, se genera una red cuyo principal vector es el tránsito diario de personas, demandando, así, proyectos que modernicen el sistema de transporte. Además, las relaciones entre los participantes extrapolan lo económico mediante la introducción en campos complejos como el institucional y cultural (MEIJERS et al, 2018). En este punto, la “*city network integration*” acarrea beneficios para las cooperativas en el caso de que la región posea una gobernanza capaz de viabilizar proyectos duraderos. Sin estas acciones a largo plazo, dirigidas por una autoridad competente, la acción se inclina al fracaso.

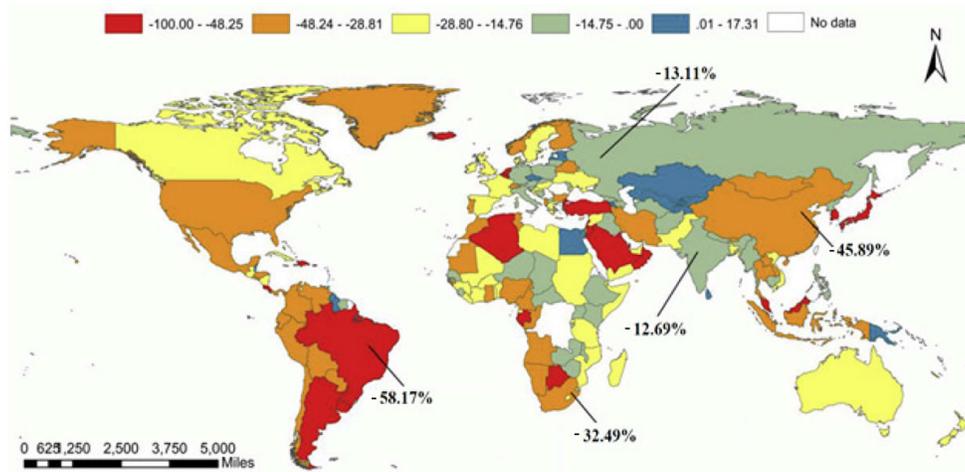
En resumen, las medidas que promueven el desarrollo policéntrico mencionadas tienen sus ventajas y limitaciones. Realmente, por ser sobre cuestiones sinuosas, no hay una iniciativa perfecta y calificada para mejorar las condiciones de vida de sus residentes. Se observa que este tema es un desafío para los gobernantes, incluso para la comunidad europea, poseedora de una amplia experiencia en la planificación espacial. Brasil, en cierto modo, tiene capital institucional acumulado en este segmento, pero, es necesario entender cuál es el actual escenario experimentado en el País antes de aplicar tales conceptos.

Transformaciones espaciales recientes en Brasil

En la escena mundial, Brasil ganó protagonismo al convertirse en el país que obtuvo la mayor disminución de personas, proporcionalmente, que

residen en el medio rural entre 1981 y 2016, como se muestra en la Figura 1.

Figura 1: Cambios en la proporción de personas que viven en zonas rurales (%) – 1981/2016



Extraído en: Li, et al (2019). Adaptado por los autores.

La China y Sudáfrica, también, han experimentado un intenso proceso de reubicación de la población rural a las zonas urbanas. Este fenómeno se relaciona con las crisis económicas y sociales que forzaron el cierre de las actividades agrícolas y de los pequeños establecimientos comerciales locales (LYU et al, 2019). En regiones de Europa, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, los cambios ocurrieron en la composición de la edad de los residentes de campo. La mayoría de la población que los habita está compuesta por ancianos, sin embargo, existe migración de familias de clase media que apuntan a los beneficios de una vida cercana a la naturaleza, huyendo del caos de la gran ciudad, originando así la suburbanización (PAGLIARIN; DECKER, 2018).

Entrando en el caso brasileño, se observa una cadencia en el proceso de urbanización a finales del siglo XX (VEIGA et al., 2001). Sin embargo, cabe destacar que entre 1990 y 2000, el país obtuvo la mayor proporción de personas trasladadas del campo a las ciudades en comparación con China y Sudáfrica. Actualmente, sin embargo, esta nación asiática experimentó un intenso proceso migratorio en el período 2000/2010 (Tabla 2).

Tabla 2: Porcentaje de personas que viven en el medio urbano y rural – Brasil, China y Sudáfrica, 1990/2010

País	Medio	1990	2000	2010	% 1990/2000	% 2000/2010
Brasil*	Urbano	76.94	82.09	84.88	0.65	0.33
	Rural	23.06	17.91	15.12	-2.50	-1.68
China	Urbano	26.37	30.89	49.95	1.59	4.92
	Rural	73.63	69.11	50.05	-0.63	-3.18
Sudáfrica	Urbano	52.04	56.89	62.22	0.90	0.90
	Rural	47.96	43.11	37.78	-1.06	-1.31

* Datos del Censo de 1991, considerando, no obstante, como año 1990.

Fuente: Brasil (2019), China (2019) y World Bank (2019). Adaptado por los autores.

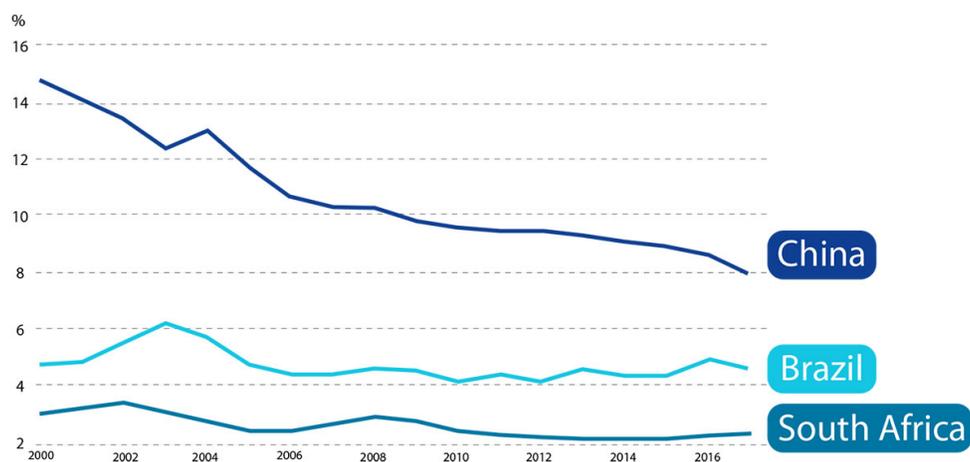
De acuerdo con la Tabla 2, la tendencia es que en el período 2010/2020 el Brasil equipará sus cifras a las de Sudáfrica. Así, la estructura espacial brasileña presentó cambios significativos en las últimas tres décadas cuando se vuelve predominantemente urbana, pero, últimamente, no existe un acentuado aumento de la migración del campo a la ciudad, un escenario visto en el pasado. Se trata de un fenómeno natural, ya que ninguna nación la experimentará en las próximas décadas, con excepción de los países agrícolas del África subsahariana, un desplazamiento demográfico voluminoso entre los dos medios. Incluso China es cuestionada, ya que Beijing se esfuerza por implementar políticas que retengan a los campesinos en sus hogares (CHEN et al, 2018).

Además, a diferencia de Europa, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, donde la mayor parte del campo básicamente se separó de la producción agrícola, el modelo de ocupación desarrollado en las regiones brasileñas se estableció en la agroindustria. En resumen, es un concepto que tiene raíces empresariales, por lo que su objetivo principal es obtener mayores ganancias a escala a través de la siembra y cría de animales (ELIAS, 2018). Para que esta cadena obtenga apoyo, las ciudades se insertan en contexto proporcionando apoyo en el mantenimiento de

maquinaria, ventas de insumos, disponibilidad de líneas de crédito y adquisición de tecnología e innovación (ELIAS, 2017).

En esta coyuntura, la exportación es una parte fundamental del proceso, dado que la demanda brasileña es incapaz de absorber todos los bienes producidos en el campo. De esta manera, nuevamente las ciudades entran en la dinámica cuidando de la logística, transporte, comercio y acumulación de commodities, transformándose, así, en la principal relación entre lo local y lo global. En consecuencia, por eso, se amplió la importancia de las actividades urbanas en la base de la economía nacional, sin que la agropecuaria, silvicultura y pesca obtengan perdidas de participación en el Producto Bruto Interno (Gráfico 1).

Gráfico 1: Participación de la producción agropecuaria, silvicultura y pesca en el Producto Bruto Interno (PBI) en el Brasil, China y Sudáfrica – 2000/2017



Fuente: World Bank (2019). Adaptado por los autores.

Se observa en el Gráfico 1 que la actuación agropecuaria brasileña en el PBI permaneció sin alteraciones significativas entre 2005 e 2017, similar a lo que ocurrió en Sudáfrica. En dicho país, a partir de 2012, la producción represento menos 2% del total, demostrando, así, la restricta influencia de su campo en el dinamismo económico de la nación. Por su parte, en China hay una caída constante, en el 2017 alcanzo el menor porcentaje de dicha serie histórica (7.91%).

A pesar de esto, se resalta que el desempeño positivo y constante de la producción de materias primas en Brasil se relaciona a las otras cadenas,

además de los commodities agropecuarios. Una de ellas es la minería, actividad que generó las company towns, ciudades dirigidas a la atención exclusiva de las grandes multinacionales, como la Vale S.A, transformándose, por tanto, en un enclave espacial (BECKER, 2005). En el escenario local, la implementación del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) y de “Bolsa Familia” acarreo impactos asertivos en áreas con presencia significativa de pequeños productores rurales (NASCIMENTO, 2009).

En lo que concierne a la exploración forestal, la silvicultura, golpeada por el plantío extensivo de eucalipto, adquirió impulso en las últimas décadas delante de la instalación de nuevas fábricas de papel y celulosa. En este contexto, se destaca la unidad de la empresa Suzano en Imperatriz-MA, inaugurada en 2013, y los centros de producción en Três Lagoas-MS, reconociendo como el mayor productor de este segmento en Brasil. Por último, el extractivismo vegetal, aunque tenga ganancias restringidas de escala, también posee gran importancia, especialmente en las bases económicas de regiones localizadas en el interior de la Amazônia y en la Mata dos Cocais. En este bioma, a pesar de las constantes amenazas e intimidaciones, sugieren organizaciones defendiendo su explotación sustentable, actitudes reconocidas en el ámbito internacional (CAMPOS, 2015). La Tabla 3 expone el crecimiento de estas actividades entre 2014 e 2017.

Tabla 3: Tasa de crecimiento (año base = anterior) de la producción de alimentos y oleaginosas oriundas del extractivismo vegetal y de eucalipto para papel y celulosa – 2014/2017

Producción	2014	2015	2016	2017
Extractivismo vegetal (alimentos y oleaginosas)	0.49	0.33	-0.28	-0.01
Silvicultura (eucalipto para papel y celulosa)	0.42	0.81	0.71	0.06

Fuente: Brasil (2019). Adaptado por los autores.

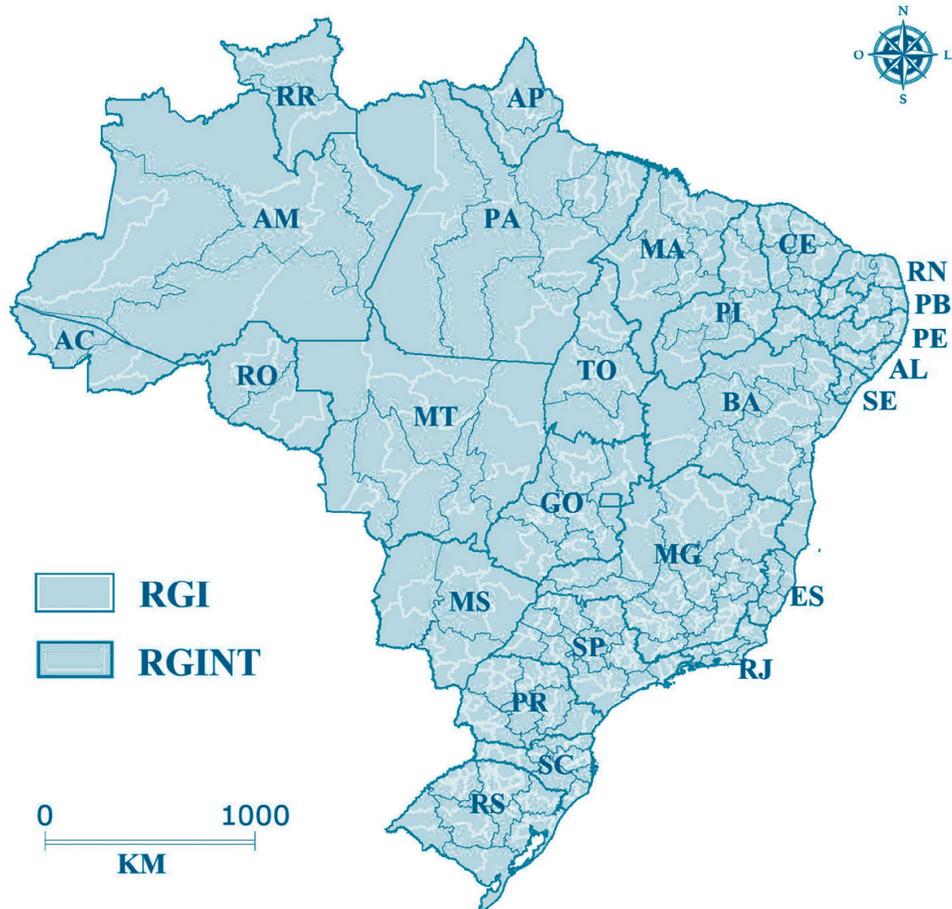
Se constata la ocurrencia de una caída en las producciones mencionadas en la Tabla 3 entre 2016 y 2017. Dicha situación se relaciona con la influencia de las inestabilidades políticas ocurridas en el Brasil en periodo

un periodo reciente. Sobre el extractivismo vegetal, por tratarse de un ramo liberado por las comunidades tradicionales, es bastante sensible a tales incertezas. Independientemente de eso, las ganancias obtenidas los años anteriores a las crisis contribuyeron para que el interior del País modificase su estructura espacial (BRASIL, 2017).

La construcción de un Centro Norte Brasileño policéntrico

Ante las transformaciones espaciales presenciadas en el País en las últimas décadas, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) actualizó su red territorial. Para ello, el proceso de regionalización partió de la idea de que las personas se dirigen a los centros urbanos más grandes para satisfacer sus necesidades, ya que en estos lugares hay servicios de mayor complejidad. Esta jerarquización espacial originó dos nuevos grupos: las Regiones Geográficas Inmediatas (RGI) y las Regiones Geográficas Intermediarias (RGINT), nota la Figura 2.

Figura 2: Ubicación de las Regiones Geográficas Inmediatas (RGI) e Intermediarias (RGINT)



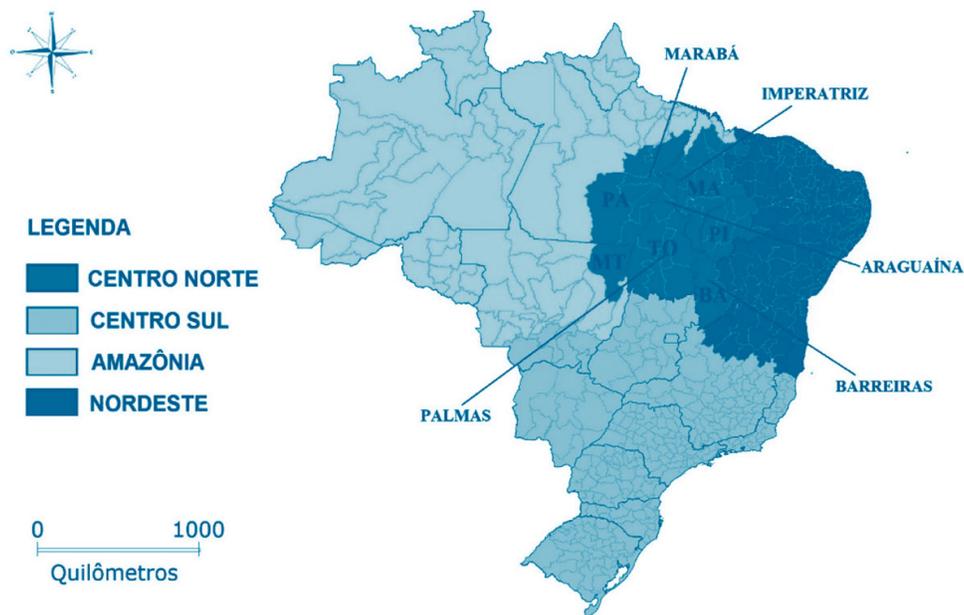
Fuente: Brasil (2017). Adaptado por los autores.

Las Regiones Geográficas Inmediatas poseen hasta tres comandos urbanos y establecen una relación jerárquica superior con un grupo de municipios. A su vez, subordinándose a un polo regional o subregional, formando así un R.G. Intermediaria. La función de estas centralidades consiste en servir a una parte de la Unidad de la Federación a través de un conjunto de actividades complejas. Esta concepción, basada en el sistema de flujo de capital entre las localidades, aportó insights sobre el desarrollo policéntrico, especialmente para el Centro Norte brasileño, un recorte que existe antes de la formulación de estas nuevas concepciones (BRASIL, 2008a).

Estructurado en 419 municipios distribuidos en los estados de Tocantins (TO), Pará (PA), Maranhão (MA), Piauí (PI) y Bahía (BA), el Centro Norte Brasileño tiene como origen en el sureste de la Amazonía Legal, delimitación geográfica creada por los militares en la década de 1970 que

servió de base para las políticas de ocupación en los llamados “espacios vacíos”. A medida que se intensificó la migración, se estableció vínculos con las áreas de mercado lideradas por Brasília-DF, Goiânia-GO, Belém-PA, San Luís-MA y Fortaleza-CE (OLIVEIRA; PIFFER, 2017a). Consecuentemente, el comercio formó aglomerados urbanos multiespecializados y cuya población es superior a 100.000 habitantes. Se destaca Palmas-TO, Araguaína-TO, Marabá-PA, Imperatriz-MA y Barreiras-BA (Figura 3).

Figura 3: Ubicación geográfica del Centro Norte de Brasil y sus principales centros urbanos



Fuente: Oliveira; Piffer (2017a). Adaptado por los autores.

Se constata que una parte de Bahía, en la que se sitúa el polo regional de Barreiras, y el sur de Piauí, incluso sin pertenecer a la Amazonía Legal, integraron al Centro Norte de Brasil. Sus bases regionales, centradas en la producción agrícola de granos, principalmente de soja, algodón y maíz safrinha, desarrollados especialmente para el bioma Cerrado, se asemejan al sur de Maranhão, Tocantins y el Centro-Oeste, especialmente a los estados de Goiás y Mato Grosso. Esta estructura se difiere de otras microrregiones vecinas del noreste, dedicadas a la siembra de cacao, caña de azúcar,

pimienta, cultivo de frutas de regadío y agricultura familiar (OLIVEIRA; RODRIGUES, 2019).

Asimismo, no todas las regiones del Centro Norte brasileño tienen su base económica centrada exclusivamente en la agroindustria. Se tienen alrededor de Parauapebas-PA, esta auténtica company town de Vale S.A. (BECKER, 2005), intensa exploración de mineral de hierro, principalmente a partir del funcionamiento de la mina S11D, en el municipio de Canaã dos Carajás, iniciada en el 2016. En los polos, el municipio de Imperatriz-MA se ha convertido en una ilustre economía urbana al abrigar industrias, shopping center, hipermercados, hospitales y universidades. Por fin, Palmas, la capital de los tocantinenses, sede de los órganos estatales y federales, es un punto de referencia y de conexión entre la Amazonía y el Centro Sur de Brasil (OLIVEIRA; PIFFER, 2015).

La producción agrícola, de igual manera, se diferenció dentro del Centro Norte de Brasil. En su franja amazónica, que comprende el sureste de Pará y el noreste de Mato Grosso, la pecuaria bovina, apoyada por los grandes frigoríficos del grupo JBS, Minerva Foods y Masterboi, es la actividad dinámica en el medio rural. En la franja central de Maranhão, una zona antropizada y con presencia significativa de comunidades extractivistas tradicionales, quilombolas y territorios indígenas, los agronegocios poseen estricta participación en bases regionales. Situación análoga en Piauí, donde predomina la Caatinga, un bioma exclusivo del semiárido brasileño, especialmente en la microrregión de San Raimundo Nonato, cuyo principal obstáculo para su expansión es la deficiencia pluviométrica y el suelo arenoso, típico de este bioma (OLIVEIRA, 2017).

En otras partes del Centro Norte brasileño, en particular en las áreas planas del Cerrado, prevaleció la agricultura mecanizada. Por ser una actividad corporativa centrada en el abastecimiento de la demanda externa, no todos participan activamente de las dinámicas promovidas por la agroindustria, dejando a los habitantes trabajar en la administración pública, el comercio o en la informalidad. Así, surgieron conflictos sociales, conflictos políticos y enfrentamientos violentos, además de acentuar las desigualdades de salarios y los problemas ambientales (ELIAS, 2018).

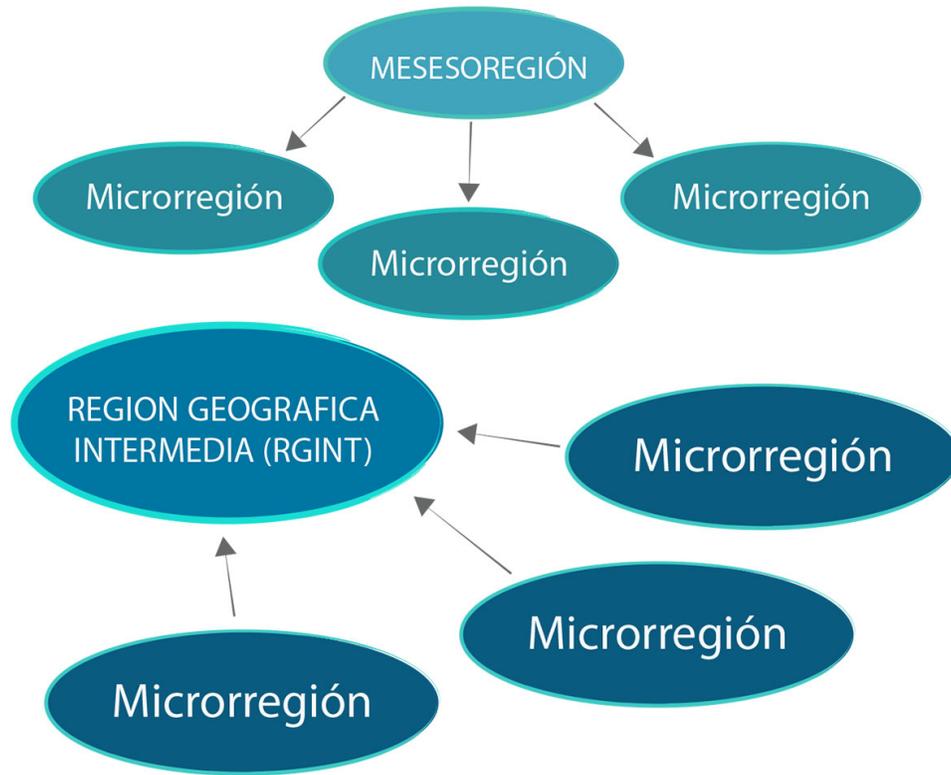
Una de las pocas maneras de incorporarse plenamente al contexto del agronegocio es a través de la agroindustria y la logística. Por lo tanto, son

pocos municipios que tengan capital humano e infraestructura capaz de atraer estas producciones. Aquellos que diversificaron su base económica a través de la producción de materias primas se encuentran generalmente en las orillas de ríos, carreteras y ferrovías que tienen un movimiento continuo de personas y mercancías. Además, sus instituciones inclusivas tienen un desempeño por encima de sus vecinos, lo que permite que surjan innovaciones en su base económica (OLIVEIRA; PIFFER, 2017b).

La actualización de corte espacial

Al considerar las especificaciones del Centro Norte Brasileño, se realizaron cambios en su configuración espacial con el fin de adaptar los objetivos de investigación. La necesidad de esto se relaciona con su retraso, ya que Brasil (2008a; 2008b) lo elaboró utilizando como base los conceptos de Mesoregión y Microrregión formulados por el IBGE a finales de la década de 1980. Desde 2017, estos conceptos fueron reemplazados, respectivamente, por la Región Geográfica Intermedia (RGINT) y la Región Geográfica Inmediata (RGI). El principal cambio realizado es cómo delimitar los recortes geográficos (Figura 4).

Figura 4: Proceso de delimitación de recortes geográficos formulado por el IBGE entre 1989 y 2017

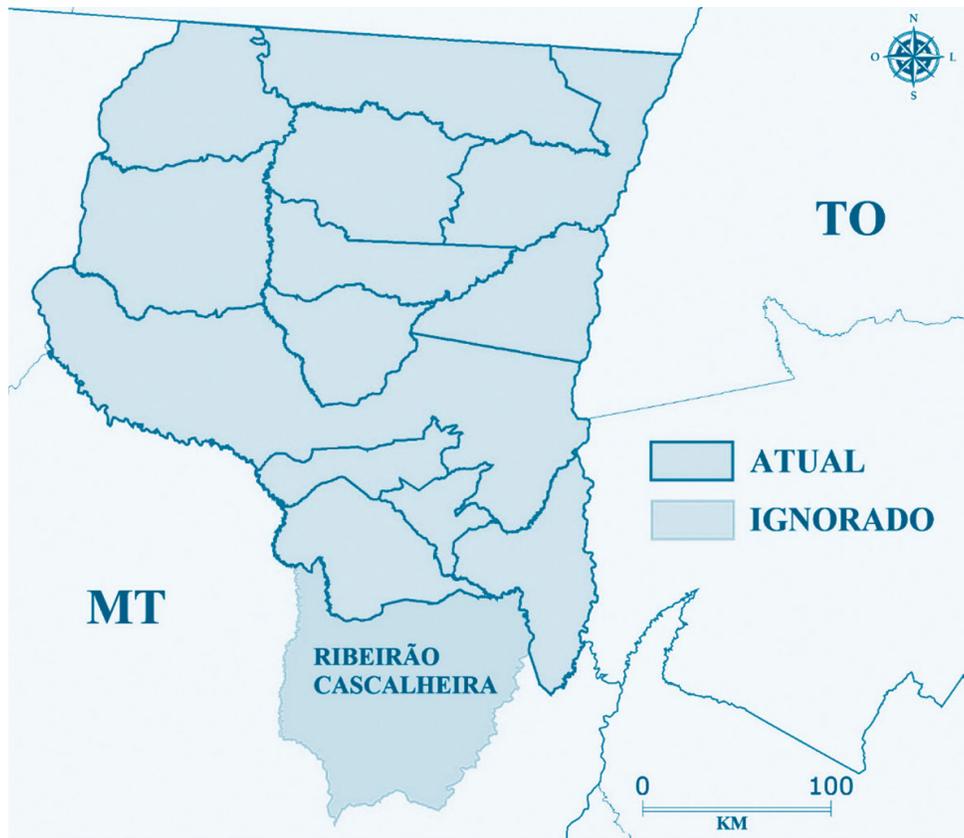


Fuente: IBGE (2017). Organizado por los autores.

En la Concepción anterior al 2017, primero se delimitó la Mesoregión teniendo como base, en la mayor parte del caso, en elementos naturales y, posteriormente, fuera fragmentada en componentes menores, generando, así, las Microrregiones. En el nuevo abordaje, se construyó las RIGs fundamentándose en el concepto de centralidades urbanas, agentes encargados de organizar los flujos de trabajadores y la gestión de empresas y órganos públicos en el ámbito regional e, inmediatamente, se aglutinaron originando una RGINT. En vista de tal procedimiento, el Centro Norte Brasileño es reordenado a partir de esas localidades, que, en seguida, se aglomeran, a fin de concebir un nuevo recorte policéntrico.

Se comienza por el estado de Mato Grosso, que se insertó en el contexto del Centro Norte BR a través de la Microrregión Norte Araguaia. Esta área corresponde actualmente al RGI de Confresa-Vila Rica. Comparándose los dos recortes, se denotó que Ribeirão Cascalheira ahora integra otra región, la de agua Boa (Figura 5).

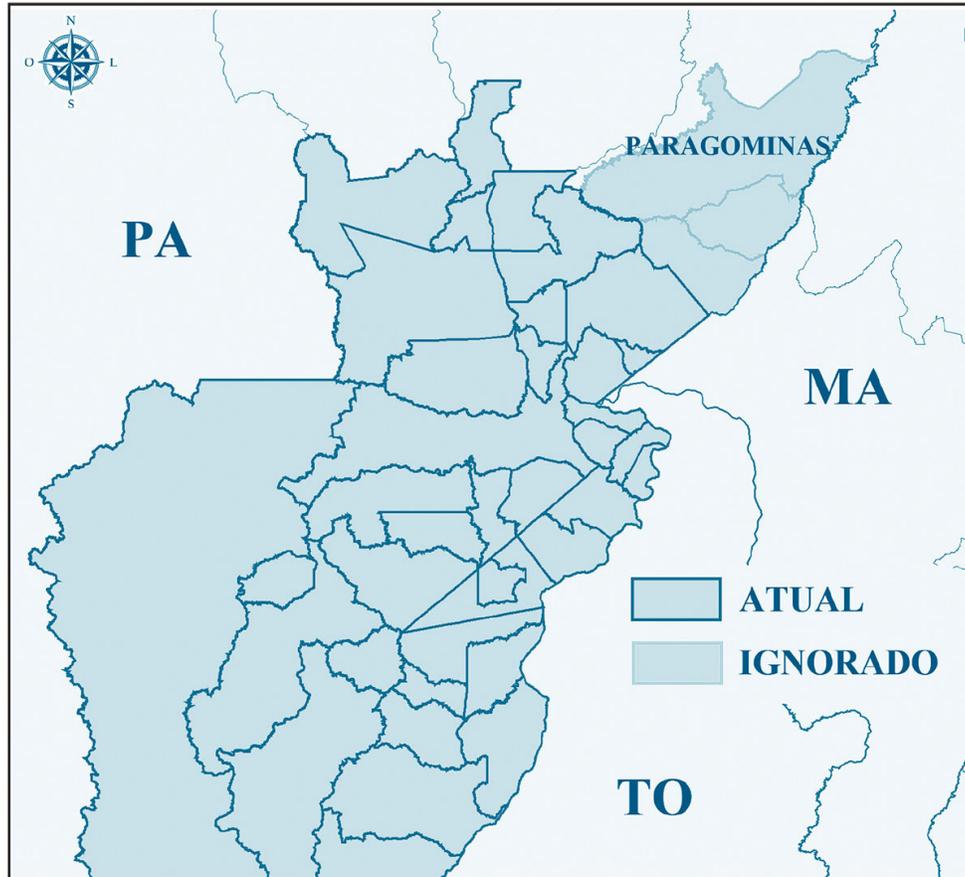
Figura 5: Resultado de la comparación entre los municipios de la Microrregión Norte Araguaia con la RGI de Confresa-Vila Rica



Fuente: IBGE (2017). Organizado por los autores.

Delante de esto, la franja de Mato Grosso que forma el Centro Norte brasileño perdió un municipio. En el caso de Pará, tratándose de un área más grande, hay dos Regiones Geográficas Intermediarias, Redención y Marabá, correspondientes a la Mesoregión Sudeste Paraense. La principal alteración observada es la salida de Paragominas, un importante polo de servicios, minería, industria maderera y agropecuaria, en este momento perteneciente al RGINT de Belém (Figura 6).

Figura 6: Resultado de la comparación entre los municipios de la Mesoregión Sudeste Paraense con la RGINT de Redenção y Marabá

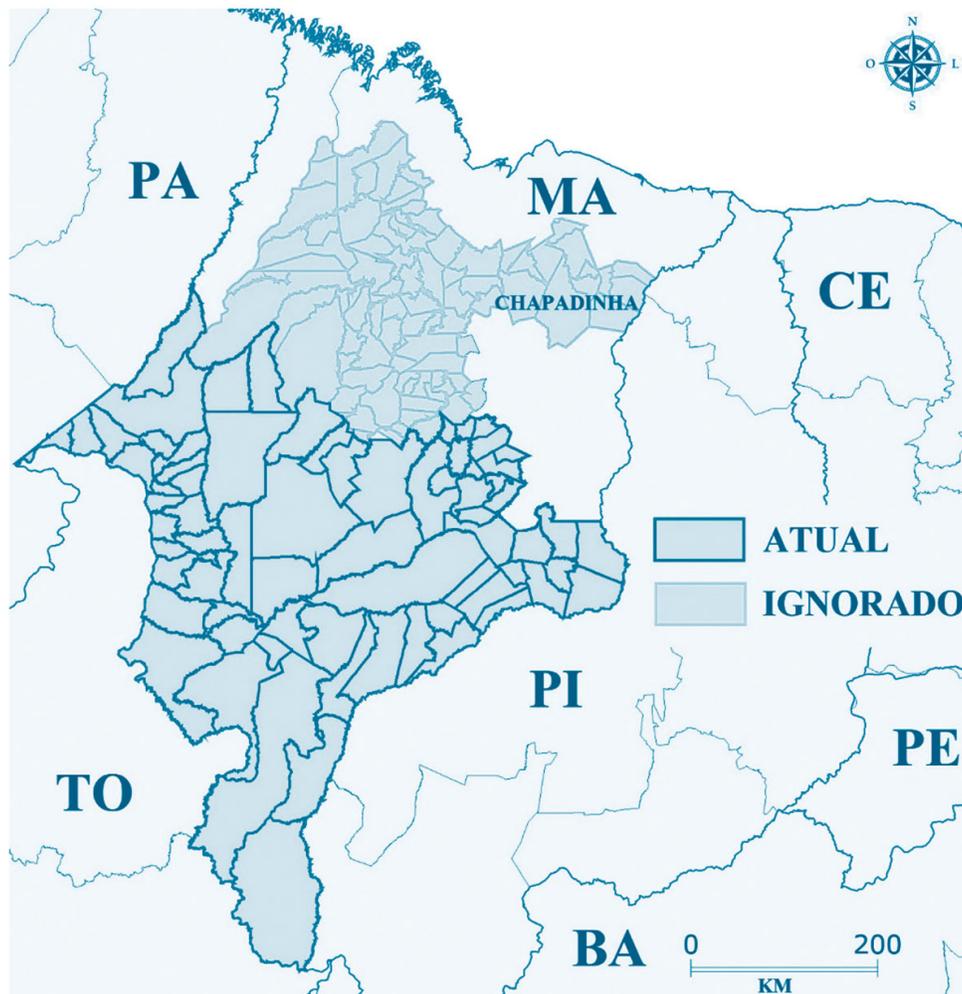


Fuente: IBGE (2017). Organizado por los autores.

Además del municipio de Paragominas, Ulianópolis y Dom Eliseu se retiraron de los límites geográficos del Centro Norte de Brasil y entraron directamente en la esfera de influencia de la capital de Pará, Belém. En el caso de Maranhão, se trata de una situación compleja, dado el gran número de municipios que participan en esta dinámica. Otro factor que complica es que el estado centro-norte se ha convertido en una Región Geográfica Intermedia, la de Santa Inês-Bacabal. Con eso, estas localidades tienen un nivel considerado autonomía y diferenciación en relación con las otras, una circunstancia que se verifica en Oliveira: Piffer (2017).

En este sentido, se adoptó una postura drástica, que consistió en ignorar los Municipios de Maranhão ubicados fuera de la RGINT de Imperatriz, uno de los principales centros regionales del Centro Norte Brasileño (BRASIL, 2008b). En vista de la aproximación geográfica y la producción agrícola similar, centrada en la cadena de soja (DORNER et al, 2019), también incorpora a la RGINT del Presidente Dutra (Figura 7).

Figura 7: Resultado de la comparación entre los municipios de las Microrregiones del sur y el centro de Maranhão con la RGINT de Imperatriz y Presidente Dutra



Fuente: IBGE (2017). Organizado por los autores.

La principal diferencia del Centro Norte Policéntrico Brasileño con respecto a Maranhão es la ausencia de los centros regionales de Santa Inês e Bacabal y de la otrora Microrregión de Chapadinho, importante productora de granos en el estado. De esa manera, los seleccionados están estrictamente bajo el mando de Imperatriz, y en una escala menor, debido a las diferencias de importancia en el contexto regional, a la del Presidente Dutra. En Piauí, la Mesoregión Suroeste Piauiense se dividió en tres Regiones Geográficas Intermediarias: Floriano, Corrente-Bom Jesús y San

Raimundo Nonato. Sin embargo, siguiendo a Oliveira; Piffer (2017) se elige sólo para los dos primeros RGINTs mencionados (Figura 8).

Figura 8: Resultado de la comparación entre los municipios de la Mesorregión Sudeste Piauiense con la RGINT de Floriano y Corrente-Bom Jesús



Fuente: IBGE (2017). Organizado por los autores.

La razón de la exclusión de los municipios de la RGINT de San Raimundo Nonato se asemeja con el caso del centro-norte de Maranhão. Esta región se integra por completo en el bioma de Caatinga, por lo tanto, no asociada del contexto agrario presente en el Cerrado y en el rango de transición a la Amazonía. Además, está cerca de Juazeiro-BA y Petrolina-PE, los principales polos económicos del interior nordestino. Estos factores tienen una mayor distinción en relación a los demás participantes del Centro Norte brasileño.

Sobre Bahía, es la única que consiguió beneficios de municipios a través de la concepción de una Región Geográfica Inmediata e Intermediaria. Este suceso se relacionó con la extinción de la Microrregión Cotegipe, excluida del Centro Norte de Brasil, aunque participante en la Mesorregión del

Extremo Oeste de Bahía. Así, todos sus municipios se trasladaron al RGI de Barreiras (Figura 9).

Figura 9: Resultado de la comparación entre los municipios de la Mesorregión de Bahía Occidental, excepto la Microrregión Cotegipe, con el RGINT de Barreras



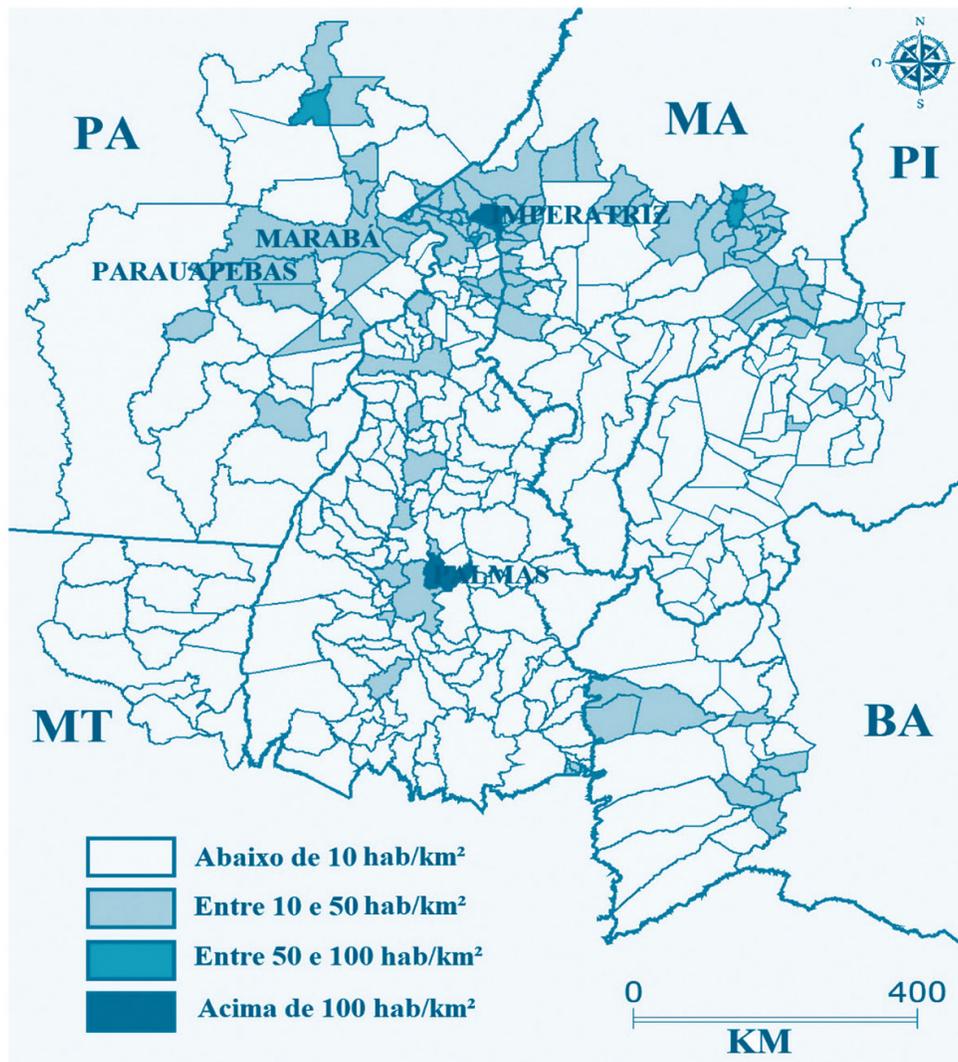
Fuente: IBGE (2017). Organizado por los autores.

Agregando todas las comparaciones realizadas, y también los municipios del estado de Tocantins, se tiene una configuración alternativa del Centro Norte Brasileño. Ese recorte partió del mismo principio en el que se originaron las Regiones Geográficas Inmediatas e Intermediarias. A partir de esto, se propone una nueva planificación dirigida a su desarrollo policéntrico.

El Centro Norte Policéntrico Brasileño

El Centro Norte brasileño, incluso después de la disminución del número de municipios en un 20%, persiste como una zona rural, con baja densidad demográfica. Sólo cuatro municipios tenían más de 200.000 habitantes en 2018, y sólo dos tenían algún nivel de urbanización: Palmas TO e Imperatriz-MA (Figura 10).

Figura 10: El Centro Policéntrico Norte brasileño y la densidad demográfica de sus municipios – 2018



Fuente: Estimaciones de población – IBGE (2018). Organizado por los autores.

En el caso de Marabá-PA y Parauapebas-PA, respectivamente 275.000 y 203.000 habitantes, el extenso tamaño de su territorio colaboró para tener

una densidad demográfica inferior a 50 habitantes/km². Además, su sede urbana está directamente relacionada con la producción derivada de la exploración del suelo, ya sea apoyando la actividad minera comandada por Vale S.A., ya sea desarrollando productos basados en proteínas animales. Por lo tanto, aunque se han convertido en polos importantes del Centro Norte brasileño, su estructura económica está fuertemente vinculada al suministro externo a través de productos básicos.

A su vez, la mayor área urbana en estudio, Palmas, 292.000 habitantes, está relacionado con la administración pública. Aun así, sostiene la agroindustria regional mediante la vivienda de trappings, la producción de soja y maíz a gran escala dentro de sus límites geográficos, y la habilitación de la logística a través de la red ferroviaria. Entre las capitales brasileñas, es la más pequeña en términos demográficos, y está lejos del penúltimo lugar, Boa Vista-RR, que tiene 375.000 residentes.

Con esto, se observó que los principales centros inmediatos e intermedios del Centro Norte Brasileño están lejos de uno de los otros. Utilizando Google Maps como referencia, no había autopistas duplicadas que los conectaran. Esta infraestructura compensaría la larga salida entre ellos proporcionando un viaje rápido. Además, el intenso flujo de camiones durante el período de cosecha de granos hace que la locomoción diaria sea dolorosa, además de dañar el recubrimiento asfáltico debido al exceso de carga transportada por dichos vehículos.

Por lo tanto, no existe un área urbana densa y continua en el Centro Norte brasileño capaz de configurarse como un área metropolitana de facto. La Región Geográfica Inmediata de Imperatriz es la que mejor se acerca a este concepto al tener una densidad de población de 451 habitantes/km². En segundo lugar, está la Región Geográfica Inmediata del Presidente Dutra con 360 habitantes/km². Ambos están situados en el sur de Maranhão, pero el primer RGI se destaca cuando tiene un centro urbano por encima de 200.000 residentes y municipios relevantes en el contexto regional como Porto Franco, hogar de la única soja del estado abrumador, y Estreito, un importante cruce de carreteras.

En el resto del Centro Norte brasileño, el 75% de las Regiones Geográficas Inmediatas presentaron menos de 100 habitantes/km². En este sentido, la propia zona expresa retos para los planificadores espaciales, ya

que su sistema urbano y de transporte demuestra una acción limitada. Dicho esto, es necesario pensar en estrategias para que los 6,3 millones de habitantes tengan acceso de alguna manera a los servicios y otros beneficios que ofrecen las economías de aglomeración, permitiendo así su desarrollo policéntrico.

Borrowing size y sus variaciones

El *Borrowing size* o el “préstamo” y sus variaciones es un caso en el que los empleos, los servicios colectivos especializados, la cultura y el entretenimiento presentes en el polo son aprovechados por los residentes de aldeas rurales, pequeñas y medianas ciudades que residen cerca. A cambio, tales localidades ofrecen tranquilidad, calidad de vida y ocio para aquellos que lo deseen, al menos durante el fin de semana, para evitar los trastornos de la experiencia urbana. Estas interacciones se producen a través de la modernización de la red de transporte o en el sistema organizativo del espacio.

Desde el siglo XVI hasta mediados del siglo XX, el Centro Norte brasileño, porque estaba ubicado en el “interior” del país, estaba lejos de los flujos de capital que se concentraban en la costa. Aunque el descubrimiento del oro en sus dominios en el primer cuarto del siglo XVII ha impulsado la navegación fluvial, la importante cantidad de piedras y corrientes, además de la ausencia de una infraestructura de apoyo, impidió la aparición de actividades dinámicas a lo largo de sus ríos. Esta situación cambió con las carreteras pavimentadas desde Brasilia, la nueva capital de la federación, que entró en las regiones una vez aisladas.

En vista de esto, hubo un reemplazo en el sistema de transporte, desde la vía fluvial hasta la carretera. El principal impacto de esta modificación fue la disminución del tiempo de desplazamiento y su uso continuo. En el entorno fluvial, los ríos se utilizaban sólo en la temporada de lluvias, es decir, exclusivamente en unos pocos meses del año. En el transporte aéreo, se ha impuesto en las últimas décadas a través de nuevas compañías que realizan vuelos diarios desde las principales ciudades del Centro Norte de

Brasil a las principales capitales. Aun así, el tiempo de viaje es largo, incluso llevado a cabo con coche privado o avión (Tabla 4).

Tabla 4: Tiempo de viaje desde las principales ciudades del Centro Norte de Brasil a las grandes capitales cercanas

Polos principales	Brasilia-DF		Goiânia-GO		Belén-PA		São Luis -MA	
	Avión comercial	Coche	Avión comercial	Coche	Avión comercial	Coche	Avión comercial	Coche
Palmas-TO	1:00 a.m.	10:00 a.m.	1h10min	11:00 a.m.	Escala	5:00 p.m.	Escala	4p.m.
Marabá-PA	2h	20h	Escala	20h	1:5min	11h	Escala	2:00 p.m.
Emperatriz-MA	Escala	17h	Escala	6:00 p.m.	Escala	7a.m.	1:00 a.m.	8 a.m.

Fuente: Google Maps y Google Flights. Organizado por los autores.

Se observa que la mayoría de los vuelos tienen una escala, una situación que aumenta la duración del viaje, y ningún viaje se extiende por menos de una hora. Del mismo modo, la carretera en las carreteras evita la rápida locomoción, dada la gran distancia que separa los principales polos del Centro Norte de Brasil con las capitales estatales cercanas. El uso de ferrocarriles para la conducta de los pasajeros sería una opción, sin embargo, en el Brasil, excepto excepciones, se utilizan únicamente para el transporte de comodidades agrícolas y minerales. Como resultado, ferrocarriles como el Norte-Sur y Carajás se vuelven inútiles en el aumento de los flujos de personas y mercancías.

Además de la red de transporte, el establecimiento de un sistema organizativo centrado en las relaciones institucionales o comerciales permite el tamaño de los préstamos. En este sentido, destacamos el surgimiento de universidades e instituciones educativas a nivel federal en el Centro Norte brasileño este siglo. Entre ellos, destacan la Universidad Federal de Tocantins, la Universidad Federal del Sur y el Sudeste Paraense, la Universidad Federal de Western Bahia y la Universidad Estatal de la Región Tocantina de Maranhão, convirtiéndose en los principales

impulsores de la integración espacial mediante el establecimiento de asociaciones con unidades de renombre nacional e internacional. Por otro lado, de nuevo, la lejanía entre los campus desalienta una convivencia con mayor volumen.

Urban concentration

Con la excepción de localidades como Marabá-PA, que surgió y creció durante un ciclo económico que data del período colonial o en las primeras décadas después de la independencia de Brasil, la mayoría de los núcleos urbanos se elevaron a la categoría de ciudad a mediados del siglo pasado. Palmas-TO sintetiza esta situación, ya que tiene menos de 30 años, y sin embargo se ha convertido en uno de los principales polos del Centro Norte de Brasil. Así, la aglomeración de personas y empresas en un momento dado del espacio es un acontecimiento reciente, por lo que sólo cuatro localidades tienen más de 200.000 habitantes.

Además, el proceso de concentración espacial en el Centro Norte brasileño ocurrió de manera desordenada. Mientras que las carreteras de Brasilia-DF entraron en las zonas de subsistencia, permitiendo la llegada de los frentes de ocupación, los pueblos y ciudades situados en los bordes de los ríos se marginaron frente al nuevo contexto. Con ello, surgió un desequilibrio en la prestación de servicios públicos y establecimientos comerciales. Tanto es así que actualmente se agrupan a lo largo de las ciudades situadas en las carreteras BR-153, BR-155, BR-230 y BR-020, sus principales vías de acceso.

Por otro lado, como la densidad de capital productivo se produjo tarde, su sector terciario es incapaz de competir por igual con Brasilia-DF, Goiânia-GO, Belém-PA y San Luís-MA, ciudades que tienen más de un millón de habitantes. Además, la calidad de sus establecimientos comerciales y de servicios es mayor debido a la alta frecuencia e intensidad en la que se solicitan. Para los residentes del Centro Norte de Brasil, incluso frente a una distancia considerable, es común el desplazamiento frecuente a unidades especializadas con sede en estas metrópolis.

Por lo tanto, debido a que es una amplia delimitación geográfica y con una población dispersa, el Centro Norte Brasileño requiere una política que fomente la concentración de comercio y servicios en puntos específicos. En el centro de la cuestión es determinar lo que los mensajes serán agraciados por estas acciones. Si eliges los núcleos consolidados, Palmas-TO, Marabá-PA e Imperatriz-MA, las desigualdades espaciales se agravan. De lo contrario, los intereses privados hacen que las autoridades seleccionen áreas incapaces de proporcionar el apoyo necesario para el desarrollo de actividades especializadas.

Desde una perspectiva técnica, se sugiere que la concentración espacial se produce en ciudades con una posición geográfica favorable, predispuesta al dinamismo económico. En este sentido, los polos geográficos inmediatos se convierten en candidatos potenciales. Entre ellos, Redenção-PA, con cerca de 84.000 habitantes, es un centro urbano que, si recibiera inversiones, sería una opción de consumo notable para los residentes del sur de Pará. En el caso de Balsas-MA, con casi 94.000 personas, se convirtió en el principal agente agroindustrial en el Maranhense Cerrado, pero en los próximos años, tiene la oportunidad de convertirse en una centralidad y equilibrar el poder ejercido por la Emperatriz-MA en esta región.

Por otro lado, las limitaciones de la aplicación de la concentración urbana en el desarrollo de un Centro Norte Brasileño policéntrico son comprensibles. Uno es el poder atractivo de las grandes capitales cercanas y sus núcleos regionales que tienen más de 200.000 habitantes. Dicho esto, el elemento de riesgo es que tales iniciativas generen competiciones internas. Para evitar estos efectos secundarios, los países desarrollados como los Países Bajos prefieren el enfoque de integración de la red de la ciudad.

City networking integration

La integración espacial por redes es una acción que adquirió impulso en Brasil en un período reciente a través de sus propios regimientos. Entre estas leyes, los estados utilizan ampliamente el concepto de Región Metropolitana (RM) para determinar áreas prioritarias. Se observa que algunas creaciones, como el RM del sur de Roraima, que tiene sólo 53.000

habitantes, incluida la zona rural, no tienen lo básico con respecto a la estructura de una metrópolis, por lo que es sólo un recorte formal. En relación con la Región Integrada de Desarrollo Económico (RIDE), un concepto similar a RM, pero ubicado en más de una unidad federativa⁵⁵, tiene rigor técnico, ya que las propuestas pasan por comités y votaciones en el Congreso Nacional.

En la otra vía, los RMs y RIDEs son normas que están específicamente relacionadas con los clusters, por lo tanto, la inexistencia, una directriz que trata de las regiones con características similares a las del Centro Norte de Brasil, en particular con respecto al distanciamiento entre las ciudades de polo. Sin una legislación que cumpla este contexto, la integración espacial es imposible en áreas con dispersión demográfica. Por lo tanto, se recomienda que, en la preparación de tales marcos jurídicos, se ignore necesariamente la escala local y la sustituya por el concepto de redes.

Por ejemplo, el centro RGI de Redenção-PA recibiría incentivos para especializarse en servir a las personas que viven en las RGIs de Confresa-Vila Rica-MT, Tucumã-São Félix do Xingu-PA y Xinguara-PA, sus vecinos. Así, además de proporcionar a sus 266.000 habitantes, ahora responde a los 412.000 que residen en estas regiones con servicios complejos. A su vez, sus centros urbanos inmediatos servirían a una escala menor a nivel subregional. Así, se origina una red de integración en la que cada centro urbano tiene una función específica en el espacio.

En este contexto, Palmas-TO, Emperatriz-MA y Marabá-PA, los principales representantes del Centro Norte brasileño, son los que albergarían la mayor cantidad de especializaciones. Con este fin, se convierte en una necesidad urgente de modernizar su sistema de transporte, ya sea aéreo o terrestre. En el caso de las autopistas, la duplicación de tramos que los conectan con los polos inmediatos, precisamente con Porto Nacional-TO, Açailândia-MA y Parauapebas-PA, respectivamente, proporciona una mayor integración espacial. En relación con los vuelos, una mayor oferta a nivel regional mejoraría las relaciones entre los participantes en este entorno.

Sin embargo, se reconoce que la situación política brasileña actual, aun recuperándose de las graves crisis presenciadas en esta década, impide la constitución de una integración de red de ciudades en el Centro Norte de

Brasil. En este intervalo de tiempo, hubo cancelación de aerolíneas, tales como Araguaína-TO, Palmas-TO y Goiânia-GO por compañía azul, lo que dificultó a los residentes desde el norte de Tocantinense hasta las capitales del estado. Además, la reciente concesión del tramo ferroviario norte-sur entre Porto Nacional-TO y Estrela do Sul-SP para el grupo Rumo S.A., lo deshonra del transporte de pasajeros y, de hecho, es un flaco a flaquear la integración espacial.

El escenario se volverá favorable sólo cuando el Palacio de Planalto entienda que hay demandas regionales en las que el sector privado demuestra desinterés por la acción. Además, tampoco los gobiernos estatales y los municipios de Palmas-TO, Imperatriz-MA y Marabá-PA pueden liderar una empresa tan profunda como la planificación espacial en una zona descomunal. Mientras tanto, las empresas y familias asignadas en el Centro Norte brasileño persistirán en el desplazamiento en largos viajes a las principales capitales para satisfacer sus necesidades.

Conclusión

Si Becker (2005) demostró que la Amazonía Legal es una región de interacciones urbanas, abandonando así la obsoleta idea de tratarla simplemente como un espacio salvaje, esta investigación ha luchado para demostrar que el Centro Norte brasileño está más allá de ser un estrictamente centrados en la agroindustria o la explotación de los recursos naturales. Para el análisis, se adoptó el concepto de desarrollo policéntrico, un enfoque de la planificación espacial ampliamente discutido en el noroeste de Europa. Además, se utilizó la noción de Región Geográfica Inmediata e Intermedia para identificar y delimitar el radio de acción de sus polos.

Los resultados revelaron que los tres tipos de integración policéntrica presentaban restricciones en la promoción del desarrollo del Centro Norte brasileño. El principal factor limitante está en la larga distancia recorrida de un polo a otro, así como el largo viaje a las principales capitales, incluso llevado a cabo en avión. Por lo tanto, es imposible para sus residentes “pedir prestado” con frecuencia las instalaciones presentes en tales áreas.

Además, sus ferrocarriles priorizan el tránsito de productos agrícolas y minerales, demostrando que aunque Brasil es uno de los países más urbanizados en las últimas décadas, sigue teniendo fuertes lazos con el medio rural.

En cuanto a la nueva configuración del Centro Norte Brasileño, hubo una disminución en el número de municipios en relación con la propuesta de Brasil (2008). Sin embargo, esta ropa preservaba las características básicas de este recorte, que es la propagación de su población y el fuerte vínculo con la exploración del suelo. Por otro lado, se destacaron los polos, especialmente el de Palmas-TO, Imperatriz-MA y Marabá-PA, que aunque tienen menos de 300.000 habitantes, son los principales proveedores de comercio y servicios en todo el espacio geográfico. Sin estos núcleos urbanos, los otros residentes tendrían menos opciones para satisfacer sus demandas.

En este sentido, se entiende que es imposible que las producciones urbanas del Centro Norte brasileño compitan en igualdad de condiciones con la agricultura, la silvicultura y la extracción de minerales. En este sentido, se recomienda que los proyectos de infraestructura, destinados a aumentar el nivel de competitividad de

las materias primas nacionales en el mercado exterior, beneficien las actividades secundarias. Invertir sólo en una red ferroviaria que sirva al mercado extranjero, precisamente al sector privado, es un error en el que los gobiernos suelen cometer a lo largo de su gestión.

Por último, el debate concluye afirmando que esta investigación es sólo el comienzo del trabajo futuro, ya que existe la obligación de entender cuáles son las verdaderas demandas en las regiones geográficas. A partir de ahí, se piensa en una planificación adecuada para el desarrollo de polos en el Centro Norte brasileño, así como municipios directamente subordinados a ellos. Para ello, se sugiere la aplicación de modelos que demuestren las ventajas reales de emprender políticas públicas dirigidas al policentrismo. Además, se subraya que el nuevo recorte es un mero enfoque alternativo a la propuesta del Brasil (2008), sin intención de sustituirla.

Bibliografía

- BECKER, B.K. Dinâmica urbana na Amazônia. In: DINIZ, C.C.; LEMOS, M.B. (org.). Economia e Território. Belo Horizonte: UFMG, p. 401-428, 2005.
- BISHOP, P. Knowledge diversity and entrepreneurship following an economic crisis: an empirical study of regional resilience in Great Britain. *Entrepreneurship & Regional Development*, Doi: 10.1080/08985626.2018.1541595.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Estudo da dimensão territorial para o planejamento: volume II – visão estratégica nacional. Brasília: IBGE, 2008a.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Estudo da dimensão territorial para o planejamento: volume II – regiões de referência. Brasília: IBGE, 2008b.
- _____. Divisão regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias. Brasília: IBGE, 2017.
- _____. Censos demográficos. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/616>>. Acesso em: 5 de feb. 2019.
- _____. Pesquisa da extração vegetal e da silvicultura. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pevs/tabelas/brasil/2017>>. Acesso em: 28 mar. 2019.
- BURGER, M.J.; MEIJERS, E.J.; HOOGERBRUGGE, M.M.; TRESSERRA, J.M. Borrowed size, agglomeration shadows and cultural amenities in North-West Europe. *European Planning Studies*, n.23, v.6, p.1090-1109, 2015. Doi: 10.1080/09654313.2014.905002.
- CAMPOS, N.S. Populações tradicionais e formas de uso comum: transformações atuais em áreas de fronteiras agrícolas. In: ALVES, V.E.L. (Org.). Modernização e regionalização nos cerrados do Centro Norte do Brasil: Oeste da Bahia, Sul do Maranhão e do Piauí e Leste de Tocantins. Rio de Janeiro: Consequência, p. 165-198, 2015.
- CHEN C.; LEGATES R.; ZHAO M., FANG C. The changing rural-urban divide in China's megacities. *Cities*, ano 81, p.81–90, 2018. Doi: <<https://doi.org/10.1016/j.cities.2018.03.017>>.

- CHINA. National bureau of statistics of China. Disponible en: <<http://www.stats.gov.cn/english/>>. Acceso en: 27 mar. 2019.
- DAVOUDI, S. Polycentricity in European spatial planning: from an analytical tool to a normative agenda. *European Planning Studies*, v.11, n.8, p.979-999, 2003. Doi: 10.1080/0965431032000146169.
- DI LUDOVICO D.; D'ASCANIO, F. (2019). European cross-scale spatial planning and Territorial Frames in the Italian Median Macroregion, *European Planning Studies*. Doi: 10.1080/09654313.2019.1581729.
- DINIZ, C.C. A questão regional e as políticas governamentais. Texto para discussão n°159. Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 2001.
- DORNER, S.; OLIVEIRA, T.J.A.; SCHNEIDER, M. Maranhão: comparação da competitividade dos ciclos da cotonicultura (1755-1970) e da sojicultura (desde 1980). *Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT)*, n.º 16 p. 125-152, mar.2019. Doi: [dx.doi.org/10.17127/got/2019.16.006](https://doi.org/10.17127/got/2019.16.006).
- ELIAS, D. Reestruturação produtiva da agropecuária e novas regionalizações no Brasil. In: ALVES, V.E.L (Org). *Modernização e regionalização nos Cerrados do Centro Norte do Brasil: Oeste da Bahia, Sul do Maranhão e do Piauí e Leste de Tocantins*. Rio de Janeiro: Consequência Editora, p. 25-44, 2015.
- _____. Construindo a noção de Região Produtiva do Agronegócio. In: OLIVEIRA, H.C.; CALIXTO, M.J.M.S.; SOARES, B.R. (Orgs.). *Cidades médias e região*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2017.
- _____. Interações entre o rural e o urbano a partir do agronegócio globalizado e desenvolvimento regional. In: SILVEIRA, R.L.L.S.; FELIPPI, A.C.T. (Orgs.). *Territórios, redes e desenvolvimento regional: perspectivas e desafio*. Florianópolis: Editora Insular, 2018.
- ERIKSSON, R; HANE-WEIJMAN, E. How do regional economies respond to crises? The geography of job creation and destruction in Sweden (1990-2010). *European Urban and Regional Studies*, n. 24, v.1. p. 1-17. Doi: 10.1177/0969776415604016.

- FALUDI, A. European spatial planning: past, present and future. TPR, n.81, v.1, 2010 Doi:10.3828/tpr.2009.21.
- IAMMARINO, S.; RODRIGUEZ-POSE, A.; STORPER, M. Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications. Journal of Economic Geography, n.19, p. 273–298, 2019. Doi: 10.1093/jeg/lby021.
- INGELAERE, B; CHRISTIAENSEN L.; WEERDT J.; KANBUR, R. Why secondary towns can be important for poverty reduction – a migrant perspective. World Development, v.105, p. 273-282, maio 2018. DOI: <<https://doi.org/10.1016/j.world-dev.2017.12.025>>.
- KARACHURINA, L.B. Population dynamics of centers and secondary cities of Russia's regions: trends towards polycentricity? Regional Research of Russia, vol. 8, n. 4, p.308–321, 2018.
- LAZARO, E; AGERGAARD, J.; LARSEN, M. L.; MAKINDARA, J.; BIRCH-THOMSEN, T. Urbanisation in rural regions: the emergence of urban centres in Tanzania. The European Journal of Development Research, v.31, n.1, p.72-94, 2019. DOI: <<https://doi.org/10.1057/s41287-018-0185-9>>.
- LEMOS. M.B.; DINIZ C.C.; GUERRA, L.R.; MORO, S. A nova configuração regional brasileira e sua geografia econômica. Estudos Econômicos, São Paulo, v.33, n.4, p. 665-700, 2003.
- LI, Y.; WESTLUNDB, H.; LIU Y. (2019). Why some rural areas decline while some others not: an overview of rural evolution in the world. Journal of Rural Studies, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2019.03.003>>.
- LIMA, J.F. Integração e desenvolvimento regional: elementos teóricos. Revista do Centro de Educação e Letras da Unioeste, Foz do Iguaçu, v.12, n.1, p.9-20, 2010. MARLÝ, J. Small towns in the context of “borrowed size” and “agglomeration shadow” debates: the case of the South Moravian region (Czech Republic). Europ. Countrys, v.4, p. 333-350, 2016. Doi: 10.1515/euco-2016-0024.

- MEIJERS, E.J. Desenvolvimento policêntrico na Europa: uma reflexão crítica sobre um conceito de políticas normativas. *Boletim regional, urbano e ambiental*, n.14, p. 39-50, jun. 2016.
- MEIJERS, E.J.; BURGER, M.J. Stretching the concept of ‘borrowed size’. *Urban Studies*, v.54, n.1, p.269–291, 2017. Doi: 10.1177/0042098015597642.
- MEIJERS, E.J.; HOOGERBRUGGE, M.; CARDOSO, R. Beyond polycentricity: does stronger integration between cities in polycentric urban regions improve performance? *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, v.109, n.1, p.1-21. Doi: <<https://doi.org/10.1111/tesg.12292>>.
- MEIJERS, E.J.; WOUW, D. Struggles and strategies of rural regions in the age of the ‘urban triumph’. 2019, *Journal of Rural Studies*, <https://doi.org/10.1016/j.jrurs-tud.2019.01.027>.
- MULÍČEK, O.; MALÝ, J. Moving towards more cohesive and polycentric spatial patterns? Evidence from the Czech Republic. *Pap Reg Sci*, v. p.1–18, 2018. Doi: 10.1111/pirs.12383.
- NASCIMENTO, C.A. A pluriatividade das famílias rurais no Nordeste e no Sul do Brasil: pobreza rural e políticas públicas. *Eco. soc. Campinas*: v.18, n.2, p.317-349, ago.2009.
- NORDREGIO. ESPON 1.1.1: potentials for polycentric development in Europe. Luxemburgo, 2005. Disponível em: <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-1.1.1_revised-full_0.pdf>. Acesso em: 15 may 2019.
- OLIVEIRA, T.J.A. As transformações da base econômica nos municípios do Centro Norte BR (2000-2015). 2017. 219 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2017. OLIVEIRA, T.J.A.; PIFFER, M. Palmas: lugar central ou enclave no centro-norte do Brasil? *Novos Cadernos NAEA*, Belém, v. 18, n. 2, p. 199-216, set./2015.
- OLIVEIRA, T.J.A.; PIFFER, M. Da Amazônia Legal ao Centro Norte: as transformações econômicas espaciais. *RBEUR*, Recife: v.19, n.1, p.164-178, jan-abr, 2017a. Doi: <<https://doi.org/10.22296/2317-1529.2017v19n1p164>>.

OLIVEIRA, T.J.A.; PIFFER, M. O desenvolvimento regional do Centro Norte brasileiro: uma abordagem a partir da teoria de Douglass North. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 211-228, julho/ dezembro 2017. ISSN 2358-4556.

OLIVEIRA, T.J.A.; RODRIGUES, W. Uma análise espacial da estrutura produtiva no interior do Brasil: os clusters do agronegócio. *Rev. Econ. NE*, Fortaleza, v. 50, n. 1, p. 153-170, jan./mar., 2019.

PAGLIARIN, S.; DECKER, P. Regionalised sprawl: conceptualizing suburbanisation in the European context. *Urban Research & Practice*, 2019. DOI: 10.1080/17535069.2018.1539513.

PONTAROLO, N.; SERPIERI, C. A composite policy tool to measure territorial resilience capacity. *Socio-Economic Planning Sciences*. 2018. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.seps.2018.11.006>.

SHU, X.; HAN, H.; HUANG, C.; LI, L. Defining functional polycentricity from a geographical perspective. *Geographical Analysis*. Doi: 10.1111/gean.12195.

STEEL, G., BIRCH-THOMSEN, T., COTTYN, I. et al. Multi-activity, multi-locality and small-town development in Cameroon, Ghana, Rwanda and Tanzania. *The European Journal of Development Research*, v.31, n.1, p. 12–33, 2019.

VOLGMANN, K.; KARSTEN R. The geography of borrowing size: exploring spatial distributions for German urban regions. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*. 2019. Doi:10.1111/tesg.12362

VEIGA, J.E. et al. O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento. Brasília: Convênio FIPEIICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001.

WORLD BANK. Data. Disponible en: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=ZA>. Acceso en: 27 mar 2019.

55. Véase el link en Wikipedia sobre el Significado de “Unidades Federativas” en Brasil: <https://pt.wikipedia>.

[org/wiki/Subdivis%C3%B5es_do_Brasil#Unidades_federativas](https://pt.wikipedia.org/wiki/Subdivis%C3%B5es_do_Brasil#Unidades_federativas)>.



El enfoque territorial y su vigencia para el desarrollo rural en el Brasil. ¿Hacia una tercera generación de políticas públicas?

*Mireya E. Valencia*⁵⁶

*Arilson Favareto*⁵⁷

56. Investigadora en la en la Universidad de Brasilia (UNB). Preside la Red Brasileña de Investigación y Gestión en Desar-rollo Territorial. Correo-e: <mireya@unb.br> 57. Investigador Titular del Programa de Posgraduación en Planeación y Gestión de Territorio en la Universidad Federal de ABC. Correo-e: <arilson.favareto@ufabc.edu.br>

57. Investigador Titular del Programa de Posgraduación en Planeación y Gestión de Territorio en la Universidad Federal de ABC. Correo-e: <arilson.favareto@ufabc.edu.br>

Introducción

Con la Medida Provisoria n° 726 del 12 de mayo del año 2016 el Gobierno Brasilerio extinguió nueve entidades públicas, entre ellas, cuatro ministerios siendo uno de ellos el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA). Las competencias de ese Ministerio, convertido en Secretaria Especial de Agricultura Familiar y Desarrollo Agrario (SEAD), fueron transferidas, inicialmente, al Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre el cual, por la misma Medida Provisoria, fue transformado en Ministerio de Desarrollo Social y Agrario. De esta forma, el reformado ministerio, además de atender las políticas de desarrollo y asistencia social, seguridad alimentaria y renta de la ciudadanía, debía asumir las funciones del MDA cuales eran promover el desarrollo sostenible del segmento rural constituido por los agricultores familiares, demarcar las tierras de los remanecientes de comunidades Quilombolas y tratar los asuntos relacionados con la reforma agraria.

Quince días después, mediante el Decreto 8.780, la SEAD fue transferida para la Casa Civil de la Presidencia de la República. Pasados 19 días la referida norma fue complementada mediante el Decreto 8.786 de 14 de junio de 2016, subordinando la estructura del extinto MDA al Ministro de Estado Jefe de la Casa Civil. Por último, en septiembre del mismo año, los decretos hasta ese momento emitidos, fueron derogados por el Decreto 8.865 del 29 de septiembre el cual dispuso la vinculación del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) a la Casa Civil.

La estructura organizacional de la SEAD se resumió a las subsecretarías de planeación y gestión, de reordenamiento agrario y de agricultura familiar. La Secretaria de Desarrollo Territorial, que lideraba el Programa Desarrollo Sostenible de Territorios Rurales, fue extinta.

Esta onda de ajustes continuó hasta 2019 cuando, mediante el Decreto 9.667 de 2 de enero, se creó la Secretaria de Agricultura Familiar y Cooperativismo (SAF) con la consecuente transferencia de las funciones de la SEAD, hasta entonces en la Casa Civil, para el Ministerio de Agricultura,

Pecuaria y Abastecimiento (MAPA). Perdiendo su carácter de secretaria especial la nueva SAF quedó estructurada dentro del MAPA por los departamentos de Asistencia Técnica y Extensión Rural, Cooperativismo y Acceso a Mercados, Estructuración Productiva y de Gestión del Crédito de Tierras, cuyas funciones son formular las acciones del gobierno para la agricultura familiar, el pequeño y medio productor rural y el cooperativismo.

Movimientos sociales y grupos de académicos dedicados a los estudios rurales cuestionaron estas medidas de desmonte del MDA por el riesgo que estos cambios podían traer a las políticas diferenciadas de desarrollo rural, seguridad alimentaria, acceso a la tierra, estímulo de pueblos y comunidades tradicionales y pueblos indígenas y apoyo a los asentamientos rurales. Es de amplio conocimiento que las políticas implementadas por el MDA en sus 16 años de existencia fueron innovadoras y promovieron el reconocimiento, dentro y fuera del Brasil, de un segmento tan importante como es el de la agricultura familiar, así como se tornaron referencia internacional, sobre todo, por sus resultados en materia de inclusión social.

Uno de los Programas reconocido por su carácter innovador y, principalmente, por su alta capilaridad es el de Desarrollo Sostenible de Territorios Rurales. En sus primeros cuatro años de ejecución (de 2003 a 2007) llegó a la totalidad de Estados de la Federación, atendiendo 45% de los municipios rurales del País (2.479), agregados en 164 territorios rurales, con una población rural cercana a los 16 millones de personas. En coherencia con el mandato del MDA, este Programa orientó sus acciones y recursos a grupos de agricultores familiares, comunidades tradicionales y pueblos indígenas. La centralidad en un solo segmento de los habitantes del campo fue cuestionada por la academia, como veremos más adelante. Pero, independiente de este y otros cuestionamientos, al Programa de los Territorios Rurales ganó realce por ser, en América Latina, una de las primeras experiencias que puso en práctica el enfoque territorial adaptando aprendizajes de programas del mismo tipo implementados en Europa y apropiándose de experiencias locales para, en una suma de vectores, configurar una política pública que buscaba dinamizar zonas rurales deprimidas y aumentar la cohesión territorial.

La motivación atrás de esto era la implementación de un modelo de desarrollo alternativo a los viejos modelos que habían fracasado en su intento de disminuir la pobreza rural, las desigualdades y la depredación de los recursos naturales. Esta perspectiva supera los límites gubernamentales y la extinción de un órgano público no debería condicionar el avance de estrategias de coordinación horizontal y vertical entre sociedad, sectores productivos y gobierno. Pero, lo que es posible evidenciar en la actualidad es que, fuera algunos gobiernos estaduais que asumieron sus acciones de planeación bajo la óptica de los territorios, la falta de liderazgo del MDA, llevó a un desmonte generalizado del Programa con las estructuras que, territorialmente, lo soportaban.

La comprensión y apropiación de estas nuevas ideas y su concretización en la acción pública, implican tiempo y persistencia. En la actualidad, la visión de desarrollo desde una perspectiva territorial no hace parte de las propuestas del Gobierno Federal Brasileño, reforzándose, en materia de desarrollo rural, las prácticas de base predominantemente productivista. El objetivo de este trabajo es disertar, a partir de estudios recientes, por qué el abordaje territorial continúa siendo una perspectiva vigente y viable para promover procesos de desarrollo sostenible. Para esto, se hará una breve descripción de los puntos de inflexión e ideas que dieron origen a el abordaje territorial en el Brasil, se mostrará cómo esas ideas fueron materializadas en la retórica del Programa Desarrollo Sostenible de Territorios Rurales, sus alcances y limitaciones para, por último, discutir sobre la vigencia del enfoque y su relevancia para enfrentar los desafíos de los mundos rurales brasileños.

Metodológicamente, se optó por analizar textos académicos y estudios sobre desarrollo rural y el enfoque territorial, como documentos técnicos, administrativos y marcos normativos relacionados con el Programa de los Territorios Rurales en Brasil, complementado lo anterior con la experiencia vivencial de los autores sobre esta temática.

Surgimiento del enfoque territorial para el desarrollo rural en el Brasil

Una referencia ampliamente citada para tratar la emergencia del enfoque territorial para el desarrollo rural en América Latina es el trabajo de Shejtman y Berdegué publicado en 2003. Con la frase de Carlos Fuentes “No hay globalidad que valga si no hay localidad que sirva”, los autores abren el debate sobre la relevancia de este enfoque como alternativa a viejos y cuestionados programas de desarrollo rural cuyos resultados, en materia de disminución de la pobreza y de las desigualdades en las áreas rurales, eran cuestionables. La premisa de partida era “dejar de hacer más de lo mismo”.

Las políticas públicas para el desarrollo rural hasta la década de los 80 pueden resumirse en tres tipos de enfoques, agrupados según los discursos académicos y políticos que orientaban sus ideas y prácticas (FAVARETO, 2007; 2010). Como muestra Favareto (2007, 2010), el primero de ellos es el desarrollo comunitario de los años 30 soportado en ayudas puntuales y paliativas a partir de las cuales, se esperaba, las comunidades “despegaran”. Este tipo de estrategias tienen un mayor auge a partir de los años 50 y se orientan a satisfacer necesidades básicas de la población, promover la participación y fortalecer las organizaciones cooperativas.

El declino de este enfoque viene acompañado por la necesidad de cambios estructurales que se concretizan en los proyectos de reforma agraria de los años 60, igualmente, con resultados muy tímidos. Estos esfuerzos de distribución de tierras y regularización de la propiedad, frustrados en la mayoría de los casos, vinieron acompañados por la propuesta de modernización de la agricultura suponiendo que el avance de la industria, de los procesos de urbanización y de la disminución de la población rural, cambiarían las condiciones de pobreza gracias al aumento de la productividad, al crecimiento económico y la absorción de empleo.

Por la poca efectividad de estas estrategias para resolver los problemas de los pobres del campo surge en la década de 1970 el desarrollo rural integrado como una estrategia para complementar los programas de reforma agraria buscando que los pequeños productores se convirtieran en empresarios a partir de una amplia gama de servicios técnicos y sociales. La poca efectividad de este ciclo de programas para el desarrollo rural puede explicarse por la desconexión entre las políticas rurales y las políticas

macroeconómicas y la falta de recursos humanos, como señalado por Favareto (2007).

A mediados de la década de los 80 inicia una nueva onda de ideas y prácticas que promueven la implementación de estrategias para el desarrollo rural con enfoque territorial. Las acciones de décadas pasadas y su baja efectividad dejaron una serie de aprendizajes que se suman a lo que, después, estructuraría la nueva visión del enfoque territorial. Entre ellos están la necesidad de priorizar el carácter multisectorial de los espacios rurales, considerar áreas más homogéneas para implementar las acciones, incluir también los no-pobres, es decir el territorio y sus articulaciones, y profundizar los procesos de descentralización (FAVARETO, 2007).

En Brasil la discusión teórica sobre el abordaje territorial del desarrollo encuentra un espacio propicio en el ambiente académico y político donde se discutían propuestas de políticas públicas para el desarrollo rural a mediados de los años 90. La amplia literatura al respecto del abordaje territorial y su emergencia en el contexto brasileiro coincide al localizar el origen de este enfoque en la proliferación de estudios sobre los nuevos fenómenos de organización industrial que se originan en la Tercera Italia enriquecidos por otras análisis como la acumulación flexible, distritos industriales, clusters, ambiente innovador y efectos de proximidad (ABRAMOVAY, 2001; VEIGA, 2002; SCHNEIDER & TARTARUGA, 2004; SCHEJMAN & BERDEGUÉ, 2004; FAVARETO, 2007; VALENCIA, 2007). Lo que se evidencia a partir de esos estudios es que los procesos más exitosos estaban vinculados a dinámicas territoriales específicas. De esta forma, hay una revalorización del espacio y de los activos territoriales como variables claves del desarrollo (VALENCIA et al, 2018).

Otro elemento inductor de este enfoque es la crisis del Estado-nación, con consecuencias para la modificación de sus estructuras, del carácter de sus acciones que induce el paso de regímenes políticos de orden nacional a la gobernanza en distintas escalas territoriales (SCHNEIDER & TARTARUGA 204; VALENCIA, 2007). Las instituciones y organizaciones locales ganan un papel importante en los procesos de desarrollo cabiendo al Estado facilitar alianzas y la sinergia entre las iniciativas locales y nacionales. Para esto se hace necesario contar con unidades de intervención

que faciliten la mediación entre las diferentes escalas nacionales lo que abre un campo promisorio para una noción como la de territorio.

Es así que el enfoque territorial prioriza, de un lado, la identificación y valorización de las dinámicas de coordinación y organización entre los agentes locales y, de otro, el territorio y su ambiente externo reconociendo la gestión de conocimiento por medio de la formación de redes económicas, sociales y técnicas (SABOURIN, 2002).

Las estrategias vinculadas al desarrollo rural también son cuestionadas y no sólo por el cambio en las sociedades rurales contemporáneas (VALENCIA, 2015), si no, como alertado por Shejtman y Berdegué (2004), por la persistencia del número de pobres en las áreas rurales y de las desigualdades entre territorios y al interior de los mismos. La discusión sobre los mundos rurales gana fuerza y, en el marco de lo que la literatura denomina de “nueva ruralidad” el territorio se convierte en una alternativa para acompañar las transformaciones rurales que, a su vez, incentivaban a transitar de un enfoque sectorial a otro de carácter territorial (FAVARETO, 2007; WANDERLEY, FAVARETO, 2013).

De esta manera, si los desempeños exitosos en los procesos de acumulación de capital resultan de configuraciones territoriales específicas que favorecen el desarrollo, una acción indispensable es la formulación de políticas públicas capaces de valorizar esos atributos (ABRAMOVAY, 2002). También, bajo esta perspectiva se espera que la proximidad entre los actores de un espacio rural determinado favorezca relaciones de cooperación que faciliten la conquista de bienes públicos. Lo anterior lleva a proponer la conformación de nuevos espacios, prácticas y estructuras de negociación, como el fortalecimiento de la capacidad de los integrantes de esos espacios de negociación en el análisis de las dinámicas territoriales, lo que implicaba nuevas formas de diagnosticar, planear y tomar decisiones (SABOURIN, 2002). La nueva visión de desarrollo otorga un peso importante a la forma como los actores, público, privados y asociativos, se relacionan en la escala local y cómo esas relaciones configuran la manera en que los recursos materiales e inmateriales disponibles son utilizados (ABRAMOVAY, 2007).

El enfoque territorial para el desarrollo rural parte, entonces, del presupuesto que las acciones colectivas favorecen la acción pública y

fortalecen el tejido social de los territorios (Valencia et al, 2018). En síntesis, las ideas de este nuevo enfoque orientan hacia prácticas que apoyen los espacios de participación de los actores territoriales, avancen en la formulación e implementación de proyectos estratégicos multisectoriales que incentiven la articulación de políticas públicas, lleven en cuenta la multidimensionalidad de los espacios rurales y su relación con los espacios urbanos.

El Programa Desarrollo Sostenible de Territorios Rurales

Oficialmente, la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT) se constituyó el 5 abril de 2004, por medio del Decreto no 5.033/2004 (BRASIL, 2004). Órgano vinculado a la Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), había comenzado su funcionamiento desde enero de 2003. El 9 de enero del mismo año, el entonces ministro Miguel Rosseto, presentó a los nuevos secretarios del gabinete los cambios en la estructura del recién creado Ministerio (VALENCIA, 2007). El trabajo de la SDT durante los primeros meses se centró en la discusión del concepto de desarrollo territorial, sus implicaciones y estrategias a implementar.

La llegada al MDA del enfoque territorial estuvo marcada por, por lo menos, cuatro vectores (VALENCIA et al, 2018). El primero de ellos y, talvez, el más determinante fue la academia brasileña que discutió el enfoque territorial y su estrecha relación con la nueva percepción de los espacios rurales. En 1998 se inició una fuerte onda de discusiones, seminarios⁵⁸ y producción de artículos científicos que debatían sobre la noción de territorio como integradora de lo rural. Un documento clave, comúnmente referenciado en la literatura que trata de la emergencia del desarrollo territorial rural en el Brasil, es el estudio liderado por José Eli da Veiga en 2001 y en el cual los autores, partiendo de la afirmación que el “Brasil Rural precisa de una estrategia de desarrollo”, diseñan una estrategia que facilite la transición de acciones sectoriales para una articulación horizontal de las intervenciones. Un ensayo de experimentación de esta estrategia se hizo en 2002, pero con pocos recursos y bajo la

estructura institucional de un programa de crédito para la agricultura familiar, el Pronaf.

El segundo grupo de actores que contribuyen con la apropiación del enfoque territorial por el MDA son los mismos movimientos sociales que, posterior a la redemocratización reivindicaron la creación del Ministerio de Desarrollo Agrario. Dentro de este grupo está la Confederación Nacional de los Trabajadores de la Agricultura -Contag, que demandaban ser parte de los procesos de construcción y gobernanza de las políticas públicas y, a la vez, la valorización de las potencialidades regionales de la agricultura familiar (GRISA & SCHNEIDER 2014). Como citado por Valencia et al (2018), en el referencial de la política elaborado por la SDT se afirma que la estrategia de los territorios rurales es el “resultado de acúmulos y reivindicaciones de sectores públicos y organizaciones de la sociedad civil por la articulación de políticas públicas nacionales con iniciativas locales” (p. 97). Con la reivindicación de dichos movimientos sociales la política territorial asume un carácter más amplio, con más recursos, y con una arquitectura institucional específica después de 2003.

Un tercer grupo estuvo conformado por los organismos internacionales, importantes vectores de difusión de políticas públicas como el Programa Leader de la Unión Europea. En el caso brasileño el Instituto Interamericano de Desarrollo Agrícola también desempeña un rol fundamental para el apoyo y la diseminación del discurso sobre desarrollo territorial, con la realización de los Foros Internacionales de Desarrollo Territorial a cada año, bajo el liderazgo de Carlos Miranda, y con el apoyo técnico y financiero a la Secretaria de Desarrollo Territorial a través de los Programas de Cooperación Técnica.

Por fin, un actor clave en este proceso de transición a un nuevo modelo de desarrollo rural fue el equipo de gestores que, provenientes de experiencias en desarrollo local en el Nordeste brasileño, ocuparon cargos de dirección en la SDT o conformaron la red de colaboradores encargada de divulgar en los territorios rurales la nueva propuesta de desarrollo y los instrumentos para implementarla. Esto, de hecho, marcó muchas de las prácticas para la implementación de lo que la SDT llamó del ciclo de la gestión social.

El Programa Desarrollo Sostenible de Territorios Rurales (Pronat), su estructura, principios, objetivos y estrategias de acción, ha sido, en los últimos años, ampliamente documentado (DELGADO & LEITE, 2015; FAVARETO, 2015; OLIVEIRA & VALENCIA, 2011; VALENCIA et al, 2015; VALENCIA et al, 2018). Por ser uno de primeros programas que, en América Latina, apropió la retórica territorial y avanzó en la implementación de una estrategia que rápidamente se instaló en diversos y numerosos territorios rurales, llevó a que especialistas de diferentes disciplinas y grupos de investigación se dedicaran a estudiar el origen del programa, sus logros y limitaciones.

El proceso de ajuste al interior del MDA para constituir una tercera secretaria que se sumaría a las de agricultura familiar y reforma agraria no fue fácil. Parte del equipo de transición del gobierno Cardoso para el gobierno Lula defendían la idea de implementar un cambio estructural en la organización del MDA que lo llevase a ser el ministerio de desarrollo rural regido por la perspectiva territorial. Esta propuesta no fue la vencedora y el debate concluyó con la creación de la SDT, encargada de ejecutar el Pronat, sin una estrategia clara de articulación con las otras secretarías. De esta manera, la visión integradora del enfoque territorial comienza a quebrarse desde el propio ministerio.

El primer año el equipo de la nueva secretaria tenía, entre muchos, tres desafíos principales. Definir los referenciales que orientarían el Programa y adaptar los instrumentos de la línea de infraestructura del Programa de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf -infraestructura) como fuente de financiamiento de los proyectos territoriales.

A partir de trabajos realizados por la academia, dentro de los cuales se destacan los de Abramovay (2002) y Veiga (2001;2002) y de la experiencia del equipo que hacía parte de la recién creada SDT, fueron escritos una serie de documentos de referencia con los principios, objetivos y estrategias del Programa. Es así que se definen 11 directrices y 4 líneas de acción. Además de adoptar el enfoque territorial como referencia conceptual para la promoción del desarrollo rural sostenible como directriz número uno, asumen, en la segunda directriz, que el territorio es “un espacio socialmente construido, lugar de manifestación de diversidades culturales y ambientales que expresan límites y potencialidades para la promoción del desarrollo

rural sostenible” (BRASIL, 2005b, p. 12). Las otras nueve directrices señalan características propias del enfoque territorial como son:

- a. multidimensionalidad proponiendo la articulación de las dimensiones sociocultural, político-institucional, económica y ambiental;
- b. participación de diversos actores en la gestión del desarrollo de los territorios rurales;
- c. descentralización promoviendo el uso de metodologías participativas ascendentes;
- d. articulación promoviendo la participación de agricultores familiares en alianzas para la gestión social de políticas públicas;
- e. articulación horizontal y vertical con sectores públicos y segmentos de la población;
- f. articulación de políticas públicas y su coherencia con las demandas territoriales;
- g. cohesión promoviendo la reducción de desigualdades atendiendo, principalmente a agricultores familiares y comunidades tradicionales;
- h. dinamización económica; y
- i. conformación y fortalecimiento de espacios de participación y negociación

Las estrategias de acción por medio de las cuales se respondería a estas directrices fueron la articulación de políticas públicas e iniciativas privadas, la conformación de órganos colegiados, la planeación y la formación de capacidades. En la base de estas acciones está el entendimiento que el territorio es objeto de políticas públicas contextualizadas (BRASIL, 2005b, p. 12) lo que significa vencer la planeación por sectores y aprovechar la mayor escala que el territorio representa donde “no solo las dimensiones de desarrollo ambiental, económica, social, política e institucional pueden relacionarse, sino dos espacios diferentes y complementares como el urbano y el rural” (BRASIL, 2005b, p. 12).

Hasta la extinción del MDA se habían constituido 243 colegiados territoriales correspondientes al mismo número de territorios atendidos por el Pronat. En la actualidad no se sabe que cantidad de estas instancias están aún operando, pero levantamientos preliminares indican que es en la región Nordeste del Brasil, por iniciativa de los Gobiernos Estaduales, muchos colegiados continúan trabajando como grupos de planeación y gestión de las políticas públicas. A pesar que la propuesta de la SDT buscaba promover la articulación de diferentes segmentos y sectores a partir de estos

espacios de participación, la composición de los mismos agregó, en la mayoría de los casos, principalmente representantes de la agricultura familiar. De igual forma, la planeación para el desarrollo de los territorios rurales se concentraba en las demandas de este segmento.

O financiamiento de esta estrategia y principal forma (incentivo) para llegar a los territorios rurales fue la línea Pronaf-infraestructura y servicios que al pasar a la SDT comienza a denominarse como Proinf. Conforme relata Favareto (2015), bajo la coordinación de la SDT, todas las inversiones a título de apoyo a la infraestructura vinculadas a Pronaf pasaron a ser hechas por agregados de municipios y la definición de tales inversiones pasarían a ser responsabilidad de los Colegiados Territoriales y no más de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR).

En realidad, los ajustes hechos a esta línea de financiamiento no lograron que los proyectos fueran estratégicos y de cobertura territorial porque operativamente seguían siendo los alcaldes municipales los responsables por establecer los convenios con la SDT/MDA. Por otro lado, los colegiados no consiguieron construir una demanda que fuera más allá de los límites presupuestales y de tipo de inversión apoyada por el Proinf. Para Fornazier y Valencia (2017), las limitaciones de la intervención de los CMDRS para gerenciar la modalidad de infraestructura y servicios del Pronaf, son similares a las que, quince años después se evidencian en los Colegiados Territoriales. Hay una visible marca sectorial agrícola en las demandas realizadas y una alta centralidad de los segmentos representativos de la agricultura familiar.

Las experiencias de los gobiernos estatales – ¿segunda generación de políticas de desarrollo territorial?

En cierta medida como respuesta a los límites identificados en la tentativa de armar una política nacional de desarrollo territorial, al menos dos gobiernos de estado intentaron introducir innovaciones en sus programas: el Gobierno del Estado de Bahía, y el Gobierno del Estado de

Piauí. Ello se hace en mediados de los años 2000, en el primer caso, y a fines de la década, en el segundo caso.

Fueron dos las principales innovaciones implementadas. La primera consistió en integrar la política territorial en los marcos legales más robustos de planificación de las políticas de gobierno, con los Planes Plurianuales y las leyes e instrumentos presupuestarios. La segunda avanzó en la vinculación de la política territorial a las respectivas Secretarías de Planificación, cuya característica principal es conducir formas de coordinación de la acción pública. Con los cambios se intentaba garantizar mejor condición entre áreas de gobierno y superar el carácter fragmentado y limitado a inversiones sectoriales agropecuarias que enmarcaba la iniciativa nacional.

No hay evaluaciones significativas sobre dichos programas estatales pero Favareto y Lotta (2017) argumentan que las innovaciones introducidas alcanzaron un éxito parcial en sus intentos iniciales: las leyes estatales permiten la continuidad de la política, mismo después de cambios de gobierno; la vinculación con los instrumentos presupuestarios y con los Planes Plurianuales de gobierno movilizan recursos de distintas áreas, con incidencia sobre distintos dominios del desarrollo territorial. Por otro lado, ciertos problemas siguen sin una buena respuesta: es el caso del carácter fragmentado y de las acciones e inversiones; el sesgo inmediatista de los planes locales, que, por ello, no sirven como orientadores de la acción de la esfera estatal y nacional de gobierno; la incipiente movilización de fuerzas sociales representativas de la dinámica del territorio en su conjunto, más allá de las organizaciones de la agricultura familiar. Con los límites observados, los territorios se vuelven espacios de gestión de inversiones del gobierno estatal, pero no logran constituirse como verdadero espacio de negociación de compromisos y proyectos estratégicos de transformación duradera de las estructuras sociales y económicas locales.

El enfoque territorial y su vigencia

Pasados 15 a 20 años de experimentación y aprendizaje, y con tantos límites identificados, se puede preguntar cuáles son los verdaderos logros

alcanzados y si es válida la continuidad de los esfuerzos bajo dicho enfoque.

Los trabajos recientes de redes de investigadores e investigadoras como son la Red Brasileña de Investigación y Gestión para el Desarrollo Territorial (RETE) y la Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina (Red PP-AL), en articulación con organismos internacionales y órganos públicos, han generado una serie de reflexiones sobre lo que fue, lo que pudo ser y las perspectivas del enfoque territorial para el desarrollo. Entre ellos puede mencionarse que, a pesar de los esfuerzos por el desarrollo de los espacios rurales, el contexto actual no refleja cambios en las condiciones de vida de sus poblaciones, sino, manutención o, en el peor de los casos, profundización de los problemas sociales y económicos que eran evidentes iniciando el siglo XXI y frente a los cuales el enfoque territorial se colocaba como alternativa.

Como mencionado por Fajardo (2018) “hay tareas pendientes: la persistencia de la pobreza rural, la desigualdad, la malnutrición y, en general, las asimetrías frente al mundo urbano” (p. 15). Sin embargo, a pesar de esta constatación hay consenso sobre la vigencia y pertinencia del enfoque territorial para cumplir estas tareas pendientes (GRISA, 2017; GUERRERO, 2017; FAVARETO 2017; FAJARDO, 2018; FAVARETO & BERDEGUÉ, 2018; VALENCIA et al, 2018; BERDEGUÉ & FAVARETO, 2019). Una de las razones es que este abordaje posibilita analizar, desde una perspectiva espacial, las relaciones sociales y económicas entre las regiones con altos índices de desigualdad (FAJARDO, 2018) y, en este sentido, el espacio y los activos territoriales continúan siendo variables fundamentales para el desarrollo. Al entender, bajo esta perspectiva, que el territorio es una compleja malla de negociaciones, mediadas por las prácticas y representaciones de los actores (VALENCIA et al, 2018), se reconoce también que es producto de un entramado de intereses y relaciones políticas, lo que se hace fundamental para entender las estructuras que limitan o facilitan la conformación de dinámicas territoriales virtuosas (BERDEGUÉ, et al. 2015).

Un punto central, igualmente parte del consenso entre investigadores, gestores y representantes de la sociedad civil, es que existe una serie de aprendizajes en estos años de implementación de políticas con enfoque

territorial que deben ser aprovechados. En América Latina este abordaje comienza a ser ejecutado en la primera década de los años 2000 y, conforme analizado por Sotomayor et al (2013), “es un hecho continental y casi simultáneo” en la región. Los programas de desarrollo territorial rural comparten algunas características. Entre ellas, la institucionalización de una nueva escala o un nuevo nivel de gobernanza supra o intermunicipal; la búsqueda por la intersectorialidad y la multidimensionalidad; el fomento de espacios de participación, la definición de una visión de futuro y el aprovechamiento de los activos territoriales (VALENCIA et al, 2018).

La propuesta de desarrollo territorial sigue siendo reconocida como una alternativa al restricto enfoque agrícola del desarrollo rural. Esto implica nuevos arreglos institucionales, o revisión de los actuales, que puedan atender múltiples objetivos incorporando la multi e intersectorialidad, como la multiescalaridad. Una de las conclusiones del estudio sobre la transferencia de políticas públicas de desarrollo territorial en América Latina liderado por la Red PP-AL señala la necesidad de retomar las ideas claves que dieron soporte a este enfoque, pero se diluyeron en el camino de la implementación (VALENCIA et al, 2018).

Es un hecho que los cambios territoriales son complejos y esta complejidad no puede ser subestimada. La tendencia es simplificar e individualizar las variables de las realidades territoriales. Volver a las ideas seminales del enfoque territorial invita a pensar las relaciones y complementariedades entre lo rural y lo urbano y fortalecer las capacidades de un conjunto plural de actores para orientar el futuro de los territorios rurales y posicionarlos como estratégicos para el desarrollo del País.

Similar a lo que sucedió en el Brasil a final de la década de los años 90, en el segundo semestre del año 2018, un grupo de académicos, gestores públicos y especialistas de organismos internacionales, se reunieron en dos eventos diferentes, pero complementares que configuran, en la actualidad, una importante síntesis del debate sobre las políticas de desarrollo territorial rural en América Latina, siendo el caso brasileño una experiencia relevante para identificar logros, aprendizajes y limitaciones de esta política. En los referidos eventos, además de analizar los 16 años de implementación de programas con enfoque territorial, se avanzó en la identificación de propuestas para el desarrollo rural.

En el Seminario internacional “Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina: balance y perspectivas”, organizado por la Red PP-AL y realizado en septiembre de 2018 en la ciudad de Cali (Colombia), fueron debatidos resultados de investigaciones realizadas en temas como agricultura familiar, seguridad alimentaria y cambio climático, desarrollo territorial rural, deforestación “cero” y servicios ecosistémicos, agroecología, innovación para el mundo rural, agricultura digital, migración y enfoque de género en los procesos de desarrollo rural (LE COQ; GRISA; SABOURIN & SOTOMAYOR, 2019).

Como registrado en el documento de memorias del Seminario (LE COQ; GRISA; SABOURIN & SOTOMAYOR, 2019), el debate conducido en la mesa sobre el desarrollo territorial rural (DTR) se fundamentó en uno de los ejes temáticos de la Red PP-AL que dice respecto a la territorialización de la acción pública, esto es, el abordaje de políticas públicas que valoriza las características y recursos de cada territorio. En la mesa sobre las políticas DTR, se destacó como resultados de estas estrategias la diseminación del discurso territorial indicando que los territorios importan, la movilización social en torno a cientos de territorios, los aportes de recursos a territorios pobres y la generación de una base de conocimiento y articulación social. Sin embargo, hubo una serie de limitaciones como el sesgo sectorial social y periférico lo que llevó, en muchos de los casos, a generar incentivos (instrumentos) que no consiguieron alcanzar los objetivos propuestos. Lo anterior, reafirmando lo que fuera planteado en Favareto y Berdegué (2018), generó mucha participación, poca contractualización; muchos planes, poca estrategia consistente de cambio; muchas demandas e inversiones sectoriales, poca transformación; mucho se habla de territorios, poco se considera la intersectorialidad y mucho se habla de relación rural-urbano, poco se incluye las ciudades en los planes.

Llevando en cuenta que el contexto actual es diferente a aquel que orientó las políticas públicas de desarrollo territorial rural de inicios de los años 2000, el debate en la mesa condujo a la necesidad de pensar una nueva generación de políticas públicas de desarrollo con enfoque territorial que considere el contexto global y regional actual y su influencia en la dinámica de los espacios rurales. Lo anterior invita a vencer la falta de coherencia

entre el contexto, las ideas e los instrumentos, uno de los cuestionamientos levantados en los estudios realizados sobre las políticas públicas para el desarrollo rural con enfoque territorial.

El segundo evento importante fue el XII Foro Internacional de Desarrollo Territorial y V Congreso Internacional de Gestión Territorial para el Desarrollo Rural, realizado en noviembre de 2018 en Bogotá (Colombia), liderado por el IICA y las redes de investigación y gestión para el desarrollo territorial de Brasil, Colombia y México, en alianza con organismos internacionales como la FAO y gobiernos nacionales. Con el nombre “Cambios estructurales en la Política Pública para la Ruralidad en América Latina del siglo XXI”, el Foro abrió el debate levantando la siguiente hipótesis: *“logros alcanzados en desarrollo rural estarán condicionados al papel que le sea asignado al sector dentro del modelo de desarrollo nacional, lo que implica que en la medida que este sea marginal, nunca alcanzarán las estrategias compensatorias o asistenciales para alcanzar un desarrollo equilibrado y sostenible”*⁵⁹.

Guiándose por las diferencias de contexto comparado con el momento de emergencia del enfoque territorial y el momento presente, y por las dimensiones conceptual, política e institucional del desarrollo rural, los participantes del evento confirmaron la relevancia de las ideas del enfoque territorial para la ruralidad, de los modelos políticos para la gobernanza multinivel y de las instituciones para la gestión del territorio rural.

Igual que en el evento de la Red PP-AL, se afirmó que el momento presente es muy distinto del contexto de hace quince años. El período anterior fue enmarcado por una ola de innovaciones en las políticas sociales y de desarrollo rural. Por otro lado, el período actual, después de la crisis económica de los años 2007/2008 y con el fin del ciclo de gobiernos progresistas en la región, tiene como características principales la erosión de las condiciones que permitieron aquellas innovaciones: hay más restricción fiscal, ausencia de prioridad para las políticas sociales, expectativas de bajo crecimiento económico. Si por un lado es una situación restrictiva, por otro lado, se abren posibilidades. Es decir, la generación anterior de políticas tuvo un lugar aislado y periférico en el conjunto de programas de gobierno. La situación de crisis actual exige la búsqueda por estrategias más innovadoras y una verdadera estrategia territorial podría o

debería ser parte de este esfuerzo de reinención de los modelos de desarrollo en la región.

En la dimensión conceptual, es necesario volver a la idea original de territorios como espacios de transformación. Ello implica dos diferencias con respecto a los enfoques tradicionales: énfasis en la multidimensionalidad, más allá del productivismo (incluso el productivismo de la agricultura familiar) – es necesario alcanzar el conjunto de los dominios que producen y reproducen las formas de ser y de vivir en un territorio; la intersectorialidad, pues no se alcanzan múltiples dimensiones de la vida territorial exclusivamente con políticas agrícolas, y tampoco es suficiente la inversión fragmentada de varias áreas de gobierno – es necesario complementariedad y coordinación. Y casi nada se hizo de complementariedad y coordinación en la generación anterior.

En la dimensión institucional el gran problema es cambiar una estructura de administración, de presupuestos y de incentivos que está armada bajo una dependencia de camino con sesgo completamente sectorial y orientada a términos de corto plazo. Una política territorial no puede ser un nicho institucional, hay que promover un verdadero cambio de enfoque, con igual cambio de instrumentos. La segunda generación de políticas, implementadas pelos gobiernos de Bahia y Piauí pueden ser aprovechadas como inspiración para temas de presupuesto. Pero hay que ir más allá. Es necesario, reforzar la capacidad de planificación y de contractualización de compromisos que transformen los territorios, y los planes territoriales son insuficientes para ello. Es necesario armonizar la política territorial con las prioridades más amplias de gobierno, para quitarles de su rol de compensar efectos negativos de los grandes vectores económicos en los territorios. Y para hacerlo, las políticas sectoriales no pueden ser “territorialmente ciegas”. Por fin, no basta dejarles a los territorios a que hagan la integración de políticas, porque si no se las diseña de manera complementar desde arriba, no es posible coordinarlas desde abajo. En síntesis, hay una correspondencia entre los programas territoriales y sus instrumentos, y las estrategias gubernamentales, su dimensión territorial, y sus instrumentos. Esto no se hace sin una grande inversión en capacidades institucionales de dos tipos, técnicas y políticas, en acuerdo con un verdadero cambio de enfoque, en la visión, pero también en la instrumentación de dicho enfoque.

Hay, por fin, una serie de temas clásicos que no se puede dejar de lado en cualquier estrategia de desarrollo territorial: las viejas y nuevas caras de la cuestión agraria, con los procesos de internacionalización y financierización de la agricultura y de los territorios rurales; las nuevas tramas y desafíos de los sistemas agroalimentarios, entre otros. No se trata de escoger entre el enfoque territorial y los temas clásicos, pero más bien de integrarlos de manera consistente y coherente.

Consideraciones finales – ¿hacia una tercera generación de políticas de desarrollo territorial?

En las páginas precedentes se intentó demostrar los marcos de emergencia de la experiencia brasileña de desarrollo territorial y las interdependencias entre los aspectos contextuales y estructurales que explican los contornos adoptados en los programas y políticas diseñadas bajo el nuevo enfoque. Se intentó también demostrar como los resultados alcanzados representan cambios, pero al mismo tiempo continuidades en la tradición anterior de políticas sectoriales y unidimensionales. Finalmente, se argumentó que mismo tomando en cuenta los límites observados, sigue siendo necesario invertir en la mejora de las políticas públicas bajo este enfoque territorial.

En realidad, a pesar de la crisis contemporánea que afecta a Brasil y a muchos de los países de la región, hay oportunidades de avanzar con la transición de paradigmas representada por el enfoque territorial. La interrupción del fin del ciclo de las commodities obliga buscar nuevos modelos de desarrollo, y los territorios rurales están llenos de oportunidades, tanto cuanto de restricciones. No hay futuro para los países latinoamericanos sin un nuevo lugar para sus regiones rurales en sus narrativas de desarrollo. En términos globales, la Década de la Agricultura Familiar y la Agenda 2030 y Objetivos del Desarrollo Sustentable son marcos simbólicos que permiten llamar a toda la sociedad para construir nuevos compromisos alrededor de nuevas formas de uso social de los recursos naturales y del patrimonio cultural ubicado en los territorios rurales. Para hablar de otro modo, más que oportunidades, el contexto

futuro de las sociedades humanas exige un enfoque territorial. Cabe a los académicos, a las burocracias y a los líderes políticos comprometidos con este futuro superar lo que falta y avanzar inaugurando una tercera generación de iniciativas.

Bibliografía

- ABRAMOVAY, R. Desenvolvimento rural territorial e capital social. In: Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais. SABOURIN, E ; TEIXERA, O. (eds). Brasília: CIRAD, UFPB, Embrapa SCT. 2002, p. 113-128.
- ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: ORTEGA, A; ALMEIDA FILHO, N. (Orgs.). Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária. Campinas: Alínea, 2007.
- BERDEGUÉ, J.; FAVARETO, A. Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe. 2030 – Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, n 32. Santiago de Chile: FAO, 2019.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável. Documentos Institucionais, Brasil, n. 1, março 2005a.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Marco referência para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais. Documentos Institucionais, n.2, Brasília, jun. 2005b.
- BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória nº 726 de 12 de maio de 2016. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.html>. Acceso en: 14 de mayo de 2016.
- BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 8.870 de 27 de maio de 2016. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8780.html>. Acceso en: 7 de junio de 2016.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 8.786 de 14 de junho de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8786.html>. Acesso em: 10 de outubro de 2016.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 8.865 de 19 de setembro de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8865.htm. Acesso em: 10 de outubro de 2016.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 9.667 de 2 de janeiro de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9667.html>. Acesso em: 15 de julho de 2019.

DELGADO, N.; LEITE, S. O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C; SCHNEIDER, S. (Org.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015. p.239- 259.

FAJARDO, D. La perspectiva territorial en la transformación del mundo rural latinoamericano. In: VALENCIA, M; GRISA, C, TARTARUGA, I; RAMIREZ, C. (Org.) Gestão e dinâmicas em desenvolvimento territorial. Curitiba: CRV, 2018.

FAVARETO, A. Paradigmas de desenvolvimento rural em questão. São Paulo: Igu:

FAPESP, 2007.

FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”?, Estudos Avançados, v.24, n.68, p. 269-319, 2010.

FAVARETO, A. Uma década de experiências e o futuro das políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil. In: GRISA, C. e SCHNEIDER, S (Org.). Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 261-278.

FAVARETO, A. Repensar as estratégias de desenvolvimento territorial no Brasil, um desafio conjunto para governos, sociedade civil e

- universidades (Debate). In: PERAFÁN, M.; AVILA, M. Repensar as estratégias de desenvolvimento territorial no Brasil, um desafio conjunto para governos, sociedade civil e universidades. Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade, v. 3, n. 1, 4 dez. 2017.
- FAVARETO, A.; LOTTA, G; Inovações institucionais nas políticas para o desenvolvimento territorial em três estados brasileiros. Redes – Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, v.22, n. 3, setembro -dezembro, 2017.
- FAVARETO, A; BERDEGUÉ, J. Mudanças Globais e Locais – Implicações para o futuro do enfoque territorial do desenvolvimento rural em América Latina. In: VALENCIA, M; GRISA, C, TARTARUGA, I; RAMIREZ, C. (Org.) Gestão e dinâmicas em desenvolvimento territorial. Curitiba: CRV, 2018.
- FORNAZIER, A.; VALENCIA, M. Os arranjos das políticas territoriais no Estado da Bahia. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v. 14, n.5 p. 17-30, set-dez 2018.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S (Org.). Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p.19-50.
- GRISA, C. Repensar as estratégias de desenvolvimento territorial no Brasil, um desafio conjunto para governos, sociedade civil e universidades (Debate). In: PERAFÁN, M.; AVILA, M. Repensar as estratégias de desenvolvimento territorial no Brasil, um desafio conjunto para governos, sociedade civil e universidades. Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade, v. 3, n. 1, 4 dez. 2017.
- GUERRERO, E. Repensar as estratégias de desenvolvimento territorial no Brasil, um desafio conjunto para governos, sociedade civil e universidades (Debate). In: PERAFÁN, M.; AVILA, M. Repensar as estratégias de desenvolvimento territorial no Brasil, um desafio conjunto para governos, sociedade civil e universidades. Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade, v. 3, n. 1, 4 dez. 2017. LE COQ, JF; GRISA, C; SABOURIN, E; SOTOMAYOR, O (Eds). Políticas

Públicas y Desarrollo Rural en América Latina: Balance y Perspectivas. Memorias del Seminario de la Red de Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina (PP-AL), 5 a 7 de septiembre 2018, PP-AL, Cirad, CIAT. Cali, Colombia.

OLIVEIRA, C. D. e VALENCIA, M. Percepção de Atores Sociais Sobre Gestão Estratégica e Gestão Social no âmbito da Política de Desenvolvimento Territorial no Brasil, ENAPEGS, 2011.

SABOURIN, E. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. As especificidades do caso brasileiro. In: SABOURIN, E.; TEIXERA, O. (eds). Planejamento e desenvolvimento dos Territórios Rurais. Brasil: CIRAD, UFPB, Embrapa SCT, 2002, p. 21-37.

SHNEIDER, S. e TARTARUGA, I. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. Raízes, vol. 23, n.01-02, p. 99-117, 2004.

SHEJTMAN A ; BERDEGUÉ, J. Desarrollo territorial rural. Debates y Temas Rurales, nº 1. Rimisp, marzo de 2003. Disponível em: <<http://www.rimisp.cl/documentos/desarrolloterritorial.pdf>>. Acesso: nov. 2004.

VALENCIA, M. O território do desenvolvimento e o desenvolvimento dos territórios: o novo rosto do desenvolvimento no Brasil e na Colômbia. 302 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – CEPPAC, Universidade de Brasília, Brasília, 2007. VALENCIA, M. La gestión en territorios rurales brasileños: Una década de aprendizajes. In: HERNÁNDEZ, MC; RAMÍREZ, CA; MENÉNDEZ, CR. Territorio y Gestión del Desarrollo. Epistemologías y experiencias. México: Plaza y Valdés. 2015. VALENCIA, M.; CANIELLO, M.; BAROBE, L.; PIRAUX, M.; CALVI, M.; TEIXEIRA, O. e OLIVEIRA, D. Doze anos do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais do Ministério de Desenvolvimento Agrário do Brasil: como vamos? Relatório de Pesquisa. Rimisp/RETE; Novembro 2015.

VALENCIA, M; SABOURIN, E; SAYAGO, D; BALESTRO, M. Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. In: SABOURIN, E. GRISA, C. (Org.) A difusão de políticas brasileiras

para a agricultura familiar na América Latina. Porto Alegre: Escritos Editora, 2018.

VEIGA, J. E.; FAVARETO, A.; AZEVEDO, C.; BITTENCOURT, J.; VECCHIATTI, K.; MAGALHÃES, R.; JORGE, R. O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento. Série textos para discussão, n. 1. Brasília: NEAD/CDR, 2001.

VEIGA, J. E. Desenvolvimento territorial do Brasil: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico. Bahia Análise & Dados, v. 10, n. 4, março 2001, p. 193-206.

VEIGA, J. E. A Face Territorial do Desenvolvimento. Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Campo Grande, vol. 3, n. 5, p. 5-19, set. 2002.

WANDERLEY, N; FAVARETO, A. A singularidade do rural brasileiro: implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas. In: MIRANDA, C; SILVA, H (orgs). Concepções de ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras. BRASILIA: IICA, 2013.cia

58. En relación a los encuentros y seminários realizados pueden mencionarse, entre otros: II Fórum da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) de Cooperação Técnica: A formação de capital social para o desenvolvimento local sustentável, São Luis, 6-8 de dezembro de 1998; Seminário Internacional Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil, Campina Grande 1999, evento organizado pelo Professor Eric Sabourin (CIRAD); Encontro: Brasil rural na virada do milênio, USP e NEAD, 18-19 de abril de 2001 (Boletim NEAD 71); Seminário Interno Dilemas e Perspectivas para o Desenvolvimento Rural no Brasil FAO, Santiago de Chile, 11-13- de dezembro de 2001 (Boletim NEAD 113).

59. Conclusiones del XII Foro Internacional disponibles en: <<https://www.forodesarrolloterritorial.org/>>



**Neoextractivismo en la mi-
nería y lugares de resisten-
cia en Brasil**

*Edna Ramos de Castro*⁶⁰

60. Investigadora Titular del Núcleo de Altos Estudos Amazônicos de la Universidad Federal de Pará (NAEA/UFPA) y investigadora de productividad del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq). Correo: <edna.mrcastro@gmail.com>

Introducción

Este trabajo busca reflexionar sobre las dinámicas de las transformaciones territoriales (sociales, económicas y políticas) en contextos vinculados a los procesos intensivos de explotación mineral con carácter neo-extractivista (GUDYNAS; ACOSTA, 2011). En trabajo anterior analizamos los proyectos de infraestructura propuestos tanto por los Planes de Aceleración de la Economía (PAC I y II), como por las inversiones promovidas por la Iniciativa de Integración Regional del Sur de América (IIRSA) en varios países suramericanos en la frontera con Brasil, observando las transformaciones en sus territorios (CASTRO, 2012a; 2012b). Las masivas inversiones públicas y privadas en obras de infraestructura están, todas ellas, vinculadas a los intereses de expansión del capital para nuevas áreas – mineral, forestal, de energía y del agronegocio – todas ellas productoras de commodities para el mercado mundial.

Se observa un avance del capital sobre nuevos territorios. Se trata de cambios provocados por la globalización en el papel del Estado y en la formulación de sus políticas. Un nuevo modelo de gestión de la esfera pública se ha colocado como materia esencial, reforzando la necesidad de repensar el Estado. Pero también el modelo que ha permeado la producción de las sociedades latinoamericanas, excluyentes y desiguales. Los acontecimientos políticos más recientes, el desencanto con el desarrollo y las recurrentes catástrofes ambientales, han contribuido para la construcción de un pensamiento crítico que ha mostrado la necesidad de repactar estado y sociedad, economía y política, en el sentido de procesos democráticos y de participación, tensionadas otras alternativas de desarrollo.

En síntesis, se procura demostrar el papel del Estado y de sus políticas en los procesos de cambio, y toma como referencia analítica las pesquisas realizadas por largos años en la región amazónica que atraviesa varios países de América del Sur. En el plano empírico, este artículo considera el análisis y los estudios sobre los desastres socio-étnico-territoriales ocurridos en regiones con explotación neoextractivista y sobre los grandes

emprendimientos de infraestructura construidos para viabilizarlos, a ejemplo de las plantas hidroeléctricas, de transporte y portuarias. Barcarena, Estado de Pará, Brasil, un espacio altamente transformado por la implantación de grandes emprendimientos de minería y siderurgia desde la década de 1970 y, más recientemente, por la expansión portuaria para viabilizar el corredor de exportación del agronegocio y de otras actividades del entorno, viene sufriendo seguidos desastres ambientales ⁶¹de grandes magnitudes. Los impactos provocados sobre la población local – urbana y ribereña – revelan el aumento de la violencia y la destitución de derechos, contrarios a los discursos de desarrollo regional y progreso producidos por las “áreas” de planeación

del Estado y señalado también en páginas electrónicas y algunos emprendimientos.

InDesarrollo y nuevos territorios del capital

La problemática del desarrollo ocupó lugar relevante en el conjunto de la reflexión de las ciencias sociales y económicas en América Latina, sobre todo a partir de mediados del siglo XX. Perspectivas y orientaciones teóricas bien diversas alimentaron los debates enfocados al entendimiento, por un lado, de los procesos históricos y de la dinámica del capitalismo, como los estudios sobre industrialización y agricultura, dependencia y subdesarrollo, estructura de la propiedad y formación del Estado-nación, urbanización, división social del trabajo, alienación y dominación, marginalidad e ideologías; y, por otro, se destacaron las cuestiones relacionadas a las acciones del Estado, la planeación, las políticas de crecimiento económico y las estrategias de industrialización y de exportación. Y, aún, las discusiones sobre la eficacia simbólica de las instituciones y de las agencias mundiales con sus discursos sobre la planeación del desarrollo.

Esos estudios componen un considerable inventario sobre las sociedades latinoamericanas, comprendiendo la brasileña, con contribuciones y abordajes venidos de tradiciones teóricas diferentes y de varias disciplinas, conformando un campo intelectual de intenso debate en la intersección

entre lo político y lo académico. Probablemente, este siempre fue un tema central en la construcción del pensamiento crítico latinoamericano.

En los días actuales se observa la emergencia de nuevas cuestiones puestas al conocimiento y a los paradigmas con los cuales las ciencias sociales y económicas procuraron entender e interpretar la sociedad. Sean sociales, económicas, políticas, ambientales, o interrelacionadas, transversalizadas, ellas desafían el entendimiento de prácticas y procesos, como aquellos referidos al desarrollo. En esa perspectiva entendemos la relevancia de una revisión paradigmática rigurosa al respecto de temáticas dejadas al margen en los análisis del desarrollo, como las referencias al lugar (ESCOBAR, 2003; 2005; RIST, 2001) y a la descolonización del conocimiento (RAMOS, 1996; QUIJANO, 2005; MIGNOLO, 2008; RIVERA, 2010; SANTOS, 2009) que se tornan, en nuestra visión, temas prioritarios en la reflexión. Pero ¿qué teorías tendrían la fuerza de romper con las generalizaciones político ideológicas presentes en las interpretaciones del desarrollo que son marcadas por la perspectiva evolucionista, clasificadora y jerarquizadora? ¿Cómo entender los fundamentos de la racionalidad que estuvieron en la base de la legitimación de discursos y prácticas clasificatorias de países en el sistema mundial (de desarrollados a subdesarrollados, de ricos a pobres)? Esas y otras preguntas ya fomentaron debates en el pasado como la crítica a la razón formulada por Francisco de Oliveira (2003) y aún con contribuciones seminales de Fernandes (1965), Ianni (1971) y Ramos (1996) referidas al reduccionismo epistemológico presente en las interpretaciones sobre la sociedad y la economía brasileñas.

Un balance de la trayectoria del debate intelectual y político sobre desarrollo, aunque parcial, nos ayudaría a identificar los sentidos subyacentes a las ideologías y utopías que predominaron en el siglo XX, y, todavía, narrativas, conceptos y sentidos producidos en el juego de relaciones entre agentes. Llamo la atención para abordajes contemporáneos provenientes sobre todo de la tradición del pensamiento crítico latinoamericano, formulado en el ámbito de la ciencia, tales como la sociología, la antropología, la geografía, por los movimientos insurgentes, por las teorías feministas, por la ecología política y por los estudios poscoloniales y subalternos. Esos abordajes han procurado romper con los

paradigmas dominantes de las interpretaciones sobre el desarrollo formulados en creencias, tales como, en el evolucionismo, en el proceso civilizatorio occidental, en los sistemas clasificatorios y en las posibilidades de crecimiento económico por etapas. Al formular la crítica a la modernidad, al colonialismo, al racismo y al evolucionismo, entendemos el ejercicio epistemológico de rupturas con matrices estructurantes, de desmontar mitos y creencias sobre el desarrollo, aun presentes y hegemónicas en la representación de las sociedades contemporáneas sobre sí mismas. Esto porque los valores de la modernidad y de la racionalidad cartesiana todavía atraviesan la sociedad y actualizan, con eficacia simbólica, las relaciones de poder y de dominación, la desigualdad social y la supresión de derechos, toda vez que los discursos, en cuanto práctica, sobre el desarrollo, como recuerda Ribeiro (2008), son esencialmente discursos políticos.

Las políticas desarrollistas de los gobiernos latinoamericanos, progresistas o conservadores, junto a los intereses económicos sobre los recursos naturales, han llevado, en las últimas décadas, a potencializar el avance sobre las fronteras nacionales, como se verifica en el caso de la explotación de minerales, sea en la triple frontera de Brasil, Perú y Colombia, sea entre Brasil y Venezuela, Brasil y Bolivia o, aún, entre Brasil y Guyana Francesa. Los espacios transfronterizos se tornan nuevas áreas de expansión de mercado y tienden a tornarse más accesibles en función de la logística de transportes que aproxima las fronteras, así las estrategias de los estados nacionales oscilen entre procesos de integración y defensa de intereses nacionales.

En el sector extractivo mineral la circulación de productos, o sea materias primas, constituye un área importante debido al volumen a ser transportado por distancias enormes, por las vías ferroviaria y marítima, con capacidad de atender flujos diferenciados de materias primas y productos semi industrializados, garantizando la circulación mundial y regional de esos bienes. Para abordar las transformaciones globales a través de la circulación de productos y mercancías, se deben analizar las dinámicas portuarias y de las cadenas productivas globales. A partir de 2007, el Estado brasileño viene ejecutando la política de infraestructura (logística) destinada a atender los ejes del PAC de transporte y energía, y una nueva estrategia

nacional enfocada en la logística de transportes (terrestre, ferroviario, marítimo-fluvial y portuario), justificando la necesidad de superar el llamado costo-Brasil, minimizando las restricciones de los beneficios de competitividad y eficiencia brasileña en el mercado globalizado.

La coyuntura brasileña evidencia las transformaciones ocurridas en la sociedad y en la economía en las últimas décadas, entre ellas la diferenciación interna del uso del suelo y de la estructura de la propiedad. Efectivamente, los territorios fueron transformados por las conexiones más intensas de lo local en el mercado global justamente por la exportación de commodities minerales y agrícolas. En esa perspectiva, al investigar los efectos de los circuitos económicos de algunos sectores clave, tales como las cadenas productivas, sobre todo de la pecuaria, de la madera, de los granos y de los minerales, se observa que el control de esos flujos puede parcialmente ocurrir en Brasil, aunque sus dinámicas están sobre todo en países de Europa, a donde la mayor parte del hierro, principal producto mineral de exportación de Brasil es llevado y reexportado, de Asia y Estados Unidos.

Esos flujos de productos e informaciones circulan en nivel global y ocurren muchas veces fuera de la zona de influencia y hasta de la comprensión de los agentes nacionales. Eso nos pone ante la necesidad de entender cómo esas nuevas fuerzas sociales, políticas y económicas reconstruyen sus estrategias de dominación, gobernanza y control sobre los territorios que ellos invaden, según la narrativa de los antiguos ocupantes, con sus emprendimientos.

Neoextractivismo y ecología política: una mirada sobre Brasil

Las dinámicas recientes en Brasil, desde las últimas décadas del siglo XX, muestran la paradoja de una legislación ambiental avanzada, la aprobación de dispositivos legales e institucionales, pero cuyo desafío principal de mantener la selva en pie se torna imposible por el avance de la frontera del capital selva adentro, acompañado de fuerte desreglamentación, sea por la vía legal de cambio en los dispositivos, sea por su no

cumplimiento, por tanto, trasladando al Estado para la ilegalidad. La paradoja también del reconocimiento de derechos a la tierra como bien común, de pueblos indígenas y quilombolas, al tiempo que financia el avance rápido de la pecuaria, de las plantaciones de soja y palma de aceite, y de los mega emprendimientos, en dirección a esos territorios. Tales problemas y violaciones conforman la cartografía de los conflictos sociales, étnicos y ambientales en el encuentro de esos frentes.

La historia económica de América Latina y de Brasil se inscribe en la explotación intensiva de recursos naturales. A lo largo del tiempo sus economías, vista en las pautas del comercio exterior, fueron sustentadas por la extracción de recursos para exportación, y cuanto más ricos en recursos del suelo y subsuelo, mayores los intereses en juego, como apunta Acosta (2016) que considera el extractivismo como una “modalidade de acumulação que começou a ser forjada em grande escala há quinhentos anos”, y entiende que la economía mundial – el sistema capitalista – se estructuró encima de la conquista y colonización de las Américas, de África y de Asia.

Y, al final, ¿qué distingue el extractivismo del neoextractivismo? Para Acosta (2016) el término extractivismo es usado para designar las actividades que remueven grandes volúmenes de recursos naturales no procesados y que se destinan sobre todo a la exportación. Procesos que hoy se desarrollan con tecnologías avanzadas y alto poder de intervención en el territorio. El tiempo es otro. Ciertamente no es el del reloj. Los avances tecnológicos permitieron imprimir extraordinaria rapidez en el desmonte y transporte del mineral de su lugar de origen para otro, justificando el uso del término neoextractivismo como elemento de distinción de patrones diferentes, así se trate del mismo proceso. En ese sentido construye una narrativa e integra procesos naturales y sociales en la misma construcción conceptual, en la perspectiva crítica de la ecología política. Y todavía, se caracteriza y se distingue también por el tamaño de los impactos producidos sobre los territorios, por los riesgos permanentes y los desastres sociales y ambientales producidos. Gudynas (2010) señala la persistencia del neoextractivismo sea en la gestión de gobiernos progresistas o conservadores, en América Latina, como un pilar de desarrollo, pues “para além da propriedade dos recursos, reproduzem-se as regras e o

funcionamiento dos processos produtivos voltados para a competitividade, a eficiência, a maximização da renda e a externalização de impactos”, considerando que ese término apunta para la inserción internacional subordinada y funcional al mercado del capitalismo transnacional (GUDYNAS, 2010) marcado por el mito del progreso y del desarrollo, actualizando un imaginario contemporáneo y la cultura política.

Los procesos de colonización de las Américas agenciaron mecanismos de saqueo y apropiación de riquezas como práctica corriente. Eso ocurrió en todos los países de las Américas, resaltando las diferencias que tenían que ver, entre otros, con los tipos de recursos abundantes. Las prácticas extractivistas atraviesan los siglos y llegan al presente, pero ahora con el uso de tecnologías de explotación más eficaces, y contando con mano de obra especializada para responder a las demandas de productividad y competitividad, ante procesos flexibles que posibilitan mayor reproducción del capital. La base del extractivismo es todavía la producción de materias primas y, como muestran los estudios sobre la dependencia en América Latina, sirvieron a las dinámicas de acumulación en el desarrollo industrial de países del Norte global, reproduciendo la división internacional del trabajo y las prácticas coloniales, no tomando en cuenta “a sustentabilidade dos projetos extrativistas ou o esgotamento dos recursos. Soma-se ainda o fato de que a maior parte da produção das empresas extrativistas não se destina ao consumo no mercado interno, mas sim à exportação” (ACOSTA, 2016).

Imposible no asociar, en la historia latinoamericana, la producción de materias primas que es el ítem principal en su pauta de exportación, y de la dependencia política y económica que mantiene los salarios bajos, el desempleo, la desigualdad y la pobreza, comparativamente a los países industrializados. Una sociedad cuya práctica económica dominante gira en torno de la extracción de recursos naturales, sin internalizar el procesamiento industrial, moldea necesariamente un imaginario de poder “rentista”, considerando las tensiones en torno a la cuestión fundiaria. El poder de mando configurado en prácticas clientelistas, patrimonialistas y esclavistas. Los países exportadores se especializaron en materias primas, dependientes de demandas de fuera y que, a lo largo del tiempo, sufrieron

oscilaciones de precios y también la tendencia a la deterioración de los términos del intercambio.

La minería es una actividad invasiva y conflictiva. Para Acosta (2016) la historia de las economías latinoamericanas basadas en el petróleo y la minería, como actividades extractivistas, “não promovem os encadeamentos dinâmicos tão necessários para se alcançar um desenvolvimento coerente da economia”, aunque reconozca que coexista, en esos países, sistemas diferentes, sea con alta productividad, sea con baja productividad.

El uso del vocablo neoextractivismo por autores ya referidos como Svampa (2017) procura alertar sobre viejas cuestiones que permanecen actuales, pues se refieren a escogencias políticas llevadas a cabo tanto por gobiernos conservadores como por progresistas, en un encuentro con el mercado, pudiendo ser empresas muy modernas, con tecnología sofisticada y además innovadora de procesos y de gestión, aun cuando trabajan con procedimientos simples de extracción de materia prima y de exportación en grandes convoyes ferroviarios⁶²o navíos mineros, para el mercado mundial. Países muy ricos en recursos naturales, pueden obtener grandes sumas de rentas financieras, aumentar el Producto Interno Bruto, mas no conseguir las bases necesarias para la reducción de la desigualdad, pues esta implica romper con la dinámica de acumulación del capital y de concentración de la tierra y de las riquezas. Opción política que ha conducido a resultados negativos como a marginalización de otras formas de creación de valor y de distribución de renta. El pensamiento crítico en América Latina, al realizar estudios sobre los procesos neoextractivistas y los debates junto con los movimientos sociales y étnicos, ha formulado otra perspectiva de desarrollo que reconoce la multiplicidad de saberes y epistemes, la acción colectiva como proceso emancipatorio, posibilitando la ampliación de la noción de bienes comunes. Una de esas perspectivas, al interrogar la universidad del saber (occidental) y su hegemonía, propone el concepto del Bien Vivir como dimensión crítica de la reflexión sobre un posdesarrollo.

Los señores de hierro: autoritarismo de los emprendimientos y dominación colonial

Las relaciones autoritarias en América Latina hicieron su curso a lo largo de siglos de colonización europea. Aunque se hayan producido rupturas con los movimientos insurgentes de independencia y de abolición de la esclavitud, pilares críticos de las relaciones entre metrópolis y sus colonias, esas rupturas no fueron suficientemente profundas para dar origen a sociedades donde el poder de mando, las oligarquías, el patrimonialismo y el paternalismo no pudiesen reproducirse en las mismas dimensiones anteriores⁶³.

Sin pretender alargarme en la formación social y económica de América Latina, países con trayectorias comunes y al mismo tiempo tan diversos, consideramos importante profundizar los estudios sobre el pensamiento crítico latinoamericano, sobre la historia de las ideas en un continente cuyas narrativas producidas por los grupos dominantes han procurado silenciar los movimientos insurgentes y la libertad de pensar fuera de los cánones de saberes reconocidos, como una “desobediencia epistemológica” (MIGNOLO, 2008). La sociología política, la historia social y la ecología política han compartido el debate sobre América Latina y han abiertocaminos de reflexión a partir de los conflictos, de las luchas de trabajadores y de los movimientos sociales y étnicos, y en el reconocimiento de sentido de la crítica política.

Es importante elaborar un pensamiento crítico sobre la dinámica de mercado, comprender el papel de las grandes corporaciones y de los gobiernos en la construcción de políticas aplicadas al desarrollo. Comprender, por otro lado, las experiencias cotidianas de actores sociales y étnicos, de trabajadores y estudiantes, de mujeres y hombres, y cómo esas vivencias territorializadas consiguen formular un entendimiento de lo que es nuestra América.

Pero el pensamiento crítico latinoamericano enfrenta problemas, al desarrollar y ampliar una narrativa crítica para el mundo que cambia muy rápidamente y que altera las formas de existir de pueblos, sus derechos, sus modos de vida. Los impactos de los modelos de desarrollo pueden ser irreversibles, como los cambios climáticos y la subida de la violencia institucionalizada en el mundo, y que exige cada vez más personas conscientes y dispuestas a tomar decisiones en términos colectivos, como acciones colectivas. Debate que nos concierne a todos y exige una revisión

de los paradigmas de la percepción, de los principios de la ciudadanía y de la democracia.

Las narrativas sobre los procesos de cambio en nuestras sociedades han repasado categorías clave como desarrollo, territorio, emancipación y movimientos sociales – y también temas que tienen que ver con democracia, extensión de los derechos humanos y el entendimiento seminal de la naturaleza como sujeto de derecho. En fin, el desarrollo continúa siendo una categoría central de análisis político.

El año 2000, para Svampa (2017), al evocar la guerra de agua que hubo en Cochabamba, Bolivia, marca un momento de inflexión de luchas sociales en América latina. Contra una gran empresa del sector agua se dieron levantamientos y movimientos de protesta que repercutieron en toda Latinoamérica, Brasil, Argentina, Ecuador, Perú y Colombia. Son luchas que se colocan en la agenda política. Nuevas institucionalidades, emergencia de gobiernos más populares, que se denominaban progresistas, pudiendo decirse que el continente entraba en una fase de autodeterminación y construcción, posiblemente, de un modelo emancipatorio, descolonizado, conforme el pensamiento crítico en la economía política, emergiendo ideas relacionadas al desarrollo, como sustentabilidad, concepto de bien vivir, bien común, derecho de la naturaleza y que tienen que ver con las luchas territoriales de agentes sociales de categorías muy diversas y multiculturales.

En el momento fundacional de Ecuador y de Bolivia aparecen nuevas constituciones – derechos de carácter colectivo son institucionalizados, eso permite hablar en frontera de los derechos – derechos colectivos, derechos territoriales que parecen ser incorporados en las constituciones, con los actores movilizados. Ninguna constitución del mundo incorporó la idea de naturaleza como sujeto de derechos. Estamos ante la posibilidad de romper las fronteras del derecho, de los derechos humanos y de la naturaleza, de los derechos individuales y colectivos, del sentido olvidado por muchos, pero no perdido en el tiempo, el de los comunes, los bienes comunes, de romper las conformaciones de las identidades de género y étnicas.

¿Desarrollo para quién? ¡Vieja cuestión que cabe aún preguntar!

Desde la mitad del siglo XX el tema del desarrollo ha tenido un lugar central en los campos intelectual, político y económico, como una de las principales matrices conceptuales e ideológicas sobre América Latina. El desarrollo como gran narrativa. Narrativa, en síntesis, sobre la transformación del capitalismo en los últimos siglos, sobre todo con el aumento de la velocidad en los procesos productivos a partir de la Revolución Industrial. Para Castells (1999) los cambios del final del siglo XX trajeron la emergencia de la sociedad informacional y la conformación de las relaciones sociales en red y, por eso, alterando, en el sistema mundial, el lugar del conocimiento y su funcionalidad en la sociedad, junto con las prácticas sociales.

Sin embargo, la visión del desarrollo no es única, así la narrativa dominante sea aquella que sustenta el crecimiento económico. De este modo, se puede relacionar, de forma simplificada, las siguientes perspectivas: 1) liberal y neoliberal, por considerar las estrategias y las políticas enfocadas a los estímulos del mercado; 2) de la crítica al desarrollo como proceso político asociada a la crítica de la modernidad (ADORNO, 2005; HABERMAS, 1989)⁶⁴. Los movimientos sociales proponen una visión del desarrollo que no esté centrada en una visión economicista y sí de valorización de la vida, de la cultura, de la naturaleza⁶⁵ – eso supone pensar en territorio diferente, con otros sentidos simbólicos. Esa visión se diversifica en varias líneas de interpretación y ha sido objeto de una reflexión más fecunda de la sociedad; 3) de la crítica poscolonial y decolonial, en cuanto formulaciones más radicales del punto de vista de la crítica teórica sobre la historia colonial y sus procesos de racialización. Esta ha partido de intelectuales y de movimientos sociales que piensan el desarrollo en contravía del pensamiento dominante, al reflexionar sobre la diversidad social, étnica, de saberes presentes en países del Sur y de la ecología política. Este artículo procura entender, a partir de esta última perspectiva teórica, la dinámica del neoextractivismo y de sus impactos sociales y ambientales, en la Amazonia brasileña.

Los argumentos fueron formulados a partir de pesquisas sobre la experiencia social y movilizaciones de diferentes segmentos de la sociedad. Se observa ese debate, de un lado, entre líderes de movimientos y de organizaciones sociales, enfocadas en la relación territorio y cultura, y, de otro, entre intelectuales que reinterpretan el entendimiento del mundo, más allá de la esfera política de la dominación occidental.

Se encuentra en la reflexión sobre el poscolonialismo la importante relectura de autores que formularon el debate en el campo del desarrollo, en los años 1950 y siguientes, y que dieron contribución seminal al pensamiento latinoamericano⁶⁶. Los estudios sobre los mitos coloniales a propósito de la naturaleza y de los pueblos originarios y las representaciones sobre la ética civilizatoria atravesaron los siglos y aún constituyen una clave del entendimiento de las sociedades latinoamericanas actuales y de los sueños que movilizaron agentes y acciones (GONDIM, 2007; CASTRO, 2010), y legitimaron, en el orden occidental, el exterminio de pueblos y culturas. Gilbert Rist (2001) discurre sobre la función social de las creencias y trata el desarrollo como un sistema de creencias orgánicamente relacionado a la expansión mundial de sistemas de mercados integrados y como el “slogan mobilizador de um movimento social que criou organizações e práticas messiânicas” (RIBEIRO, 2008).

Siguiendo la tradición marxista, estimada en las ciencias sociales, existen varias corrientes que proyectan sus miradas en la revisión epistemológica y en los efectos que pueden traer para las intervenciones en el campo del desarrollo. Entre las diversas tendencias presentes en el debate se encuentra el ecosocialismo que entiende los problemas ambientales resultantes de la organización social, del modo de producción capitalista y de las formas de alienación, apropiación de la naturaleza y explotación de la fuerza de trabajo (LÖVY, 2010). Otra interpretación perfilada en el pensamiento marxista, y sobre todo en el diálogo interdisciplinar y transversal a las diversas tradiciones teóricas, es la ecología política que orienta sus teorizaciones en la relación sociedad x política x naturaleza. Formula su crítica a la maximización del lucro y a la mercantilización de la naturaleza, y por eso produce un discurso sobre la desnaturalización de la naturaleza (LEFF, 2003): de las condiciones naturales de existencia, de los desastres “naturales”, de la “ecologización de las relaciones sociales” a una

economía sustentable. Considera que no se trata de adoptar una ‘perspectiva constructivista de la naturaleza, sino política, donde las relaciones entre seres humanos y entre ellos y la naturaleza se construye a través de relaciones de poder (2003).

La ecología de saberes se basa en la idea de que el conocimiento es interconocimiento. Y en el reconocimiento de la pluralidad de conocimientos heterogéneos y en interacciones dinámicas entre ellos sin comprometer su autonomía. Esa percepción del lugar de lo político en el debate sobre el campo del desarrollo cuestiona la creencia sobre la sustentabilidad de una economía insustentable. Para Leff (2003) la ecología política se encuentra en un campo teórico-práctico, el cual busca construir un nuevo territorio del pensamiento crítico y de la acción política.

Aunque ciertamente la lógica dominante permanece siendo la del mercado y se orienta a la aceleración del crecimiento económico⁶⁷. Lo que predomina en este momento en Brasil son las políticas de incentivo a la exportación de materias primas para el mercado mundial, de commodities lo que significa procesos neoextractivistas y una creciente primarización de la economía (SALAMA, 2016), y no considera la crítica hecha a la visión productivista de uso privado de los territorios con recursos minerales⁶⁸

Minería y prácticas neoextractivistas en Brasil

La producción mundial de hierro se triplicó a partir de 2005, según DPMN, y Brasil acompañó ese crecimiento, con gran participación del hierro de Carajás, aun cuando a tasas menores a partir de 2012. A pesar de la caída de precios en el mercado mundial, esa pérdida fue compensada por la intensificación de la extracción del mineral, atendiendo demandas de parques industriales siderúrgicos como China, Japón y Estados Unidos. La mayor planta de hierro de la Vale S.A. se encuentra en el Estado de Pará, en la región de Carajás, en el complejo mina-ferrovía-puerto (centenas de vagones forman cada uno de los convoyes que salen de la mina, en el municipio de Parauapebas, en el Pará, hasta el Puerto de Itaqui, en São Luis, Maranhão). El valor exportado por la Amazonia corresponde al del 40% del país, destacando el aluminio, hierro y acero, que representaron más

de 70% del valor exportado en 2006. Pero, menos de 2% de los empleos formales de la región vienen de la minería. La Provincia Mineral, en Pará, responde por 26% del PIB del Estado, teniendo el mineral de hierro como principal producto (75% en 2014).

La explotación mineral en Brasil se caracteriza por la ocupación de nuevas zonas de frontera minera. Procesos que alteran el uso de la tierra con desplazamientos forzados de poblaciones en el campo y también en pequeñas ciudades. Los grandes emprendimientos se incrustan en los territorios ya ocupados, aunque funcionan con lógica y prácticas privadas. Tienen el poder de influenciar la formulación y la aprobación de dispositivos legales que favorezcan sus intereses sobre el territorio. Procedimientos ilegales para minimizar los costos ambientales hacen parte de prácticas adoptadas por empresas con sede en la Amazonia, donde se ha observado varios tipos de impactos sobre las comunidades locales: 1) los conflictos sociales, étnicos y ambientales; 2) la desestructuración de la economía familiar; 3) restricciones impuestas a diferentes formas de trabajo de poblaciones en regiones como la Amazonia, y observadas igualmente en la Patagonia chilena, en los Andes colombianos y en regiones amazónicas con selva tropical de varios países suramericanos; 4) reducción del empleo en las canteras de obras; 5) desaparecimiento de recursos naturales esenciales en la construcción de los instrumentos de trabajo; 6) pérdida de biodiversidad y de recursos utilizados en el sistema de salud tradicional.

A la precarización del trabajo, medida por los indicadores de renta, hoy se junta otra forma de precarización venida de la destrucción de los lugares de trabajo, como expresaron los caciques de los pueblos indígenas afectados por la construcción de la hidroeléctrica de Belo Monte. O en el discurso de Alessandra Munduruku, profesora cuya aldea se encuentra en la margen derecha del río Tapajós asediada entre puertos recién construidos en frente de la ciudad de Itaituba, en Audiencia en el Congreso Nacional, el 24 de mayo de 2018:

Nós não vamos mais aceitar que, mais uma vez, vocês, pariatas, venham com esses projetos pensados por vocês e que querem impor para o nosso povo, sem serem discutidos, sem nos consultar e sem considerar os impactos no nosso modo de vida, em nossos territórios, nossos lugares sagrados e de nossos

parentes. Nossa floresta grita - o pajé também, que ele está precisando de ajuda, mas vocês, pariuates, não sabem o que é isso. Vocês só querem destruir para construir empreendimento, que acaba com a floresta, e expandir o agronegócio na nossa região, acabando com a nossa árvore e com a nossa biodiversidade, para colocar no lugar milhares de quilômetros de soja. Nós não vamos deixar isso acontecer. Nós, mulheres, nos reunimos no segundo encontro da aldeia Sawre Muybu, nós estamos vendo que os pariuates estão destruindo os nossos rios, nossa floresta. E nós nos preocupamos com os nossos filhos. Nós vamos lutar junto com os nossos guerreiros contra a hidrelétrica, contra a ferrovia, contra tudo que vier em nome da destruição. (DETAQ, 2018, p. 71).

La imposibilidad de trabajar es consecuencia de las transformaciones en la naturaleza, con el aumento de la deforestación, la pérdida de la biodiversidad, la contaminación de cursos de agua y del aire. Las investigaciones han mostrado que el entendimiento de un megaproyecto de minería encierra una compleja operación para identificar las escalas de actuación de los emprendimientos y las contradicciones implícitas en la relación con las comunidades y los poderes locales. Cabe, ciertamente, el análisis de la relación de esos emprendimientos con el campo político, pues, como mostraron los escándalos de la relación conspicua de grandes empresas con el Estado brasileño, en todos los niveles de la acción política gubernamental (federal, estatal y municipal), el juego de sustentación en las dinámicas de mercado globalizado, depende también de apropiación privada del funcionamiento del Estado, su captura, vía sobornos y favores corruptos inaceptables en estados democráticos y republicanos.

Como sintetiza Svampa (2017), al hablar de la doble dinámica territorial, la dinámica del enclave y la dinámica del desplazamiento, que se va expandiendo con los intereses de crecimiento económico neoextractivista. Empuja las sociedades locales para una zona, la del sacrificio (ZHOURY; VALENÇO, 2014). Se está frente a situaciones extremas, y en mundos separados, divididos, con relaciones de poder asimétricas. El mundo de la economía de enclave y el de la realidad social, económica y política de los lugares.

La producción minera brasileña tiene como productos principales el hierro, que corresponde a 13,89% de la producción mundial, seguida de la bauxita con 13,20%. El Gráfico 1 muestra la relevancia de los valores exportados: entre febrero de 2009 y diciembre de 2015, Brasil exportó un

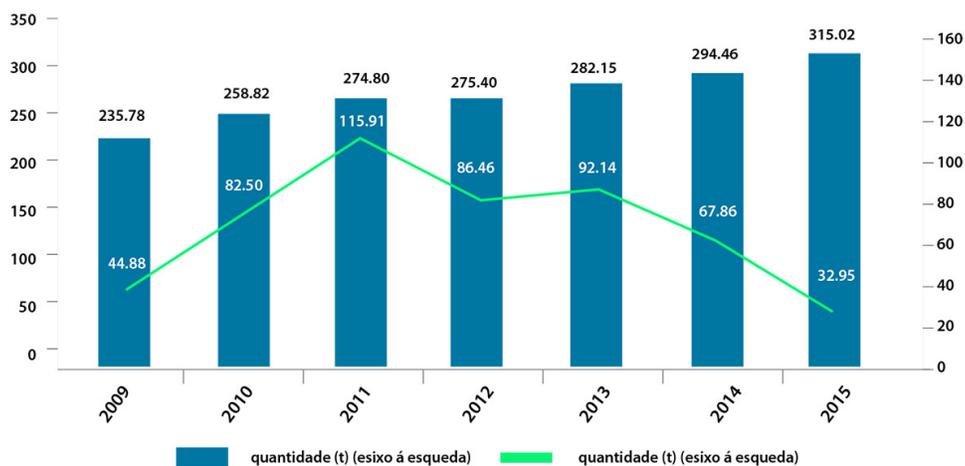
total de US\$ 148.526.825.724,04, en valores de diciembre de 2015. Hubo aumento anual, y el total exportado de 235,8 toneladas en 2009 pasó a 315,0 toneladas en 2015. Conforme el Anuário da Mineração, el

preço médio de exportação variou bastante durante este período, partindo de 44,9 dólares por tonelada em 2009, crescendo rapidamente até atingir 115,9 dólares por tonelada em 2011. O preço declinaria, em menor medida, para 86,5 em 2012 e 92,1 em 2013; e, posteriormente, seguiu uma trajetória de queda, chegando ao menor valor da série em 2015 (32,9 dólares por tonelada, em média).⁶⁹

Siguiendo la misma fuente, hubo oscilaciones en el valor de las exportaciones de hierro en el período, ultrapasando los 33 billones de dólares en 2011 – precio medio practicado más elevado de la serie – siendo después el valor reducido para 19,9 billones de dólares en 2014 y 10,3 billones en 2015.

El siguiente gráfico muestra el movimiento de las exportaciones de hierro de Brasil, de 2009 a 2015, producto mineral más importante en la pauta de exportación del país y que en gran parte es retirado de las minas de Carajás, en el Estado de Pará.

Gráfico 1: Exportaciones de mineral de hierro, cantidad exportada [en millones de toneladas] y precio de exportación [en dólares por tonelada]



Fuente: IBRAM 2015

Tabla 01: Producción mineral Brasileña X Mundo (2013)

Producto	Mundo	Brasil	% Brasil-Mundo
Hierro Mineral	2.950.000	410.00	13,89%
Acero	1.490.060	34.178	2,29%
Bauxita	259.000	34.200	13,20%
aluminio	47.300	1.330	2,80%
Cobre	17.900	480	2,68%
Zinc	13.500	285	2,11%
Níquel	2.490	149	5,98%
Oro*	2.7701	751	2,70%

*Oro: Unidad en toneladas.

Fuente: ABAI, IABR, IBRAM, USGS e World Steel Association.

Brasil permanece con las mismas bases extractivistas, exportador de mineral bruto o casi bruto, sin valor agregado e innovación tecnológica. La producción de las empresas VALE y SAMARCO (esta última responsable por la mega avalancha de desechos industriales, en Mariana, Estado de Minas Gerais, en 2016) fue de 34,4 millones de toneladas al año, en 2014, crecimiento muy expresivo en relación con 2013 que fue de 30,7 millones de toneladas. La SAMARCO produjo 24,4 millones de toneladas en 2014, superior a las 22.2 millones de toneladas de 2013.

Minería en la Amazonia: políticas neoextractivistas de producción de commodities

Los ejemplos a ser narrados sobre la minería en la Amazonia, en los últimos 50 años, nos muestran el financiamiento de una dinámica de acumulación que se asienta sobre el avance de la frontera del extractivismo – el avance de dinámicas económicas sobre la selva, produciendo una tragedia traducida en la deforestación; el avance sobre tierras ocupadas por poblaciones tradicionales por parte de grandes empresas para fomentar el

agronegocio, las plantations de eucalipto; la construcción de megaproyectos hidroeléctricos, con sus enormes represas que privatizan las aguas, la ocupación de tierras para construcción de carreteras y ferrovías, buscando atender la salida de granos y minerales y, finalmente, la construcción de puertos en la desembocadura de casi todos los grandes ríos tributarios del río Amazonas. Este momento implica una confrontación con los límites de la vida, de la sociedad y de la naturaleza, constituyendo lo que Zhoury (2016) llama de zonas de sacrificio – eso conforma un campo de procesos que residen en una concepción de poder sobre la naturaleza, en la práctica extractivista que, lejos de ser natural, es introducida en escala comercial a partir de la colonización de las Américas y de la transformación de bienes colectivos, de usos comunes, en bienes enajenables, privatizables⁷⁰.

En el Estado de Pará, además de los grandes emprendimientos en funcionamiento, como los relativos al hierro, el oro, el cobre y el manganeso de Carajás, la bauxita del río Trombetas, el aluminio de Albras-Alunorte, y muchos otros emprendimientos en Canã do Carajás y del río Capim, se implantaron nuevos, como en el municipio de Juriti, con una empresa estadounidense, Alcoa, que explota la bauxita, materia prima para la producción de aluminio. Otro emprendimiento de la Vale, en el sudeste de Pará, la explotación de cobre en el municipio Canã dos Carajás, y diversos minerales en São Félix do Xingu, Xinguara, Ourilândia do Norte, Barcarena, entre otros. La energía es esencial, sobre todo para las empresas electro intensivas, y en esos casos fueron construidas varias hidroeléctricas.

En el Estado vecino, Maranhão, se implantaron las empresas Suzano Celulose y Vale para realizar la duplicación de la Carretera Carajás, la construcción de la Ferrovía Norte Sur, bien como tienen intereses en la construcción de la hidroeléctrica de Estreito, en el municipio de Estreito al oeste del estado. Todos proyectos recientes, de alto poder de transformación de los territorios que envuelven los municipios de Barcarena, Marabá, Capim (Imerys Rio Capim, Pará Pigmentos a Rio Campi Caulim), Parauapebas,

Canã dos Carajás, São Luís, Açailândia, Santa Inês, etc. y a lo largo de la ferrovía, donde aún existen factorías de hierro de gusa. Igualmente, cambios acelerados se produjeron en las dos últimas décadas con la construcción de las hidroeléctricas de Belo Monte (río Xingu), de Jirau y

Santo Antônio (río Madeira), de Marabá (río Tocantins) y los estudios para implantación de cinco hidroeléctricas en el río Tapajós, justamente una reconocida provincia mineral, con existencia y explotación antigua de oro a través de minas⁷¹.

Se trata del avance de la lógica del capital, de la posesión privada de la tierra y de sus recursos, ignorando criminalmente sus formas corrientes de ocupación comunal y colectiva. Y el poder de las empresas y sus estrategias de coerción han llevado con frecuencia a desreglamentar los marcos legales, al interior del Estado, por una clase política y gobiernos descomprometidos con el sentido público de los bienes comunes. Son narrativas en disputa. Y eso queda muy evidente con las tensiones, los conflictos, las coacciones legales y el proceso autoritario en la aprobación de los emprendimientos. Lo que ha evidenciado, como en el caso de Belo Monte, que el desarrollo no se hace sin violencia, aun extrema, cuyos aparatos de un estado de excepción, en el sentido aplicado por Agamben (2004), noción que ha sido usada en el entendimiento de la modalidad de producción del golpe en la democracia brasileña en 2016, son evocados para imponer los intereses del sector minero. Eso evidencia la fragilidad de los dispositivos democráticos en Brasil.

En las siguientes tablas (Tablas 2 y 3) se observa que la producción mineral en el Estado de Pará se concentra en la producción de hierro, que tuvo un aumento de 2015 para 2016 de 14,1%, de bauxita e de cobre, especialmente con las explotaciones de la Vale. Pero, los datos de la Tabla 3 se observa el aumento del volumen de producción, correspondiendo a intensificación de la extracción de hierro, con el aumento de 17,2%, para compensar la disminución del valor de commodities minerales en el mercado internacional.

Tabla 02: Producción Mineral Beneficiada en el Estado de Pará – 2015 y 2016

Recurso mineral	2015	2016	Δ15/16
Agua mineral¹	228.708.118	230.222.989	0,7%
Bauxita	33.240.415	32.450.740	-2,4%
Caliza	1.276.939	878.699	-31,2%
Caolín	1.424.152	1.375.785	-3,4%

Cobre	533.036	802.783	50,6%
Hierro	129.553.878	147.833.612	14,1%
Manganeso	1.966.970	1.978.851	0,6%
Níquel	83.551	55.099	-34,1%
Oro²	5.886	2.431	-58,7%

Fuente: Empleas/DDM/SUP-DNPM/PA, 2017.

1. Unidad expresada en litros.

2. Unidad expresada en kg.

Tabla 03: Volumen de la Comercialización de Recursos Minerales del Estado de Pará – 2015 y 2016

Recurso mineral	Volumen de comercialización (t)		
	2015	2016	Δ15/16
Bauxita	33.263.976	32.357.377	-2,7%
Caliza	1.276.939	878.699	-31,2%
Caolín	1.391.689	1.461.381	5,0%
Cobre	805.662	823.305	2,2%
Hierro	126.297.784	147.985.828	17,2%
Manganeso	1.617.299	1.585.440	-2,0%
Níquel	83.352	55.750	-33,1%

Fuente: Empleas/DDM/SUP-DNPM/PA, 2017.

Las Tablas 3 y 4 muestran los movimientos de comercialización de recursos minerales en el Estado de Pará, permitiendo relacionar la exportación para el mercado interno y para el exterior. Aunque el hierro corresponda a 70% de la exportación para el mercado interno, el volumen es ínfimo, cerca de 2% del volumen comercializado va para el mercado externo. Hubo un aumento de 2015 para 2017 en los dos mercados. Se muestra, por tanto, una alta dependencia al mercado externo, y a sus variaciones de precios de commodities

Tabla 04: Exportaciones Paraenses de Recursos Minerales - Volumen de Comercialización (Mercado Externo) – 2015 y 2016 Unidad: Tonelada

Recurso mineral	Volumen comercializado		
	Mercado Externo		
	2015	2016	$\Delta 15/16$
Bauxita	9.144.027	9.261.383	1,3%
Caolín	1.047.244	1.069.503	2,1%
Cobre	797.924	823.306	3,2%
Hierro	124.363.055	144.686.031	16,3%
Manganeso	1.383.744	1.395.673	0,9%
Níquel	83.035	52.276	-37,0%

Fuente: Empleas/DDM/SUP-DNPM/PA, 2017.

Tabla 05: Volumen de la Comercialización (Mercado Interno) – 2015 y 2016 Unidad: Tonelada

Recurso mineral	Volumen comercializado		
	Mercado Externo		
	2015	2016	$\Delta 15/16$
Bauxita	24.199.949	23.095.994	-4,6%
Caolín	344.445	391.879	13,8%
Cobre	7.738		
Hierro	1.934.728	3.299.797	70,6%
Manganeso	233.554	185.768	-18,7%
Níquel	317	3.475	996,2%

Fuente: Empleas/DDM/SUP-DNPM/PA, 2017.

Considerando el liderazgo en el sector mineral de Pará de la bauxita, de la cadena de aluminio y de la producción de hierro, destacamos, a seguir, las grandes empresas/consorcios que ocupan las tres áreas principales de minería en Pará: 1) Mineração Rio do Norte; 2) Producción de aluminio de

la Hydro; 3) Producción de hierro de la VALE. Sobre cada uno de esos casos apuntamos las condiciones de producción neoextractivistas y los impactos producidos en el territorio, sean efectos sobre los grupos sociales que allí se encontraban, o se instalaron más recientemente por los procesos migratorios intensos hacia esas regiones, y los efectos ambientales, calificando los desastres ocurridos.

Mineração Rio do Norte: nuevas áreas de explotación de bauxita

Sobre la bauxita, la primera gran empresa instalada en la Amazonia fue la Mineração Rio do Norte (MRN), en 1970. El grupo obtuvo los primeros decretos para explotación en el río Trombetas, afluente del río Amazonas, el cual fue paralizado en el año de 1972. En esa época, la empresa atribuyó su paralización a problemas de financiamiento y a la retracción en el mercado de aluminio. Es con la crisis del petróleo que el proyecto vuelve a ser discutido a través de una propuesta de su “nacionalización” con la participación de la CVRD y de la Companhia Brasileira de Alumínio (CBA). En 1974, las dos pasan a ser las principales accionistas del grupo MRN. El proyecto inicia su operación en 1979, en el valle del Trombetas, en Oriximiná, Pará, algunos años después del descubrimiento por la Alcan de los yacimientos de bauxita, en el margen izquierdo del río Amazonas, aun en la década de 1960. Se viabilizó, con la explotación de la bauxita, la transferencia de plantas industriales de aluminio de Japón para la Amazonia. Las ocupaciones del territorio por grupos afroamericanos tienen registros que datan del siglo XIX, como muestran Acevedo y Castro (1992), en aquella región del Trombetas, situación ignorada totalmente por la empresa y sus estudios de viabilidad⁷².

La intensidad de la explotación de bauxita por la MRN aumentó en el transcurso de los años. Según datos del Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) de 2011, hay 94 procesos mineros en curso, siendo 21 de ellos sobre tierras afroamericanas en el mismo municipio de Oriximiná. De estos, 10 son referentes a la concesión de extracción de minerales. Los procesos se refieren a los siguientes minerales: bauxita (26

procesos), fosfato (33 procesos) y oro (35 procesos) (Fuente: Comissão Pró-Índio de São Paulo, 2011). Las empresas con procesos de minería que se sobreponen a territorios afro en Oriximiná son: BHP Billiton Metais S.A.; Mineração Rio do Norte S.A.; Vale S.A.; Amazonas Exploração e Mineração Ltda.; RBS-Redstone Mineração do Brasil Ltda.; Pará Metais Nobres Ltda.; Brasmidia, Administração de Bens, Títulos e Valores Imobiliários; y Posto Novo Progresso Ltda. Pasados 37 años, parte significativa de las minas está agotada. Avanza sobre otras áreas de selva que son unidades de conservación, la Floresta Nacional Saracá-Taquera y la Reserva Biológica do Rio Trombetas, ya teniendo en funcionamiento, en aquella, la mina Saracá. La presión sobre los territorios afro tiende a agravarse. Está en discusión la implantación de una hidroeléctrica de gran porte en aquel río y la Empresa de Pesquisa Energética (EPE) apunta un potencial hidroeléctrico de 2.000 MW.

Producción de aluminio por la Hydro: nuevas inversiones y desastres socioambientales en Barcarena

La planta de aluminio, en el municipio de Barcarena, cercanías de Belém, fue construida en los años 1980, acompañada de un complejo de infraestructura compuesto por el puerto (Vila do Conde), la hidroeléctrica de Tucuruí, en el río Tocantins, y la logística de corredores de transporte terrestre y fluvial, con la bauxita traída de la Mineração Rio do Norte, en el río Trombetas. La producción de energía es fundamental para el desarrollo de la cadena del aluminio, por ser una actividad industrial electro intensiva. Hay muchos países que poseen grandes reservas de bauxita, por ejemplo, sin, con todo, tener la misma “oferta” energética que Brasil dispone para la operacionalización de esa cadena. La implantación de las fábricas en Barcarena fue acompañada de un violento proceso de desplazamiento forzado de millares de familias.

El proceso de remoción de la población local se hizo con recursos normativos del Instituto de Terras do Pará (ITERPA), del Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), de la Companhia de Desenvolvimento Industrial do Pará (CDI), y de la Companhia de Desenvolvimento de

Barcarena (CODEBAR). El mecanismo jurídico de las desapropiaciones fundado en la necesidad pública fue ampliamente utilizado en Barcarena, sobre todo a partir del Decreto n° 10.064, de 25 de abril de 1977, que declaraba de “utilidade pública para fins de desapropriação, imóveis e benfeitorias localizadas em Barcarena, com objetivo de implantar o Projeto Albrás Alunorte”.

El desbordamiento de piscinas de residuos, anunciado por los moradores de comunidades vecinas al emprendimiento de la Hydro, empresa noruega, se hizo público en febrero de 2018, y se constituye en el mayor desastre ambiental y social ocurrido en la Amazonia, con extrema contaminación de ríos y de todo el ecosistema de várzea, en la desembocadura del río Amazonas.

El hierro de la VALE: duplicación de la ferrovía; ampliación de instalaciones de gasoductos; aumento de la extracción de hierro

La Vale do Rio Doce además de la explotación del hierro en la región de Carajás, inventarió, desde los años 1970, yacimientos de manganeso, níquel, casiterita, cobre y oro, todos allí localizados. En 1980, fue creado el Programa Grande Carajás (PGC), el cual objetivaba reunir una serie de otros proyectos que ya estaban en curso y ocuparían un área de casi 900.000 km, entre los estados de Pará, Tocantins y Maranhão, arbitrariamente delimitada y correspondiendo a 10,52% de todo el territorio brasileño.

En total, el área del proyecto se extendía por 220 municipios y 33 microrregiones. En Pará, 70 municipios, lo que representa 61,7% del área total del Programa.

En la época de su implantación fue considerado extremadamente importante para el planeamiento estratégico nacional por contener la principal provincia mineral de Brasil, el mayor proyecto “integrado” de desarrollo ya visto, tanto en términos de extensión geográfica cuanto en las inversiones proyectadas. Con el objetivo de industrializar una enorme extensión territorial a través de la minería que crea un régimen especial de incentivos para los emprendimientos integrantes del programa. El Hierro

Carajás aún tuvo graves implicaciones sobre diversos territorios indígenas localizados a lo largo de la extensión de la vía férrea, con problemas como la ausencia de la demarcación de tierras, invasión por parte de hacendados y otros actores sociales y apropiación y destrucción de los recursos de diversos territorios indígenas, como los Gavião Parkatejê, grupo timbira, cuyas tierras están localizadas en los alrededores de Marabá. El proceso de conflicto entre la minería y las poblaciones indígenas fue aún más agravado por la concesión de licencias para explotación de excavaciones mineras en tierras indígenas. Actualmente la Vale produce más de 300 millones de toneladas de mineral de hierro. Algo en torno de 60% de su producción es destinada al mercado chino. Sus mayores competentes en la provisión del mineral a China son las empresas australianas Rio Tinto Zinc y BHP Billiton. Resta saber sobre cuáles estrategias la empresa pretende apoyarse para ultrapasar las australianas y hasta qué punto la súper explotación de Carajás no resultará en más desastres ambientales y humanos.

Los conflictos de tierra son persistentes, aunque diversos en cada uno de los casos examinados. En la época de realización de los estudios ambientales en el área donde fue construida la hidroeléctrica de Belo Monte, había innumerables conflictos imbricados en tierras indígenas.

El Instituto Socio Ambiental, al elaborar un estudio sobre los conflictos de la minería, muestra que 70 procesos incidentes sobre tierras indígenas

que têm 773.000 hectares delimitados, dos quais 496.373 hectares são alvo de interesses para extração de minério, representando 63% do território indígena. Empresas como a Companhia Vale do Rio Doce, Samaúma Exportação e Importação Ltda., Joel de Souza Pinto, Mineração Capoeirana, Mineração Guariba e Mineração Nayara têm títulos minerários incidentes na Terra Indígena Apyterewa. Ainda tem muito mais. Independente das regras que norteiam o setor de mineração em vigor ainda hoje no Brasil, o governo pretende autorizar a extração de minérios — ouro e diamantes, principalmente — em terras indígenas.

Las tierras de la Amazonia han sido exhaustivamente observadas para identificar reservas de minerales. En los últimos años fueron identificados yacimientos de: bauxita, caolín, manganeso, oro, casiterita, cobre, níquel, niobio, uranio, en la región del río Xingu. En esa misma región fueron

previstas, en el Plan Nacional del Sector Energético, la construcción de innumerables hidroeléctricas en Belo Monte, el Complejo Teles Pires y el Complejo Tapajós. No al azar, todas ellas tienen que ver con la producción de energía para el sector mineral, por tanto para explotación neoextractivista, con poco valor agregado. Por otro lado, el interés por las tierras indígenas, ricas en minerales, no es nuevo, pero se ha intensificado, fundamentando demandas en el Congreso Nacional para desreglamentar los derechos de pueblos indígenas, reducción de áreas y flexibilización de procesos productivos altamente invasivos. Este es el caso de la región del Xingu que tiene yacimientos de oro, diamante, niobio, cobre, fósforo, fosfato, y su deslegitimación siempre fue un tema que circuló entre elites civiles y militares.

Movimientos sociales, conflictos, violencia y derechos

La cartografía de la violencia identifica la emergencia de innumerables casos relatados sobre las tres áreas de minería más importantes en Pará. Los estudios realizados permiten elaborar una interpretación de los derechos humanos y ambientales, identificando los efectos y daños de la minería en esos territorios, del sufrimiento, del desperdicio de vidas y de culturas e, igualmente, reflexionar sobre situaciones similares en países vecinos. Estudios en otros países latinoamericanos apuntan igualmente el crecimiento de la violencia como característica del neoextractivismo mineral a gran escala, asociándolos a conflictos sociales, étnicos y ambientales. Pero se identifica también esos territorios en la cartografía de la resistencia que viene siendo revelada por los movimientos sociales y luchas de grupos diversos.

La Amazonia brasileña está marcada por intensos conflictos ocurridos en las cuatro últimas décadas, justamente cuando hubo una expansión de la minería. Sobre ellos es posible recuperar los datos para montar una cartografía de la resistencia que envuelve diversos actores, todos conectados al territorio en la categoría de trabajadores de la tierra y de las aguas. Se trata de la resistencia de pueblos indígenas y de comunidades afro en la defensa de sus derechos constitucionales a la tierra; movimiento de los sin tierra por la reforma agraria ampliada; movimientos de los sin techo en

las áreas urbanas; movimiento LGBT, de mujeres, de negros, pero también de trabajadores de las diversas empresas que componen el complejo de los mega emprendimientos. Son movimientos que tienen en su mayor parte un carácter territorial, pues responden a las amenazas de pérdida de derechos relacionados a la tierra e innegociables desde el punto de vista de la vida y de la cultura. Podemos denominar esas resistencias como un campo de acción política de naturaleza colectiva, inscrita en los grandes temas de la ecología política o de una gramática política. Hay, de hecho, un aumento extremo de la conflictividad socioambiental y, más recientemente, en todas las extensiones de la Amazonia invadida por grupos de fuera que llegan con capital y poder, orientadas por la perspectiva colonial que puede producir desplazamientos de personas, proyectos, culturas y saberes, para ocupar sus territorios. En esa resistencia a la instalación de emprendimientos mineros en la Amazonia, muchas masacres ya ocurrieron; muertes anunciadas de campesinos e indígenas, prisiones y desposesión de la tierra y de los derechos.

En ese modelo de territorialidad excluyente, resaltando que no son apenas los megaproyectos, las empresas se instituyen en actores que llegan a controlar la producción en el territorio en el cual se instalan. La vida dentro de los territorios ocupados por empresas mineras e hidroeléctricas pasa a ser un territorio conflagrado y, por eso, nacen otros conflictos en cuanto al derecho de uso de la tierra y de los recursos. Esa conflictividad sobrepone las fronteras del capital a las fronteras de derechos, como los derechos de los pueblos indígenas, garantizados por la Constitución brasileña de 1988 y también por dispositivos legales internacionales.

En cuanto al mapa de conflictos en América Latina, en áreas de minería tenemos también números impresionantes que muestran la violación de derechos sociales y su consecuente indignación. El mapeo exhaustivo de los conflictos divulgado por la CEPAL y del que participan Chile, Argentina y Colombia muestra el aumento de los conflictos de minería. En 2012 fueron 162 conflictos en el área de minería, siendo 212 comunidades afectadas. En 2014 ese número aumentó a 198 conflictos, afectando 296 comunidades en los referidos países.

Los movimientos sociales que vienen luchando por la defensa de derechos sociales, étnicos y ambientales, están articulados en redes

mundiales para la defensa de los derechos. Ellos han manifestado las razones para controvertir esos emprendimientos, la naturaleza de las inversiones, los intereses en juego, los principales beneficiarios de los procesos de desterritorialización de poblaciones rurales, de territorios indígenas y afros; cabe señalar aún los desplazamiento forzados por las inundaciones o los cambios en la calidad de los recursos forestales y acuáticos, los obstáculos a las prácticas anteriores de movilidad por los ríos y, por eso, inviabilizando formas de trabajo de esas poblaciones. La contaminación puede ser identificada en varios aspectos: en la producción de gases y otros elementos químicos nocivos, en la filtración de sustancias contaminantes en los cursos de agua y en las tierras con agricultura, en la pérdida de peces y de la biodiversidad en general, entre otros. El concepto de “efectos derrame”, como señala Gudynas (2016), permite producir una alteración en la mirada, a partir de la observación de la complejidad que envuelve los impactos provocados por la gran minería en el territorio.

El discurso empresarial mantiene el eslogan del Brasil de los años 50: “somos una empresa de minería y no de desarrollo”. Sin embargo, los impactos sociales y ambientales de la actividad productiva y de su crecimiento han sido socializados. Innumerables empresas han respondido con la producción de servicios dudosos de preservación y han irrespetado, sistemáticamente, los condicionantes sociales y ambientales exigidos por ley. En documentos oficiales ellas han señalado que la sobrevivencia de los emprendimientos de minería exige la flexibilización de reglas ambientales y derechos sociales, en función de la crisis económica y del escenario mundial de competitividad.

Las comunidades que viven en las áreas de ríos y de bosque en la Amazonia, muestran en el cuerpo las señales de la destrucción – cuerpos marcados por heridas resultantes de la ingesta de minerales introducidos en la cadena alimentaria, sobre todo pescados; enfermedades respiratorias, dolencias derivadas del uso del agua y de la ingesta de frutos contaminados; desnutrición infantil; precarización de la vida en esos territorios. Por eso, es importante ver esos impactos, aparentemente “difusos”, en sus múltiples desdoblamientos. Es el caso emblemático observado en la tragedia de Mariana, en Minas Gerais, en 2015 (ZHOURY; BOLADOS; CASTRO, 2016); desastres que resultan en situaciones completamente imprevisibles,

como “derrame” (GUDYNAS, 2016) y la pertinencia de ese concepto desarrollado por Gudynas. Más recientemente, en febrero de 2018, hubo el desbordamiento de piscinas de desechos industriales de emprendimientos de bauxita y de aluminio, en el municipio de Barcarena, en el Estado de Pará, en la Amazonia, donde hace más de 30 años las comunidades se organizan y luchan contra la expansión de esos emprendimientos minerales sobre sus territorios. Diversas comunidades sufrieron más de dos desplazamientos forzados de su territorio; efectos siempre minimizados, desvalorizados, negados, en las narrativas de las empresas y del Estado, con el apoyo tácito de los grandes medios, que en Brasil están altamente comprometidos con la postura y las prácticas coloniales que atraviesan esos emprendimientos, toda vez que en el imaginario de segmentos de las elites nacionales la Amazonia debe ser una región pobre, vacía de saberes y competencias, y que el emprendimiento es el portador del progreso y del proceso civilizatorio. Esa mentalidad colonial es estructuralmente fuerte, impregnada en las capas sociales del país, define en gran parte la relación de poder entre regiones y torna “legítima” la apropiación de la tierra y de la vida – sociedades, cultura y naturaleza. Esa colonialidad incorporada y exteriorizada a través de prácticas autoritarias se torna un eje fundamental para entender el tránsito a los proyectos neoextractivistas y el saqueo intenso y continuo de los recursos naturales y de la vida organizada de áreas en la frontera del capital.

Muchos países en América Latina tienen una expresiva población viviendo en el campo y en pequeñas ciudades, con prácticas de agricultura familiar, pesca y recolección de una serie de productos creados en esa economía. El avance de la monocultura, sea con la producción de granos, de oleaginosas (el “dendê”), de plantaciones de eucalipto, significa también una extracción intensa y continua de recursos, de nutrientes del suelo hacia el agua y los lechos freáticos – por lo tanto, a nuestro modo de ver, se trata de procesos neoextractivistas y con la misma naturaleza de violencia sobre territorios ocupados por poblaciones tradicionales por la supresión de sus formas de vida, llevándolos a la marginalidad y a las periferias urbanas, violentas y con altos índices de desempleo. Eso ha ocurrido en Brasil, Colombia, Perú, Argentina, Chile, Paraguay y en muchos otros lugares de América Latina.

Conclusión

De los mega emprendimientos de minería que fueron iniciados en la Amazonia en la década de 1970, prácticamente todos poseían gran participación de presupuestos estatales brasileños, a través de la Companhia Vale do Rio Doce (CVRD). A lo largo de las décadas esos emprendimientos pasaron al sector privado, sobre todo a partir de la privatización de la empresa estatal Vale do Rio Doce. Concentradores de grandes espacios geográficos, los proyectos de minería, en general, son causadores de múltiples problemas provenientes de su instalación en territorios ya efectivamente ocupados por poblaciones tradicionales. Su carácter contaminante y las formas de expropiación, en el caso de esos proyectos, han producido un campo de conflicto y violencia de amplia complejidad. Eso se puede dar con la inmediata instalación del proyecto o con el pasar de los años, caracterizando un avance lento y gradual de las violencias asociadas a la minería. Veremos algunos de esos problemas continuar en algunos de los principales proyectos de minería que se instalaron en la Amazonia a partir de la década de 1970.

La expansión del capital sobre los diferentes biomas: de la selva, del cerrado, de la várzea y de los afluentes, los territorios de aguas, y las montañas. Al hablar de la dinámica de acumulación de capital (WALLERSTEIN, 2014), que en estos momentos toma una rapidez impresionante, Rosa Luxemburgo considera la doble dinámica capitalista – no solamente explotación del trabajo, sino también el saqueo de la naturaleza –, donde el avance sobre la frontera es cada vez mayor en el mundo capitalista. Pero el proceso de acumulación no se discute hoy, como si esa realidad fuese del pasado. Y, de hecho, desapareció, dando origen a otras narrativas sin sujetos y sin clases sociales, desplazando el conflicto, los movimientos insurgentes y la resistencia de sus lugares de clase. Un eje de narrativa que deja de lado la dinámica de acumulación y de la concentración del capital.

La trayectoria de los grandes proyectos del sector de minería, por lo tanto, ha sido marcada por una relación colonial sobre los territorios ocupados, presuponiendo autoridad y hegemonía. La postura de las empresas es de autoritarismo, produciendo frecuentemente

desterritorialización de grupos allí instalados. El monopolio de la riqueza natural se hace acompañar del monopolio de la violencia política y simbólica.

El debate que viene siendo construido desde el final del siglo XX con fuerte participación de los movimientos sociales propone la institucionalización de un pensar jurídico que parta de la premisa de la naturaleza como sujeto de derecho, y el Estado garantizador de ese derecho, tanto como de los derechos humanos. En síntesis, pensar una sociedad bajo una distinta modalidad de integración con la naturaleza, apostando en conceptos como “buen vivir”, como premisa de otro desarrollo. Tal perspectiva de la ecología política supone la institucionalización de una economía pos extractivista, sobre todo considerando el agotamiento de las reservas naturales y los crecientes eventos extremos vinculados a los procesos globales de cambio climático.

Bibliografía

- ACEVEDO Y CASTRO. Negros do Trombetas. Belém, CEJUP, 1992.
- ACOSTA, A. Extrativismo e neoextrativismo: Duas faces da mesma maldição In: Descolonizar o imaginário: Debates sobre o pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento, 2016. p. 46-85.
- GUDYNAS, E.; ACOSTA, A. La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa. Utopía y Praxis Latinoamericana, Año 16. n. 53 (Abril-Junio, 2011). P. 71– 83.
- ADORNO, T.; HORKHEIMER, M. A dialética do esclarecimento. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.
- AGAMBEN, G. Homo Sacer: Estado de Exceção II. Trad. Iraci D. Poleti, São Paulo: Boitempo, 2004.
- APPADURAI, A. Dimensões culturais da globalização: a modernidade sem peias. Tradução de Telma Costa. Lisboa: Editorial Teorema LDA, 2004.
- BANERJEE, S.B. Quem sustenta o desenvolvimento de quem? O desenvolvimento sustentável e a reinvenção da natureza. In:

- FERNANDES, M.; GUERRA, L. (Orgs.). *Contra-Discurso do Desenvolvimento Sustentável*. Belém: UNAMAZ, 2006.
- BEBBINGTON, A. (Ed.). *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas*. Lima, IEP y CEPES, 2007.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1999.
- CASTRO, Edna. Campo do desenvolvimento, racionalidade, ciência e poder. In: FERNANDES, Ana Cristina; LACERDA, Norma; PONTUAL, Virgínia. *Desenvolvimento, planejamento e governança: o debate contemporâneo*. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015, p. 225-246.
- CASTRO, E. Panamazônia Refém? Expansão da Fronteira, Megaprojetos de Infraestrutura e integração sulamericana da IIRSA. In: FRANCO, F. (Ed.). *Megaproyectos: la amazonia en la encrucijada*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia Sede Amazonia. Instituto Amazónico de Investigaciones – Imani, 2012a. P. 177-216. CASTRO, E. Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana. *Caderno CRH, UFBA*, v. 25, p. 45-62, 2012b.
- CASTRO, E. Políticas de Estado e atores sociais na Amazônia contemporânea. In: BOLLE, W.; CASTRO, E.; VEJMEKKA, M. (Orgs.). *Amazônia – Região Universal e Teatro do Mundo*. São Paulo; Belém: Globo, 2010. v. 1, p. 105-122.
- DETAQ – COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. EVENTO: Seminário REUNIÃO Nº: 0190/18 Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/textoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0190/18&nuQuarto=0&nuOrador=0&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=09:00&sgFaseSessao=&-Data=24/4/2018&txApelido=MEIO%20AMBIENTE%20E%20DESENVOLVIMENTO%20SUSTENT%20VEL&txFaseSessao=Semin%C3%A1rio&txTipoSessao=&dtHoraQuarto=09:00&txEtapa=>> Acesso em: 19/03/2020.

- ESCOBAR, A. El “postdesarrollo” como concepto y práctica social. In: MATO, D. (Coord.). Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2005, p. 17-31
- ESCOBAR, A. Actores, Redes e Novos Produtores de Conhecimento: os Movimentos Sociais e a Transição Paradigmática nas Ciências, In: B.S. Santos (Org.). Conhecimento Prudente para uma Vida Decente: Um Discurso Sobre as Ciências Revisitado. Porto: Afrontamento, 2003, p. 605-630.
- FERNANDES, F. A integração do negro na sociedade de classes. São Paulo, Edusp, 1965.
- GIDDENS, Anthony. As consequências da modernidade. 2ª ed. São Paulo: UNESP, 1991.
- GONDIM, N. A Invenção da Amazônia, Manaus. Série Memórias da Amazônia, Ed. Valer, 2ª Ed. 2007.
- GUDYNAS, E. La ecología política de la crisis global y los límites del capitalismo benévolo. Íconos, Revista de Ciencias Sociales, Quito, Flacso, n.36, p.53-67, 2010. GUDYNAS, E. Extractivismos en America del Sur: conceptos y sus efectos derrame. In: ZHOURY, A.; BOLADOS, P; CASTRO, E. (Orgs.). Mineração na América do Sul. Neoextrativismo e lutas territoriais. Belo Horizonte, Annablume, 2016. HARBEMAS, J. Teoria de la acción comunicativa. Racionalidad de la acción y racionalización social. Buenos Aires: Taurus, 1989.
- HARVEY, D. Roepke lecture in Economic Geography – crises, geographic disruptions and the uneven development of political responses. Economic Geography, v. 87, n. 1, p. 1-22, 2002.
- IANNI, O. Sociologia da Sociologia latino-americana. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.
- LANDER, E. (Org.). La Colonialidad del Saber: Eurocentrismo y Ciencias Sociales – perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: CLACSO, 2000a

- LANDER, E. Eurocentrism and Colonialism in Latin American Social Thought, *Nepantla: Views from South*, 1(3), 519-532. CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Sep. 2000b.
- LEFF, E. La ecología política en América Latina: un campo en construcción. *Brasilia. Revista Sociedade e Estado*, vol. 18, nº 1-2, p. 17-40, 2003.
- LÖWY, M. Ecosocialism: towards a new civilization. *Revista Novos Cadernos NAEA*, Belém, vol.13, nº 1, p. 245-254, 2010.
- MIGNOLO, W. Desobediência epistemológica. A opção descolonial e o significado de identidade em política. *Cadernos de Letras da UFF – Dossiê: Literatura, língua e identidade*, nº 34, p. 287-324, 2008.
- OLIVEIRA, F. de. *Elegia para uma (re)Região*. Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 1996.
- QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. (Coord.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais – perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: Clacso, 2005, p. 107.
- RIBEIRO, G. L. Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento. *Novos Estudos CEBRAP*, 80, mar., p. 109-125, 2008.
- RAMOS, A.G. *A redução sociológica*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1965.
- RIST, G. *Le development. Histoire d'une croyance occidentale*. Paris, Presses de Sciences Po, 2001.
- RIVERA, C.S. *Ch'ixinakax utxiwa. Una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*. Buenos Aires: Tinta Limón, 2010. 80 pp.
- SALAMA, P. *Chine - Brésil: je t'aime, moi non plus*. *Revista Novos cadernos NAEA*, Belém, vol. 19, nº 1, p. 9-25, 2016.
- SANTOS, B. de S. Para além do pensamento abissal: das linhas globais à ecologia dos saberes. In: SANTOS, B. de S.; MENESES, M.P.G. (Orgs.). *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Almedina; CES, 2009. P. 23-71.
- SVAMPA, Margarete. Extrativismo neodesenvolvimentista e movimentos sociais Um giro ecoterritorial rumo a novas alternativas? In: DILGE, G.; LANG, M.; PEREIRA FILHO, J. (Orgs.).

Descolonizar o imaginário: Debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. 2017, 2ª ed. P. 140-17.

WALLERSTEIN, Immanuel. Impensar las ciencias sociales: Límites de los paradigmas decimonónicos. Siglo XXI de España Editores, S.A, 2004.

ZHOURI, A.; VALENCIO, N. Formas de Matar, de morrer e de resistir. Límites da resolução negociada de conflitos ambientais. Belo Horizonte: editora da UFMG, 2014.

ZHOURY, A.; BOLADOS, P; CASTRO, E. (Orgs.). Mineração na América do Sul. Neoextrativismo e lutas territoriais. Belo Horizonte, Annablume, 2016.

61. Más allá de las denuncias y movilizaciones de los movimientos sociales hace casi 30 años, sobre todo por la pérdida de sus territorios y la calidad del agua de los ríos y afluentes, en febrero de 2018 hubo filtración de desechos de bauxita, con el fango rojo invadiendo y alterando completamente la calidad de los cursos de agua, tornando el agua no potable, desapareciendo los pescados y contaminando un área enorme de tierras inundables, pues se trata de un ecosistema de várzea, de inundación estacional.

62. La Ferrovía de Carajás atraviesa 830 km y es compuesta de 99 vagones con capacidad, cada uno, de transportar 80 toneladas de hierro, con una frecuencia de 2 convoyes al día.

63. Los acontecimientos políticos recientes en Brasil iluminan el entendimiento de lo que es, de hecho, Brasil. Ellos revelaron la dureza de las relaciones coloniales y raciales que atraviesan el tejido social y se actualizan; una derecha y extrema derecha que apostaron todas las fichas en el impeachment de la Presidente Dilma Rousseff para asentar en el poder los sectores más conservadores y comprometidos con el mercado, en un asalto rápido a la deconstrucción de derechos, del trabajo, de la pensión, de la pesquisa y la innovación tecnológica, una reducción severa del presupuesto para la educación y la salud públicas, liberalizando a economía e las instituciones, a favor de un movimiento en pro no solamente de la privatización de empresas y de activos públicos, mas también del agua, del suelo, del subsuelo - como se ha descubierto cada día en los acuerdos celebrados soterradamente. En el fondo, se puede observar que el neoextractivismo es una de las bases de las políticas del gobierno del Golpe y, entre los recursos naturales, el petróleo es el recurso de moda. Acuerdos coloniales subyacen a los decretos y medidas provisorias. Revela también la necesidad de más estudios sobre la mentalidad, las narrativas marcadas por una historia extractiva, del desperdicio, de la ignorancia del otro, que puede ser humano o no humano. Esa relación de alteridad

deformada, al negar al otro, la destrucción de la condición de sujeto, sujeto de derechos, es la base ontológica, a nuestro modo de ver, de la constitución del “brasileño o, por lo menos, de ciertas capas configuradas en el descarte del otro, en la inviabilidad del otro y, por tanto, objeto de la reflexión del pensamiento crítico.

64. En el sentido de la crítica formulada por Giddens (1991), Santos (2009) y Harvey (2002).

65. A partir de las experiencias colectivas organizadas en torno del movimiento ecológico de los años 1960 y siguientes, se observó la continua ampliación del análisis crítico sobre las consecuencias sociales y ambientales de los procesos industriales, considerando sobre todo las amenazas al medio ambiente. Nuevas creencias y utopías son inventadas en torno del desarrollo. Se observó la profusión de imágenes y términos que accionan simbólicamente las ideas de sustentabilidad, señalando utopías y creencias de nuestra época que, al mismo tiempo, positivizan la noción de desarrollo. Es esencial el entendimiento del sistema de creencias de una sociedad, actualizado en cada época.

66. Citamos, entre otros, Anibal Quijano, Gino Germani, Mauro Marinho, Guerreiro Ramos, Florestan Fernandes, Celso Furtado, Octavio Ianni, entre muchos otros, como muestra Lander (2000a, 2000b). En la misma dirección autores como Arturo Escobar (2003, 2005), Appadurai (2004), Banerjee (2006) y Santos (2009) entienden el discurso del desarrollo equivalente al de la construcción del otro en el discurso colonial.

67. Pensar en el tiempo presente y en la radicalidad de la teoría crítica ha sido la provocación de ciertos autores sobre lo que ha sido llamado de hipermodernidad, como se puede ver en Araújo (2014).

68. La economía mundo, conforme observamos en Wallerstein (2014) y Salama (2016).

69. El referido documento explicita que esos datos son referentes a: mineral de hierro y sus concentrados, excepto las piritas de hierro secadas al fuego (cenizas de piritas).

70. Como vimos, la minería es una actividad económica que atraviesa los países latinoamericanos. En América del Sur se conforma una gran región conocida como Panamazonia que atraviesa las fronteras de 9 países (Brasil, Bolivia, Ecuador, Colombia, Guyana, Surinam, Guyana Francesa, Perú, Venezuela).

71. En agosto de 2015 reunidos en Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais, en el seminario *Mineração na América Latina: Neoextrativismo e lutas territoriais* los participantes revisaron el sector extractivo mineral en América Latina, de los antiguos a los recientes emprendimientos, y cómo el sector es cada vez más regulado por la demanda de los mercados internacionales e impulsado por gobiernos de todo el continente, sean conservadores o progresistas, produciendo enormes impactos en la

vida social, en el ambiente y en los patrones de ocupación de la tierra y de su ancestralidad.

72. Los afroamericanos de Oriximiná y Cuminã ocupan nueve territorios étnicos en los márgenes de los ríos Trombetas, Erepecuru, Acapu y Cuminã, organizándose en más de 40 comunidades.

MÉXICO



**La cuestión regional en Méxi-
co: diagnóstico y propuestas
de estrategia**

Adolfo Sánchez Almanza⁷³

73. Investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México <asag@unam.mx>.

Introducción

En el marco de las relaciones entre la Sociedad y la Naturaleza, México ha experimentado varias etapas históricas en su desarrollo urbano y regional expresadas en modelos socioeconómicos y morfológicos, así como en la aplicación de varias políticas sociales, económicas, ambientales y de planeación del territorio. Los estudios del tema urbano regional han transitado por varios enfoques teóricos y metodológicos, sobre todo, desde la Geografía, la Sociología o el Urbanismo, aunque han predominado los realizados desde el pensamiento dominante de la Economía, a partir de los cuales se han explicado sus causas, condiciones, procesos y cambios, y se han sustentado las políticas aplicadas por los gobiernos mexicanos en esta materia.

El análisis de las regiones de México se realiza, en general, con dos enfoques metodológicos. El primero asume el territorio como un espacio contenedor sobre el cual se generan diagnósticos a partir de una perspectiva básicamente sectorial con el manejo de variables e indicadores e índices comparativos que caracterizan los problemas de desarrollo regional y sustentan el diseño de políticas públicas. En otro enfoque el territorio se considera una construcción social cuya base material es la superficie del planeta, el cual se transforma en la medida que cambian las relaciones entre los actores, por lo que es necesario analizar las interacciones que involucran a múltiples actores; a su vez, el análisis espacial se enfoca en las relaciones entre variables geo-referenciadas. En este sentido, es recomendable aplicar de manera articulada los enfoques territorial y espacial para realizar estudios orientados a identificar y caracterizar problemas regionales o subregionales, donde la unidad de análisis son los territorios, no solamente los sectores ni segmentos de población (MORALES & JIMÉNEZ, 2018).

A partir de los diagnósticos de distinto tipo se han aplicado políticas y se realizaron varias acciones, algunas fueron adecuadas y otras fracasaron para dar paso a los grandes retos actuales que se evidencian en las condiciones del territorio mexicano. En este contexto, se exponen brevemente en este capítulo algunos de los principales temas que caracterizan la cuestión regional de México, se contextualizan los estudios elaborados sobre sus regiones con diferentes perspectivas y se enumera un conjunto de propuestas de desarrollo regional para México.

Antecedentes históricos

El desarrollo regional de México como fenómeno multifactorial mantiene una raíz histórica. El territorio nacional cuenta con diferentes interacciones entre su naturaleza y las sociedades que lo han habitado en la época prehispánica, la Colonia, la Independencia, la Reforma y la fase moderna.

La Nueva España se organizó y desarrolló a partir de los asentamientos existentes hacia el año 1521, en particular, la desde entonces hegemónica ciudad de Teno-chtitlán (hoy Ciudad de México) como el posterior y principal centro de control administrativo durante la etapa colonial (1521-1810); complementado con otras ciudades cercanas a los recursos agrícolas como Guanajuato, Guadalajara y Puebla; los de minerales como San Luis Potosí, Pachuca, Zacatecas y Taxco; ciudades-puerto como Veracruz, Acapulco y Mazatlán funcionales a las exportaciones e importaciones; así como ciudades de vigilancia militar como las mismas Ciudad de México, Guadalajara o Mérida.

En el México independiente (1810-1900) el territorio continuó con una alta primacía en la región central del país, pero con menor control económico y político sobre algunos territorios lejanos, por lo que se perdieron la Alta California, Texas y Arizona, con su anexión a Estados Unidos de América (EUA).

En el periodo del gobierno de Porfirio Díaz (1876-1911) se inició el desarrollo urbano asociado a un mayor crecimiento económico y una incipiente industrialización impulsada por inversión extranjera dirigida, sobre todo, a la minería, la infraestructura ferroviaria y energética, lo que impulsó la integración del país y su conexión a los mercados internacionales disminuyendo las barreras físicas al comercio, y conformando el modelo primario exportador. En este proceso se fortalecieron otras ciudades como centros administrativos, comerciales e industriales entre los cuales destacan Monterrey, Toluca y Torreón (UNIKEL; RUIZ & GARZA, 1978).

La Revolución Mexicana (1910-1917) y el periodo posrevolucionario fueron etapas de inestabilidad política, social y económica. Fue hasta el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas (1934-1940), que se atendieron varias demandas sociales, entre las cuales destaca la Reforma Agraria que favoreció a muchos campesinos que se levantaron en armas con un importante reparto de tierras bajo la forma de la propiedad ejidal y con apoyos a la producción, lo que permitió mejorar sus condiciones de vida, aunque sin superar totalmente sus bajos ingresos. A pesar de los avances se mantuvieron las brechas económicas y sociales entre regiones. Las ciudades recibieron a migrantes rurales, desde hacendados que huían de los conflictos armados, como campesinos pobres que fundaron o hicieron crecer los barrios urbanos. La participación de las ciudades en el producto interno bruto nacional pasó del 42% en 1900, al 60% en 1940. Este proceso de concentración económica y demográfica urbana se produjo en el marco de profundas desigualdades sociales y regionales que marcaron el posterior desarrollo del país (MEYER, 2004).

Los modelos económicos y el desarrollo urbano regional en el Siglo XX

El actual desarrollo regional de México se asocia a la evolución de los modelos económicos aplicados en el país, los cuales corresponden a patrones de desarrollo urbano

y dinámicas propias de desigualdad territorial. A partir del Siglo XX, se pueden mencionar tres grandes modelos: a) el Modelo Primario Exportador y Post-revolucionario (1900-1940), con una urbanización lenta y predominio rural; b) el Modelo de Sustitución de Importaciones (1941-1984), de urbanización acelerada y preeminente en que se produjo convergencia condicional; y, c) el Modelo de Apertura Comercial (1985-2018), con urbanización madura y diversificada, mismo que en la primera mitad presentó divergencia y en la segunda convergencia condicional débil (Cuadro 1).

Cuadro 1. Modelos económicos y urbanos de México

Modelo económico					Dinámica económica espacial		Desarrollo urbano
Largo plazo	Plazo intermedio	Periodo	Características	TCPA PIB por habitante	Periodo	Fase	Nombre
Modelo Primario Exportador y Post-Revolución (1900-1940)	Consolidación de grandes cambios institucionales	1919-1940	Economía inestable	0,28	sin dato	sin dato	Urbanización lenta y predominio de lo rural
Modelo de Sustitución de Importaciones (1941-1982)	Despegue económico	1941-1952	Economía proteccionista. Alto crecimiento. Crisis de la deuda (1982).	3,11	1940-1982	Convergencia condicional	Urbanización acelerada y preeminente. Aumento de la migración campo-ciudad
	Desarrollo estabilizador	1953-1970		3,45			
	Gasto petrolero	1971-1982		3,30			
Modelo económico					Dinámica económica espacial		Desarrollo urbano
Modelo de Apertura Comercial	Ajuste macroeconómico.	1983-1994	Economía estancada y estable con	0,56	1983-2000	Divergencia condicional	Urbanización madura y diversificación.

(Neoliberal) (1983-2018)	Inicio de la apertura comercial (GATT 1984 y TLCAN 1994). Asimetrías.		control de inflación. Aumento de exportaciones e importaciones. Caída de la Bolsa de Valores (1987). Crisis bancaria (1994). Crisis financiera global (2009).			Mayor integración territorial México EUA. Metropolización- Megalopolización. Desplazamiento del sistema de ciudades del centro hacia el norte. Aumento en las brechas de desarrollo regional. Rezago del Sur Sureste
	Profundización del cambio estructural	1995-2000		4,04		
	Parálisis legislativa, vulnerabilidad global y bajo crecimiento.	2001-2012		1,04	2001-2018	Convergencia condicional débil
	Crecimiento económico bajo. Pacto por México	2013-2018	Reformas estructurales con mayor apertura y privatización	1,05		

Fuente: Elaboración propia con base en: Solís (2014); Villareal (2012); ONU-Hábitat, Sedesol (2011); Mendoza (2012).

El cambio del modelo de desarrollo orientado al mercado interno con la industrialización por sustitución de importaciones hacia otro abierto al exterior en la década de los ochenta, fue un fenómeno presente en casi todos los países de América Latina de manera asociada a los dictados del Consenso de Washington.

El desarrollo regional y la convergencia

En este contexto histórico, se ha analizado la desigualdad entre las regiones de los países. Una corriente teórica de raíz neoclásica es la tesis de convergencia, es decir, que

las economías tienden hacia un estado estacionario en equilibrio con crecimiento positivo. En la convergencia absoluta las regiones tienden hacia el mismo estado estacionario en homogeneidad, bajo el supuesto de que el producto interno bruto por habitante inicial de los territorios más pobres tiende a crecer a tasas superiores que el reportado en regiones donde el valor es mayor o que son ricos, de tal manera que las regiones más atrasadas se acercarán a la economía líder. En la convergencia condicional la tendencia es hacia diferentes estados estacionarios con parámetros propios de cada región (SOLOW, 1956; BARRO & SALA-i-MARTIN, 1991).

En México existen algunos hallazgos en estudios realizados en esta línea. En el caso de la convergencia regional de escala estatal hay coincidencia en que antes de 1985 las evidencias revelan convergencia beta y sigma entre las entidades federativas del país. Después de este año se confirma una tendencia a la no convergencia, se observa convergencia heterogénea tipo club de las economías más prósperas y dinámicas hacia la economía líder que ha sido la Ciudad de México (MENDOZA; DÍAZ & SÁNCHEZ, 2009). En la última fase se presenta convergencia condicional confirmando la hipótesis de que el equilibrio de largo plazo de cada entidad federativa es diferente, y no necesariamente alcanzarán a las líderes (MENDOZA, 2012).

En una escala menor, y ante la mayor integración territorial se han comparado los condados de los Estados Unidos de América (EUA) y los municipios de México. Entre los años 1989-1999, se confirma que no hay convergencia en el producto manufacturero per cápita entre ambos países. En México la productividad municipal es desigual, y asimismo, las brechas del país respecto a EUA se incrementaron (CERMEÑO; MAYER & MARTÍNEZ, 2009).

Las trayectorias económicas divergentes son una causa de la persistencia de las desigualdades territoriales de México. Estas se profundizaron a partir de la apertura comercial derivada de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual provocó un cambio estructural en las economías regionales del país. Las entidades federativas ganadoras por la apertura comercial y las reformas estructurales después de 1985, fueron las que contaban con más y mejor infraestructura de telecomunicaciones y transportes, tenían grandes empresas operando, así como capital humano con mayor nivel educativo, y conformaron un cluster o club de regiones. Este cambio de modelo se les impuso a los estados que carecían de estos factores productivos y que estaban en proceso de convergencia en el modelo cerrado, por ello, después de la liberación económica reportaron un proceso de divergencia con un crecimiento más lento y diferenciado, por lo que difícilmente crecerán de manera más dinámica para equilibrar el ingreso promedio por habitante (CHIQUIAR, 2005).

Un grupo de estados crecieron de manera más integrada a la economía norteamericana, especialmente los localizados en el corredor que va desde la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) hacia Texas y que se extiende por la Costa Este de EUA que ha crecido más rápido. Este proceso se corresponde con el hecho de que, al dividir en dos el territorio de este último país de norte a sur, en su Costa Este se

generó el 69% del total del PIB real acumulado entre 2010 y 2014, y su lado Oeste aportó el 31% (BEA, 2015).

En consecuencia, ante las fuerzas de atracción con una mayor demanda y sectores económicos dinámicos, los territorios mexicanos localizados hacia el oriente y el Golfo de México se encadenaron y se desarrollaron más rápidamente en el marco del TLCAN. Los impactos urbano regionales de este Tratado han sido heterogéneos. Algunos estados son ganadores, donde la industrialización fue más rápida, recibieron inversión extranjera directa, con gobiernos que instrumentaron incentivos para atraer empresas transnacionales y que aprovecharon las ventajas de localización, infraestructura, equipamiento, capital humano, productividad laboral, entre otras; en este sentido, se explican también sus esfuerzos para reducir costos, buscar mercados cercanos, aprovechar innovaciones tecnológicas y una débil regulación, con lo cual revalorizan su capital. En el otro extremo se ubican regiones excluidas del modelo exportador con indicadores socioeconómicos por debajo de los promedios del país.

Este proceso conforma una economía dual en el territorio mexicano, por lo que la cuestión regional mantiene el reto de promover una mayor igualdad socioeconómica frente a la polarización que se profundizó con la implantación del modelo de apertura comercial, con estados ganadores y perdedores, con atención especial al Sur Sureste y zonas que presentan mayores niveles de rezago en pobreza y marginación respecto a los promedios nacionales.

La nueva ruralidad

El medio rural mexicano es muy heterogéneo y polarizado en términos productivos, en él viven todavía alrededor de 23 millones de personas en localidades menores de 2500 habitantes, aunque viene decreciendo de manera constante, y el 73% de ellos permanecen en condiciones de pobreza, sobre todo dentro del sector de muy pequeños minifundistas, ejidales y propietarios. En el campo mexicano se cultivan poco más de 22 millones de hectáreas de un máximo potencial de 31.5 millones; en temporal se cultivan 16 millones de hectáreas y 6 millones bajo riego. El desempeño global del sector, como el resto de la economía, ha sido de un escaso dinamismo y la agricultura contribuye apenas con el 3% del producto nacional (si bien el sector agroalimentario en su conjunto contribuye con más del 8%). El maíz, las hortalizas, el sector pecuario y la avicultura, han tenido un desarrollo importante en años recientes y se localizan en regiones especializadas.

El cambio hacia un modelo económico más abierto en México tuvo efectos duales en el campo mexicano. El primero, fue abrir y facilitar las interacciones comerciales de algunas regiones con agricultura empresarial del Norte y el Centro del país hacia los mercados globales, sobre todo, el norteamericano con el cual ya existía una relación significativa. Este modelo benefició a algunos estados norteros como Sinaloa, Sonora,

Baja California, Tamaulipas, y a otros como Jalisco, Guanajuato, Michoacán, Estado de México con mayor grado de productividad y especialización de su sector primario. El segundo, fue la exclusión de la economía campesina tradicional orientada al mercado interno y con menor rentabilidad comercial, sobre todo, en los estados localizados en el Centro y el Sur Sureste del territorio nacional, como Oaxaca, Guerrero y Chiapas donde, a su vez, se encuentran los mayores rezagos sociales.

Entre estos dos modelos existen conexiones e intercambios territoriales, por ejemplo, en el mercado laboral con la migración interna temporal de jornaleros agrícolas del sur al norte del país, como se produce de Oaxaca y Guerrero hacia Sinaloa. A estos flujos se agrega la migración internacional, sobre todo, hacia los EUA y recientemente a Canadá, lo que significa remesas para las familias y los lugares de origen, las cuales en México ya alcanzan alrededor de 35 mil millones de dólares al año, que son divisas destinadas, principalmente, al consumo y mitigan las condiciones de pobreza de los hogares, al mismo tiempo que reducen los conflictos y la presión para los gobiernos en materia de cumplimiento de derechos sociales en las regiones más pobres, aunque también ha aumentado su importancia en zonas urbanas.

Estas formas de interacción socioespacial explican nuevos fenómenos que han desvanecido la noción dicotómica de campociudad para dar paso a otras formas de continuum urbano-rural, como la rururbanización con la ocupación de espacios rurales por población urbana, o el periurbano difuso y aún lejano con asentamientos humanos creados alrededor de las ciudades donde viven familias que trabajan en actividades no agrícolas (servicios domésticos, construcción, comercio, etc.). El 85% de la población mexicana vive a menos de una hora de alguna ciudad, ya sea pequeña o de otro tamaño.

Algunas regiones rurales también se han industrializado con la llegada de inversión extranjera directa en plantas maquiladoras, ensambladoras o agroindustriales, localizadas en ciudades pequeñas o pueblos con suelo barato, aún de propiedad social, cercanos a mano de obra barata, en corredores de comunicación rápida, tal como se observa, sobre todo, en El Bajío mexicano muy conectado hacia EUA.

Estos procesos han generado la “nueva ruralidad” resultante de los impactos de la globalización neoliberal con varios fenómenos. Entre estos destaca la creciente diversificación de las actividades económicas rurales, la mayor importancia del empleo y el ingreso no agrícolas en la reproducción social de los campesinos y los trabajadores del campo, los cuales son cada vez más multifuncionales y están vinculados a los mercados urbanos, aunque bajo formas de flexibilidad, con un aumento en la feminización de la mano de obra, ausencia de seguridad social o precarización laboral. Asimismo, se han generado nuevas demandas que sustentan políticas como las de derechos humanos y sociales, entre los cuales destacan: reducir la desigualdad socioeconómica y regional, acabar con la pobreza, lograr la equidad de género, revalorar la cultura, fortalecer la propiedad social (ejidal y comunal), apoyar la organización y la participación social, recuperar la agricultura campesina con un enfoque de soberanía alimentaria, promover la sustentabilidad ambiental y remunerar los servicios ambientales que prestan los

campesinos considerando que en el medio rural se encuentra la gran biodiversidad de México, los bosques, selvas, manglares y otros delicados biomas que representan una gran riqueza regional, entre otras (KAY, 2009; SCHEJTMAN & BERDEGUÉ, 2004; LUISELLI, 2018).

En este tema se manifiesta uno de los mayores retos para el desarrollo regional del país, ya que los diagnósticos indican que el nivel de bienestar más bajo de la población mexicana se localiza en los espacios rurales, en más 190 mil localidades dispersas de difícil acceso, con carencias de infraestructura y equipamiento, en condiciones de mayor pobreza y marginación, sobre todo, en donde predomina la población indígena.

La medición multidimensional de la pobreza entre 2008 y 2018 indica que el número de personas en situación de pobreza pasó de 49.5 a 52.4 millones de personas, aunque el porcentaje bajó de 44.4% a 41.9 por ciento. El número de personas en situación de pobreza extrema se redujo de 12.3 a 9.3 millones de personas, es decir, el porcentaje disminuyó de 11.0% a 7.4 por ciento. Aunque se observa una mejoría en los indicadores de carencias sociales a nivel nacional y en la mayoría de las entidades federativas, el mayor reto de pobreza se encuentra en estados del Sur Sureste: Chiapas (76.4%), Guerrero (66.5%), Oaxaca (66.4%) y Veracruz (61.8%).

La pobreza en zonas rurales es de 55.3% y en las zonas urbanas representa el 37.6%, lo cual ilustra claramente las diferencias entre ambos espacios. A su vez, en la población hablante de lengua indígena el porcentaje de pobreza alcanza 74.9%, mientras que, entre la no hablante, es de 39.4 por ciento. En este sentido, los principales retos de política pública se concentran en aumentar el ingreso familiar y ampliar la cobertura de la seguridad social con, necesariamente, un enfoque territorial para abatir las desigualdades regionales con atención especial a la población de mujeres y niños indígenas residentes en zonas rurales (CONEVAL, 2019).

Los anteriores aspectos económicos y sociales se manifiestan en forma heterogénea en las diferentes regiones del país. Al respecto existen múltiples regionalizaciones, entre las cuales se expone una de ellas.

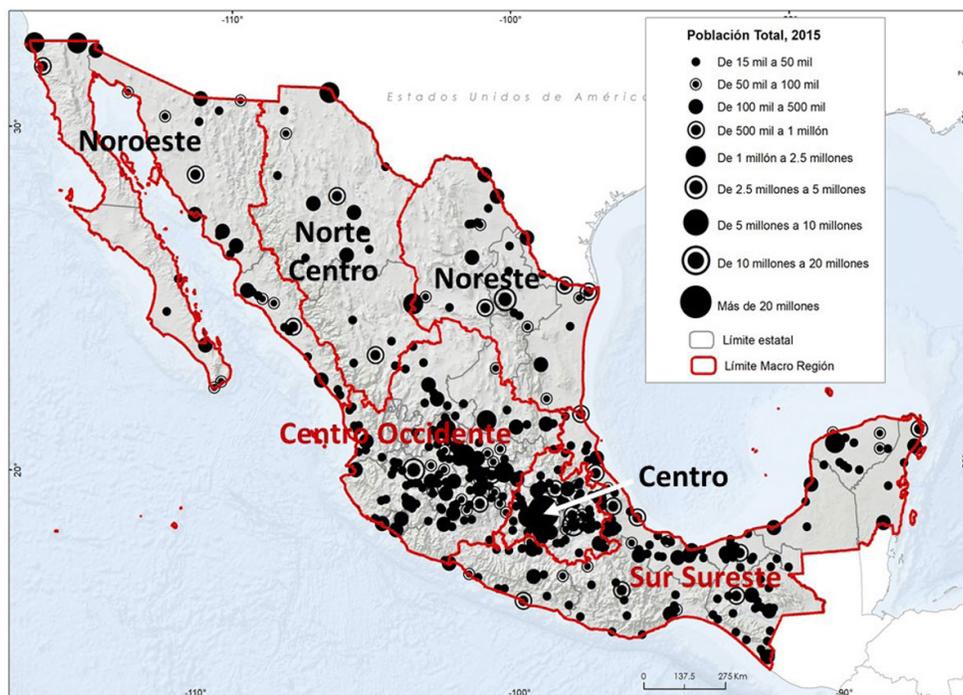
Los modelos territoriales y las grandes regiones de México

La cuestión regional de México incluye varias escalas territoriales incluidas en el Sistema Nacional Territorial, y cada una de ellas cuenta con sus propias características y retos. Una primera escala corresponde a las macro-regiones del país definidas de manera funcional a partir de un modelo de interacción espacial de tipo gravitacional (SÁNCHEZ, 2016)⁷⁴.

La delimitación funcional, a su vez, se aproxima a los límites político administrativos estatales en función criterios programáticos y presupuestales. En México coexisten cuatro grandes modelos territoriales de acuerdo con el diagnóstico de su estructura y funcionamiento, y a partir de ellos se definen seis macro-regiones: Noroeste, Norte

Centro, Noreste, Centro Occidente, Centro y Sur Sureste. Cada macro-región posee características, recursos y potencial de desarrollo específicos, de manera que, si bien existen temas generales para la agenda regional del país, hay otros que son pertinentes para cada escala territorial como se expone a continuación (Mapa 1).

Mapa 1: México. Macro-regiones y Sistema urbano nacional por rango de tamaño, 2015.



Fuente: elaborado por Araceli Ruiz.

El modelo primático en la megalópolis del Centro

Este modelo es dominante con la ZMVM como el núcleo del Sistema urbano nacional, con una elevada concentración por su gran fuerza gravitacional demográfica, política y económica; y aunque hay una tendencia a la reducción de su primacía, ejerce una gran influencia en todo el país y hacia lugares próximos, sobre todo, en el ámbito de la macro-región del Centro que incluye un amplio número de ciudades y espacios rurales con la Ciudad de México y los estados de México, Morelos, Hidalgo, Puebla y Tlaxcala; asimismo, mantiene su influencia sobre Veracruz, Guerrero y Oaxaca, aunque estos estados poseen características socioeconómicas y geográficas distintas respecto al Altiplano.

En la macro-región del Centro de México se encuentra el modelo primático en su máxima expresión, contiene la megalópolis, concepto que se refiere a un fenómeno de

alta complejidad, con regiones integradas por redes de zonas metropolitanas, ciudades de tamaño medio y pequeño que establecen un conjunto de interacciones, como los movimientos cotidianos pendulares, la descentralización física, una amplia suburbanización y la expansión de espacios urbanos o de sus áreas de influencia (AGUILAR, 2002).

En esta megalópolis el crecimiento es concéntrico, continuo o discontinuo, con el núcleo de la Ciudad de México como referencia de los municipios a determinada distancia; asimismo, es polinuclear a mayor distancia donde se configuran aglomeraciones demográficas con distintos nodos o zonas metropolitanas.

En ella se identifican dos grandes categorías de referencia asociadas al proceso de urbanización: la primera, es la urbanización extensiva y la segunda se relaciona con el territorio político-administrativo que contiene ese crecimiento predominantemente urbano; la primera categoría es urbana y la segunda regional.

La macro-región Centro de México cuenta con una población de más de 40 millones de habitantes, una superficie aproximada de 98 mil kilómetros cuadrados y cinco estados de la República Mexicana, donde se produce la tercera parte del producto nacional. En este espacio se encuentra la ZMVM con casi 22 millones de habitantes, que se vincula con las ciudades capitales ubicadas en un radio aproximado de 100 kilómetros de distancia, principalmente, Toluca, Cuernavaca, Pachuca, Puebla y Tlaxcala; mantiene un gran peso gravitacional en todo el territorio nacional y es referencia entre las ciudades globales.

Este sistema complejo representa un gran reto para la cuestión regional en aspectos de gobernanza, equidad, habitabilidad y sustentabilidad, asimismo, es muy importante la forma en que se desarrolle su proceso de planeación, con información pertinente, que se cuente con instrumentos y recursos adecuados para su instrumentación y con la participación de la sociedad.⁷⁵

El modelo de red en el Centro Occidente

En este patrón se articulan varios nodos urbanos integrados en forma de red aprovechando, por un lado, el sistema de ciudades desarrollado desde dos siglos antes y, por otro, con algunas zonas metropolitanas que han crecido recientemente impulsadas por flujos económicos y demográficos que se han intensificado de manera asociada a las cadenas globales de valor generadas por el TLCAN. En este caso destaca el Centro Occidente, en particular, lo que se denomina de manera convencional El Bajío, mismo que se extiende desde Querétaro hasta Aguascalientes, incluyendo el eje de Celaya, Irapuato, León, Silao, Lagos de Moreno, con derivaciones hacia Guadalajara y San Luis Potosí. Son regiones ganadoras que crecieron vinculadas a las cadenas de producción internacional y que reciben inversión extranjera directa, sobre todo, en las industrias

automotriz, aeronáutica, electrónica o farmacéutica y que estimulan la demanda en empleo, bienes y servicios.

El análisis de su estructura y funcionamiento a partir de un Modelo Gravitacional aplicado a sus zonas metropolitanas indica que existe una alta concentración de flujos de pasajeros y de carga con la zona metropolitana de Guadalajara que funciona como líder en la macro-región, donde es la de mayor rango jerárquico. Esta metrópoli polariza las actividades económicas en casi todos los sectores y también en la mayoría de los índices de localización que la definen como de igual o mayor especialización que a nivel nacional. No obstante, existen otras ciudades de rango menor que son relevantes por el conjunto de interacciones que establecen entre ellas, localizadas a lo largo de un eje troncal que va desde Querétaro hasta Aguascalientes y San Luis Potosí.⁷⁶

En esta macro-región es importante mantener sus ventajas de localización, articulación territorial e integración positiva en las cadenas productivas de sectores económicos dinámicos, aunque también se requiere prever los efectos negativos derivados de su vulnerabilidad ante impactos internacionales como las políticas neo-proteccionistas asociadas a un modelo orientado a las exportaciones que predomina en esta región; asimismo, se requiere un crecimiento más ordenado y sustentable para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

El modelo transfronterizo en tres corredores verticales

Esta gran región se integra con nueve entidades federativas, los seis estados limítrofes con EUA, más Baja California Sur, Sinaloa y Durango, que mantienen interacciones significativas con las primeras y hacia el territorio norteamericano. En algunas ciudades de la franja norteña del país se observa el patrón transfronterizo, con el antecedente del modelo maquilador, que fue una base para el crecimiento de los vínculos de intercambio en la etapa económica de apertura comercial con la firma del TLCAN, con el cual se intensificaron los flujos de personas, mercancías y servicios entre México y EUA.

Las exportaciones de México a Canadá y EUA, entre 1994 y 2016, crecieron del 16% al 30%; en términos de valor se multiplicaron por seis veces; y, entre los principales bienes exportados se encuentran aparatos eléctricos, equipo de cómputo, auto-partes, automóviles, aparatos de precisión, productos metálicos, alimenticios, químicos, joyas, cemento, papel, cuero y calzado y madera. Del total de las exportaciones manufactureras, nueve entidades federativas aportaron el 75% del total nacional, de las cuales seis se encuentran en la frontera norte y contribuyeron con el 57%, mientras que tres entidades del centro occidente aportaron otro 15 por ciento.

En este proceso de intensificación de los intercambios comerciales se consolidaron ciudades gemelas en la frontera a partir de las cuales se articulan tres grandes corredores verticales norte-sur del territorio nacional con nodos como: Tijuana y Mexicali en el oeste vinculados con Los Ángeles (19 millones de habitantes), San Diego y Calexico en

California; Ciudad Juárez en el centro altamente integrada con El Paso y Albuquerque en Texas; y Reynosa, Nuevo Laredo, Matamoros y Piedras Negras en el este y que se conectan con San Antonio, Houston y Dallas también de Texas. En la frontera existe un sistema de ciudades ubicadas a lo largo de la línea internacional formado por quince pares de ciudades binacionales, también llamadas “ciudades hermanas” o “ciudades gemelas”.

El TLCAN fortaleció la integración económica regional entre México y EUA, con nuevas plataformas manufactureras de producción-exportación y la conformación de cadenas de valor que se reforzaron con redes de transporte para el comercio transfronterizo. Entre los cambios más importantes en la estructuración del territorio nacional se encuentra el tránsito de un modelo preeminente, con alta concentración de la actividad económica en la ZMVM y la región centro del país, hacia otro de tipo policéntrico, con desconcentración económica-demográfica y especialización manufacturera, lo cual se refleja en centros urbanos de mayor jerarquía; así como la configuración de corredores económicos y nodos que se desarrollan como nuevos espacios de aglomeración y ejes de crecimiento para articular ciudades organizadas en red, en regiones integradas a los circuitos de una economía más abierta y globalizada.

La integración transfronteriza en lo internacional, sin embargo, presenta una débil integración horizontal entre los tres corredores verticales del país, lo cual dificulta la conectividad interior y donde cada uno cuenta con un potencial propio que puede favorecer el desarrollo regional al interior del país.

La macro-región Noreste incluye los estados de Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila, con un fuerte liderazgo de la zona metropolitana de Monterrey que cuenta con una elevada atracción gravitacional y que se articula con el corredor industrial hacia Saltillo. La macro-región Norte Centro incluye a los estados de Chihuahua y Durango y sus capitales se conectan con otras ciudades, principalmente, hacia Ciudad Juárez y la zona metropolitana de Torreón. El corredor del poniente incluye un grupo de ciudades que articulan la macro-región Noroeste y que se conectan desde Guadalajara pasando por ciudades como Tepic, Mazatlán, Culiacán, Los Mochis, Hermosillo y Tijuana, las cuales conforman un sistema lineal de ciudades que funcionan como centros industriales y de servicios proveedores de ciudades de menor tamaño y cercanas a zonas rurales con vocación agroindustrial, agrícola o turística.

Estos tres corredores establecen interacciones entre sus ciudades y áreas de influencia a partir de intensos flujos de personas y mercancías que se movilizan de manera vertical, sobre todo, por medio del sistema carretero nacional y aéreo en sentido transfronterizo. Entre los retos de desarrollo de estas regiones se encuentra la necesidad de lograr su integración transversal, con una mayor conectividad dentro del territorio mexicano, lo cual se complica sobre todo por las condiciones topográficas debido a la existencia de sierras, desiertos o largas distancias que implican costosas obras de ingeniería de comunicaciones y transportes, pero que son indispensables para reducir la dependencia

económica del país respecto a EUA y favorecer el desarrollo del mercado interno con la mayor integración de sus regiones.

Entre las causas que explican el papel de este tipo de regiones de México en las estrategias de relocalización de las firmas estadounidenses y su inclusión en las cadenas de valor transnacionales se encuentran: a) los factores de localización por la proximidad a la frontera con EUA que reduce los costos de operación para las empresas; b) los encadenamientos intersectoriales que permiten establecer complementariedad y sinergia en procesos productivos entre subcontratistas y proveedores en logística, almacenaje y distribución lo cual facilita la formación de clusters manufactureros; c) la existencia de nodos de concentración y redistribución de mercancías como puertos fronterizos y marítimos, y redes multimodales de transporte para la movilización de mercancías; d) mercados laborales que permiten el abaratamiento de costos de producción por salarios bajos y recursos humanos calificados, lo cual aumenta la competitividad empresarial; y, e) el acceso a suelo, equipamiento, infraestructura, servicios básicos y especializados (agua, electricidad, servicios al productor, etc.) que proveen con subsidios los centros urbanos en parques, corredores o distritos industriales y que constituyen externalidades positivas.⁷⁷

El modelo disperso en el Sur Sureste

Esta es una macro-región que cuenta con subregiones: el Este integrada con Veracruz y Tabasco, el Sur con Guerrero, Oaxaca y Chiapas, y la Península con Campeche, Yucatán y Quintana Roo. En general, es un modelo con ciudades tipo enclave pero con débil integración del territorio que se observa en casi todo el Sur-Sureste con algunos nodos de jerarquía funcional media como Cancún, Mérida, Campeche, Villahermosa y Tuxtla Gutiérrez, con una fuerza gravitacional más baja, con carencias de infraestructura de comunicaciones terrestres para localidades aisladas y dispersas de difícil acceso, lo cual reduce su capacidad para proporcionar servicios a un elevado número de asentamientos rurales en condiciones de mayor rezago social y con fuerte presencia indígena, si bien cuenta con importantes recursos naturales y vínculos hacia Centroamérica.

En el Sur-Sureste se presentan varios indicadores de rezago como se reporta en varios estudios convencionales. La población cuenta con bajos niveles educativos comparados con el resto del país, particularmente en Chiapas, Guerrero y Oaxaca, que ocupan los tres primeros lugares de analfabetismo; existe una menor conectividad de los centros urbanos hacia el centro del país y la frontera norte lo que dificulta el cambio estructural regional hacia actividades de mayor valor agregado; los estados del sur tienen un PIB per cápita cercano a la mitad de la media nacional, mientras que en otros como los petroleros Campeche y Tabasco ha sido superior, o bien, en el caso de Quintana Roo de éxito turístico en la Riviera Maya, lo que indica una gran heterogeneidad económica en la gran región.

La dispersión de los asentamientos humanos es una característica general en el Sur Sureste, aunque diferenciada de acuerdo con la escala espacial y donde las localidades pequeñas coexisten con economías de urbanización, como se observa en Chiapas, con ciudades articuladoras como Tuxtla Gutiérrez, Tapachula, San Cristóbal de Las Casas y Comitán, pero con altos niveles en los indicadores de marginación y pobreza en sus áreas de influencia, no obstante, cuentan con factores favorables para su desarrollo como el crecimiento de empresas de productos orgánicos y artesanales asociados a actividades primarias y de servicios.⁷⁸

En general, las macro-regiones de México se delimitan a partir de sus características de estructura y funcionamiento, asociados a sus límites político administrativos estatales, y presentan una gran heterogeneidad en sus variables e indicadores sociales, económicos, ambientales y en sus modelos físico espaciales y morfológicos, lo cual implica que enfrentan diferentes retos correspondientes a su realidad específica, pero también que cuentan con una gran riqueza y potencial para su respectivo desarrollo.

El Sistema Urbano de México

El Sistema urbano nacional se ha definido oficialmente distinguiendo tres tipos de ciudad:

- a. Centros urbanos en primera etapa de formación, con 15 mil o más habitantes, que no reúnen características de conurbación o zona metropolitana;
- b. Conurbaciones, que representan la expansión del área de los centros urbanos hasta que absorben a otro centro urbano o alguna localidad de menor tamaño, se distinguen por la continuidad física entre dos o más localidades geoestadísticas o centros urbanos, constituyendo una sola unidad urbana de por lo menos 15 mil habitantes; y,
- c. Zonas metropolitanas, que resultan del crecimiento de las conurbaciones y que agrupan municipios completos que comparten una ciudad central, así como municipios exteriores incluidos con criterios de integración funcional, carácter urbano, distancia, planeación y política urbana. Asimismo, se incluyen las zonas metropolitanas consideradas fundamentales para el desarrollo nacional con dos criterios categóricos: ciudades capitales de todas las entidades federativas, aunque no rebasen el espacio físico de su municipio de origen y centros urbanos de las zonas metropolitanas transfronterizas y costeras mayores a 250 mil habitantes. El total son 74 zonas metropolitanas que incluyen 417 demarcaciones y municipios del país (CONAPO; INEGI & SEDATU, 2018).

El sistema urbano ha evolucionado al pasar de 31 ciudades en el año 1900 a 386 en el año 2015, de manera asociada al crecimiento de la población nacional de 13.5 a casi 120 millones de habitantes, así como de la población residente en centros urbanos que creció de 1.4 a 88.6 millones de personas, es decir, que pasó de representar el 10.48% al 73.94%, entre esos años en el marco de un veloz y constante proceso de urbanización y recientemente de metropolización, mientras que la población no urbana (residente en

localidades con menos de 15 mil habitantes) apenas creció de 12.1 a 31.2 millones de habitantes y redujo su participación relativa de 89.52% a 26.06% de la población nacional (cuadro 2).

Cuadro 2. México. Ciudades y población, 1900-2015. Miles de habitantes.

Concepto	1900	1921	1940	1960	1980	2000	2015
Número de ciudades (+15 mil habs.) a/	31	33	53	110	200	324	386
Población nacional	13.545	14.335	19.654	34.923	66.847	97.483	119.938
Población urbana	1.419	2.007	3.876	12.957	36.334	69.350	88.684
Población no urbana	12.126	12.328	15.777	21.966	30.513	28.133	31.255
Promedio habitantes/ciudad	45,8	60,8	73,1	117,8	181,7	214,0	229,8

Fuente: INEGI, Población censal, Censos y Encuesta Intercensal de 2015. a/ Se incluyen zonas metropolitanas y localidades.

Esta evolución de las ciudades del país ilustra el cambio de un país eminentemente rural a otro de metropolización madura en la globalización con problemas históricos y emergentes que requiere avanzar hacia un territorio más ordenado, más desarrollado y mejor estructurado con mayor equilibrio, o bien, con menor desigualdad urbano regional y formas de gobernanza eficaces y eficientes.

Propuestas de estrategia de desarrollo regional

La cuestión regional de México incluye un amplio diagnóstico de procesos y fenómenos históricos, sociales, culturales, económicos y políticos, que se han combinado con factores naturales, geográficos y ambientales. Entre ellos se mencionan solamente algunos considerados relevantes que sustentan un conjunto de propuestas a manera de una agenda con grandes temas estratégicos a considerar para el desarrollo regional de México:

- Reducir las desigualdades sociales y elevar la calidad de vida con justicia socioespacial;
- Garantizar los derechos a la alimentación, salud, educación y vivienda;
- Promover modelos de desarrollo endógeno y local en todas las regiones;
- Impulsar la convergencia económica regional con derramas positivas;
- Reducir las brechas del modelo económico dual en el territorio;
- Aumentar producción intensiva agrícola, la superficie bajo cultivo y el acceso al riego;
- Conservar las ganancias por la integración regional en cadenas globales de valor;

- Aprovechar los tratados comerciales internacionales para el desarrollo regional;
- Mantener la sustentabilidad ambiental y contribuir a enfrentar el cambio climático;
- Aplicar formas de gobernanza territorial con coordinación para el desarrollo;
- Cuidar los usos de suelo, la biodiversidad y las áreas naturales protegidas;
- Hacer un uso racional de los recursos naturales como el agua;
- Impulsar formas de generación de energía con recursos renovables;
- Integrar las macro-regiones del país con mayor equilibrio;
- Promover la autosuficiencia de los sistemas urbano rurales;
- Reforzar el modelo de ciudades en red y policéntrico;
- Fortalecer el sistema nacional e intermodal de comunicaciones y transportes;
- Desarrollar el Sur Sureste de manera prioritaria;
- Regular el crecimiento de la megalópolis del Centro del país;
- Consolidar la red de ciudades del Centro Occidente;
- Conectar de manera transversal las macro-regiones del Norte;
- Promover la articulación de ciudades medias y pequeñas con localidades rurales;
- Operar un sistema de micro-regiones para la seguridad territorial;
- Fortalecer localidades pequeñas como centros de integración rural proveedores de servicios;
- Integrar a la población rural e indígena dispersa;
- Apoyar a los pequeños productores agrícolas en pobreza e inseguridad alimentaria;
- Considerar el pago por servicios ambientales;
- Estimular la regeneración de los suelos y la conservación de los recursos;
- Ofrecer insumos para la producción y obras de infraestructura y caminos;
- Apuntalar las micro, pequeñas y medianas empresas en espacios rurales;
- Promover la tecnología al servicio de las sociedades regionales;
- Instrumentar la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial de largo plazo establecida en la Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial promulgada en el año 2016.

Finalmente, esta amplia agenda ofrece grandes retos para México, pero también el país cuenta con importantes recursos de diferente tipo que permiten ser optimistas respecto a lograr un futuro más ordenado y con justicia socioespacial.

Bibliografía

- AGUILAR & ADRIÁN. Las megaciudades y las periferias expandidas. Ampliando el concepto en Ciudad de México, EURE, vol. 28, núm. 85, Santiago, Chile, 2002.
- BARRO, R. & X. SALA-i-MARTIN. Convergence across states and regions, Brookings Papers on Economic Activity, 1: 133-152, 1991. Bureau of Economic Analysis. Real GDP by State, 2010-2013, disponible en: <https://www.bea.gov/newsreleases/regional/gdp_state/gsp_newsrelease.htm>. 2015.
- CERMEÑO, R.; MAYER, D. & MARTÍNEZ, A. Convergencia, divergencia y estratificación. Estudio comparativo de la dinámica de crecimiento de la manufactura en los municipios mexicanos y los condados estadounidenses. El Trimestre Económico, LXXVI-2(302), abril-junio, pp. 349-378, 2009.
- CHIQUIAR, D. Why Mexico's Regional Income Convergence Broke Down. Journal of Development Economics, 77 (1), pp. 257-275, 2005.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN. 10 años de medición de pobreza en México, avances y retos en política social, Comunicado de prensa n° 10, Ciudad de México, 5 de agosto, 2019.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN. Catálogo del Sistema Urbano Nacional 2012, México., 2012.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN; INEGI & SEDATU. Delimitación de las zonas metropolitanas de México, 2015, México, 2018.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. Censo de Población y Vivienda, México, 2010.
- _____. Encuesta Anual de Transporte 2015, México.
- ISARD, Walter. Métodos de análisis regional. Una introducción a la Ciencia regional, Barcelona, 1971. pp. 815.
- KAY, Cristóbal. Estudios rurales en América Latina en el periodo de globalización neo-liberal: ¿una nueva ruralidad?, Revista Mexicana de Sociología, 71, núm. 4, octubre-diciembre, 2009. pp. 607-645.
- LUISELLI, Cassio. Para un cambio de rumbo en el sector agroalimentario y rural de México, Centro Tepoztlán, Conacyt, El Colegio de México, México, 2018.
- MENDOZA, Miguel Ángel; DÍAZ, J. & SÁNCHEZ, A. Convergencia hacia la economía regional líder en México. Un análisis de panel. El Trimestre Económico, LXXVI-2 (302), abril-junio, 2009. pp. 407-431.
- MENDOZA, Miguel Ángel. La dinámica económica regional de largo plazo en México: 1940-2010. In: MENDOZA, Miguel; QUINTANA, Luis & ASUAD, Normand (Coords.). Análisis espacial y regional, UNAM, Plaza y Valdés Editores, México, 2012. pp. 21-43.
- MEYER, Jean (2004). La Revolución Mexicana, México, Tusquets, 2004. pp. 294.

MORALES, Federico y JIMÉNEZ, Fredy. Fundamentos del enfoque territorial: actores, dimensiones, escalas espaciales y sus niveles, México, CEIICH, UNAM. 2018. Disponible en: <<http://computo.ceiich.unam.mx/webceiich/docs/libro/Enfoque%20territorial.pdf>>.

ONU, Hábitat. Estado de las ciudades de México, 2011, México.

REILLY, W. Law of retail gravitation. New York: William J. Reilly Co, 1931.

SÁNCHEZ, Adolfo. Sistema de ciudades y redes urbanas en los modelos económicos de México, Problemas del Desarrollo, núm. 184 (87), enero-marzo, 2016. pp. 7-34.

SCHEJTMAN, Alexandre & BERDEGUÉ, J.A. Desarrollo territorial rural. Santiago, RIMISP, 2014.

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, INSTITUTO MEXICANO DE TRANSPORTE & INEGI. Red Nacional de Caminos, 2015, México.

SOLÍS, Leopoldo. La economía mexicana, Reporte macroeconómico de México, México, Universidad Autónoma Metropolitana, vol. 5, núm. 1, enero, 2014. pp. 9-16. SOLOW, Robert. A contribution to the theory of economic growth. Quarterly Journal of Economics. Vol. LXX. n° 1, 1956.

UNIKEL, Luis; RUÍZ, Crescencio & GARZA, Gustavo. El desarrollo urbano de México, El Colegio de México, México. Segunda edición, 1978.

VILLAREAL, René. El modelo económico del cambio, CECIC, México, 2012.

74. El Modelo Gravitacional es aplicado para caracterizar funcionalmente los sistemas de ciudades. El planteamiento es que una ciudad atrae a una persona residente en su área de influencia en proporción directa a su tamaño de población y en proporción inversa al cuadrado de la distancia que separa a dicha persona de la ciudad (REILLY, 1931; ISARD, 1971), con la fórmula siguiente:

$$I_{ij} = G \frac{(P_i P_j)^\beta}{(D_{ij})^\alpha} \text{ Donde:}$$

I_{ij} = Flujos observados (personas y carga) entre las ciudades i y j .

$P_i P_j$ = Producto de las masas (población) de las ciudades i y j .

D_{ij} = Distancia (carretera) entre las ciudades i y j .

G = Constante de proporcionalidad derivada de la propensión de las personas a interactuar.

α y β = Parámetros que ponderan el efecto del producto de las masas en la medida de interacción y la distancia entre ellas.

La información utilizada proviene de las fuentes siguientes: (INEGI, 2015; INEGI, 2010; CONAPO, 2012; SCT; IMT & INEGI, 2015).

75. Ver el capítulo de Roberto Eibenschutz y Ligia González, Megalópolis del Valle de México, desafíos en el espacio de las interacciones metropolitanas.

76. Ver el capítulo de Francisco Alejandro Ramírez Gómez, La Región Centro Occidente de México, un modelo gravitacional para las zonas metropolitanas.

77. Ver capítulo de José Gasca Zamora, La región Norte de México y el espacio transfronterizo con Estados Unidos de América.

78. Ver capítulo de Federico Morales, Héctor Ferreira y Guillermo Woo, La perspectiva de los diagnósticos elaborados para el Sur Sureste de México: rasgos y comentarios críticos.



Megalópolis del Valle de México, desafíos en el espacio de las interacciones metropolitanas

Roberto Eibenschutz

Hartman⁷⁹

Ligia González García de

Alba⁸⁰

79. Profesor investigador de la Universidad Autónoma Metro-politana Unidad Xochimilco. Correo-e: <reibenschutz@yahoo.com.mx>.

80. Profesora investigadora de la Universidad Autónoma Metro-politana Unidad Xochimilco. Correo-e: <ligia.gga@gmail.com>.

Antecedentes y objetivo

La extensión, el tamaño de la población, el número de entidades que la comprenden y el proceso de urbanización de la región megalopolitana del valle de México la hacen una de las más complejas aglomeraciones humanas del mundo. La reflexión sobre las posibilidades de ordenar su desarrollo es indispensable para asegurar la calidad de vida de sus habitantes y para fomentar la complementariedad en la gestión de sus múltiples actores, entre sus componentes, potenciales y vocaciones. Se trata de un espacio regional complejo en donde se ubica el centro neurálgico, político, económico y cultural del país, vive uno de cada tres habitantes de la República Mexicana y se produce uno de cada 3 pesos de la riqueza nacional (Cuadro 1). Sin embargo, no obstante, su complejidad, salvo las actividades de la Comisión Ambiental de la Megalópolis, no existen esfuerzos formales por coordinar actividades en este territorio, de ahí que este texto se concentre en la identificación de líneas de acción necesarias para generar procesos y sinergias orientadas al desarrollo sustentable de la megalópolis, basados en la coordinación de acciones en un ámbito de corresponsabilidad entre sus actores.

Las definiciones de megalópolis son muchas y muy diversas; algunas se refieren a su extensión territorial, otras al tamaño de la población que abarcan y en otros casos se refieren a una ciudad muy grande y extendida, con procesos fuertes de conurbación y de interacción funcional. Entre otras definiciones se pueden mencionar los conceptos de: megaciudad, ya sea por su extensión o concentración de población; megalópolis, que se refiere a un espacio en el que interactúan diversas metrópolis que mantienen flujos con un enfoque de sistema metropolitano; región megalopolitana que se refiere, no sólo al territorio urbanizado, sino al sistema metropolitano sumado a su área de influencia espacial y que además puede abarcar los territorios necesarios para planear su desarrollo futuro; ciudad región que refiere a la articulación entre una ciudad o sistema urbano con su entorno por medio de flujos de intercambio; o metrópoli que por sus funciones políticas, administrativas, culturales y/o económicas, entre otras, significa ciudad

principal o ciudad madre en determinado entorno, metápolis entendida como el fenómeno que va más allá de la ciudad. El abanico es amplio y las interpretaciones de los conceptos también.

El antecedente mejor conocido al respecto es la definición de megalópolis que aplicó Jean Gottman en la mitad del siglo XX, a un conjunto de ciudades de la costa este de Estados Unidos de América, desde Boston hasta Washington (GOTTMAN, 1957) en donde entonces habitaban alrededor de 30 millones de personas y ahora más de 50 millones, incluyendo a Nueva York (VICINO et al, 2007), pero existen otros ejemplos similares como el gran Tokio que incluye a Yokohama y otras ciudades con alta densidad de población en Japón, o el caso del fenómeno conocido como BENELUX (Bélgica, Holanda y Luxemburgo) que aunque menor en tamaño poblacional comprende las capitales de tres países de Europa.

Imagen 1: Ubicación de las Megalópolis de Nueva York-Washington y del Valle de México



Fuente: NASA Earth Observatory imagen de Robert Simmon, usando Información de Suomi NPP VIIRS por cortesía de Chris Elvidge (NOAA National Geophysical Data Center). Suomi NPP es la asociación entre NASA, NOAA y el Departamento de Defensa consultado el 20 de mayo de 2019 en: <<https://visibleearth.nasa.gov/view.php?id=79765>>.

La Megalópolis del Valle de México ¿es una ciudad grande o una región predominantemente urbana?

En el caso del centro de México, es posible identificar dos grandes categorías de referencia asociadas al proceso de urbanización. La primera, se refiere a la urbanización extensiva y la segunda se relaciona con el territorio (político-administrativo) que contiene ese crecimiento predominantemente urbano (EIBENSCHUTZ, R. & GONZÁLEZ, L., 2010, p. 227). La primera categoría es urbana y la segunda regional.

En México, Guillermo Aguilar señala que entre los principales antecedentes del término megalópolis está el de ciudad-región, el cual se refiere a regiones integradas por redes de áreas metropolitanas o centros urbanos de pequeñas dimensiones. Señala que la megalópolis se caracteriza principalmente por el crecimiento sostenido, los movimientos pendulares, la descentralización física, una amplia suburbanización, la expansión de áreas urbanas, la expansión de áreas de influencia de movimientos pendulares y la unión física de ciudades (Citado por DE ALBA, F., 2017, p. 3).

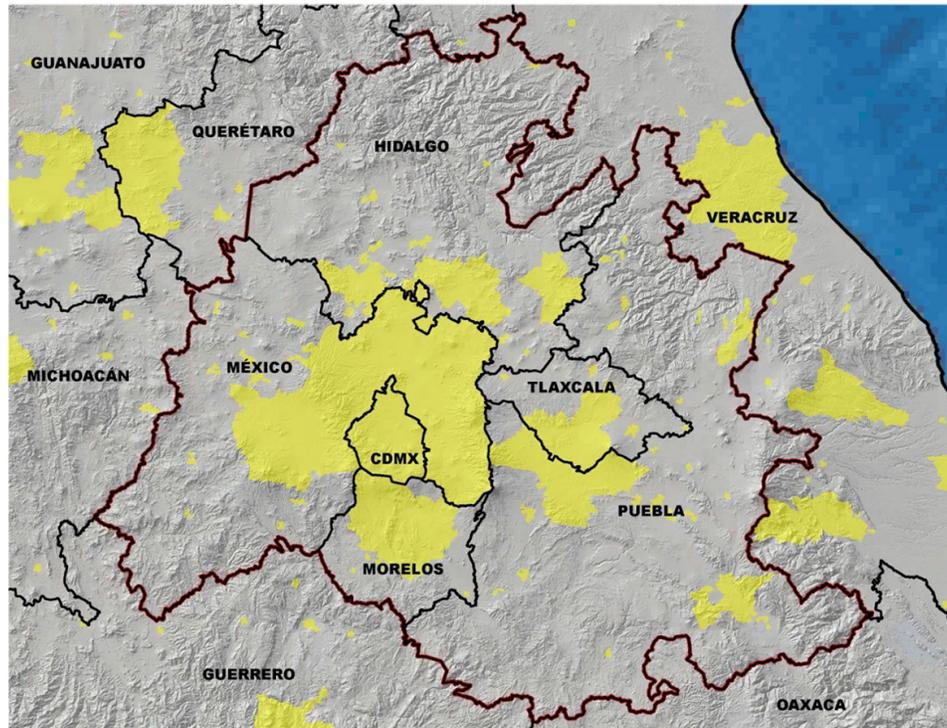
Mapa 1: Ubicación de la Megalópolis del Valle de México en la República Mexicana



Fuente: Elaborado por Beryin Ramos en ArcGis sobre imagen raster topográfico INEGI 2010.

Independientemente de la definición estricta nos referiremos a la Megalópolis del Valle de México como el resultado del proceso de urbanización que se registra en el centro del país que se vincula a la evolución de la Ciudad de México y de las ciudades capitales ubicadas en un radio aproximado de 100 kilómetros de distancia de la ciudad capital (ver Mapa 1). Este fenómeno representa un reto de gobernanza, de equidad y de habitabilidad, es decir, un reto de sustentabilidad nacional. Se trata de un desafío vigente en la actualidad que sin duda crecerá en el futuro. De la atención a este proceso, de forma ordenada y sistemática, dependerá la sustentabilidad del desarrollo del centro neurálgico del país y se reflejará también en la sustentabilidad del desarrollo de la nación.

Mapa 2: Entidades federativas de la Megalópolis del Valle de México



Fuente: Elaborado por Beryin Ramos en ArcGis sobre imagen raster topográfico INEGI 2010.

Desde el punto de vista regional, la megalópolis se ubica en el conjunto de entidades formado por: la Ciudad de México, y los estados de México, Puebla, Tlaxcala, Hidalgo y Morelos (ver Mapa 2). Las principales zonas metropolitanas que contiene son la del Valle de México, que ocupa espacios de tres entidades federativas (Ciudad de México, estado de México e Hidalgo) y que en 2015 albergaba más de 20 millones de habitantes; la de Toluca (capital del estado de México) con 2.2 millones; la de Puebla Tlaxcala, también interestatal (que integra las capitales de los estados de Puebla y Tlaxcala) con 2.9 millones; la de Cuernavaca, en donde vivían 983 mil personas y la zona metropolitana de Pachuca con 557 mil habitantes (ver Cuadro 2). Entre las metrópolis de este espacio existen movimientos pendulares cotidianos de población que reside y estudia o trabaja en alguna de estas entidades y grandes flujos de intercambio comercial, informático y financiero. La distancia a la ciudad central de las principales zonas metropolitanas de este espacio no rebasa cien kilómetros. En esta región megalopolitana, de superficie aproximada de 98,490 kilómetros cuadrados

formada por cinco estados de la República Mexicana se produce una tercera parte (32.4%) del PIB nacional (ver Cuadro 1).

Cuadro 1: Población, superficie, número de municipios y aportación al PIB de la región megalopolitana del valle de México, 2016

	Población 2016 (habitantes)	% de la población nacional	Superficie (km²)	PIB (millones de pesos, 2017)	% del PIB nacional	Municipios o alcaldías
Estados Unidos Mexicanos	121,005,815	100	1,967,183	20,704,136	100.00	2,457
Ciudad de México	8,833,416	7.30	1,499	3,409,016	16.50	16
Estado de México	17,118,525	14.15	21,461	1,855,140	9.00	125
Hidalgo	2,913,152	2.41	20,987	331,266	1.60	84
Puebla	6,254,597	5.17	33,919	715,143	3.50	217
Tlaxcala	1,295,781	1.07	3,914	124,225	0.60	60
Morelos	1,943,044	1.61	4,941	248,450	1.20	33
Total	40,392,545	31.70	98,490	6,683,240	32.40	535
% del total		31.70	5%		32.40	22%

Fuente: INEGI, **Anuario estadístico y geográfico por entidad federativa 2016 con base en CONAPO. Proyecciones de la población en México, 2010-2030.** En: <www.conapo.gob.mx> (27 de octubre de 2016); el PIB se encuentra en el **Comunicado de Prensa NÚM. 644/18, del 10 de diciembre de 2018, página 1/3 del INEGI.**

Es importante destacar que la Ciudad de México con el 7.3% de la población aporta el 16.5% del PIB nacional y que, en total, la proporción de población de la región, en el contexto nacional, de 31.7% es muy semejante a su aportación al PIB 32.4%.

Algunos autores incorporan al estado de Querétaro a esta región megalopolitana con base en las relaciones comerciales entre las principales ciudades, en particular con la Ciudad de México. Sin embargo, no se han registrado movimientos pendulares cotidianos significativos entre ambas ciudades por la distancia entre éstas, de aproximadamente 220 kilómetros en ruta, lo que implica un tiempo real de traslado entre destinos de entre dos horas y media, y tres y media, o inclusive cuatro horas en un sentido. Los movimientos entre las dos ciudades podrían catalogarse como semanales más que cotidianos ya que los traslados de las personas que viven en una ciudad y estudian o trabajan en la otra ocurren preferentemente los fines de semana. Adicionalmente, en términos de desarrollo económico y de estrategia nacional se requiere fortalecer la integración de Querétaro a la región del Bajío que contiene al sistema de ciudades históricamente más integrado del país (León, Silao, Irapuato, Salamanca y Celaya en el estado de Guanajuato) y que en los últimos 20 años ha captado grandes inversiones en industria automotriz. Por lo que respecta a la relevancia e intensidad del intercambio comercial entre las ciudades de Querétaro y de México u otras metrópolis de la región como base para incorporarla en la megalópolis, esto llevaría a incorporar otro conjunto amplio de ciudades, entre las que se mencionarían las zonas metropolitanas de Guadalajara, y Monterrey cuya actividad comercial y su vinculación con la Ciudad de México destacan en el país.

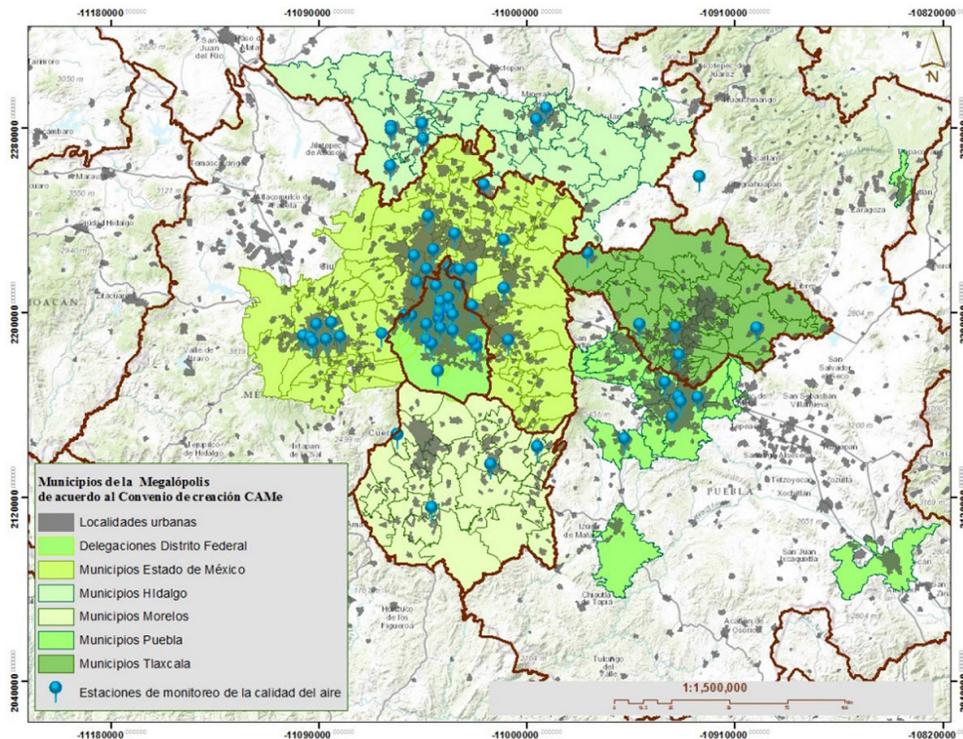
La megalópolis es un espacio de interconexión funcional, cultural, económica, política y social; “(...) es un proceso de encadenamientos sucesivos en el tiempo, en el espacio y en diferentes escalas (...)”. “En general la Megalópolis de la Región Centro registra un crecimiento polinuclear y de alta fragmentación, con encadenamientos que desbordan jurisdicciones, creando nuevas periferias que se entrelazan e interconectan a su vez” (DE ALBA, F. 2017, p. 68).

Los primeros trabajos de análisis del fenómeno de expansión metropolitana sobre el territorio del estado de México surgieron en AURIS (Instituto de Acción Urbana e Integración Social del Estado de México) y en la CETENAL/DETENAL (Comisión de Estudios del Territorio Nacional) que después se convertiría en el INEGI, a fines de los años setenta del siglo pasado. Para atender este espacio urbano-regional y definir

políticas públicas, se creó la Comisión de Conurbación del Centro del País, presidida por la entonces nueva Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) instituida bajo la influencia de la conferencia de la ONU en Vancouver. En la Ley General de Asentamientos Humanos (1974) se estableció la figura de conurbación cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una continuidad física o funcional. La coordinación de atención de las conurbaciones interestatales fue responsabilidad de la SAHOP, institución que promovió la elaboración del Programa de Ordenación de la Zona Conurbada del Centro País que realmente contemplaba lo que ahora llamamos megalópolis incluyendo a las capitales de los cinco estados limítrofes del entonces Distrito Federal. Este programa pionero y los otros cinco correspondientes a otras conurbaciones interestatales, junto con las comisiones creadas para su operación y coordinación desaparecieron en los años 80 como parte de las políticas de apertura económica y abandono de la planeación territorial (EIBENSCHUTZ, R. & RODRÍGUEZ, R., 2013, pp. 47-80).

Actualmente el único organismo que opera en esta escala es la Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAME), creada hace 27 años (1992) para atender los fenómenos de contaminación del aire que ya se concentraban en el centro del país. La CAME, que derivó de la Comisión Ambiental Metropolitana, opera mecanismos de coordinación técnica, financiera y gubernamental para mejorar la calidad del aire, formó un fideicomiso que recuperaba un centavo por cada litro de gasolina vendido en la región con lo que disponía de recursos para sustentar su operación, estableció el programa de verificación vehicular y consolidó también el Hoy no Circula que ya operaba desde mediados de los años 80 y continuó con la instrumentación y ampliación de la Red Automática de Monitoreo (ver Mapa 3) que inició operación antes de la creación de la Comisión Ambiental (30 años). Aunque en la operación de esta comisión ha habido períodos de actividad más y menos intensa, su ejercicio ha demostrado la continuidad en las políticas atmosféricas, así como consenso en un contexto complejo de toma de decisiones.

Mapa 3: Red de estaciones de monitoreo automático de calidad del aire de la Megalópolis, 2016



Fuente: CAME, 2016, México.
 <<https://www.gob.mx/comisionambiental/galerias/red-de-estaciones-de-monitoreo-automatico-de-calidad-del-aire-de-la-megalopolis>>.

Las claves del proceso adoptado en la Comisión Ambiental de la Megalópolis fueron: una coordinación metropolitana efectiva que, como se señaló antes, inició en la Comisión Ambiental Metropolitana, la participación de entes académicos y de investigación en el sustento científico de las políticas, en el seguimiento y la evaluación de las acciones, así como la planeación de largo plazo (DELGADO, J., 2017, pp. 191-192). Cabe señalar que los actores principales en este tema han sido los gobiernos del Estado de México y la Ciudad de México en el contexto de la coordinación metropolitana.

Por otro lado, de forma institucional, durante el período entre 2015 y 2018, correspondiente a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública promovió la discusión y la reflexión del fenómeno megalopolitano, por medio de coloquios, mesas de trabajo, libros y reportes. Sus publicaciones concentran algo de la

discusión al respecto. El acervo producido refleja el alcance y la profundidad de los trabajos sobre el tema.

Es importante destacar que, a pesar de todos los esfuerzos señalados, el fenómeno megalopolitano no ha sido establecido como parte del sistema nacional de planeación, aunque la definición del concepto si aparece en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano promulgada en 2016.

Por su parte, desde el punto de vista de sistemas metropolitanos, en la región megalopolitana del Valle de México, además de las mencionadas cinco grandes zonas metropolitanas, se localiza un número considerable de ciudades grandes y medianas, muchas de éstas con importantes procesos de conurbación intermunicipal. De acuerdo con la Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2015, publicación interinstitucional realizada entre la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), cabeza de sector en temas territoriales; el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), órgano oficial en la generación de información; y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), responsable de la política de población -tanto crecimiento como distribución, basada en análisis rigurosos de fenómenos demográficos en el país-, en la región se encuentran las zonas metropolitanas que se muestran en los siguientes mapa y cuadro (ver Cuadro 2 y Mapa 4).

Cabe señalar que la delimitación de dichas zonas metropolitanas fue realizada con diversos criterios que hacen difícil comparar la rigurosidad del método, ya que incluyen conurbaciones de poca jerarquía que no tienen influencia regional significativa por lo que convendría hacer una revisión profunda sobre los razonamientos para definir las. Sin embargo, esto evidencia el fuerte proceso de urbanización al que ha estado sujeta la región del centro del país.

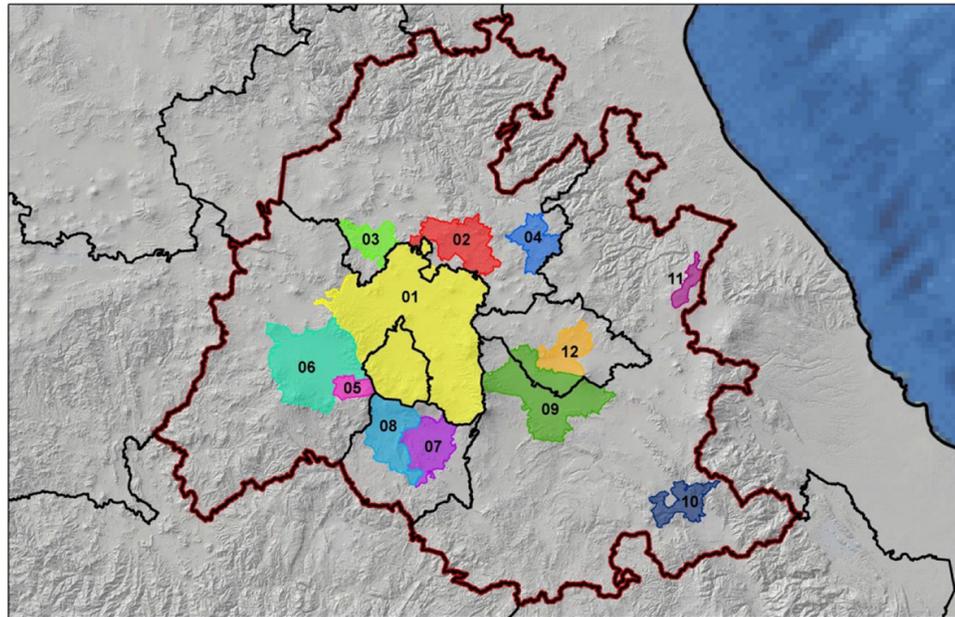
Cuadro 2: Población y superficie de las principales zonas metropolitanas de la Megalópolis del Valle de México, 2015

Cve Zona Metropolitana	Total de municipios que incluye	Entidad	Nombre de ZM	Población 2015	Superficie (km²)
01	76	Ciudad de	Valle de	20,892,724	7,859.91

		México, Estado de México, Hidalgo	México		
02	7	Hidalgo	Pachuca	557,093	1,195.59
03	5	Hidalgo	Tula	225,219	590.93
04	3	Hidalgo	Tulancingo	256,662	672.65
05	6	Estado de México	Tianguistenco	170,461	303.16
06	16	Estado de México	Toluca	2,202,886	2,410.04
07	6	Morelos	Cuatla	475,441	978.83
08	8	Morelos	Cuernavaca	983,365	1,188.91
09	39	Puebla, Tlaxcala	Puebla- Tlaxcala	2,941,988	2,390.91
10	2	Puebla	Tehuacán	344,603	646.91
11	2	Puebla	Teziutlán	131,786	240.82
12	19	Tlaxcala	Tlaxcala- Apizaco	540,273	707.64
TOTALES	189			29,722,501	19,186.30

Fuente: Cálculos elaborados sobre la base de Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015, Grupo interinstitucional CONAPO-INEGI-SEDATU. <<https://www.gob.mx/conapo/documentos/delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-de-mexico-2015>>.

Mapa 4: Sistemas metropolitanos de la Megalópolis del Valle de México.



Zonas Metropolitanas de la Megalópolis del Valle de México

01. Valle de México	04. Tulancingo	07. Cuautla	10. Tehuacán
02. Pachuca	05. Tlanguistenco	08. Cuernavaca	11. Teziutlán
03. Tula	06. Toluca	09. Puebla-Tlaxcala	12. Tlaxcala-Apizaco

Fuente: Elaborado por Beryin Ramos en ArcGis sobre imagen raster topográfico (INEGI 2010) y Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015, INEGI-SE-DATU.

Existen muy pocos estudios robustos de delimitación de la megalópolis y las interpretaciones del territorio que abarca son confusas, pero independientemente de cómo se define, se trata de un espacio regional en donde funciona un sistema de ciudades determinado. Lo que parece importante destacar es la idea de la interacción entre zonas metropolitanas para diferenciarla del concepto urbano que pretende establecer la diferencia entre una metrópoli y una megalópolis en función de su tamaño. La megalópolis no es una ciudad muy grande sino un conjunto de metrópolis que ocupan territorios cercanos y generan grandes flujos de relación e intercambio, no sólo de personas sino también de bienes y servicios de todo tipo: informáticos, financieros de conocimiento, comerciales, entre otros (EIBENSCHUTZ, R. 2017, p. 21). La medición y caracterización de estos flujos es la que puede dar pie a una política megalopolitana que procure la colaboración entre las distintas metrópolis buscando aprovechar en beneficio del conjunto las ventajas que cada una de ellas ofrece.

¿Cuáles son los principales desafíos de la megalópolis?

El desarrollo megalopolitano es una suma de desafíos la mayoría de los cuales debe ser resuelto en el ámbito de cada una de las metrópolis que la conforman, factores como el tamaño, la dinámica de crecimiento, la complejidad, la ya seriamente comprometida sustentabilidad del desarrollo, la ausencia de instituciones, la falta de reglas claras en prácticamente todos los ámbitos del desarrollo urbano y regional – en particular los relacionados con los derechos de propiedad, usos del suelo y el estado de derecho –, y por la falta de racionalidad en la provisión de las infraestructuras urbanas estratégicas, entre otros.

El principal desafío megalopolitano está en lograr un desarrollo hacia la sustentabilidad, lo cual amerita trabajar de forma sustantiva en tres ejes centrales: habitabilidad, en un ámbito de absoluto respeto al medio físico natural y de calidad del medio construido; equidad que permita reducir las diferencias entre las metrópolis que la conforman en el acceso a los equipamientos, la vivienda, el suelo y los servicios para su población, así como a la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo; y gobernanza de forma tal que las decisiones sobre el desarrollo sean tomadas de forma coordinada entre los representantes de los pobladores y sus gobiernos.

En materia de habitabilidad destacan aspectos como el balance hídrico de la megalópolis; la calidad del aire que se ha visto comprometida de forma seria particularmente en períodos de estiaje y de invierno por la inversión térmica. La macroestructura territorial es un reto producto de las decisiones que se toman de forma unilateral en cada una de las metrópolis, así como la urbanización extensiva, desorganizada y sin centros o subcentros para la provisión de los equipamientos y el empleo; en la fragmentación de los territorios, las inversiones y las decisiones en la construcción de infraestructuras y modos de transporte. La dispersión y la baja densidad producto de la especulación inmobiliaria, la ausencia de control en la ocupación del territorio que se revierte en la ausencia de mezclas de usos del suelo adecuadas o eficientes que incrementan la dependencia del automóvil.

En habitabilidad existe también pérdida de humedales, de captación de agua, de generación de oxígeno, de áreas naturales protegidas, bosques y cerros sagrados, del bosque de agua, de especies endémicas de flora y fauna. En general hay deterioro importante y creciente de los recursos naturales, de por sí limitados, de que dispone la megalópolis. Se invaden las zonas de preservación y las áreas naturales protegidas, se urbaniza indiscriminadamente, desaparecen tanto usos del suelo natural agrícola, como biodiversidad; el agua y el suelo se contaminan aceleradamente. Cada vez existen más zonas de la megalópolis en las que falta el suministro de agua de forma regular. Se carece de mecanismos claros de alcance regional relacionados con la disposición de desechos de cualquier tipo. Hay procesos de ocupación o presión sobre comunidades rurales e indígenas.

Es preciso deslindar claramente aquellos elementos que deben ser estudiados y resueltos con base en criterios acordados a nivel megalopolitano que afectan las condiciones de habitabilidad entre las distintas zonas metropolitanas, de aquellos que corresponde atender al interior de cada una de las metrópolis que la conforman, respetando los ámbitos de responsabilidad y las atribuciones legales conferidas.

En cuanto a la equidad, la capacidad productiva de los territorios se reduce por la urbanización. La gentrificación derivada de la falta de políticas claras de suelo que desplazan a los habitantes que menos tienen a las periferias, sin servicios, que además comprometen sus ingresos familiares por los elevados gastos en materia de movilidad. Los fenómenos de informalidad en la economía, en la producción de vivienda y en la ocupación del suelo evidencian la falta de mecanismos para incorporar a los que menos tienen, pero también usos y costumbres arraigadas por generaciones que no reconocen la utilidad de pagar impuestos y de operar conforme al estado de derecho. En general, los grandes proyectos se realizan sin tomar en cuenta un plan o programa de ordenación o desarrollo, y sin cuidar que los beneficios sean de largo plazo para la ciudadanía y las ciudades, resultando en modelos de beneficio sólo para el que invierte y no para la población y las cargas de los proyectos son cubiertas con recursos del erario público y de los impuestos generados. Los traslados entre vivienda y empleo, educación o equipamientos costosos y desgastantes en tiempo de vida.

Por lo que se refiere a la gobernanza la falta de políticas e instrumentos dirigidos a conocer el potencial y las limitaciones de la región y los subsistemas megalopolitanos, la ausencia de un instrumento de planeación de largo plazo, la falta de continuidad en las acciones, la nula coparticipación entre ciudadanía y autoridades; así como de capacidad institucional para enfrentar los retos de la megalópolis. definir políticas y operarlas hasta su cabal cumplimiento en períodos de largo aliento. No existen organismos operadores de servicios de gran alcance, salvo limitados organismos operadores de agua entre algunos municipios y con problemas de fortaleza financiera. Salen zonas industriales de los centros urbanos y se promueven algunas en las periferias, alejadas de los lugares de residencia de la población trabajadora, que además ocupan las carreteras como vías primarias de acceso. Se invaden los derechos de vía de las redes carreteras, de electrificación y otros servicios. En general no se observa el cumplimiento de los instrumentos de ordenación del territorio ni de desarrollo urbano, los planes no se respetan, ni prevalece la normatividad. Hay especulación y corrupción. Por lo que respecta a “...la toma de decisiones importantes respecto al medio ambiente. En la mayoría de los casos se lleva a cabo mediante procesos cerrados y en negociaciones privadas entre actores políticos de élite” (RICHARD, A., 2017, p. 227).

La prisa por realizar grandes proyectos u obras emblemáticas en periodos no mayores de 6 años, para ajustarlos a la vigencia de una sola administración presidencial o de gubernatura estatal precipita las decisiones, viola la normatividad y la participación ciudadana, atropella los procedimientos con ejercicio de autoridad. Adicionalmente se suelen fragmentar los alcances de los grandes proyectos (parques industriales, conjuntos de vivienda, urbanización de fraccionamientos aislados...) para facilitar la gestión y reducir los trámites como estudios de impacto ambiental o urbano y consulta pública. Hay un ambiente de gobernanza sin unidad, toma de decisiones atomizada, espontánea y desintegrada; retracción del gobierno federal y discrecionalidad de las administraciones estatales y municipales; con una gestión estrechamente vinculada al auge inmobiliario que ha derivado en la urbanización de las periferias urbanas y de los espacios entre las ciudades y en donde no existen políticas tributarias que orienten el desarrollo de acuerdo con una visión de conjunto.

De igual manera muchos de estos desafíos deben ser atendidos al interior de cada metrópoli adecuando los instrumentos fiscales, financieros y administrativos existentes y creando nuevos para la atención de fenómenos que se han salido de control dentro de cada una de las metrópolis y dejar a la visión megalopolitana solamente la atención de los intercambios para disminuir las disparidades y fortalecer los potenciales de cada metrópoli en beneficio del conjunto megalopolitano.

La convivencia social en la megalópolis representa un reto de alta prioridad nacional en materia de gobernanza. Un conglomerado que supera 40 millones de habitantes que ocupan un territorio sin una estrategia de desarrollo, gobernado por 535 presidentes municipales que sólo están en funciones durante tres años, 16 alcaldes, un jefe de gobierno y cinco gobernadores, además del gobierno federal a través de sus diversas secretarías de Estado, cada uno con su presupuesto, programas y prioridades (ver Cuadro 1). Todas éstas son autoridades electas que representan con frecuencia diferencias de origen partidista y cuyos períodos administrativos no siempre coinciden en el tiempo.

Nuevamente nos enfrentamos a un panorama complejo donde resulta difícil deslindar a quien le corresponde actuar ante las situaciones mencionadas, no se trata de imponer una normatividad megalopolitana que debilite aún más a las ya débiles estructuras locales de gobierno sino de fortalecer esas estructuras y apoyar con instancias de colaboración bien acotadas los esfuerzos para lograr una mejor calidad de vida y mejores condiciones de convivencia en la megalópolis.

Visión de futuro

El conglomerado megalopolitano tiende a incrementarse tanto en población como en territorio y en el número de autoridades involucradas. A pesar ser un ámbito de primacía para el desarrollo del país, no existen para este territorio instrumentos de política pública de carácter integral que abarquen la gobernanza, la equidad y la habitabilidad. Es nula la disponibilidad de instrumentos de ordenación del territorio y desarrollo de la megalópolis, y poco se respetan las limitadas disposiciones normativas

existentes por ciudad, municipio y entidad federativa. No existen sanciones efectivas por este incumplimiento. Las decisiones en la megalópolis están fragmentadas y atomizadas, y al carecer de una política clara con visión de futuro, son “espontáneas, discrecionales y de muy corto plazo por lo que sólo ofrecen paliativos más que atacar los problemas de fondo” (EIBENSCHUTZ, R. & GONZÁLEZ, L., 2010, p. 235).

De acuerdo con Martha Delgado, “Las megaciudades tienen megadesafíos y el enfoque de las políticas públicas para enfrentarlos debe considerar esta dimensión: cuando una solución es útil para una megaciudad, beneficia a muchísima gente, pero un error en una ciudad de ese tamaño es un grandísimo error” (DELGADO, M., 2017, p. 190).

El patrón de ocupación territorial disperso, representa costos enormes que seguirán pagando los más pobres de las futuras generaciones. De aquí que se requiere claridad en la definición de la megalópolis y de la región megalopolitana para efectos de definición de política pública y la identificación de actores corresponsables de la planeación-gestión. Se privatizan los recursos y los territorios mientras que se socializan los costos y riesgos ambientales.

Continuar la situación prevaleciente implica: urbanización extensiva y discontinua de las zonas metropolitanas sobre cada vez más municipios; más aglomeración y suburbanización; urbanización sin estructura a lo largo de las carreteras alojando cada vez más movimiento masivo de pasajeros en éstas; con elevada construcción de mega desarrollos habitacionales dispersos, amurallados y aislados, cuya realización en la práctica genera nuevos centros de población sin cumplir con la normatividad, sin ofrecer la diversidad y accesibilidad que requiere una ciudad y que dependen para el empleo, la recreación y los servicios de las metrópolis existentes. Se seguirá comprometiendo, sin haberlo previsto, la inversión en equipamiento e infraestructura futuros, de una manera totalmente ineficiente y creciente.

La construcción de enormes desarrollos de vivienda en espacios distantes de las áreas urbanas, en localizaciones remotas de la infraestructura y el equipamiento instalados y disponibles, y lejanas de las fuentes de trabajo y de las posibilidades de recreación y contacto social y familiar, tendrá efectos crecientes de deterioro en la calidad de vida de la población, en el costo de la administración de los recursos económicos y

humanos del país, así como en la disminución de la capacidad operativa de los gobiernos municipales. La urbanización será más costosa y comprometerá más los recursos y los esfuerzos de las generaciones futuras en la provisión de servicios ineficiente, desordenada y dispersa, con implicaciones en la habitabilidad y en la equidad.

En los centros de las metrópolis existentes continuará la gentrificación, el deterioro de los espacios públicos y privados, subutilización de la capacidad instalada en equipamiento, infraestructura y servicios, al tiempo que se generarán demandas de las mismas instalaciones en áreas lejanas. Los gobiernos locales tendrán que aumentar sus territorios de operación de limpia, seguridad, dotación de energía, provisión y mantenimiento de redes, servicios y equipamientos de educación, transporte, salud, cultura, administración, parques, jardines, además de fuentes de empleo y comercios, por mencionar algunos. La prestación de servicios públicos continuará siendo atomizada y dependiente de las decisiones sectoriales y las políticas territoriales de diversos sectores como salud, educación, abasto, transporte, agua, electricidad e hidrocarburos. Todo ello generará costos crecientes para la prestación de servicios que gravitarán en la sociedad mexicana.

El funcionamiento ineficiente de cada una de las zonas metropolitanas, sumado a la ocupación indiscriminada de los espacios entre las mismas, reducirá la sustentabilidad aportando a la desorganización, a costos crecientes de traslado tanto de la población trabajadora como de las mercancías y la materia prima, así como a la disminución de la productividad. Asimismo, la limitada disponibilidad de transporte público masivo de pasajeros y el predominio de movimientos diarios crecientes entre las zonas metropolitanas en las carreteras nacionales continuarán mezclándose con el movimiento de carga nacional contribuyendo a la congestión, inseguridad e inoperancia de la movilidad megalopolitana.

En cuanto a la calidad de vida, los residentes de las áreas dispersas invertirán entre cuatro y cinco horas diarias para el traslado al empleo, tendrán que disponer cada vez más de sus ingresos en transporte y experimentarán una segregación social progresiva. La presencia del jefe de familia en el hogar mermará, contribuyendo a la desintegración familiar, proliferarán conductas antisociales sobre todo en los jóvenes, y el

aislamiento relativo facilitará el aumento de la delincuencia. También se registrarán mayores consumos de combustible que se reflejarán en el aumento de la contaminación ambiental.

Una parte significativa y creciente de la población económicamente activa continuará ocupada en el sector informal de la economía con su consecuente efecto negativo en la economía formal, su falta de aportación tributaria y en su débil estatus de seguridad social. Al tiempo que los estados y municipios megalopolitanos continuarán compitiendo por la inversión privada y sacrificando ingresos en su afán por estimular la inversión.

Entre las amenazas que asolan a la región megalopolitana se pueden enunciar: la falta de planeación- gestión con un objetivo único de desarrollo para el largo plazo; la falta de conocimiento del potencial que representan los recursos humanos y naturales de la región; la ausencia de mecanismos de complementariedad económica, de equipamientos y servicios, de transporte y de vivienda, por mencionar algunos; el patrón de ocupación territorial caracterizado por expansión periférica, atomización, ocupación y contaminación de recursos naturales. El costo creciente de las implicaciones de este patrón, compromete los esfuerzos de las futuras generaciones, en lugar de presentarles una oportunidad de mejorar las condiciones de vida, de seguridad, de productividad, de educación, salud y oportunidades culturales, entre otros.

De lo anterior derivan las siguientes sugerencias para reforzar el entorno urbano y regional de la megalópolis e intentar revertir la tendencia descrita:

1. La dimensión megalopolitana se refiere a una escala en donde se requiere claridad de conceptos, definición de objetivos de desarrollo de largo plazo y la acción concertada de todos los actores, sobre todo de la administración pública, por medio de la negociación y la diplomacia. Una política sólida, orientada al desarrollo, incluyente, en donde las partes sumen sus potenciales y disminuyan sus debilidades, impactará favorablemente en la calidad de vida y la sustentabilidad del desarrollo. La opción, entonces, estriba en reconocer el potencial de este gran territorio y promover un

desarrollo estructurado, complementario y en sinergia para mejorar la habitabilidad, la gobernanza y la equidad, atendiendo a las interacciones entre los actores y ordenar los flujos que ocurren en el territorio megalopolitano;

2. Es indispensable conocer a profundidad el fenómeno de la megalópolis y el papel que juega cada uno de sus componentes territoriales. Para ello se requiere:

- A. Precisar conceptos y acotar atribuciones;
- B. Adoptar una metodología integrada para delimitar el territorio que comprende el fenómeno megalopolitano. Lo más probable es que no corresponda a las superficies completas de los estados que participan de este espacio;
- C. Disponer de un diagnóstico de ordenamiento territorial, con indicadores claros de habitabilidad, equidad y gobernanza;
- D. Comprender los elementos centrales de orden territorial adecuados para cada caso conducirá, por un lado, a conocer las fortalezas, debilidades y tendencias de comportamiento de cada cual, así como a identificar sus fuerzas políticas principales, pero no exclusivamente las gubernamentales;
- E. Adoptar medidas para una región con alto grado de complejidad; no se trata de medidas urbanas o metropolitanas, sino regionales orientadas a la estructura e interacciones en el funcionamiento de un sistema complejo de zonas metropolitanas y asentamientos dispersos;
- F. Identificar, con una visión de conjunto, el elemento característico y único de cada componente de la megalópolis, es decir, de cada zona metropolitana y de cada uso del suelo regional, su vocación, potencial, la naturaleza e intensidad de los vínculos entre éstas;
- G. La Zona Metropolitana del Valle de México, siendo la más productiva, tiene condiciones que limitan su capacidad de crecimiento, no así las metrópolis que forman la corona que la rodea, por lo que sería recomendable canalizar la mayor parte

del crecimiento esperado hacia esas ciudades en busca de mejorar el equilibrio y disminuir la primacía al interior del sistema megalopolitano;

- H. Más que un gran congreso o gobierno, se requieren instrumentos y mecanismos de coordinación, colaboración, asociación, promoción y estímulo entre los sistemas metropolitanos de la región;

3. Aunque en México no existe un marco jurídico específico para la orientación del desarrollo megalopolitano, si lo hay para el desarrollo regional y también para el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial metropolitano. Un instrumento de desarrollo regional, como un programa de ordenación, es viable para abordar el fenómeno en el que se consideren y analicen exclusivamente las relaciones entre todos los elementos de la megalópolis, sean éstos ciudades, zonas metropolitanas, regiones productivas, áreas naturales, equipamientos o infraestructuras;

4. Es necesario reconocer la existencia de la megalópolis y caracterizarla cabalmente:

- A. Adecuar el marco jurídico para que reconozca este fenómeno complejo, obligue a la coordinación y corresponsabilidad de acciones y sustente los mecanismos de colaboración entre actores con base en acuerdos obligatorios y permanentes de análisis, definición de acciones y gestión de los procesos necesarios para el desarrollo megalopolitano;

- B. Entender a la megalópolis como un sistema de ciudades que mantienen su particularidad pero se vinculan entre sí y que se complementan desarrollando su vocación productiva, lo cual implica la integración de un proyecto común producto de la discusión a fondo con los diversos grupos de interés, reconociendo que el territorio es uno solo y que debe adaptarse de la mejor manera posible a los intereses generales aceptando que en algunos casos habrá que ceder en las

posiciones de grupo para lograr consensos y beneficios para la mayoría; C. Reconocer e identificar la pluralidad de actores, lo que requiere condiciones de gobernanza que respeten las atribuciones de cada uno y dispongan de mecanismos ágiles y espacios de expresión tanto para la definición de prioridades como para participar de las decisiones y tener un papel activo en la gestión megalopolitana;

- D. El establecimiento de lazos formales, permanentes y de alto nivel de toma de decisiones para el análisis de conjunto, la planeación y la gestión de largo plazo representan un esfuerzo que requiere un ejercicio serio y sistemático de política, basado en un alto grado de compromiso de las partes, con el fin de superar diferencias y definir procedimientos incluyentes para el desarrollo de la megalópolis (GONZÁLEZ, L. 2017, p. 268);
- E. Un reto difícil para la integración de este amplio territorio radica en la constitución de liderazgos políticos locales capaces de aglutinar visiones diversas y aún opuestas para reconocer que el beneficio para todos será mayor en la medida que se definan prioridades comunes y se adopten posiciones de colaboración;
- F. Es conveniente la participación activa y comprometida de las instituciones académicas dedicadas a la investigación, con sede en las ciudades que forman parte de la megalópolis y que cuentan con grupos maduros de investigación con reconocimiento nacional e internacional dedicados a los temas territoriales. Su conocimiento y método aportarán a la construcción de políticas para la habitabilidad, gobernanza y equidad, así como a la propuesta de instrumentos concretos para el desarrollo de la megalópolis;
- G. Sólo aquello que afecte el funcionamiento de la megalópolis tendría que ser objeto de coordinación administrativa y política de carácter megalopolitano; la mayor parte de las decisiones y acciones son de responsabilidad local y debieran seguir siéndolo. En el ámbito legislativo, de igual forma, se

requiere de la participación periódica y sistemática en ejercicios de amplia coordinación;

5. Promover el desarrollo estructurado en el conglomerado megalopolitano como un conjunto con potencial de gran escala en el que las vocaciones de cada uno de sus componentes sean aprovechadas de manera complementaria para integrar una fuerza que redundará en beneficio mutuo y superior, entre otros componentes destacan:

- A. Un sistema policéntrico organizado y eficiente en el que los recursos públicos se aprovechen de forma eficaz en un ámbito de buena gobernanza, complementariedad y efectividad;
- B. Un sistema en el que se controle la urbanización extensiva elevando la densidad de las ciudades actuales utilizando los baldíos, promoviendo el arraigo de la población, dando el mejor uso a la capacidad instalada de equipamientos y servicios, y respetando los recursos naturales como primera prioridad;
- C. La premisa central estriba en un esquema de gobernanza caracterizado por decisiones conjuntas de sociedad y gobierno para la acción en un contexto regional con visión de largo plazo, asumiendo un plan de desarrollo que aproveche el potencial del conjunto con base en las capacidades de las partes y en el que se establezca con claridad la forma en la que se quiere posicionar a la megalópolis en los contextos nacional e internacional (FREYRE & STREN, 2001, p. 47);
- D. Establecer objetivos de desarrollo metropolitano basados en el análisis de las tendencias y construcción de un escenario plausible, así como en la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, con métodos participativos en los que interactúen los actores relevantes del territorio;
- E. Conducir el desarrollo con políticas integradas, visión de futuro y con una acción sectorial con perspectiva megalopolitana basada en decisiones acordes a un esquema de actuación integrado y una acción coordinada;

- F. En términos de habitabilidad la megalópolis debiera constituir un sistema policéntrico de ciudades bien organizadas, con el mayor aprovechamiento del espacio disponible y de la capacidad instalada, de tal forma que la población tendría mejor acceso a los beneficios y satisfactores de la infraestructura y el equipamiento disponibles. Un sistema en el que fuera menos gravosa la provisión de servicios municipales, y en el que se reduzcan las situaciones de riesgo y se facilite la operación del sistema de protección civil;
- G. Para articular tanto los territorios como los grupos de actores relevantes de la megalópolis se debe actuar en un contexto de complementariedad y colaboración. En este contexto cada componente debe cumplir una función particular y diferente a las del resto. Y cada función debe fomentar su especialización sin que las partes se desgasten compitiendo por lo mismo;
- H. Lograr un comportamiento sistémico más armonizado y menos dependiente, lo cual requiere, entre otras acciones, disminuir la brecha de la primacía entre las zonas metropolitanas y revertir la estructura radial de enlaces carreteros mediante una red que vincule a todas las partes entre sí sin estar obligadas a una comunicación a través del centro, complementada por un sistema de transporte masivo de pasajeros que reduzca el tiempo de traslado de la población y de mercancías, al respecto es indispensable impedir el uso de las carreteras como vías urbanas, impedir la urbanización sobre los derechos de vía, y disponer de un sistema de transporte ferroviario, terrestre y aéreo vinculado;
- I. Una política integrada de desarrollo económico sobre el esquema de un sistema urbano complementario daría prioridad al potencial de la megalópolis como un conjunto y no solo al de sus componentes aislados;
- J. Combatir la gentrificación es un elemento importante en el entorno megalopolitano. El reto es continuar con la dispersión periférica indiscriminada que compromete el bienestar y los recursos de las futuras generaciones o “tomar la sartén por el

mango” y diseñar mecanismos para controlar la especulación inmobiliaria, tema clave del desarrollo nacional y regional;

- K. La estrategia de movilidad y conectividad debe facilitar la comunicación y el traslado de bienes y personas al interior de cada una de las metrópolis y entre todas ellas (FREIRE & STREN, 2001, p. 379). Esto sólo será posible desarrollando sistemas de transporte colectivo con una visión integral que considere los grandes usos del suelo y parta de redes regionales y suburbanas de trenes de alta velocidad que se conecten mediante centros de transferencia multimodal adecuadamente localizados que dispongan de amplios estacionamientos para automóviles y bicicletas;
- L. La creación de empleos permanentes con las prestaciones correspondientes es clave para el desarrollo de la megalópolis; además de las actividades productivas en la industria y el comercio, es posible generar otras oportunidades de empleo con la organización de los pequeños productores y artesanos, así como con la introducción de tecnologías apropiadas para la producción agroalimentaria intensiva, la floricultura y la conservación y multiplicación de los servicios ambientales. Esto aportará también al rescate de las áreas amenazadas por la ocupación irregular y el deterioro ambiental;
- M. Conviene que los componentes de la megalópolis sean complementarios en cuanto a sus funciones, en lugar de que compitan entre sí. Esto aplica tanto a las actividades económicas y de producción, como a la disponibilidad de los equipamientos públicos de orden regional y la infraestructura vial, de transporte, hidráulica, de hidrocarburos, eléctrica y de telecomunicaciones (GONZÁLEZ, L., 2017, p. 267);
- N. La localización de la vivienda, de los equipamientos y la industria es crucial en términos de sustentabilidad del desarrollo. Tiene que ver con la calidad, la eficiencia, la equidad y con la racionalidad del gasto por lo que su tratamiento es central en la definición de políticas públicas para el desarrollo de la megalópolis, para la construcción de

escenarios y para la dotación y administración de equipamiento e infraestructura. La localización y la administración de dichos elementos pueden ser factores de eficiencia o limitantes para el desarrollo; O. En la planeación-gestión cumplen un papel relevante diversos actores, entre los que destacan representantes de los poderes ejecutivo y legislativo, los actores económicos y sociales propios de la vocación de la región megalopolitana, así como de las principales zonas metropolitanas que la conforman. Tan importantes son los que definen las políticas, como los que construyen las leyes, los que aprueban las normas y los que definen, asignan y operan los presupuestos; P. La corresponsabilidad y los mecanismos de largo plazo deben estar garantizados en el proceso de concertación obligatoria de elementos como el plan, el presupuesto y los compromisos anuales y de largo plazo;

6. Adoptar un proceso permanente de planificación-gestión, continuo y participativo entre los principales actores. Para ello es necesario tomar en cuenta que:

- A. La planeación es de enorme relevancia para asegurar el desarrollo. Sin ésta se carece de rumbo que dirija las decisiones, las acciones, las políticas, hacia un propósito claro. Al planear es posible sustentar la gestión, los presupuestos, las responsabilidades de los actores y prever los beneficios de largo plazo;
- B. “De forma conjunta se requiere acordar un rumbo adecuado, un objetivo de desarrollo de largo plazo que integre las fuerzas y las complemente en lugar de debilitarlas, y que también permita distribuir los beneficios del desarrollo entre sus componentes en un ámbito de complementariedad y no de competencia. Para lograr este objetivo se requieren estrategias. Pocas pero claras, aplicables a la escala territorial. Se requieren proyectos, obras y acciones permanentes, cuyo

resultado final sea el desarrollo equilibrado, incluyente y complementario” (GONZÁLEZ, L., 2017, pp. 268-269);

7. Los impactos regionales y urbanos de los grandes proyectos deben ser analizados por las partes, para ello son necesarios los siguientes elementos de política y de gestión:

- A. Definir una política clara para la elaboración de los grandes proyectos;
- B. Establecer medidas permanentes de transparencia;
- C. Actuar a partir de instrumentos de planeación debidamente formalizados de acuerdo con la ley garantizando transparencia y acceso a la información;
- D. Responder a protocolos y cumplir todos los requisitos necesarios en apego a las leyes y sus reglamentos (impactos urbano y ambiental, certificación de usos de suelo, licencia de construcción, dictamen de congruencia, factibilidad de agua, mecánica de suelos...) tanto en su fase de definición, como de planeación, construcción y operación;
- E. Apego irrestricto a la normatividad establecida;
- F. En la megalópolis son objeto de decisiones estratégicas, la provisión y administración de las redes primarias y los elementos que las sustentan, así como los equipamientos urbanos mayores, algunos a cargo del sector público y otros del privado; decisiones que deben ser concertadas, en particular cuando se refieren a proyectos conflictivos o estratégicos de escala supra-estatal y supra-metropolitana;

8. La instauración de procesos, no sólo proyectos:

- A. La evolución y el progreso de la megalópolis no dependen exclusivamente de la construcción de obras. Su desarrollo depende de un engranaje de actores, decisiones y acciones que necesariamente tienen

efectos multiplicadores. En la actualidad, más que concebir al plan como producto, se debe considerar como facilitador de la gestión en un proceso (CESOP, 2002, p. 19);

B. La forma de comprender y prever las implicaciones en el engranaje es actuar y decidir con base en procesos e intercambios interdisciplinarios e intersectoriales, entre órdenes de gobierno y entre poderes de la unión, y no a través de acciones emblemáticas, de aquí la importancia de la planeación participativa y la coordinación entre los actores. Los cambios de autoridades no deben suspender acciones, políticas o proyectos, ni generar cambios unilaterales, drásticos o innecesarios en la propia definición y operación de las políticas en la megalópolis;

9. La definición del presupuesto acorde con los objetivos y las estrategias de desarrollo megalopolitano, debe considerar que el desarrollo no es un asunto de tres o seis años, sino un proceso permanente e iterativo, es indispensable garantizar fundamentalmente:

A. Una estructura presupuestal de egresos tanto de la federación como de los estados y municipios, en la que se registren proyectos o acciones de interés común, de tal manera que sea retomada por todos los sectores de la administración pública. Esto podrá fomentar la programación transversal, y contribuir a generar conciencia de este ámbito territorial; B. Asegurar mecanismos que den lugar al desarrollo ininterrumpido de acciones y a la formación de especialistas en la administración pública en períodos largos, así como sucede con la construcción de obras grandes de infraestructura y equipamiento – a partir de presupuestos plurianuales – acordes con las estrategias de largo plazo que se definan en el proceso de planeación establecido. La continuidad y estabilidad son condiciones básicas para lograr avances en el desarrollo del territorio;

10. Como las acciones corresponden a todos los sectores, la inversión en la megalópolis es el conjunto de los presupuestos que se ejercen en el territorio, sean de orden federal, estatal y/o municipal. De aquí que sea indispensable programar con perspectiva de plazos largos, no sexenales ni trianuales. “Si se ejerce sin visión territorial, el resultado será de desorden territorial” (GONZÁLEZ, L., 2017, p. 269);
11. La creación de un Consejo Megalopolitano del Centro de México, permitirá consensuar, impulsar y dar seguimiento a: la política megalopolitana asegurando las vertientes de habitabilidad (ambiente natural y construido), equidad (economía y sociedad) y gobernanza (participación social y gobierno); el establecimiento y cumplimiento de metas -pocas, claras y cuantificables – del conjunto a largo plazo; el fortalecimiento de la complementariedad en la estructura y el funcionamiento de los componentes del territorio en conjunto; y la distribución de beneficios y mejoría de la calidad de vida;
12. El fortalecimiento del entendimiento megalopolitano, la generación de identidad y de apropiación que se traduzcan en sinergias. Es conveniente que los pobladores, los dirigentes, los legisladores y los empresarios identifiquen al territorio de la megalópolis, comprendan su potencial y sus limitaciones y sepan que pueden incidir en el aprovechamiento de sus fortalezas y en el manejo de sus limitaciones. Para generar identidad es indispensable la participación de los pobladores en la toma de decisiones; generar conciencia y politización;
13. Considerar el rubro megalopolitano en los presupuestos de egresos y rendir cuentas al respecto, apoyados en indicadores adecuados de desarrollo económico, social y territorial; así como promover información, educación y contribuir a la generación de identidad, aprovechando los espacios, en los medios de comunicación, para abrir una discusión sistemática acerca de la problemática común y difundir información relevante y bien fundamentada sobre el tema, con el fin de abonar al conocimiento público sobre la situación y a la

creación de un clima favorable para actuar en el presente pero con visión de largo alcance;

14. La disponibilidad de instrumentos de política megalopolitana será siempre conveniente, entre otros, además de los instrumentos ya mencionados de planeación y programación, se puede considerar la existencia de figuras como los organismos operadores de servicios de la megalópolis. Sin embargo, en materia de administración pública no es recomendable pensar en la institucionalización del tema megalopolitano en alguna dependencia, sino más bien lograr que las dependencias vigentes incorporen este territorio en el ejercicio de sus atribuciones y de su presupuesto.

La Megalópolis del Valle de México es un territorio que contiene conjuntos complejos de recursos, funciones, población, instalaciones, equipamientos y actividades que requieren de políticas claras de conjunto y de mecanismos de administración y gestión que permitan conducir todo esto, teniendo como objetivo, además del desarrollo sustentable de cada una de las metrópolis que lo integran, la capitalización de las sinergias que implican sus interacciones en el territorio sobre el que influyen. Se trata de conjuntos de procesos dinámicos que al relacionarse entre sí generan demandas específicas, diferentes por cierto a las demandas propias de un centro de población con una sola administración responsable de su desarrollo. Del esfuerzo que se realice para gestionar este complejo sistema de interacciones metropolitanas con una visión integrada dependerá en gran medida el papel que asuma el país en el difícil equilibrio internacional (EIBENSCHUTZ, R & GONZÁLEZ, L. 2010, pp. 227-228).

En fin, aquello que se haga bien en los espacios metro y megalopolitanos tendrá repercusiones positivas en sus componentes. Lo que no se haga o se realice mal, también repercutirá en cada parte integrante. Además, lo que se haga en este espacio o lo que se deje de hacer tiene consecuencias de gran escala para el desarrollo del país.

De que se puede, se puede... pero hay que querer.

Bibliografía

- ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. México: 1996.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL. Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015. CONAPO, INEGI, SEDESOL, México: 2018.
- DE ALBA, F. (Coord.). Las paradojas de la megalópolis, un debate actual a distintas voces. Centro de estudios sociales y de opinión pública. LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, México: 2017.
- DE ALBA, F & HERNÁNDEZ, N. La megalópolis como el mundo de los procesos en desborde en Las paradojas de la megalópolis, un debate actual a distintas voces. Centro de estudios sociales y de opinión pública. LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, México: 2017.
- DELGADO, M. ¿Cómo gobernar el aire de la megalópolis? en Las paradojas de la megalópolis, un debate actual a distintas voces. Centro de estudios sociales y de opinión pública. LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, México: 2017.
- EIBENSCHUTZ, R. (Coord.). Bases para la Planeación del Desarrollo Urbano en la Ciudad de México. Tomo 1 “Economía y Sociedad en la Metrópoli”, Tomo 2 “Estructura de la Ciudad y su Región”. Coedición UAM-Xochimilco y M. A. Porrúa. Primera edición junio 1997, primera reimpresión abril 1999.
- EIBENSCHUTZ, R.; GONZALEZ, L. & RODRÍGUEZ, J. Las Zonas Metropolitanas de la Megalópolis del Centro, Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C. n° 39. Julio-Septiembre, México: 1998.
- EIBENSCHUTZ, R. La Experiencia de Ciudad de México en Federico Arenas. In: HIDALGO, Rodrigo & COLL, Jean Louis (Eds.). en Los Nuevos Modos de Gestión de la Metropolitización. Serie Geolibros Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile. Chile: 2003.
- EIBENSCHUTZ, R. & RODRÍGUEZ, R. Globalización, desarrollo y ciudades. ¿Veinticinco años de política urbana en México? In:

- IRACHETA, A. (Coord.). Reflexiones sobre política urbana. El Colegio Mexiquense, A. C. México, 2013, pp 47-80.
- EIBENSCHUTZ, R. La Mégalópolis: Seis reflexiones necesarias, en Las paradojas de la megalópolis, un debate actual a distintas voces. Centro de estudios sociales y de opinión pública. LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, México: 2017. EIBENSCHUTZ, R. & GONZÁLEZ, L. Integración megalopolitana, un reto de gestión territorial en La Zona Metropolitana del Valle de México: los retos de la megalópolis. Pensar el Futuro de México, colección conmemorativa de las revoluciones centenarias. UAM México: 2010.
- GONZÁLEZ, L. ¿Cómo integrar las dimensiones metropolitana y megalopolitana? In: EIBENSCHUTZ & LAVORE (Coords.). La Ciudad como Cultura, líneas estratégicas de política pública para la ciudad de México. UAM, Secretaría de Cultura de la Ciudad de México, Penguin Random House Grupo Editorial, México: 2017.
- GOTTMANN, J. Megalopolis or the urbanization of the Northeastern seaboard, Economic Geography, vol. 33, núm. 3, pp.189-200, 1957.
- GOBIERNO FEDERAL, DEL DISTRITO FEDERAL Y DEL ESTADO DE MÉXICO. Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México. México: 1998. GONZÁLEZ, L. El papel de las ciudades en el desarrollo regional en La Situación Demográfica de México 2009. 35 años de la Política de Población, Consejo Nacional de Población, México, 2009.
- LÓPEZ-MORALES, E. Ocho paradojas de la megalópolis gentrificada, en Las paradojas de la megalópolis, un debate actual a distintas voces. Centro de estudios sociales y de opinión pública. LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, México: 2017.
- PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS METROPOLITANOS-UAM, UNFPA, CONAPO (2006). Análisis del Funcionamiento de la Región Megalopolitana del Centro-País. Informe final del curso. Documento de trabajo. México: 2006.
- RICHARD, A. Ciudadanía ambiental y la megalópolis en Las paradojas de la megalópolis, un debate actual a distintas voces. Centro de estudios sociales y de opinión pública. LXIII Legislatura de la

Cámara de Diputados, México: 2017. VICINO, T.; HANLON, B. & SHORT, J., Megalopolis 50 years on: The transformation of a city region. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 31, núm. 2, pp. 344-367. EUA, 2007.



**La región norte de México
y el espacio transfronterizo
con Estados Unidos de Amé-
rica**

José Gasca Zamora⁸¹

81. Investigador titular del Instituto de Investigaciones Eco-nómicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (jgascaz@gmail.com), Web-site personal: <<https://jgasca2.wixsite.com/jose-gasca>>.

El autor agradece el apoyo en la preparación del material cartográfico y estadístico de Enrique de Jesús Castro Martí-nez y Agustín Rojas Martínez.

Introducción

Como parte de la organización territorial de México, la región septentrional presenta una estructura y dinámica distintiva respecto al resto del país, tanto por su origen y desarrollo histórico, como por la compleja vecindad con la principal potencia del mundo. Estas circunstancias han condicionado la formación actual de una región que sobresale por su dinamismo económico y por su capacidad de articularse a un espacio transfronterizo donde convergen y a la vez se yuxtaponen procesos de distinta naturaleza, lo cual implica la coexistencia de variadas formas de complementariedad y cooperación con tensiones y conflictos.

Este capítulo tiene como propósito analizar el proceso de estructuración y organización espacial de la región norte de México y su articulación en el espacio transfronterizo con Estados Unidos de América (EUA). El texto se ha dividido en tres secciones. En la primera se presentan los antecedentes principales de configuración geohistórica del septentrión mexicano y la formación de la frontera norte. En la segunda, se explican algunos de los rasgos representativos de organización urbano-regional de la franja norte de México y de ésta con EUA. En la tercera se analizan los procesos de articulación territorial transfronterizo impulsados por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) durante sus veinticinco años de vigencia.

La formación geohistórica del septentrión mexicano y la frontera México-Estados Unidos

Con la expansión de los europeos a América en el siglo XVI se llevaron a cabo diversas expediciones a las regiones septentrionales del continente a fin de reconocer el territorio y delimitar las fronteras que facilitarían su control. El reparto de españoles, ingleses y franceses del inmenso territorio de Norteamérica significó que el área de control de la Nueva España se extendiera en buena parte de los territorios actuales de California, Utah,

Arizona, Nuevo México y Texas, así como porciones de Colorado, Kansas, Wyoming y Oklahoma.

Durante la colonia los descubrimientos de las minas y la incorporación de áreas para la agricultura en el septentrión novohispano durante el siglo XVI y XVII, permitieron que se pasara de una etapa de apropiación territorial, en sitios desocupados o bajo un relativo control de poblaciones indígenas dispersas; a otra en la que las grandes extensiones de tierra fueron controladas por los españoles. La búsqueda de metales preciosos en los primeros años de la colonia, especialmente tras el descubrimiento de la plata y oro, estimuló aún más la expansión hacia las regiones del septentrión novohispano.

La minería se convirtió en la principal actividad que cambió las relaciones sociales y económicas, favoreció procesos de poblamiento y se acompañó de actividades como la agricultura y la ganadería. Los principales centros mineros que emergieron durante la colonia fueron el de Zacatecas (1546), Guanajuato (1550) y posteriormente Pachuca, San Luis Potosí y Parral. Los reales de minas contribuyeron al desarrollo de incipientes poblados, además coadyuvó a la articulación territorial por rutas y caminos que se establecieron entre los centros mineros y la ciudad de México. La capital virreinal en su vinculación con Zacatecas y Santa Fe conformó la columna vertebral desde donde se conectaron diversas haciendas, pueblos, villas y reales mineros y desde ahí se abrieron distintas rutas hacia el oriente y occidente. La minería también contrajo nuevas necesidades de recursos lo que se reflejó en el impulso de zonas de aprovisionamiento agropecuario, forestal y el comercio local e interregional. Un ejemplo de ello fue el desarrollo de la región del bajío que durante esta etapa se habría convertido en el granero de la Nueva España.

El resguardo de un extenso territorio novohispano en el norte, frente a incursiones de los ingleses, franceses, e incluso de los rusos que habían llegado hasta San Francisco California, motivo que la corona española emprendiera estrategias de poblamiento de las zonas septentrionales, una de carácter militar y otra religiosa: el presidio y la misión. Además del resguardo del territorio de la Nueva España estas iniciativas tuvieron como función proteger el traslado de la plata y ayudar al sometimiento y evangelización de los pueblos originarios. Los presidios fueron el modelo

de fuerte español que formaron una cortina defensiva, varios de ellos se instalaron en los actuales estados Sinaloa, Sonora Coahuila y Chihuahua, en México, así como en los estados de Arizona, Texas y California, en EUA. Varios presidios militares formaron antecedentes algunas ciudades del norte del país como Hermosillo y Parral.

Por su parte, las misiones franciscanas y jesuitas abrieron nuevas rutas y contribuyeron en la articulación del septentrión novohispano. Desde Querétaro se establecieron misiones que conectaron San Luis Potosí y a la vez desde éste se fortaleció un punto de comunicación con Zacatecas y hacia el Norte por Saltillo y Monterrey, así como al territorio del entonces Nuevo Santander (actualmente Tamaulipas). Desde Guadalajara se vincularon Sinaloa y Sonora y de ahí posteriormente se alcanzó la porción Sur de la península de Baja California, la Alta California y Arizona. Tanto el presidio militar como la misión religiosa, aunado a los reales de minas, tendieron a complementarse, además de su función como frente de la expansión de la frontera septentrional y el resguardo del territorio, colocaron las semillas para que florecieran distintas poblaciones que alcanzaron la categoría de ciudades en la segunda mitad del siglo XIX y en el transcurso del siglo XX, además contribuyeron al desarrollo de los primeros ejes de articulación longitudinal mediante redes de comunicación y circulación comercial las regiones septentrionales y del occidente con un amplio control desde la capital novohispana.

La formación de EUA como nación independiente en el último tercio del siglo XVIII y sus eventuales pretensiones expansionistas motivo distintas estrategias para incorporar nuevos territorios a consta de sus vecinos. La Nueva España, que inicio su movimiento independentista en 1810, formaría el Primer Imperio Mexicano bajo un régimen monárquico en 1821 y su formación como estado nación en 1823, misma que le permito instaurar un régimen de república federal. Su territorio original de casi 4 millones de kilómetros cuadrados fue reducido en casi un 50%, tras la pérdida del conflicto armado con EUA (1846-1848). Este hecho definiría tanto la división fronteriza entre ambas naciones, como la configuración del actual territorio nacional y la posición de las regiones septentrionales de México.

Durante el siglo XIX, ya como nación independiente, los cambios más significativos en los territorios del norte de México se registraron durante la administración de Porfirio Díaz (1876-1911), quien impulsó la minería, la agricultura de exportación y el tendido de las vías férreas. Esto generó un dinamismo poco visto y facilitó los intercambios comerciales transfronterizos con EUA, a la vez promovió el crecimiento y desarrollo de los asentamientos humanos en esa parte del país. Durante los años posteriores, particularmente en la fase que sobrevino a la culminación de la Revolución Mexicana, diversas porciones del norte del país se beneficiaron del reparto agrario y las obras de infraestructura para la agricultura comercial y la ganadería, especialmente entidades como Baja California, Sonora, Sinaloa y Tamaulipas, la excepción fue Nuevo León pues su capital Monterrey constituyó el único centro que desarrolló una actividad manufacturera importante en el norte del país.

La década de los cuarenta del siglo XX marcó un punto de inflexión en la dinámica del norte del país, especialmente en la relación transfronteriza con EUA, considerando una nueva dinámica sociodemográfica promovida por la migración y nuevas relaciones económicas. La irrupción de la Segunda Guerra Mundial y la eventual participación de EUA en este conflicto significaron su reorientación hacia una “economía de guerra”, ello motivo un contexto para la apertura de su frontera a trabajadores mexicanos, que mediante el llamado “Programa Bracero” se incorporaron a la agricultura y otros sectores. Durante la Segunda Guerra Mundial algunas ciudades de California atrajeron en conjunto a casi dos millones de inmigrantes, que se incorporaron a la agricultura y la industria bélica. Se estima que hasta 1964 se llevaron a cabo más de cuatro millones de contratos en el marco del “Programa Bracero” (1942-1964), con el fin de incorporar trabajadores mexicanos a la agricultura norteamericana. El desplazamiento de importantes flujos de población hacia ciudades cercanas a la frontera, como Tijuana, Mexicali, Nuevo Laredo y Hermosillo, se incrementó desde mediados de la década de los cuarenta. Hacia los principios de la década de los sesenta la franja fronteriza del norte de México empezó a incrementar su población debido a la deportación de migrantes, a la atracción que significaba llegar a una ciudad de la frontera

con miras a cruzar al “otro lado” y por el cierre de la frontera a causa de la culminación del Programa Bracero en 1964.

Sin embargo, ya desde el inicio de la década de los sesenta la preocupación del Estado, respecto a la lejanía de la frontera norte y sus débiles lazos de articulación con el centro del país, lo llevaron a implementar el Programa Nacional Fronterizo (1961), en un intento de sustituir bienes manufacturados que no se satisfacían en el mercado interno por medio de las importaciones provenientes de Estados Unidos. Sin embargo, el proyecto gubernamental de mayor impacto en la franja fronteriza mexicana fue el Programa de Industrialización de la Frontera, de 1965, que, más que un verdadero proyecto industrializador, promovió un nuevo perfil productivo de la frontera a través del impulso a plantas maquiladoras. La intención original de este programa respondía a la necesidad de amortiguar los flujos de población migrante que, en su deseo de establecerse en el país vecino, llegaba a las ciudades fronterizas del norte de México.

Este proyecto consolidó un primer eje de desarrollo industrial de la frontera norte basado en empresas de ensamblaje, pero sin articulación con otros sectores y regiones de la economía nacional, lo que representaba una expresión opuesta al modelo sustitutivo de importaciones. Así, al promover “economías de enclave”, el fenómeno maquilador rompió las expectativas de reintegrar la frontera norte a la economía nacional. Durante varias décadas se trató de una expresión de industrialización periférica, que sólo respondía a las condiciones excepcionales de la zona, por sus ventajas de cercanía con los Estados Unidos, mano de obra barata y exenciones fiscales.

Por sí misma, la fuerza laboral de la frontera era insuficiente para entender las nuevas demandas del sector agrícola y el auge maquilador. Por ello se reactivaron intensos flujos migratorios provenientes de México y otras partes del mundo, con trabajadores que se incorporaban rápidamente, y casi sin restricciones, a los mercados laborales del suroeste y el medio oeste de Estados Unidos. La población de la franja fronteriza de México creció 4.5 veces al pasar de 3.8 millones a 17.4 millones de habitantes entre 1950 y 2000. En la porción mexicana las entidades que más crecieron durante este periodo fueron Baja California, que casi quintuplicó su número de habitantes. El cambio fue similar en las entidades fronterizas de Estados

Unidos, especialmente en Arizona y California. No obstante, las entidades fronterizas mexicanas crecieron más rápido que sus contrapartes en Estados Unidos. Entre 1940 y 1990 la tasa de crecimiento de población de las primeras fue de 3.3%, mientras que la de las segundas fue de 2.6%.

De acuerdo a la evolución poblacional que experimentó la franja fronteriza durante el siglo XX, se puede observar la magnitud de su cambio sociodemográfico.

A principios de aquel siglo, cerca de seis millones de habitantes vivían en las once entidades fronterizas de México y los Estados Unidos, en tanto que en el año 2000 se alcanzaba una cifra cercana a los 71 millones de habitantes.

Estructura territorial del norte de México y el espacio transfronterizo México-Estados Unidos

La región norte de México se puede considerar como una franja integrada por nueve entidades federativas, incluye los seis estados limítrofes con EUA más otros tres, Baja California Sur, Sinaloa y Durango, estas últimas mantienen una estrecha vecindad y vínculos funcionales con las primeras y hacia el propio territorio de EUA. Este conjunto se agrupa en macroregiones para formar en conjunto lo que se puede denominar la Gran Franja Norte de México (GFNM): el Noroeste integrado por Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora; el Norte, conformado por Chihuahua, Coahuila y Durango; y finalmente el Noreste, donde se ubican los estados de Coahuila y Tamaulipas. Cabe señalar que esta configuración se lleva a cabo sobre la base de una integración funcional intrarregional predominantemente longitudinal, considerando las divisiones político-administrativas de los estados, la articulación interregional transversal es muy débil, en parte porque las redes que articulan esa parte del territorio mexicano están dispuestas en ejes con orientación predominante norte-sur en una articulación que viene del centro del país y se extiende hacia EUA conectando las ciudades de jerarquía más importante.

Las formas de ocupación del territorio de las macroregiones que integran la GFNM presentan aspectos comunes y distintivos. En primer

lugar, han sido históricamente las zonas más alejadas respecto a la capital del país, es un territorio de gran extensión y presenta los climas más extremos, todo ello le permitió un poblamiento relativamente menos denso en relación al centro del país, a la vez que la población tiende hacia su concentración en ciudades de jerarquía grande y media, lo que marca una diferencia con el resto del país donde prevalecen numerosas localidades rurales dispersas.

No obstante lo anterior, el ascenso demográfico promovido en buena medida por la llegada de migrantes, registrado en las últimas tres décadas, ha favorecido que ahí viva poco más de una quinta parte de la población del país. Durante el periodo 1990 al 2010 la GFFN presentó una tasa de crecimiento media anual (TCMA) de 1.9%, tres décimas por encima del promedio nacional; el Noroeste es la macroregión más dinámica en términos demográficos, con una TCMA de su población del 2.17%, ello está asociado al fuerte crecimiento experimentado por las dos entidades de la península de Baja California que crecieron durante este periodo a tasas por encima del 3% (Cuadro 1).

Cuadro 1: Franja Fronteriza Norte de México, regiones y entidades federativas. Población 1990, 2000 y 2010

Escala	1990		2000		2010		TCMA 1990- 2010
	Total	%	Total	%	Total	%	
Total Nacional	81.249.645	100,00	97.483.412	100,00	112.336.538	100,00	1,63
Franja Fronteriza Norte	17.118.187	21,10	21.052.222	21,60	24.932.139	22,20	1,90
Noroeste	6.006.279	7,40	7.665.221	7,90	9.222.337	8,20	2,17
Baja California	1.660.855	2,00	2.487.367	2,60	3.155.070	2,80	3,26
Baja California Sur	317.764	0,40	424.041	0,40	637.026	0,60	3,54
Sonora	1.823.606	2,20	2.216.969	2,30	2.662.480	2,40	1,91
Sinaloa	2.204.054	2,70	2.536.844	2,60	2.767.761	2,50	1,15

Norte	5.763.591	7,10	6.799.638	7,00	7.787.790	6,90	1,52
Chihuahua	2.441.873	3,00	3.052.907	3,10	3.406.465	3,00	1,68
Coahuila	1.972.340	2,40	2.298.070	2,40	2.748.391	2,40	1,67
Durango	1.349.378	1,70	1.448.661	1,50	1.632.934	1,50	0,96
Noreste	5.348.317	6,60	6.587.363	6,80	7.922.012	7,10	1,98
Nuevo León	3.098.736	3,80	3.834.141	3,90	4.653.458	4,10	2,05
Tamaulipas	2.249.581	2,80	2.753.222	2,80	3.268.554	2,90	1,89

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, Censos de Población y Vivienda, 1990, 2000 y 2010.

En la dimensión binacional México-Estados Unidos, la línea internacional tiene 3,141 kilómetros y se prolonga de Este a Oeste desde el Golfo de México hasta el Océano Pacífico. Hacia ambos lados de la delimitación fronteriza se tiene un territorio que cuenta con una gran diversidad ambiental, su variabilidad de ecosistemas y paisajes incluye humedales, desiertos, pastizales y varios tipos de bosques.

El espacio transfronterizo México-Estados Unidos posee tres criterios de delimitación. El primero corresponde al conjunto de municipios y condados que tienen vinculación directa con la línea divisoria fronteriza entre ambas naciones; de acuerdo con dicho criterio ahí convergen 39 municipios mexicanos y 25 condados del vecino país. El segundo criterio es el que se reconoce en el Programas binacionales, específicamente el que se derivó del “Acuerdo de la Paz” de 1983 en el que se define la Región Fronteriza México-Estados Unidos con propósitos de programas binacionales como una franja territorial de 100 kilómetros hacia el interior de cada país tomando como referencia la línea internacional. Según esta delimitación la franja de 200 kilómetros se podría considerar la “región núcleo”, debido a que ahí ocurre el mayor contacto de interacciones transfronterizas entre ambas nacionales, esta franja de 600 mil kilómetros de superficie incluye parcial o totalmente a 74 municipios mexicanos y 47 condados de Estados Unidos. Esta zona de interacción presenta un gran dinamismo demográfico, en el año 2000 tenía 11.8 millones de habitantes, en el 2010 pasó a 14.5 millones y las proyecciones bajo escenarios de crecimiento medio en ambas

naciones estiman que la población en franja llegaría a 16.8 millones en el 2020 y 19.5 millones en el 2030 (SEMARNATEPA, 2016). Cabe señalar que en esta franja el 90% de la población vive en los 15 pares de ciudades ubicadas a lo largo de la línea fronteriza.

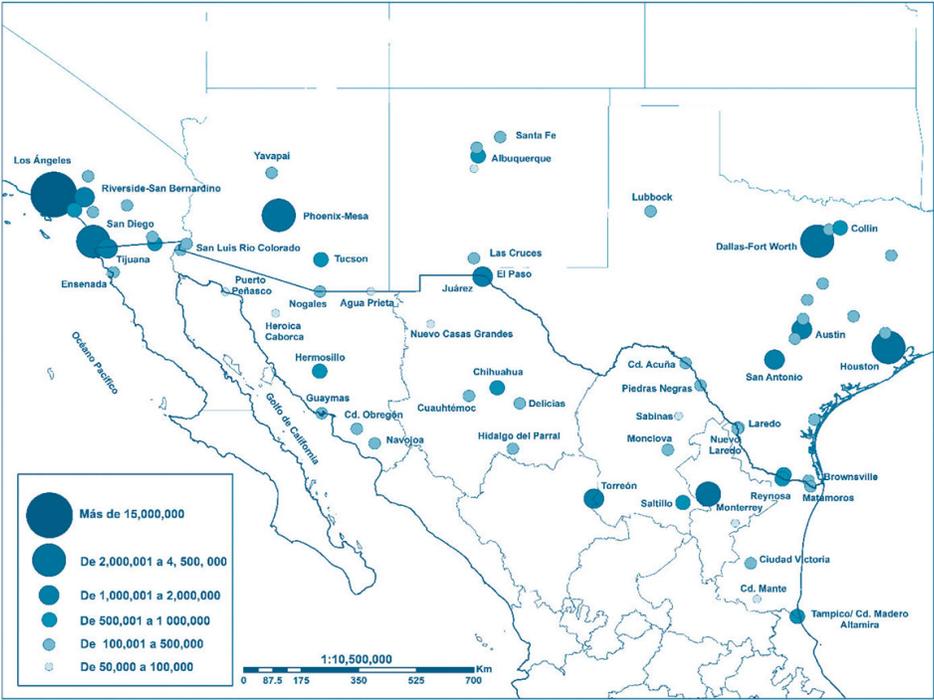
El tercer criterio considera el espacio transfronterizo con el conjunto de entidades del Suroeste de EUA: California, Arizona, Nuevo México y Texas y las del Norte de México Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. Esta escala macroregional resulta importante si se consideran las interacciones de mayor alcance que ocurren hacia ambos lados de la frontera, especialmente por las redes de circulación terrestre, los corredores económicos y las cadenas de valor transnacionales que involucran el espacio transfronterizo, incluso se extiende mucho más allá adentrándose en ambos sentidos en los territorios de cada nación. Esta condición ratifica la idea de considerar otras entidades mexicanas, pues su proximidad y vínculos funcionales están fuertemente articuladas a la dinámica transfronteriza, tal es el caso de Sinaloa, Baja California Sur y Durango, aunque bien podríamos incluir otros estados del Centro Norte y el Centro Occidente como Zacatecas, Aguascalientes, San Luis Potosí, Guanajuato y Querétaro.

Uno de los aspectos clave de la estructuración territorial de la FFMEU es el sistema de ciudades y los ejes troncales del transporte terrestre que las conectan. La mayor parte de las ciudades en ambos lados de la frontera experimentan elevadas tasas de crecimiento, con niveles muy por encima de sus respectivas medias nacionales. Entre 1940 y 1960, de las dieciséis ciudades ubicadas a lo largo de la línea fronteriza mexicana, diez crecieron a tasas superiores a 5 por ciento anual. De estas sobresalen Tijuana y Mexicali, con tasas por encima de 10%.

En función de las jerarquías urbanas, hasta 2010 el sistema de ciudades de la región fronteriza se puede agrupar en cuatro conjuntos principales: la presencia de una sola megalópolis, Los Ángeles, California, la segunda población más grande de EUA con 18.7 millones de habitantes en el 2016; un grupo de ciudades con poblaciones entre dos millones y 4.5 millones de habitantes, entre ellas Dallas, Houston, Monterrey, Phoenix y San Antonio; el conjunto más numeroso representado por unas treinta ciudades medias cuya población oscila entre cien mil y un millón de habitantes; finalmente,

las ciudades ubicadas a lo largo de la línea internacional el sistema de conurbaciones fronterizas está formado por quince pares de ciudades binacionales, también llamadas “ciudades hermanas” o “ciudades gemelas”. Entre las más importantes están Tijuana-San Diego, que suman alrededor de cinco millones de habitantes. Otros pares de ciudades tienen poblaciones entre quinientos y un millón de habitantes incluyen Reynosa-McAllen, Mexicali-Caléxico, Matamoros-Brownsville y Nuevo Laredo-Laredo.

Figura 1: Sistema Urbano de la franja transfronteriza México-Estados Unidos, 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de CONAPO (2012), United Nations (2018) y United States Census Bureau (2010).

Respecto a la actividad económica, en el caso de México, la GFNM presenta una proporción equivalente a casi el 28% del PIB nacional en el 2017, cifra que ha aumentado si consideramos el 24% del PIB que registró en el año 1994 (Cuadro 2). La franja norte en su conjunto ha crecido a tasas superiores al promedio nacional. Entre 1994 y el 2017 tuvo una TCMA del 2.9% comparado con el 2.3% que registro el país. Baja California Sur es la

entidad que mayor creció en el periodo, con un 4.4% promedio anual, le siguen Nuevo León con 3.5% y Coahuila con 3.2%.

Cuadro 2: Franja Fronteriza Norte de México, Macro-regiones y entidades federativas: Producto Interno Bruto total, 1994-2017 (Millones de pesos a precios de 2013)

Escala	1994		2017		TCMA 1994- 2017
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	
Total Nacional	10.242.531	100,00	17.370.351	100,00	2,32
Franja Norte de México	2.491.491	24,32	4.793.117	27,59	8,71
Región Noroeste	943.879	9,22	1.652.684	9,51	2,47
Baja California	318.821	3,11	544.972	3,14	2,36
Baja California Sur	55.072	0,54	149.629	0,86	4,44
Sinaloa	249.242	2,43	385.389	2,22	1,91
Sonora	320.744	3,13	572.694	3,30	2,55
Región Norte	685.712	6,69	1.370.957	7,89	3,06
Chihuahua	270.449	2,64	558.601	3,22	3,20
Coahuila	294.703	2,88	612.486	3,53	3,23
Durango	120.560	1,18	199.870	1,15	2,22
Región Noreste	861.900	8,41	1.769.476	10,19	3,18
Nuevo León	576.754	5,63	1.278.657	7,36	3,52
Tamaulipas	285.146	2,78	490.819	2,83	2,39

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, varios años.

Del TLCAN al T-MEC: la configuración de un espacio económico transfronterizo

Entre los eventos de mayor trascendencia en la historia de las relaciones México-Estados Unidos hay tres que representan hitos indiscutibles: en el siglo XIX el Tratado de Guadalupe Hidalgo (1848), que constituyó una negociación política que derivó en el despojo de la mitad de nuestro territorio y que permitió delimitar la frontera entre ambas naciones; en el siglo XX el Programa Bracero (1942-1964), un acuerdo inédito entre México y EUA que promovió la apertura regulada a la población mexicana para su incorporación al mercado laboral estadounidense, este evento contribuyó a sortear las dificultades económicas que nuestro vecino afrontó durante la Segunda Guerra Mundial y eventualmente coadyuvó al auge y supremacía mundial que adquirió la agricultura estadounidense. Para el caso de México este hecho representó un precedente en el devenir de los procesos migratorios que se fueron presentando desde aquellos años y se prolongaron hasta el presente. Finalmente, a finales del siglo XX y lo que va del XXI, el tercer hito más reciente corresponde al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), evento iniciado en 1994 y ratificado inicialmente en el año 2018, permitió la configuración de un área geoeconómica estratégica mundial, y al mismo tiempo profundizó el proceso de articulación supranacional y transfronterizo, con efectos sociales, económicos y territoriales de distintos alcances.

El TLCAN permitió escalar a una posición privilegiada la relación histórica y geográfica entre México y EUA. Ello se reflejó una ampliación de las relaciones comerciales a partir del desarme arancelario gradual entre los tres países. Si consideramos el periodo de 1994 a 2016, el volumen total de exportaciones entre los tres países pasó de US\$ 321.3 billones a US\$ 1,1159.8 billones (BANXICO, 2017). De los países del TLCAN, México presentó el mayor incremento de los flujos de bienes y servicios. Cabe destacar que mientras en 1994 las exportaciones de México a Canadá y EUA representaban el 16.4% respecto a las exportaciones totales del bloque, en el 2016 representaron casi el 30%, lo que significa que la proporción se duplicó, mientras que la proporción de exportaciones de EUA y Canadá bajaron 3% y 10% respectivamente.

En términos de valor, México multiplicó por seis las exportaciones en el mismo periodo al incrementarse de US\$ 43 mil millones a casi US\$ 300 mil millones. Así, de tener un saldo deficitario al inicio del primer año en que

inició el TLCAN en 1994 pasó a tener un superávit de US\$ 120 mil millones en el año 2017. Cabe destacar que la relación comercial de México con EUA fue muy superior a la de Canadá toda vez que las exportaciones e importaciones representaron un 95%. Por su parte mientras que las exportaciones de México hacia el resto del mundo se han incrementado moderadamente, desde el año 2000 se observa un incremento sostenido de las importaciones que realiza México de otros países, llegando a un nivel muy similar al que realiza con sus dos socios comerciales del TLCAN.

El predominio de las exportaciones manufactureras impulsada por la agenda de inversiones y comercial del TLCAN refleja tendencias de especialización en subsectores que han encontrado mayores ventajas para prosperar en México, tales como la producción de aparatos eléctricos y equipo de cómputo, que representa casi la mitad del valor de bienes exportados; le siguen las ramas de autopartes y ensamble automotriz con una cuarta parte del valor de las exportaciones totales. En menor medida se ubican aparatos de precisión, metálica, alimentos procesados, joyería, química, cemento, papel, cuero y calzado y madera; estas ramas en conjunto explican en conjunto el restante 25% del valor de las exportaciones manufactureras mexicanas.

El comportamiento de las exportaciones totales y manufactureras en el transcurso de dos décadas registraron patrones espaciales diferenciados, lo cual revela los ámbitos regionales favorecidos por el TLCAN a partir de las entidades que desarrollaron mejores capacidades desde su planta productiva impulsada por la demanda externa. En el caso del comercio exterior de México solo 9 entidades explican el 75% de las exportaciones manufactureras en el año 2016, destacando las seis entidades de la frontera norte que por sí mismas generaron el 57% de las exportaciones de ese año, mientras que tres entidades del centro occidente (Jalisco, Guanajuato y Querétaro) aportaron el 15% del total nacional (INEGI, 2017).

Ahora bien, lo que resulta importante considerar es que el tejido de relaciones que el TLCAN promovió entre México y Estados Unidos favoreció importantes estructuras exportadoras y dinámicas transfronterizas que presentan una interdependencia. Para el caso de la Unión Americana estados como Texas, Arizona y Nuevo México mantienen los principales volúmenes de exportaciones que realiza con México, pues entre el 31% y

45% del valor de sus exportaciones la llevan a cabo con nuestro país. Otros estados como Michigan, Illinois, Iowa, Kansas, Missouri y Dakota del Sur también podrían verse afectados en algún grado (CONGRESIONAL RESEARCH SERVICE, 2016, INTERNATIONAL TRADE ADMINISTRATION, 2016).

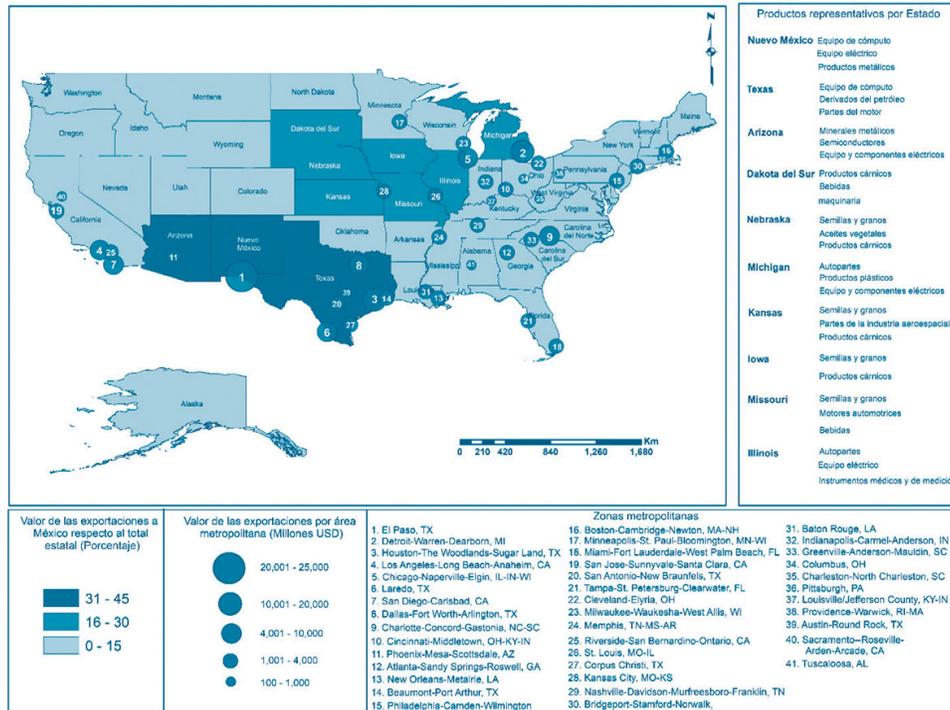
Sin embargo, las ciudades representan los ámbitos más importantes en la medida que son los lugares que albergan el grueso de la planta productiva y de empleo para el soporte y funcionamientos de las plataformas exportadoras y las cadenas de valor transfronterizas. De esta manera zonas metropolitanas como El Paso y Houston en Texas, Los Ángeles, Chicago, Laredo, San Diego, Dallas, entre otras concentran el grueso de las exportaciones que realizan con México. Evidentemente como se observa en el mapa (Figura 2), los segmentos manufactureros exportadores en áreas especializadas de la Unión Americana, como equipo eléctrico y de cómputo, son los más importantes proveedores.

En el caso de México, se observan claramente las ciudades y entidades que se han articulado con mayor fuerza a las cadenas de producción de las empresas estadounidenses. Como se observa en el mapa siguiente, entidades como Chihuahua, Baja California y Coahuila presentan la más alta relación por la magnitud y los productos exportados hacia el vecino país, en estas tres entidades el valor de sus productos exportados equivale a más del 90% del PIB estatal en cada caso. En condición también se presenta entidades como Tamaulipas y en menor grado Nuevo León, San Luis Potosí, (Figura 3).

La perspectiva regional del comercio y las inversiones, vista desde los patrones que presentan las entidades federativas, es una escala que permite una aproximación inicial del comportamiento subnacional de los ámbitos favorecidos por el TLCAN. Sin embargo, este proceso tiende a presentar expresiones más definidas en ciudades y a lo largo corredores económicos, fenómenos atribuibles a la configuración de plataformas manufactureras de producción-exportación y la estructuración de cadenas de valor transfronterizas que se desarrollaron progresivamente desde el inicio del TLCAN en 1994 e incluso desde años previos. En ese proceso jugó un papel importante la modernización y ampliación de la infraestructura de soporte de las redes de transporte terrestre, puertos marítimos y aduanales

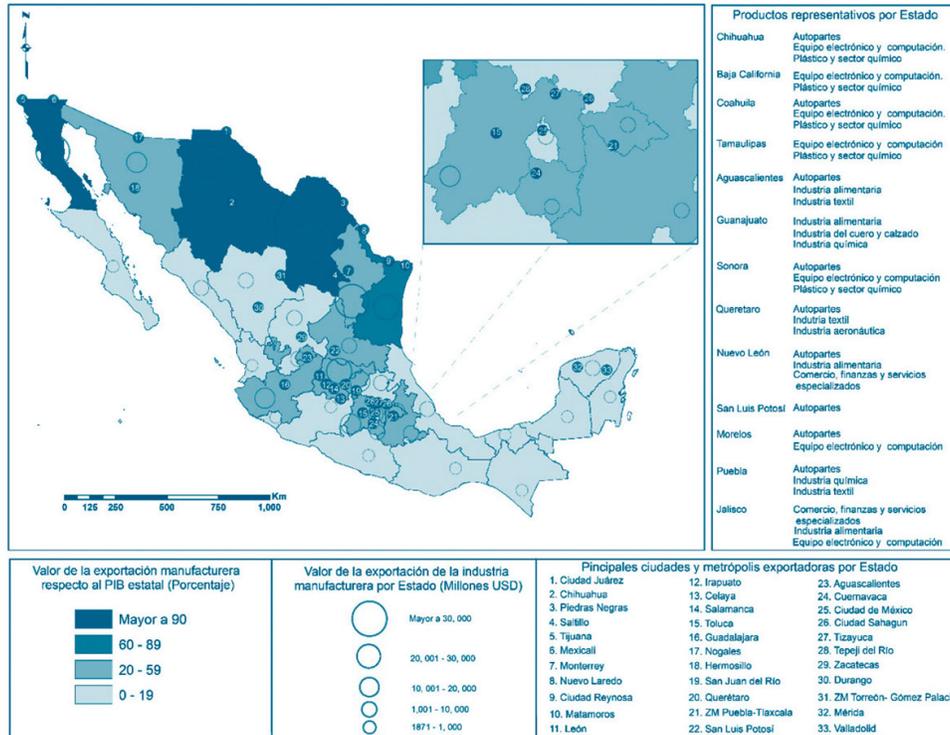
que hicieron viable movilizar el extraordinario volumen de bienes que requirió el aumento sostenido del comercio México-EUA.

Figura 2: Exportaciones a México desde estados y zonas metropolitanas de la Unión Americana



Fuente: Elaboración propia a partir de Congressional Research Service (2016) e International Trade Administration (2016).

Figura 3: Exportaciones a EUA de entidades federativas y ciudades de México



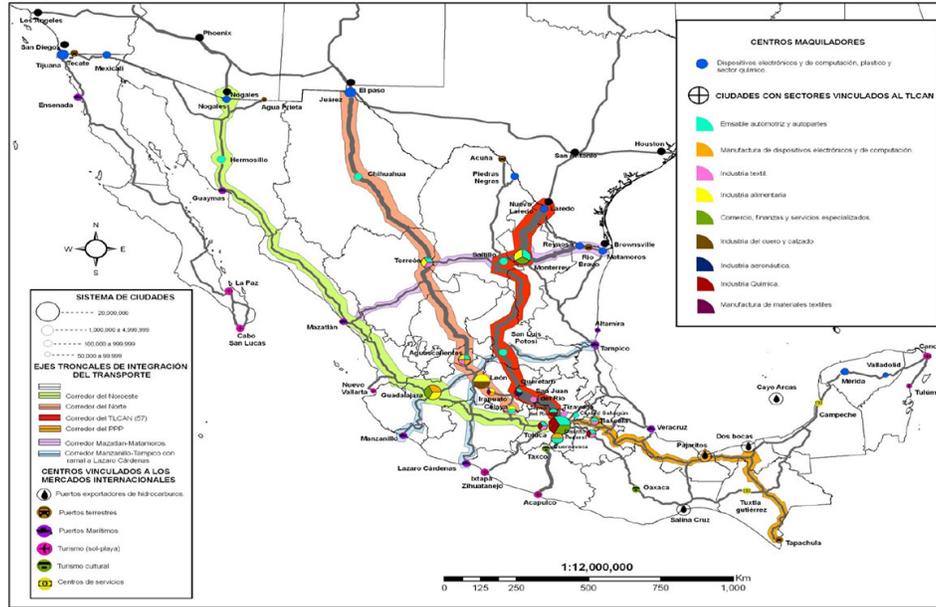
Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI (2014).

La perspectiva regional del comercio y las inversiones, vista a través de los patrones que presentan las entidades federativas, es una escala que permite un acercamiento inicial al comportamiento subnacional de los ámbitos favorecidos por el TLCAN. Sin embargo, este proceso tiende a presentar expresiones puntuales en ciudades y a lo largo corredores económicos, fenómenos atribuibles a la emergencia de plataformas manufactureras de producción-exportación y la estructuración de cadenas de valor que se asocian a la consolidación de redes de transporte para el comercio transfronterizo México-EUA. Entre los cambios más importantes en la estructuración del territorio se constata el tránsito de un esquema nuclear, con alta concentración de la actividad económica en la ZMVM y la región centro del país, hacia otro de tipo policéntrico, con una relativa desconcentración económica-demográfica y especialización manufacturera, lo cual se refleja a través de nuevas jerarquías de centros urbanos; así como la configuración de corredores económicos y nodos en diversas regiones que se sitúan como nuevos espacios de aglomeración y ejes de crecimiento para articular ciudades y regiones a los circuitos de una economía más

abierta y globalizada, pero especialmente con una alta integración al territorio estadounidense (Figura 4).

Existen al menos cinco aspectos que subyacen en la explicación de la lógica que desempeñó México dentro de las estrategias de relocalización, el anclaje territorial de las firmas estadounidense y la estructuración de cadenas de valor transnacionales. El primero está relacionado al efecto de proximidad a la frontera con EUA que se traduce en el abaratamiento relativo de costos de operación para las empresas, toda vez que facilita estrategias de relocalización considerando el acceso a ejes troncales de transporte dada la conectividad a cadenas de transporte y/o corredores industriales, considerando la disminución de costos de transacción para las empresas que implica el desplazamiento binacional de mercancías. El segundo se refiere a los encadenamientos intersectoriales que permiten establecer complementariedad y sinergias en procesos productivos, facilita el acceso a subcontratistas, proveedores locales y servicios complementarios o especializados, algunos de ellos están relacionados a los servicios al productor para apoyar la organización logística, el almacenaje y la distribución. Estos procesos detonaron la formación de economías de aglomeración al promover la densificación de productores y sistemas de proveeduría de las grandes empresas, en algunos casos formando importantes clústers manufactureros.

Figura 4: Reorganización económica espacial del TLCAN: ramas, ciudades y corredores principales



Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría de Economía; INEGI (2014) y SCT (2012).

El tercero comprende la emergencia de nodos de concentración y redistribución de mercancías. Los puertos de fronterizos y marítimos representan en sí mismos plataformas para articular los circuitos de exportación-importación, su importancia estriba en que representan lugares neurálgicos de las redes de transporte para la movilización interna y externa de mercancías en la medida que aportan la infraestructura necesaria para el traslado de productos y cumplen un papel clave por los servicios aduaneros que brindan.

El cuarto se relaciona a los mercados laborales. Este es un factor fundamental de la relocalización de firmas estadounidense en México ya que permite el abaratamiento de costos de producción y también el acceso a recursos humanos calificados considerando el emplazamiento de empresas que generan productos con mayor contenido tecnológico, lo que redundará en los niveles de competitividad de distintas unidades y ramas manufactureras.

Finalmente, el último factor hace referencia al acceso a suelo, equipamiento e infraestructura. Ello facilita el aprovechamiento de reservas de suelo para el montaje de empresas, así como el acceso a servicios básicos y especializados (agua, electricidad, servicios al productor, etc.) que

proveen los centros urbanos en parques, corredores o distritos industriales. Este factor actúa como una externalidad positiva que no todas las ciudades poseen, pero en algunas es favorecida por las políticas de facilitación, promoción y para-diplomacia que adoptaron los gobiernos de distintas entidades, ciudades y municipios.

En función de lo anterior y de acuerdo a las estrategias de localización que en los últimos años registran las empresas y los circuitos económicos en diversas ciudades del territorio nacional, se pueden identificar distintos patrones de distribución espacial que muestran los espacios regionales hacia los cuales se han dirigido y/o consolidado los procesos de inversión y comercio, destacando lo que son emplazamientos en regiones más dinámicas y corredores manufactureros que se articularon bajo la malla de relaciones transfronterizas.

Los factores que operan en la localización de las empresas y las externalidades positivas encontraron en las ciudades del norte y occidente del país los destinos privilegiados. Las ciudades más eficientes para el funcionamiento del TLCAN son aquéllas donde se han implantado infraestructuras para las ensambladoras automotrices en Hermosillo, Chihuahua y Saltillo-Ramos Arizpe, Aguascalientes y Torreón-Gómez Palacio. En plano similar se encuentran ciudades del Centro Occidente y Centro Norte como Querétaro, Guanajuato y San Luis Potosí donde se han beneficiado de la relocalización de armadoras automotrices estadounidenses y numerosas proveedoras de autopartes. En este caso sistemas organizados en cadenas de valor que siguen la integración en ejes y corredores longitudinales norte-sur como la carretera 57 (Ciudad de México-Querétaro-San Luis Potosí-Monterrey-Nuevo Laredo), considerado el eje troncal de articulación atendiendo a la dinámica que ha generado el mercado norteamericano.

En otros casos se trata de ciudades que cumplen una importante función para articular estrategias productivas y exportadoras hacia maquiladoras y/o empresas filiales o matrices en México y EUA. Se trata de centros urbanos que se han especializado en los sectores de electrónica y equipo de cómputo (Tijuana, Ciudad Juárez, Guadalajara y Aguascalientes); textil y confección de prendas (Torreón-Gómez Palacio, Aguascalientes); industria aeroespacial (Tijuana, Querétaro y Guanajuato); industria alimentaria

(Guadalajara, León, Monterrey, Aguascalientes y Torreón-Gómez Palacio). Incluso los alcances se podrían extender hasta ciudades del centro del país como Puebla, Cuernavaca y Toluca, quienes desde décadas previas al TLCAN ya habían comenzado un dinamismo importante en el ensamble automotriz. Por su parte la IED en servicios financieros y especializados ha beneficiado preferentemente grandes zonas metropolitanas como México, Monterrey y Guadalajara. En estas ciudades se registra un ascenso notable para el crecimiento los sectores de servicios especializados y al productor, que en ciertos casos han sido la clave para compensar algunos de los procesos de desindustrialización de empresas fordistas y la deslocalización de firmas que han ocurrido en las últimas dos décadas, especialmente en la capital del país y ciudades como Monterrey.

A 25 años de inicio del TLCAN y bajo su denominación actual de Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), sus repercusiones tienen distintas lecturas. Por una parte, se argumenta que el impacto positivo de la integración, en el caso de México, ha sido un incremento la balanza de comercio interregional y la mayor recepción de inversiones, especialmente las provenientes de EUA. Asimismo, se supone que el aumento transfronterizo de los flujos comerciales ha generado una relativa mejoría en las condiciones productivas y crecimiento de empleo de diversos sectores, lo cual a su vez se interpreta como el que México ha adquirido una especialización “más eficiente” con base en sus ventajas comparativas basadas principalmente en la localización y los mercados laborales de bajo costo.

En contraste a lo anterior, el saldo negativo de la integración se observa en el desmantelamiento de sectores y empresas poco competitivas, donde las políticas internas han sido insuficientes e incapaces para amortiguar la rápida o progresiva apertura del mercado en sectores altamente vulnerables; un ejemplo de ello es el sector agrícola, lo cual tiene repercusiones sobre el ahondamiento de las desigualdades regionales, desempleo creciente, mayor pobreza y continuidad en los flujos migratorios hacia el vecino país

Un aspecto preocupante del TLCAN es el que México haya comprometido aún más su relación económica hacia un solo socio comercial en el mundo. Pese a la diversificación de socios comerciales que México ha conseguido en las últimas tres décadas, a través de un sistema de

numeroso de acuerdos comerciales y de inversión con diferentes naciones, lo cierto es que hoy en día el grueso de nuestra relación económica mundial se continúa realizando con el país vecino del norte; ello coloca a nuestro país en una situación altamente vulnerable a los ciclos económicos, las recesiones y el desempeño del mercado estadounidense, tal y como se constató de manera clara con la última crisis norteamericana registrada entre el 2007 y el 2009.

El TLCAN ha tenido efectos macroeconómicos importantes pero que poco contribuyen al desempeño global del país, en todo caso sus efectos más sensibles de operan en su dimensión sectorial y territorial. La configuración de una nueva geografía de la producción de manufacturas se relaciona con el fuerte dinamismo y consolidación de ciudades y entidades que aprovecharon procesos acumulativos, ventajas por aglomeración y localización estratégica. Esta dinámica de mayor crecimiento se relaciona a sectores manufactureros y clústeres exportadores ubicados principalmente ciudades medias y articulados a los ejes troncales y estrategias logísticas de las empresas. El TLCAN como proceso que exagera las diferencias regionales se debe a que las economías urbanas y regionales han adquirido a lo largo del tiempo capacidades dispares en sus condiciones estructurales, institucionales y laborales para insertarse en los nuevos circuitos del mercado externo.

Bibliografía

BANXICO. Volumen de exportaciones totales y por sector 1993-2017. 2017. Disponible en: <<https://www.banxico.org.mx/>>. Fecha de consulta: 12-13 de agosto, 2019.

CHAMBOUX, Jean Ives. Efectos de la apertura comercial en las regiones y en la localización industrial en México. Revista Comercio Exterior. Vol. 51. No. 7. México, 2001.

CONAPO. Catálogo del Sistema Urbano Nacional. 2012. En línea: <http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Catalogo_Sistema_Urbano_Nacional_2012>. GASCA ZAMORA, José. Espacios transnacionales. Interacción, integración y fragmentación en la

Frontera México-Estados Unidos. 2002. México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM-Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

_____. El tratado de Libre Comercio de América del Norte a veinticinco años. Perspectiva de sus impactos territoriales en México. En: CALVA, José Luis [Coord.]. La economía de México en el TLCAN: Balance y perspectivas frente al T-MEC (USMCA). 2019. México: Edit. Juan Pablos.

INEGI. Estadísticas sobre comercio exterior total, por sector y entidad federativa. 2017. Disponible en: <<https://www.inegi.org.mx/>>. Fecha de consulta: 14-16 de julio, 2019.

_____. Censos generales de población y vivienda, 1990, 2000, 2010. Disponible en: <<http://www.inegi.org.mx/>>. Fecha de consulta: 7-8 de agosto, 2019.

_____. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa. Año base 2013. Serie de 1980 a 2017. Disponible en: <<http://www.inegi.org.mx/>>. Fecha de consulta: 24 de agosto, 2019.

INTERNATIONAL TRADE ADMINISTRATION. Exports by metropolitan areas. 2016. Disponible en: <<http://tse.export.gov/metro/MetroMapDisplay.aspx?ReportID=1&Referrer=SelectReports.aspx&DataSource=Metro&ReportOption=Map>>. Fecha de consulta: 18 de julio, 2018.

MOLINA, David. Dinámica económica de la región fronteriza México-Estados Unidos. In: BAILEY, Jonh [Comp.] Impactos del TLC en México y Estados Unidos. Efectos subregionales del comercio y la integración económica. 2003. Miguel Ángel Porrúa, Georgetown University, FLACSO México.

POLÈSE, Mario y PÉREZ, Salvador. La integración Económica Norteamericana y cambio regional en México, Comercio Exterior, 1992, vol. 45, núm. 2, México. SECRETARÍA DE ECONOMÍA. Inversión extranjera en México y el Mundo. 2017. DGIESE, México.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA. Volumen de inversión extranjera directa por entidad federativa y sector 1993-2017. 2017. Disponible

en: <<https://www.gob.mx/se/>>. Fecha de consulta: 23-28 de enero, 2018.

SEMARNAT/EPA. Situación de la Región Fronteriza 2016. Reporte Intermedio: Metadatos y tablas de datos de los indicadores. 2016. En línea: <https://www.epa.gov/sites/production/files/2017-01/documents/situacion_de_la_region_fronteriza_2016_metadatos_01102017.pdf>.

SICE. Sistema de Información Sobre el Comercio Exterior. 2018. Disponible en: <http://www.sice.oas.org/TPD/NAFTA/NAFTA_s.ASP>. Consultado: 12 de febrero, 2018. SWANSON, Larry D. & HODGES, Michael (Ed.). Emerging Transnational Economic Regions in North America Under NAFTA. The Impact of NAFTA: Economies in Transition. London School of Economics. September, 1994.

TRADE PARTNERSHIP WORLDWIDE. Terminating NAFTA: The National and State-by-State Impacts on Jobs, Exports and Output. 2018. Disponible en: <<http://tradepartnership.com/wp-content/uploads/2018/01/NAFTA-Termination-Impact-FINAL.pdf>>. Fecha de consulta: 13 de julio, 2018.

UNITED NATIONS. World Population Prospects 2018. 2018. En línea: <<https://population.un.org/wup/Download/>>.

UNITED STATES CENSUS BUREAU. Centers of Population for the 2010 Census. 2010. En línea: <<https://www.census.gov/geographies/reference-files/2010/geo/2010-centers-population.html>>.



La perspectiva de los diagnósticos elaborados para el Sur Sureste de México: rasgos y comentarios críticos

Federico Morales Barragán⁸²

Héctor Ferreira Dimenstein⁸³

Guillermo Woo Gómez⁸⁴

82. Investigador titular del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo-e: <jfmorales@gmail.com>.

83. Director de Construir las Regiones A.C. y colaborador de Fideicomiso para el Desarrollo Regional del Sur Sureste. Correo-e: <hferreira@prodigy.net.mx>.

84. Coordinador Ejecutivo del Fideicomiso para el Desarrollo Regional del Sur Sureste de México . Correo-e: <fidesur@sursureste.org.mx>.

Introducción

El análisis de las regiones de México se realiza, en general, con dos enfoques metodológicos. El primero asume el territorio como un espacio contenedor sobre el cual se generan diagnósticos a partir de una perspectiva básicamente sectorial y sociodemográfica con el manejo de variables e indicadores e índices comparativos que caracterizan los problemas de desarrollo regional y sustentan el diseño de políticas públicas. En otro enfoque el territorio se considera una construcción social cuya base material es la superficie del planeta, el cual se transforma en la medida que cambian las relaciones entre los actores, por lo que es necesario analizar las interacciones que involucran a múltiples actores; a su vez, el análisis espacial se enfoca en las relaciones entre variables geo-referenciadas. En este sentido, es recomendable aplicar de manera articulada los enfoques territorial y espacial para realizar estudios orientados a identificar y caracterizar problemas regionales o subregionales, donde la unidad de análisis son los territorios, no los sectores ni segmentos de población (MORALES & JIMÉNEZ, 2018).

Entre los trabajos convencionales sobre esta macro-región se encuentra el Programa Regional para el Desarrollo del Sur-Sureste, elaborado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en 2014. El amplio diagnóstico destaca que la población cuenta con menores niveles educativos comparados con los del resto del país, particularmente en Chiapas, Guerrero y Oaxaca, que ocupan los tres primeros lugares de analfabetismo, pero como factor favorable el crecimiento de empresas de productos orgánicos y artesanales. La baja conectividad de los centros urbanos hacia el centro del país y a la frontera norte lo que dificulta el cambio estructural regional hacia actividades de mayor valor agregado. La heterogeneidad económica de los estados del sur, como Chiapas, Guerrero y Oaxaca, tienen un PIB per cápita cercano a la mitad de la media nacional, y en otros como los petroleros Campeche y Tabasco, ha sido superior, así como en el caso de Quintana Roo de éxito turístico.

La dispersión de los asentamientos humanos es una característica general de la región, aunque diferenciada de acuerdo con la escala espacial y donde las localidades pequeñas coexisten con economías de urbanización, como se observa en Chiapas, con ciudades articuladoras como Tuxtla Gutiérrez, Tapachula, San Cristóbal de Las Casas y Comitán, pero con altos niveles en los indicadores de marginación y pobreza en sus áreas de influencia.

Este tipo de análisis no considera las relaciones sociales entre instituciones y organizaciones que configuran los problemas de integración regional, no hay espacio, ni relaciones sociales que modifican los territorios. Tal es el caso de las monografías sobre el turismo como sector estratégico (CAMACHO & TORRES, 2014), la agroindustria y la producción de cítricos (NAVARRETE & MARTÍN, 2014), la soberanía alimentaria y el programa de huertos familiares (CEBALLOS & SARMIENTO, 2014), la dependencia alimentaria y la crisis agrícola (VELA, 2014), los efectos multidimensionales de la migración (GARCÍA & MOYADO, 2014) y la situación multidimensional de los adultos mayores (MARÍN; GARCÍA & ARCOS, 2014).

La yuxtaposición de dimensiones, aproximación convencional de los diagnósticos, recibe un tratamiento más elaborado en estudios que construyen índices. Tal es el caso de los trabajos realizados por García (2016), (MIGUEL & HEREDIA, 2004) y (MIGUEL, 2001). El primero construye un biograma y un índice de desarrollo sustentable; el segundo trabajo ofrece un índice de competitividad que matiza la contribución de ésta al desarrollo regional; el último plantea un problema de particular interés, los grados de asociación entre la diversidad y el desarrollo, la marginación y el bienestar, también representados mediante índices; también incluye la correlación entre el índice de diversidad y el indicador del producto interno bruto por habitante.

García (2016) señala que tanto el biograma como el indicador de desarrollo sustentable

(...) representan el estado de desarrollo sustentable de la unidad analizada, la primera de manera gráfica y el segundo de forma cuantitativa, simbolizando ambos el estado de sostenibilidad del sistema. Al elaborar una medida de

desempeño, se busca generar una primera aproximación del grado de desarrollo de las diversas dimensiones de la unidad de análisis, a lo largo de un período de tiempo (GARCÍA, 2016: 45).

Las unidades de análisis comprenden los tres municipios considerados de mayor importancia en siete entidades federativas y las propias entidades, destaca que excluye al estado de Veracruz de esta región. En cuanto a las dimensiones, incorpora aspectos sociales, ambientales y económicos. Llamam la atención las consideraciones que justifican la inclusión de la dimensión social que apuntan a la incorporación explícita de interacciones entre actores; sin embargo, las variables elegidas no corresponden a esa concepción. El autor manifiesta, basado en Kliksberg (1998), la relevancia del capital social entendido como la capacidad de actuar sinérgicamente, generando redes y concertaciones al interior de la sociedad, pero finalmente ignora ese planteamiento y elige variables que únicamente describen situaciones de la población, como el alfabetismo, la densidad telefónica fija, la esperanza de vida al nacer, la fuerza laboral femenina y la población desocupada (GARCÍA, 2016: 52). En el caso de la dimensión económica subraya la importancia de la capacidad de gestión de los productores, así como de las relaciones económicas y productivas de las unidades territoriales (GARCÍA, 2016: 48 y 49), pero a fin de cuentas elige variables como capacidad de ahorro, deuda pública, ingresos brutos, PIB por habitante y PIB/PEA.

Los resultados que arroja el índice integrado de sustentabilidad señalan que Oaxaca, Chiapas y Guerrero presentan la situación más desfavorable con valores de 0.28, 0.30 y 0.40, respectivamente. Tabasco se ubica en una posición intermedia con un registro de 0.46. En la posición más alta se localizan los estados de Yucatán (0.54), Campeche (0.61) y Quintana Roo (0.66).

El tratamiento más elaborado que realiza el autor para combinar dimensiones y variables no le permite trascender las limitaciones asociadas con la yuxtaposición de éstas. Por otro lado, el vínculo sugerido entre el desarrollo de un municipio o entidad y sus índices integrados de sustentabilidad no tiene una justificación satisfactoria, pues la asociación señalada depende de las variables elegidas, por una parte; y por la otra

merece discutirse si tiene sentido caracterizar el desarrollo sólo en esos términos.

Miguel y Heredia (2004) siguen una ruta distinta pues, aunque construyen un índice que mantiene la yuxtaposición de dimensiones, éste se refiere a la competitividad y, a partir de los resultados que obtienen, valoran su relación con los niveles de desarrollo expresado mediante el índice de desarrollo humano. Los factores y variables que incluyen en el índice de competitividad son los siguientes: geográfico (distancia en km. hacia la Ciudad de México y la frontera norte); de infraestructura (longitud de carreteras (km) y total de unidades de aeropuertos, puertos, ferrocarriles); económico (total de unidades de manufacturas, total comercios, servicios financieros, administrativos y bienes inmuebles, servicios comunales y sociales); financiero (unidades monetarias por habitante de participaciones federales y el producto interno bruto per cápita); ambiental (total de especies de flora y fauna) y demográfico (número de habitantes población total, población económicamente activa ocupada, población ocupada industrial y población ocupada como profesionistas y técnicos) (MIGUEL & HEREDIA, 2004: 20).

Sus resultados cuestionan que la competitividad sea un factor que necesariamente impulse el desarrollo regional.

Algunas de las razones probables pueden ser, por ejemplo, que la competitividad en las regiones de México todavía hace referencia a: a) los nichos de competitividad de las grandes empresas ubicadas regionalmente, pero que no transfieren sus beneficios al resto de la región; b) que los programas e instituciones oficiales regionales no guardan una estrecha relación con los programas e instituciones que tienen a su cargo la competitividad; c) que de existir en las regiones, no se ha logrado crear una competitividad sistémica, sino aislada; y d) que si bien la competitividad puede impactar en algo el aumento del desarrollo, es éste el que en realidad tiende a respaldar una mayor competitividad, por lo cual debería impulsársele con una mayor decisión en las regiones de México (MIGUEL & HEREDIA, 2004: 25).

Si bien aportan resultados para el conjunto de la región, es relevante la descomposición subregional que ofrecen, estados del Este (Veracruz, Tabasco), Sur (Guerrero,

Oaxaca y Chiapas), y Península de Yucatán (Campeche, Yucatán, Quintana Roo). Ello les permite plantear valoraciones más precisas que contradicen las creencias habituales, por ejemplo, en los dos quinquenios considerados, los estados de la Península de Yucatán tuvieron una competitividad baja, mientras que ésta fue alta en los del Sur. Los estados del Este pasaron de una competitividad media a una baja. El conjunto de la región Sur-Sureste aumentó su competitividad global.

Otros resultados diferenciados muestran que el crecimiento de la competitividad en los estados del Este y la Península de Yucatán obedeció a cambios en sus factores demográficos. Mejoras en la infraestructura contribuyeron a crecimiento del indicador en cuestión en el Este, Sur y Sur-Sureste en su totalidad.

Destaca en general que la competitividad y el desarrollo tuvieron una muy débil (0.10) y débil (0.23) correlación en el primero y segundo quinquenio, respectivamente. Esto sugiere el impacto poco significativo de la competitividad en el desarrollo regional.

Finalmente, hay dos resultados para la región en su conjunto que merecen destacarse, durante los dos quinquenios:

(...) el factor ambiental poseía una correlación moderada, pero en el sentido contrario al propuesto por la teoría; en otras palabras, que, en lugar de contribuir, el desarrollo jugaba un papel opuesto al cuidado o preservación de los recursos ambientales y naturales (...) [En segundo lugar, el Sur-Sureste], manifestó una pérdida rápida de su competitividad respecto de otras regiones de México. Por consiguiente, puede considerarse que los factores de la competitividad tampoco han sido relevantes para propiciar el desarrollo de esta región (MIGUEL & HEREDIA, 2004: 26).

El índice de diversidad propuesto por Miguel (2001) se construye con base en la consideración de tres subsistemas que incluyen las siguientes variables:

- a. subsistema económicodemográfico (población total; población económicamente activa; población ocupada industrial; extensión territorial; establecimientos manufactureros; población ocupada en

manufactura); b) subsistema de infraestructura económica (total de aeropuertos; puertos; ferrocarriles; establecimientos comerciales; servicios financieros, de administración, alquiler de bienes inmuebles; comunales: servicios comunales y sociales), y c) subsistema multicultural y de biodiversidad (flora, fauna, endemismo y población indígena) (MIGUEL, 2001: 25).

Sus resultados señalan que los estados del Sur-Sureste tienen niveles significativos de diversidad y al mismo tiempo presentan situaciones socio-económicas adversas, esto es, menores grados de desarrollo, bienestar y PIB por habitante y mayor marginación. Esta valoración requiere considerar información adicional. Primero, en la escala nacional el desarrollo y la diversidad tienen una alta correlación inversa. Segundo, las correlaciones regionales indican, Noroeste: a mayor desarrollo menor diversidad; Norte-nordeste: a mayor PIB por habitante menor diversidad; Occidente: a mayor marginación mayor diversidad, condición que comparte con el Golfo; Centro: a mayor bienestar menor diversidad, situación que comparte con el Sur-Sureste (MIGUEL, 2001: 28).

Para el autor estos registros pueden explicarse a partir de las tendencias actuales hacia la diversificación de la economía moderna y, al mismo tiempo, la pérdida de recursos naturales, cultura y saberes ancestrales, base de la diversidad, en regiones como la del Sur-Sureste.

Lo relevante para los fines de este capítulo es destacar que aun cuando se tomen en cuenta variables convencionales, la estrategia metodológica empleada por el autor le permite ubicar un problema fundamental del desarrollo regional, a saber, el manejo global de la economía local confronta el espacio de la economía moderna con el espacio de la diversidad (MIGUEL, 2001: 29). Comprender las formas en que se desenvuelve este manejo que confronta ambos espacios exige ampliar el horizonte metodológico e incorporar el análisis de las interacciones sociales.

El estudio elaborado por Viesti (2015) ilustra una aproximación que también arriba a la identificación de problemas, aunque siga una aproximación convencional. El tránsito de la caracterización de variables

sectoriales a la formulación de problemas se lleva a cabo mediante proposiciones de índole teórica.

Este autor señala que un rasgo de la historia económica internacional explica el cambio en el PIB por habitante por modificaciones en la productividad asociadas al cambio estructural. La cita extensa que se presenta enseguida revela la posición metodológica y el resultado del diagnóstico basado en ella.

Los trabajadores pasan de actividades con una baja productividad (generalmente la agricultura) a actividades con una alta productividad (por lo general la industria manufacturera) (RODRIK 2008), generando así un aumento considerable del PIB per cápita... Por ejemplo, el empleo en la agricultura es de 41% en Chiapas, 31% en Guerrero y 30% en Oaxaca, al tiempo que es inferior 10% en todos los estados del norte, e insignificante en el Distrito Federal y México. [A su vez la] importancia del empleo en la industria manufacturera también varía considerablemente entre los estados mexicanos; de media, 15% de los asalariados mexicanos trabaja en ella. Este porcentaje desciende muy por debajo de 10% en los estados del sur, como Chiapas, Quintana Roo, Campeche y Tabasco (VIESTI, 2015: 20).

El resultado del diagnóstico es evidente, el PIB por habitante en los estados del sur requiere de un cambio estructural, esto es, modificación de la composición sectorial en favor de las actividades manufactureras.

Un comentario crítico de los diagnósticos convencionales

Como se mencionó en la introducción este comentario ubica ausencias y sugiere las razones que las explican, éstas revelan supuestos de los análisis convencionales llevados a cabo para la región. La selección de los estudios que evidencian la perspectiva general que los caracteriza ha sido presentada en la sección anterior y aporta la base de información para redactar este apartado.

El comentario incluye, también, la referencia a estudios, algunos sobre la región, que utilizan una perspectiva espacial; uno de ellos hace uso, de manera incipiente y al mismo tiempo sugerente, del análisis territorial. La

referencia a estos estudios obedece a la consideración de que el uso articulado del análisis espacial y territorial ofrece una ruta para elaborar diagnósticos centrados en la identificación y caracterización de problemas, haciendo explícitos sus condicionamientos espaciales y las interacciones sociales que los gestan. Por ello, tales problemas tienen un carácter multidimensional y multiescalar, rasgos que revelan los intereses, necesidades y posición espacial (escala) de los actores vinculados a ellos.

Este encuadre analítico difiere del convencional orientado a valorar las condiciones que registran los sectores o la población residente. Como se verá más adelante, la diferencia de esta aproximación y la reseñada en la sección previa concierne a sus distintas concepciones acerca del desarrollo y en la base de ello, a la diferente acepción que otorgan al territorio.

Como se ha ejemplificado y reiterado a lo largo de la sección previa, los diagnósticos convencionales se ocupan de actividades económicas, sectores, o bien, de grupos de población. Sus valoraciones se refieren, por una parte, a los sectores en su conjunto o a experiencias productivas particulares y, en el caso de la población, a grupos específicos que enfrentan situaciones particulares o a la población residente en general. En uno y otro caso se eligen variables cuyos registros se procesan de distinta forma y se asume que dicha labor permite, sin más, identificar problemas de desarrollo. Esta forma de proceder revela ausencias, las razones sugeridas que las explican pone de manifiesto los supuestos generales que parecen estar detrás de esta práctica de indagación generadora de un perfil característico de los diagnósticos.

Las ausencias notables de estos estudios corresponden al espacio geográfico o territorio y a las relaciones sociales que lo configuran. En relación a lo primero prevalece la concepción más limitada del espacio geográfico, si las variables están asociadas a un lugar se considera que aquel ya está incluido en el análisis. La omisión de las relaciones sociales descansa en una concepción del territorio como contenedor, por lo tanto, tales relaciones son accesorias no constitutivas del mismo y desde esa óptica no inciden en la configuración de sus problemas y su evolución.

La práctica de procesar variables de cualquier índole y suponer que a través de esa labor se identifican problemas de desarrollo disocia las situaciones que se identifican y valoran de las interacciones sociales que las

originan. Lo que pareciera en principio una deficiencia metodológica tiene, más bien, una justificación conceptual que resulta coherente, aunque sea limitada. **Los territorios son meros contenedores, no construcciones sociales cuya base la aporta la superficie del planeta.** Por ello, en los diagnósticos convencionales, el desarrollo regional se reduce a un asunto de manejo de variables no de interacciones que involucran a múltiples actores. Desde la concepción de territorio como contenedor la marginación, la especialización económica o el deterioro ambiental son meros rasgos de éste, caracterizarlos adecuadamente es el propósito del diagnóstico. Desde esa concepción no tiene cabida preguntarse acerca de las interacciones que configuran procesos y se manifiestan en marginación, especialización económica o deterioro ambiental. Precisamente por ello, resulta coherente procesar variables y creer que la caracterización generada revela problemas de desarrollo. No sobra insistir en que, para los diagnósticos convencionales que han prevalecido en el Sur Sureste, el desarrollo se reduce a un asunto de manejo de variables.

En contraste con esa posición aquí se **argumenta en favor de avanzar en el uso articulado de los análisis espacial y territorial.** El término articulado no es simple retórica, es necesario identificar los condicionamientos espaciales de los problemas que se identifican y al mismo tiempo valorar las interacciones sociales que han gestado esos problemas. Esta perspectiva parte de una concepción explícita de territorio como construcción social, los problemas del desarrollo son, en consecuencia, fruto de esas interacciones. Los problemas del desarrollo no pueden entenderse sin un análisis explícito de esas relaciones.

La localización de la infraestructura carretera y atributos asociados, el acceso en la cobertura de servicios básicos, la distribución de los usos del suelo y su evolución, la identificación de zonas vulnerables y de riesgo, el perfil de la expansión urbana, son algunos asuntos, entre muchos otros, en cuya comprensión inciden las valoraciones espaciales y, a su vez, dan la pauta al análisis territorial para orientar sus indagaciones.

Enseguida se hace referencia a algunos estudios que hacen uso del análisis espacial, sus aproximaciones o resultados se convierten en puntos de partida para llevar a cabo el estudio de las interacciones sociales que aporta el análisis territorial.

Entre las técnicas que ofrece el análisis espacial se encuentra la del análisis exploratorio de datos espaciales. Su uso ofrece una ruta específica para introducir la dimensión espacial en el análisis convencional de variables. Rodríguez y Cabrera

(2017) hacen uso de esta técnica para valorar el crecimiento económico municipal en México durante el periodo 1999-2009.

A través del Análisis Exploratorio de Datos Espaciales (ESDA, por sus siglas en inglés) y el uso de técnicas geoestadísticas se investiga la importancia de la proximidad espacial en la propagación del crecimiento

(...) A consecuencia de una dotación inequitativa de factores productivos entre municipios, así como por diferencias en los niveles de productividad, algunos clústeres geográficos emergen en el territorio dando lugar a una heterogeneidad espacial en el crecimiento económico (RODRÍGUEZ & CABRERA, 2017: en línea).

En el ámbito del transporte, por ejemplo, Backhoff (2005) señala que los sistemas de información geográfica y las técnicas asociadas a ellos como la percepción remota y los sistemas de posicionamiento global se han convertido en herramientas fundamentales para su planeación.

La organización y planeación del sistema de transporte debe comprender

(...) las necesidades y posibilidades de los distintos participantes, las particularidades y potencialidades de cada modo de transporte, la factibilidad y conveniencia de integración entre ellos, las características geográficas del territorio que atraviesa y comunica, el peso, volumen, tipo y densidad económica de los bienes transportados, itinerarios, oportunidad y seguridad de los traslados, entre muchos otros aspectos (BACKHOFF, 2005: 15).

Un análisis espacial de la carga ferroviaria en la región Sur Sureste llevado a cabo por García y Martner (2016) señala la baja participación de la región en la carga ferroviaria nacional, 5 por ciento en la dirección de los flujos de origen y 3.8% en la dirección de destino. Entre las razones que explican esta precaria contribución se mencionan las afectaciones que sufrió la infraestructura del ferrocarril Chiapa-Mayab debido a la presencia del huracán Stan en 2005. Adicionalmente se menciona que el análisis de los

flujos ferroviarios de 2016 con origen y destino en las regiones sur y sureste permitió observar que una función relevante del ferrocarril es su uso como transporte intrarregional. Sin duda esta función es relevante y se considera conveniente fortalecerla; pero el verdadero reto está en romper el aislamiento de las regiones sur y sureste, e incrementar su integración con el resto del país (GARCÍA & MARTNER, 2016: 50).

Hasta aquí la referencia a estudios que hacen uso del análisis espacial y orientan, mediante la ubicación de problemas específicos, las indagaciones que puede hacer el análisis territorial.

Para finalizar se destaca la orientación del estudio coordinado por Obregón y Almeida (2019) que da cuenta de una experiencia de desarrollo rural sustentable en corredores biológicos. El interés en citarlo obedece a que articula valoraciones espaciales de problemas subregionales con una reseña de las articulaciones sociales que permitieron encararlos. La conservación de la biodiversidad, problema con múltiples aristas y expresiones espaciales específicas en términos de patrones de uso del suelo, por ejemplo, se analiza y atiende bajo una estrategia que pone en el centro las interacciones de los actores involucrados con dicho problema.

El trabajo en campo permitió entender que la conservación de la biodiversidad tiene una necesaria expresión en comunidades humanas, que si bien tienen prácticas tradicionales de uso (algunas benéficas y otras no), están inmersas en procesos complejos en los que intervienen criterios institucionales, económicos, políticos, culturales, etc. Esta complejidad hace únicos a los procesos de cada región y requiere de acciones consensuadas entre diversos actores y a distintos niveles, adaptados a cada territorio; más aún, cuando el objetivo es implementar estrategias efectivas que conduzcan a la conservación de la biodiversidad (OBREGÓN & ALMEIDA, 2019: 147).

Uno de los resultados más significativos de esta experiencia de una década fue la propuesta de un mecanismo específico de interacción social que combina las tareas de diagnóstico con las de incidencia.

Una “plataforma de innovación” es un espacio de convergencia de actores de diferentes sectores productivos, sociales, económicos, académicos, gubernamentales, etc., con diferente tipo de intereses, que se

suman para alcanzar un objetivo común. Los miembros de una plataforma se reúnen para diagnosticar problemas, identificar oportunidades y buscar formas de alcanzar sus metas. Así, se constituyen como un instrumento novedoso de política territorial (OBREGÓN & ALMEIDA, 2019: 150).

Reflexiones finales

El propósito de este capítulo ha sido ofrecer una opinión crítica del enfoque convencional que ha prevalecido en los diagnósticos elaborados para la región Sur Sureste de México. Se ha puesto de manifiesto que tal enfoque tiene una perspectiva sectorial que se complementa con una centrada en valorar rasgos de la población residente. Se presume que mediante esta aproximación es posible identificar problemas de desarrollo. Es decir, se considera que las situaciones identificadas mediante el procesamiento de variables sectoriales y de la población se convierten en tales problemas.

Lo que en principio pareciera un problema metodológico, en rigor resulta un procedimiento coherente con una concepción que en rigor constituye la limitación de fondo de este enfoque, hasta ahora hegemónico: sus análisis disocian las situaciones que identifican y valoran de las interacciones sociales que los originan.

El desarrollo regional se considera, implícitamente, un asunto limitado al manejo de variables, no uno que es fruto de interacciones sociales que involucran a múltiples actores. La inconsistencia metodológica se torna más bien una estrategia coherente basada en una concepción del territorio como contenedor, no como construcción social.

Si la identificación y comprensión de los problemas regionales puede hacer caso omiso de las relaciones sociales que los gestan, estas relaciones tienen un carácter accesorio, no son constitutivas de los territorios.

La limitación señalada permanece aun cuando la conversión de las situaciones identificadas hacia problemas de desarrollo se justifique mediante proposiciones de índole teórica. Ello significa que en tales teorías también está implícita esa misma concepción del territorio como contenedor.

En oposición a ese enfoque se ha argumentado en favor de uno alternativo orientado hacia la identificación de problemas regionales o subregionales. La unidad de análisis son territorios, no sectores ni grupos de población. Lo que importa entender es un sistema territorial no fragmentos desarticulados de éste.

Estos problemas se identifican mediante la intervención de los análisis espacial y territorial, lo que conduce a que se hagan explícitos sus condicionamientos espaciales y, al mismo tiempo, se precise su carácter necesariamente multidimensional y multiescalar, pues ello revela los intereses, necesidades y posición espacial (escala) de los actores vinculados a ellos.

Este enfoque requiere un uso articulado de los análisis espaciales y territoriales, uno centrado en el análisis de variables georeferenciadas que revelan los condicionamientos espaciales de los problemas; el otro, dedicado a esclarecer las interacciones sociales que los gestan. El uso articulado de estos análisis ofrece una ruta metodológica coherente con una concepción del territorio como construcción social.

Bibliografía

- BACKHOFF, Miguel Ángel. Transporte y espacio geográfico. Una aproximación geoinformática. México: Programa de Posgrado en Geografía, UNAM. 2005. En línea: <http://www.posgrado.unam.mx/publicaciones/ant_col-posg/28_Transporte.pdf>. Consulta: 13 mayo 2019.
- CAMACHO, Manuela & TORRES, Faustino. Turismo: sector estratégico para el desarrollo de Tabasco. In: GALVÁN, Eleazar Santiago & OLIVARES, José Antonio (Coord.). Problemas del desarrollo regional en la región Sur Sureste de México: política, economía y sociedad, Chetumal: Universidad de Quintana Roo, 2014. pp. 74-87. En línea: <<https://www.researchgate.net/publication/304424667>>. Consulta: 14 marzo 2019.

CANDELAS, Roberto. Los estados del sur sureste de México. En la búsqueda del desarrollo humano, Documento de trabajo núm. 283, 2018. México: Cámara de Diputados LXIII Legislatura, CESOP.

CEBALLOS, Fabián R. & SARMIENTO, José Francisco. Soberanía alimentaria y sustentabilidad en el programa huertos orgánicos de traspatio de la Universidad Marista en Yucatán. In: Galván, Eleazar Santiago & Olivares, José Antonio (Coord.). Problemas del desarrollo regional en la región Sur Sureste de México: política, economía y sociedad, Chetumal: Universidad de Quintana Roo, 2014. pp. 156-172. En línea: <<https://www.researchgate.net/publication/304424667>>. Consulta: 14 marzo 2019.

DE LA CRUZ, Wilbert. La población maya morelense en las estructuras de poder político local, 1974-2010. In: GALVÁN, Eleazar Santiago & OLIVARES, José Antonio (Coord.). Problemas del desarrollo regional en la región Sur Sureste de México: política, economía y sociedad, Chetumal: Universidad de Quintana Roo, 2014. pp. 173-186. En línea: <<https://www.researchgate.net/publication/304424667>>. Consulta: 14 marzo 2019.

GALVÁN, Eleazar Santiago & OLIVARES, José Antonio (Coord.). Problemas del desarrollo regional en la región Sur Sureste de México: política, economía y sociedad, Chetumal: Universidad de Quintana Roo. 2014. En línea: <<https://www.researchgate.net/publication/304424667>>. Consulta: 14 marzo 2019.

GARCÍA, José Antonio. Desarrollo sustentable en los estados del Sur-Sureste de la República Mexicana al año 2010. Tesis de licenciatura en Actuaría. Facultad de Economía. Universidad Autónoma del Estado de México, 2016. En línea: <<http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/67007>>. Consulta: 10 de marzo 2019. GARCÍA, María Gabriela & Martner, CARLOS D. Evolución de los flujos ferroviarios de y hacia los nodos de la región sur-sureste de México, datos 2016. Publicación técnica número 505, Sanfandila, Querétaro: Instituto Mexicano del Transporte y Secretaría

de Comunicaciones y Transportes, 2018. En línea: <<https://imt.mx/archivos/Publicaciones/PublicacionTecnica/pt505.pdf>>. Consulta: 15 de enero de 2019.

GARCÍA, Luz María & MOYADO, Socorro. Retorno forzado de migrantes oaxaqueños: implicaciones económicas, políticas y sociales. In: GALVÁN, Eleazar Santiago & OLIVARES, José Antonio (Coord.). Problemas del desarrollo regional en la región Sur Sureste de México: política, economía y sociedad, Chetumal: Universidad de Quintana Roo, 2014. pp. 118-128. En línea: <<https://www.researchgate.net/publication/304424667>>. Consulta: 14 marzo 2019.

KEN, Crucita. Caracterización de la participación ciudadana en la gestión pública municipal en Othón P. Blanco, Quintana Roo, 2013. In: GALVÁN, Eleazar Santiago & OLIVARES, José Antonio (Coord.). Problemas del desarrollo regional en la región Sur Sureste de México: política, economía y sociedad, Chetumal: Universidad de Quintana Roo, 2014. pp. 59-73. En línea: <<https://www.researchgate.net/publication/304424667>>. Consulta: 14 marzo 2019.

MARÍN, Lázaro; GARCÍA, Martín & ARCOS, Manolo. Los adultos mayores y su situación social, económica y política: estudios de opinión. In: GALVÁN, Eleazar Santiago & OLIVARES, José Antonio (Coord.). Problemas del desarrollo regional en la región Sur Sureste de México: política, economía y sociedad, Chetumal: Universidad de Quintana Roo, 2014. pp. 271-288. En línea: <<https://www.researchgate.net/publication/304424667>>. Consulta: 14 marzo 2019.

MIGUEL, Andrés E. Economía y diversidad. Su relación con el sur-sureste mexicano. Revista Momento Económico, núm. 115, mayo-junio, 2001. pp. 22-29. MIGUEL, Andrés E. & HEREDIA, Armando. Regiones, competitividad y desarrollo en México, Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía, vol. 35, núm. 138, 2004. pp. 11-31.

- MORALES, Federico; OLIVA, Apolinar & VALDIVIEZO, Guillermo. El caso de las regiones de Chiapas y su potencial de desarrollo económico. Una regionalización funcional. In: SÁNCHEZ, Adolfo (Coord.). EL desarrollo económico de las regiones medias de México, México: IIEc-UNAM, 2012. pp. 95-122.
- MORALES, Federico & JIMÉNEZ, Fredy. Fundamentos del enfoque territorial: actores, dimensiones, escalas espaciales y sus niveles, México: CEIICH-UNAM, 2018. En línea: <<http://computo.ceiich.unam.mx/webceiich/docs/libro/Enfoque%20territorial.pdf>>.
- NAVARRETE, Rangel & MARTÍN, Elsy. El papel de la agroindustria para el desarrollo de la citricultura del sur del Estado de Yucatán. In: GALVÁN, Eleazar Santiago & OLIVARES, José Antonio (Coord.). Problemas del desarrollo regional en la región Sur Sureste de México: política, economía y sociedad, Chetumal: Universidad de Quintana Roo, 2014. pp. 129-143. En línea: <<https://www.researchgate.net/publication/304424667>>. Consulta: 14 marzo 2019.
- OBREGÓN, Rafael & ALMEIDA, Dora (Coord.). Desarrollo rural sustentable en corredores biológicos. Una experiencia en conservación y producción sustentable en Chiapas, México: Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. 2019. En línea: <<http://bioteca.biodiversidad.gob.mx/janium/Documentos/14864.pdf>>. Consulta: 30 de marzo de 2019.
- PARRA, Fanny & MARTÍN, Elsy. La industria del calzado de Ticul como sector estratégico para sustentabilidad. In: GALVÁN, Eleazar Santiago y OLIVARES, José Antonio (Coord.). Problemas del desarrollo regional en la región Sur Sureste de México: política, economía y sociedad, Chetumal: Universidad de Quintana Roo, 2014. pp. 48-58. En línea: <<https://www.researchgate.net/publication/304424667>>. Consulta: 14 marzo 2019.
- PEÑA, Angelina del Carmen & SARMIENTO, José Francisco. Programa de estímulos a la innovación tecnológica. Un acercamiento

al desarrollo tecnológico en el sector de Yucatán. In: GALVÁN, Eleazar Santiago & OLIVARES, José Antonio (Coord.). Problemas del desarrollo regional en la región Sur Sureste de México: política, economía y sociedad, Chetumal: Universidad de Quintana Roo, 2014. pp. 18-32. En línea: <<https://www.researchgate.net/publication/304424667>>. Consulta: 14 marzo 2019.

RODRÍGUEZ, Liz Ileana & CABRERA, José Antonio. Análisis espacial de las dinámicas de crecimiento económico en México (1999-2009), Economía sociedad y territorio, vol. 17, núm. 55, septiembre-diciembre, 2017. En línea: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212017000300709>. Consulta: 9 de marzo 2018.

SEDATU (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano). Programa Regional para el Desarrollo del Sur-Sureste, México: SEDATU, 2014.

VELA, Rafael. Dependencia alimentaria y crisis agrícola en la región Sur-Sureste de México. In: GALVÁN, Eleazar Santiago & OLIVARES, José Antonio (Coord.). Problemas del desarrollo regional en la región Sur Sureste de México: política, economía y sociedad, Chetumal: Universidad de Quintana Roo, 2014. pp. 229-270. En línea: <<https://www.researchgate.net/publication/304424667>>. Consulta: 14 marzo 2019.

VIESTI, Gianfranco. Diagnóstico del desarrollo regional: México, Colección Estudios núm. 13, Madrid: Programa EUROsociAL, 2015.



La Región Centro Occidente de México, un modelo gravitacional para las zonas metropolitanas

Francisco Alejandro Ramírez Gómez⁸⁵

85. Alumno de Doctorado en el Posgrado de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo-e: <pacoa-ramirez@yahoo.com.mx>.

Problemática

La planeación para el crecimiento y desarrollo en México se plasma en sus Planes Nacionales de Desarrollo, temas siempre tratados en estos planes se refieren al crecimiento y desarrollo de las regiones y para beneficio de su población, en esta planeación se consideran regiones las que están formadas por diversas entidades federativas, las cuales son diferentes, no solo desde lo económico, sino también en sus recursos naturales y aspectos sociales y demográficos.

Al analizar las regiones en las que se ha dividido el territorio mexicano y que son de tipo administrativo, se encuentra que son en sus Zonas Metropolitanas donde se concentra tanto la actividad económica como la población.

Al existir estas altas concentraciones en algunas localizaciones geográficas, son por lo tanto a estas a las que privilegia la política pública a nivel federal o estatal, relegando a las demás ubicaciones no obteniendo el beneficio y posibilidad de insertarse al crecimiento y desarrollo, así como activar o reactivar una actividad económica diversificada. Al continuar esta tendencia se tiene el riesgo de que en el futuro se acentúe esta polarización y se apoye a sectores de actividad económica y unidades espaciales que no propicien el crecimiento y desarrollo homogéneo en la región, lo que al persistir será cada vez más amplia la brecha de crecimiento entre lo que son zonas metropolitanas y el resto del territorio.

Para analizar esta concentración se toma como región de estudio a la Región Centro Occidente de México a través de sus Zonas Metropolitanas y se analizan a través de un Modelo Gravitacional, lo que permite determinar el grado de concentración.

La Región Centro Occidente de México está formada por las entidades federativas completas que son: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas.

Perspectiva teórica

La concentración económica y demográfica que se presenta en la mayoría de los países, genera crecimiento y desarrollo desigual, esta concentración se ha intentado explicar a través de diversas teorías y modelos, Marshall (1890) dice que las empresas tienen economías externas cuando se localizan cerca de otras empresas ya que obtienen ventajas a partir de la división del trabajo, así como del intercambio de insumos, además de experiencia e información. Cercanía que lleva implícitamente al proceso de creación de conocimiento, a una polarización de actividades económicas y de población, causando heterogeneidad en el crecimiento y desarrollo en el territorio.

La generación de economías externas se refiere a las ventajas que obtiene una empresa (en una industria concreta), así como por el número y funciones de otras empresas (en esas industrias) que se localizaron previamente y que les generaron ahorros en sus costos de operación.

Esta concentración propicia externalidades positivas o negativas, como positiva se considera que generan crecimiento a las zonas geográficas vecinas, a sectores de producción de la misma actividad, pero también deberían propiciar crecimiento hacia actividades de otras especializaciones económicas, pero de manera sobresaliente que permeen a la población con beneficios económicos.

Se tiene como eje teórico fundamental las teorías de crecimiento regional y del desarrollo endógeno por considerar a los rendimientos crecientes y la competencia imperfecta, a diferencia de la teoría neoclásica la cual considera a los rendimientos constantes a escala y la competencia perfecta, se tienen también los planteamientos de Krugman sobre la Nueva Geografía Económica basándonos en la teoría del crecimiento endógeno.

Es una realidad y la evidencia empírica muestra que la concentración económica y demográfica genera crecimiento y desarrollo desigual, a través del tiempo se ha tratado de explicar con diversas teorías y modelos, desde Marshall (1890) quien señala que las empresas presentan economías externas cuando se localizan cerca de otras empresas lo que les permite obtener ventajas a partir de la división del trabajo, del intercambio de insumo, y de la experiencia en información.

La generación de economías externas se refiere a las ventajas que obtiene una empresa en una industria concreta, por el número y funciones de otras empresas que operan en el mismo tipo de actividad y que se localizan en un área específica.

Las aportaciones de Marshall sobre a las razones que tiene el productor por situarse cerca de otros productores se refieren a que:

01. Una industria al estar concentrada geográficamente le permite mantener contacto con los proveedores locales de producción especializados;
02. La concentración de empresas le ofrece la posibilidad de poder contratar a trabajadores especializados;
03. La cercanía geográfica facilitará la diseminación de información.

Fujita (2000) respecto a la anterior trinidad de economías externas dice que no han sido fáciles de modelar, para lograr esto se han introducido las economías externas, se explica la concentración porque se está en presencia de rendimientos crecientes, las que junto con las externalidades de localización pueden contribuir a la creación de sistemas locales de producción.

Fingleton (2003) sobre la importancia de las externalidades menciona que como antecedente se tiene que Marshall identifica tres economías externas de importancia: la mano de obra del mercado de trabajo, los insumos intermedios y la derrama de conocimientos.

Paul Krugman (1992), representante principal de la Nueva Geografía Económica (NGE) desde la macroeconomía, aborda el estudio del espacio y la aglomeración económica, a esta interpretación se le ha denominado como economía espacial.

Fujita y Krugman (2004) afirman que la Nueva Geografía Económica intenta explicar la gran diversidad de formas de aglomeración económica en determinados espacios geográficos, en diferentes tamaños de actividades económicas, lo que lleva a enormes desigualdades. Estas se ven reforzadas o afectadas por las fuerzas centrípetas que concentran la actividad económica y las fuerzas centrífugas que por el contrario las separan, la aglomeración podría explicarse en términos de micro decisiones que dependen de los rendimientos crecientes o por indivisibilidades (imposibilidad de una empresa de producir más unidades de las que técnicamente puede producir) a nivel de productor individual, por lo que no se puede asumir competencia perfecta. Mencionan un prerrequisito en el estudio de la aglomeración que es el movimiento locacional de los factores productivos (Cuadro 1).

Cuadro 1: Fuerzas que afectan la concentración y dispersión geográfica

Fuerzas centrípetas	Fuerzas centrífugas
Concentran la actividad económica	Separan la actividad económica
Enlace	Inmovilidad de los factores
Densidad de los mercados	Renta, tierra, desplazamiento
Difusión del conocimiento y otras externalidades económicas puras	Congestión y otras deseconomías puras

Fuente: Fujita & Krugman. La nueva geografía económica: pasado, presente y futuro, p. 196.

La Nueva Geografía Económica

Krugman, a partir de su trabajo Geography and Trade (The MIT, Press, Cambridge, 1992) y en sucesivos trabajos, desarrolla un cuerpo teórico sobre modelos matemáticos que plasma en su obra The Spatial Economy (1999) en conjunto con Fujita y Venables, en la que hace el señalamiento sobre la existencia de un renovado interés en la geografía y que esto constituye la cuarta y tal vez última ola de la revolución de los rendimientos crecientes/competencia imperfecta que transformó la teoría económica en los últimos veinte años.

Para Krugman la Nueva Geografía Económica basa su programa de investigación en las dos preguntas clásicas de la economía espacial y adiciona una más:

¿Por qué se concentra la actividad económica en unas determinadas localizaciones en vez de distribuirse uniformemente por todo el territorio?

¿Qué factores determinan los sitios en los que la actividad productiva se aglomera?

¿Cuáles son las condiciones para la sostenibilidad o la alteración de tales situaciones de equilibrio?

La teoría de Krugman se basa en que el comercio y la especialización, los rendimientos crecientes, las economías de escala y la competencia imperfecta son mucho más importantes que los rendimientos constantes, la competencia perfecta y la ventaja comparativa.

Teoría del Desarrollo Endógeno

Las conceptualizaciones de Myrdal, Kaldor, Kuznetz y Madison sobre desarrollo asimétrico y concentrado llevan a la Teoría del Crecimiento Endógeno, la cual propone modelos en los que las tasas de crecimiento de largo plazo dependen de la tecnología; de las funciones de producción y utilidad; de la acumulación de capital físico y humano y de las políticas macroeconómicas. Estos modelos cambian los supuestos neoclásicos ortodoxos que refieren rendimientos constantes a escala y competencia perfecta por los supuestos de rendimientos crecientes y competencia imperfecta, considerando la existencia de externalidades positivas asociadas con la producción de conocimiento y tecnología.

“El concepto de “endógeno” que es medular en la teoría, tiene que ver con el supuesto de que “el crecimiento es impulsado por el cambio tecnológico que procede de decisiones intencionales de inversión tomadas por agentes maximizadores de ganancias”, lo cual implica que el crecimiento de largo plazo es función de factores endógenos en un determinado contexto histórico. Se puede descartar, por tanto, la existencia de factores exógenos no explicados en el modelo”. (MONCAYO, s/a).

En la Nueva Geografía Económica al asumir la existencia de externalidades positivas asociadas con la producción de conocimiento y tecnología en los modelos de crecimiento endógeno, sustituyen los supuestos ortodoxos sobre rendimientos a escala y competencia perfecta.

Fingleton (2006), considera en la literatura de las ciencias regionales los efectos espaciales en las especificaciones empíricas de crecimiento, en el caso de la dependencia espacial de acuerdo a los argumentos teóricos de la Nueva Geografía Económica, y los modelos de crecimiento endógeno, este fenómeno ha sido asociado con la existencia de externalidades que cruzan las fronteras regionales, y existe un consenso general de que las interacciones o efectos externos parecen ser con mucho la principal fuente de dependencia espacial.

Existen argumentos teóricos y empíricos que sugieren que las regiones no son homogéneas y tampoco son independientes, que el problema con los análisis empíricos espaciales es que no consideran, más bien ignoran la influencia de la localización espacial en el proceso de crecimiento lo que puede influir en los resultados de las investigaciones y llevar a conclusiones erróneas.

Fingleton afirma que debe considerarse lo que sugieren algunos economistas y geógrafos economistas respecto referente a tomar en cuenta la heterogeneidad espacial y la dependencia en las especificaciones del crecimiento regional, ya que sus sugerencias son consistentes con los supuestos y predicciones relacionadas a los modelos de las teorías del crecimiento endógeno y de la Nueva Geografía Económica, que hacen hincapié en el rol de las interacciones entre los agentes, que por ejemplo causan que la actividad económica se aglomere en algunas áreas y en otras no. Debe asumirse que las empresas son heterogéneas y que siempre interactúan entre sí, por lo que el hecho de que estén con frecuencia localizadas en diferentes regiones será causa de que las regiones sean heterogéneas e interdependientes.

Las regiones de México

La superficie territorial del país es de 1,960,668 Km², la región más extensa es la Noreste (Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua y Durango) con 666,777 Km²; solamente el estado de Chihuahua representa el 37.1% y Coahuila con el 22.7% de la superficie regional.

La segunda gran región con mayor extensión es la Sur Sureste (Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Guerrero, Campeche, Quintana Roo, Yucatán y Puebla) con 503,263 Km², que representa el 25.7% del territorio nacional (Cuadro 2).

Cuadro 2: Extensión territorial. Regiones y entidades federativas por gran región: Kilómetros cuadrados.

Total nacional / Regiones	Km ²	%
Nacional	1,960,668	100.0
Noreste	666,777	34.0
Sur Sureste	503,263	25.7
Noroeste	382,079	19.5
Centro Occidente	355,014	18.1
Centro País	53,535	2.7

Fuente: Cálculos propios con datos de INEGI.

Región Centro Occidente de México

La Región Centro Occidente (RCO) es el territorio aquí analizado, y se forma con las entidades federativas de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas (Cuadro 3).

Cuadro 3: Región Centro Occidente. Superficie territorial

Entidad	Superficie Km ² 1/	%	%
República Mexicana (a)	1,960,668	100.0	RCO
Aguascalientes	5,616	0.3	1.6
Colima	5,627	0.3	1.6
Guanajuato	30,607	1.6	8.6
Jalisco	78,588	4.0	22.1
Michoacán	58,599	3.0	16.5
Nayarit	27,857	1.4	7.8
Querétaro	11,699	0.6	3.3
San Luis Potosí	61,137	3.1	17.2
Zacatecas	75,284	3.8	21.2
Región Centro Occidente	355,014	18.1	100.0
Resto entidades	1,605,654	81.9	

Fuente: Cálculos propios con datos de <www.inegi.org.mx>.

(a) Considera sólo la parte continental.

La RCO abarca el 18.5% de la superficie territorial del país, dentro de la región la entidad más extensa es Jalisco con 22.1% de la superficie regional, le sigue Zacatecas con 21.2%, en tercer lugar, San Luis Potosí con 17.2% y en cuarto lugar Michoacán con 16.5%, estos cuatro estados representan el 77.1% de la superficie territorial de la RCO.

El modelo gravitacional y la Región Centro Occidente de México

El cálculo del Modelo Gravitacional, se realizó a partir de las cifras estadísticas que genera el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en los proyectos:

1. Encuesta anual de Transporte 2012, que proporciona los datos del valor monetario del Transporte de carga y pasajeros a nivel nacional, datos centrales para el cálculo del modelo;

2. Censos Económicos, se utilizaron dos periodos los Censos Económicos 1999 y 2009, específicamente las variables de Valor Bruto de la Producción (VBP), Valor Agregado Censal Bruto (VACB) y Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF);
3. El XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y el Censo de Población y Vivienda 2010, con la variable de población total;
4. Población Económicamente activa;
5. El Indicador denominado Sociodemográfico se construyó para esta investigación a partir de los datos de bienes, formado por las variables de Viviendas particulares habitadas con disponibilidad de automóvil, refrigerador y lavadora;
6. Comunicación, con disponibilidad de teléfono celular, línea telefónica, radio y televisión;
7. Derechohabiencia, población con derechohabiencia;
8. Educación, con la población de 25 años y más con Educación superior, Estudios Técnicos o comerciales con preparatoria terminada, Normal de Licenciatura, Profesional, Maestría y Doctorado;
9. Servicios, Viviendas particulares habitadas con disponibilidad de piso de Cemento o firme, Agua entubada, Excusado, Drenaje, Energía Eléctrica;
10. Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), disponibilidad de Internet y de Computadora;
11. Sistema de Cuentas Nacionales, con el Producto Interno Bruto por Entidad Federativa a valores corrientes.

Metodología para obtener el Modelo Gravitacional de la Región Centro Occidente

Los datos base son los proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), respecto al proyecto de la Encuesta Anual de Transportes para el periodo 2012 de los ingresos a través de una Matriz Origen-Destino de carga y pasajeros.

Las cifras originales fueron de Origen-Destino para todas las entidades federativas del país, es fundamental mencionar que esta matriz original no contenía todos los datos entre estados, es decir existen casillas en la matriz para las que no se tiene información de origen-destino, este faltante de información se consultó con el INEGI y la respuesta fue que son resultados de la Encuesta Anual de Transporte, siendo su levantamiento a través de una muestra, por lo tanto, no se llega a obtener datos para todas las interrelaciones estatales, por no caer en muestra empresa alguna.

La matriz inicial, cuenta con tres tipos de datos para los ingresos de Origen-Destino, que son: de tipo interestatal, al extranjero y un No Especificado (NE), además esta matriz contiene información en las casillas en que se cruzan los mismos estados, información que se refiere a las operaciones intraestatales.

Primero, se calculó la participación de cada estado respecto al Origen sobre el total de la columna Origen, incluyendo el intraestatal, el extranjero y el NE, con lo que se ponderó la participación de cada estado, para los datos de Destino se realiza el mismo cálculo.

Se obtiene así una matriz a nivel nacional, el siguiente paso fue tomar sólo las entidades federativas que forman la Región Centro Occidente, que son: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas, matriz en la cual todavía se tienen datos del transporte intraestatal.

Dado que no se tienen datos entre todas las entidades federativas, (lo que afecta a la matriz de la RCO) para completar la matriz se calcularon los datos faltantes considerando entidades federativas con poblaciones similares, calculando los resultados para estas entidades federativas sin información original.

La matriz resultante es a nivel estatal, como lo que se requiere son datos por Zonas Metropolitanas de la RCO, para obtener esta matriz para cada municipio se pondera su población con el total estatal y este se aplica al dato de la matriz Origen-Destino de la RCO.

El resultado es la matriz Origen-Destino para las Zonas Metropolitanas de la RCO, a partir de la cual se obtienen los Flujos Estimados que se utilizaron para calcular el Modelo Gravitacional para las variables de Población, Valor Bruto de la Población, Valor agregado Censal Bruto y Formación Bruta de Capital Fijo.

Aplicación del Modelo gravitacional a la Región Centro Occidente

Las externalidades son efectos de derrama, positivos o negativos, desde los centros principales de actividad económica hacia los sitios cercanos a los mismos, como lógica primaria se considera que esta derrama se daría entre los mismos sectores de actividad económica, pero también hacia otros sectores económicos, dado que para lograr las externalidades éstas deben permear hacia otras actividades económicas, ya que la población no se dedica en forma exclusiva a los sectores de actividad económica que son los motores del crecimiento de una región.

La actividad económica y la concentración poblacional tiene un efecto en el entorno que las rodea, entendiéndose como un campo de atracción o repulsión, a la vez se generan efectos positivos o negativos.

Camagni afirma que toda actividad que se localiza sobre el espacio físico, ya sea unidad productora o demográfica se relaciona con el entorno que la rodea a través de una compleja red de relaciones bidireccionales que contiene múltiples niveles, materializando campos de fuerzas, sean de atracción, irradiación, repulsión o cooperación las cuales generan energías o sinergias sobre el sistema territorial.

Es decir, el efecto territorial es que se tienen derrames o externalidades positivas, negativas, en diferentes direcciones y tiempos. Camagni señala que esas relaciones

(...) parecen organizarse sobre la base de campos gravitatorios sensibles a la dimensión de las actividades localizadas en el territorio y a sus distancias relativas. Cada punto del espacio parece recibir (y ejercitar) de hecho una influencia que depende de forma proporcional de la entidad de las masas en juego y de forma inversamente proporcional a la distancia que lo separa de todos los demás puntos del espacio. (CAMAGNI, 2005: 79).

El modelo gravitatorio es denominado así por su analogía con el modelo de Newton sobre la gravitación universal, se pueden dar dos tipos de utilización a este modelo, uno como modelo de flujo gravitatorio entre pares de entidades, que permite medir la intensidad de interacción; y un modelo de potencial, el cual se orienta a medir una accesibilidad generalizada, esto de cada punto del espacio respecto al espacio que lo rodee, y a la influencia del espacio mismo, y su interrelación de las actividades que en él se desarrollan, así como sobre cada punto concreto. (CAMAGNI, 2005: 80).

Así el Modelo Gravitacional permite determinar la influencia que tiene un centro económico-demográfico con los centros territoriales que lo rodean, en este caso las Zonas Metropolitanas, al obtener el rango de influencia se podrá determinar el tipo de externalidad positiva o negativa entre las zonas metropolitanas de la Región Centro Occidente.

Método del modelo gravitacional

Se utiliza la fórmula: $F_p = G \frac{p_i p_j}{d_{ij}^2}$

Donde: F_p = Fuerza poblacional

G = Constante análoga al potencial gravitacional

p_i = Masa de centro de población i

p_j = Masa de centro de población j

d_{ij} = Distancia entre i y j

Análisis de jerarquía funcional

Se muestran las participaciones de los flujos estimados obtenidos después de todo el proceso estadístico a partir de la matriz Origen-Destino 2012 por entidad federativa.

Se construyeron cuatro tipos de flujos para las variables: Población, Valor Agregado Censal Bruto, Valor Bruto de la Producción y Formación Bruta de Capital Fijo, cuyos resultados de los flujos estimados se presentan en el siguiente cuadro.

El resultado promedio del cálculo de los cuatros modelos gravitacionales respecto a las variables en análisis, muestra un sistema regional de cinco rangos.

La ZM de Guadalajara es rango uno en la gran región; en rango dos resultaron León y Querétaro; de rango tres son cinco ZM que corresponden a Aguascalientes, Colima-Villa de Álvarez, Celaya, San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez, y Puerto

Vallarta; de rango cuatro se tienen siete que son Ocotlán, Morelia, Tepic, Tecomán, San Francisco del Rincón, Zacatecas-Guadalupe, La Piedad-Pénjamo, y de rango cinco son tres ZM, Moroleón-Uriangato, Zamora-Jacona y Rioverde-Ciudad Fernández (Cuadro 4).

Cuadro 4: Zonas Metropolitanas de la Región Centro Occidente. Flujos Estimados a partir de la Matriz de Origen-Destino Transporte de carga y pasajeros, 2012

Zonas Metropolitanas	Población	Valor Agregado Censal Bruto	Valor Bruto de la Producción	Formación Bruta de Capital Fijo	Promedio 1/	Rango
Guadalajara	20.16	18.80	17.69	18.03	18.67	1
León	12.75	12.59	12.70	11.85	12.47	2
Querétaro	11.32	12.17	12.06	11.65	11.80	
Aguascalientes	6.58	6.93	7.04	7.64	7.05	3
Colima-Villa de Álvarez	5.92	6.06	6.16	5.87	6.00	
Celaya	5.59	5.92	6.10	5.83	5.86	
San Luis Potosí - Soledad de Graciano Sánchez	4.75	5.71	5.79	5.97	5.55	
Puerto Vallarta	5.54	5.02	4.95	5.47	5.24	
Ocotlán	3.55	3.72	3.79	3.58	3.66	4
Morelia	3.73	3.37	3.44	4.09	3.66	
Tepic	3.41	3.41	3.36	3.26	3.36	
Tecomán	3.05	3.12	3.10	3.14	3.10	

San Francisco del Rincón	2.95	3.00	3.18	3.12	3.06	
Zacatecas - Guadalupe	2.83	2.80	2.93	3.34	2.98	
La Piedad-Pénjamo	3.05	2.74	2.92	2.68	2.85	
Moroleón - Uriangato	1.68	1.75	1.77	1.53	1.68	
Zamora-Jacona	1.70	1.59	1.69	1.67	1.66	5
Rioverde-Ciudad Fernández	1.43	1.32	1.34	1.28	1.34	
Total RCO	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	

Fuente: Cálculos propios a partir de Encuesta Anual de Transporte, 2012, INEGI, México. 1/Ordenado de manera ascendente de acuerdo al Promedio.

Los resultados del Modelo Gravitacional muestran que la ZM de Guadalajara es la de mayor jerarquía en la Región Centro Occidente, dominando en las cuatro variables, es decir es la principal concentradora de población y de actividad económica.

El obtener una única ZM de rango uno con los niveles superiores a un 15% manifiesta que la RCO por ZM es considerablemente polarizada, es decir se tiene un polo principal.

Zonas Metropolitanas de rango dos son únicamente dos, León y Querétaro, con valores similares, ambas ZM representan una concentración en promedio de 23 puntos.

El resultado de tres ZM en los dos primeros rangos y considerando los valores de concentración por arriba de los 41 puntos, corrobora una región altamente polarizada, es decir no se está ante presencia de externalidades que se pueden considerar, con sus reservas como positivas, pero si se puede afirmar de manera contundente que no son del mismo nivel ni intensidad (Cuadro 5).

Cuadro 5: Zonas Metropolitanas de la Región Centro Occidente. Flujos Estimados a partir de la Matriz de Origen-Destino Transporte de carga y pasajeros, 2012

Zonas Metropolitanas	Población	Valor Agregado Censal Bruto	Valor Bruto de la Producción	Formación Bruta de Capital Fijo	Promedio 1/	Rango
Guadalajara	1	1	1	1	1	1
León	2	2	2	2	2	2
Querétaro	3	3	3	3	3	3
Aguascalientes	4	4	4	4	4	3
Colima-Villa de	5	5	5	6	5	

Álvarez						
Celaya	6	6	6	7	6	
San Luis Potosí - Soledad de Graciano Sánchez	8	7	7	5	7	
Puerto Vallarta	7	8	8	8	8	
Morelia	9	11	11	9	9	
Ocotlán	10	9	9	10	10	
Tepic	11	10	10	12	11	
Tecomán	12	12	12	13	12	
San Francisco del Rincón	14	13	13	14	13	4
Zacatecas-Guadalupe	15	14	14	11	14	
La Piedad-Pénjamo	13	15	15	15	15	
Moroleón-Uriangato	17	16	16	17	16	
Zamora-Jacona	16	17	17	16	17	5
Rioverde-Ciudad Fernández	18	18	18	18	18	

Fuente: Cálculos propios a partir de Encuesta Anual de Transporte, 2012, INEGI, México.
1/Ordenado de manera ascendente de acuerdo al Promedio.

El resultado del modelo gravitacional considerando la posición de los flujos en cada una de las variables muestra que la ZM de Guadalajara (de rango 1) tiene en las cuatro variables la posición uno. Las tres siguientes ZM: León, Querétaro (rango 2) y Aguascalientes (rango 3), conservan también su misma posición en las cuatro variables, León la dos, Querétaro la tres y Aguascalientes la cuarta posición.

Este comportamiento de mantener su misma posición en todas las variables, no se presenta en las siguientes 14 ZM, sólo se repite hasta la última que es Rioverde-de-Ciudad Fernández.

Para las catorce Zonas Metropolitanas que no ocupan la misma posición en las cuatro variables analizadas, se puede traducir como una heterogeneidad en la generación de flujos, lo que confirma que las externalidades no se dan en la misma intensidad ni nivel.

Con los resultados de la matriz promedio, la ZM de Guadalajara es la que muestra el mayor poder de atracción tanto en Origen como Destino, ya que genera como Origen el 19.90% de la RCO, y como Destino atrae el 17.44% del total regional.

Por Origen la segunda ZM es la de León generando una expulsión del 17.07%, en tanto por atracción es la tercera posición con 7.81%, ligeramente debajo de San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez.

Por origen la tercera posición corresponde a Querétaro con 15.79%, esta ZM por Destino ocupa la quinta posición con 7.81%, debajo de la ZM de Guadalajara que es la primera posición en ambas direcciones.

Como Destino, la segunda ZM es SLP-SGS con 8.26%, en tercera posición León con 7.87%, estas dos ZM junto con Guadalajara concentran el 33.57% de la región, el flujo de Destino no es tan concentrado como el de Origen en el que tres ZM concentran el 52.77% (Guadalajara, León y Querétaro) ya que para cubrir un poco más del 55.40% son seis ZM, Guadalajara (17.44), SLP-SGS (8.26), León (7.87), Aguascalientes (7.84), Querétaro (7.81) y Morelia (6.18).

Los flujos en general como se observa no son homogéneos en ambos sentidos, lo son más o menos hasta la tercera posición como Origen; Colima-Villa Álvarez como cuarta posición en Origen (6.80) es la novena en Destino (5.20); Celaya en Origen es la quinta con 6.79% y en Destino es la décima posición con 4.97%.

Analizando las posiciones Destino contra Origen se tienen comparativos mucho más heterogéneos, salvo se puede decir Querétaro y Aguascalientes, en tanto Morelia que es sexta posición en Destino (6.18), en Origen ocupa el lugar quince con 1.13%; Tepic es séptima posición en Destino con 6.15% y en Origen es la penúltima con 0.57% (Cuadro 6).

Cuadro 6: Zonas Metropolitanas, Región Centro Occidente. Fuerza de atracción, 2012

Zonas Metropolitanas	Origen %	Destino %	Ps.* Origen /1	Ps.* Destino
Guadalajara	19.903	17.443	1	1
León	17.077	7.867	2	3
Querétaro	15.790	7.808	3	5
Colima-Villa de Álvarez	6.802	5.204	4	9
Celaya	6.794	4.927	5	10
Aguascalientes	6.254	7.839	6	4
Puerto Vallarta	4.744	5.744	7	8
Ocotlán	4.656	2.664	8	15
La Piedad-Pénjamo	3.071	2.622	9	16
Tecomán	3.046	3.156	10	13

San Luis Potosí-Soledad Graciano Sánchez	2.847	8.261	11	2
San Francisco del Rincón	2.602	3.520	12	12
Zacatecas-Guadalupe	2.359	3.597	13	11
Moroleón-Uriangato	1.372	1.994	14	17
Morelia	1.132	6.182	15	6
Rioverde-Ciudad Fernández	0.726	1.953	16	18
Tepic	0.568	6.150	17	7
Zamora-Jacona	0.256	3.068	18	14

Fuente: Cálculos propios a partir de Encuesta Anual de Transporte, 2012, INEGI, México.
1/Ordenado de manera ascendente de acuerdo al Origen.

*** Posición**

Las ZM de Guadalajara, León y Querétaro, que son las tres primeras posiciones en ambos flujos, concentran el 52.77% del flujo de origen de las ZM de la región.

Como resultado se puede afirmar que se tienen posiciones de Origen y Destino heterogéneas o dicho de otra manera las externalidades en Origen-Destino, tampoco generan externalidades homogéneas en su intensidad considerando ambos sentidos.

Si se considera el signo del crecimiento entre 1999 y 2009, como se observa aun cuando la ZM de Guadalajara se mantiene con la mayor jerarquía, muestra signo perdedor en tres variables en consecuencia en el promedio, con excepción de la PEA donde tiene signo ganador.

Rango Socio demográfico

Para el rango Sociodemográfico los resultados para los rangos uno y dos coinciden con el Rango Económico, la ZM de Guadalajara es la de rango uno, en el rango dos repiten León, Querétaro y San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez (Cuadro 7).

Cuadro 7: Rango Socio demográfico de las Zonas Metropolitanas de la Región Centro Occidente, 2010

Zonas Metropolitanas	Bienes	Comunicación	Servicios	Con derecho-habidencia	Educación Superior-Doctorado	TIC	Promedio 1/	Rango
Guadalajara	34.64	35.56	30.64	31.13	35.34	39.12	34.41	1
León	10.98	10.80	11.46	12.64	8.50	8.59	10.50	
Querétaro	8.47	8.52	9.00	8.89	10.63	9.89	9.23	2
SLP-SGS	8.20	8.26	7.90	8.57	9.69	8.55	8.53	

Aguascalientes	7.56	7.17	7.29	7.99	7.26	6.91	7.36	
Morelia	6.21	6.28	6.81	5.53	8.16	6.33	6.55	
Celaya	4.05	4.05	4.79	4.36	3.52	3.32	4.01	
Tepic	3.46	3.42	3.52	3.66	4.05	3.84	3.66	
Colima-Villa de Álvarez	2.86	2.84	3.01	3.04	3.00	3.00	2.96	
Puerto Vallarta	2.90	2.87	3.26	2.80	2.14	3.08	2.84	
Zacatecas - Guadalupe	2.63	2.44	2.47	2.61	3.64	2.79	2.76	
Zamora-Jacona	1.67	1.74	1.96	1.60	1.16	1.20	1.55	3
La Piedad-Pénjamo	1.64	1.56	2.03	1.71	0.76	0.83	1.42	
San Francisco del Rincón	1.20	1.05	1.38	1.42	0.36	0.54	0.99	
Tecomán	0.90	0.90	1.36	1.24	0.41	0.47	0.88	
Ocotlán	1.00	0.94	1.00	1.07	0.54	0.70	0.87	
Rioverde-Cd Fernández	0.88	0.82	1.19	1.10	0.44	0.41	0.81	
Moroleón-Uriangato	0.77	0.76	0.94	0.64	0.39	0.44	0.66	
Total RCO	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	

Fuente: Cálculos propios con datos del Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI, México. 1/Ordenado de manera ascendente de acuerdo al Promedio.

Con resultados estadísticos de corte socio demográfico para el año 2010, en el rango uno se tiene de nueva cuenta la ZM de Guadalajara, en rango dos se tienen tres ZM, León y Querétaro que están también en el MGRCO además de San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez, que aparece a la vez en el rango dos de tipo económico.

La ZM de Guadalajara en los cinco indicadores concentra más del 35% de la RCO. Para el rango dos, las ZM en las variables de Bienes, Comunicación, Servicios, Derechohabiciencia tienen el mismo orden, a la cabeza León, seguido de Querétaro, y San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez. El orden cambia en la Educación Superior-Doctorado y en las Tecnologías de Información y Comunicación ya que León es desplazado y en ambas variables lo supera Querétaro, y en Educación superior además de Querétaro también lo hace San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez.

Analizando los resultados por el promedio del rango, las ZM de rango dos en conjunto concentran el 28.26% en la dimensión sociodemográfica, y no superan el resultado de la ZM de Guadalajara (Cuadro 8).

Cuadro 8: Rango Socio demográfico de las Zonas Metropolitanas de la Región Centro Occidente, 2000

Zonas Metropolitanas	Bienes	Comunicación	Servicios	Con derecho-habienencia	Educación Superior-Doctorado	TIC	Promedio 1/	Rango Promedio 1/
Guadalajara	38.10	38.01	35.33	36.59	39.55	41.56	38.19	1
León	10.28	10.11	10.38	11.61	8.72	8.13	9.87	
San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez	8.44	8.25	8.39	9.05	9.04	8.29	8.58	2
Querétaro	7.09	7.41	7.47	8.49	9.11	10.40	8.33	
Aguascalientes	7.48	6.87	7.19	8.09	7.26	7.61	7.42	3
Morelia	6.13	6.45	6.55	5.58	7.86	6.99	6.59	
Celaya	3.79	3.94	4.26	3.67	3.28	3.40	3.72	
Tepic	3.30	3.37	3.55	3.75	3.91	2.84	3.45	
Colima-Villa de Álvarez	2.65	2.72	2.89	2.72	2.49	2.65	2.69	
Zacatecas - Guadalupe	2.54	2.29	2.42	2.67	3.12	2.67	2.62	
Puerto Vallarta	2.21	2.27	2.51	2.13	1.66	1.64	2.07	
Zamora-Jacona	1.67	1.88	2.00	1.30	1.13	1.12	1.52	
La Piedad-Pénjamo	1.54	1.67	1.74	0.92	0.80	0.63	1.21	
Ocotlán	1.10	1.07	1.12	1.16	0.60	0.74	0.97	
San Francisco del Rincón	1.13	1.00	1.11	0.85	0.36	0.41	0.81	
Tecomán	0.83	0.92	1.14	0.69	0.36	0.28	0.71	
Moroleón-Uriangato	0.89	0.90	0.98	0.31	0.35	0.41	0.64	
Rioverde-Ciudad	0.83	0.88	0.96	0.42	0.39	0.24	0.62	

Fernández

Total RCO 100.00 100.00 100.00 100.00 100.00 100.00 100.00

Fuente: Cálculos propios con datos XII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI, México.

1/Ordenado de manera ascendente de acuerdo al Promedio.

Los rangos uno y dos, que contienen a las ZM de Guadalajara, León, Querétaro, SLP-SGS, concentran en los seis indicadores más del 60% del total regional.

En el rango sociodemográfico, la comparación entre ambos periodos 1999 y 2009, tampoco muestra cambio en los dos primeros rangos, en 1999 la ZM de rango uno es Guadalajara, y las de rango dos son las mismas Zonas Metropolitanas, es decir León, San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez y Querétaro.

Las siguientes ZM y sus posiciones son las mismas en ambos periodos siendo estas: Aguascalientes, Morelia, Celaya, Tepic y Colima-Villa de Álvarez, en el extremo más bajo también son las mismas ZM Moroleón-Uriangato y Rioverde-Ciudad Fernández.

Las externalidades positivas al igual que en el rango económico, son para las mismas ZM en ambos periodos (Cuadro 9).

Cuadro 9: Zonas Metropolitanas ganadoras y perdedoras en Rango Sociodemográfico, 2000-2010

Zonas Metropolitanas	Bienes	Comunicación	Servicios	Con derecho- habiencia	Educación Superior- Doctorado	TIC	Promedio 1/
Guadalajara	-3.46	-2.45	-4.69	-5.46	-4.21	-2.44	-3.78
León	0.70	0.69	1.08	1.03	-0.22	0.46	0.63
Querétaro	1.38	1.11	1.53	0.40	1.52	-0.51	0.90
San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez	-0.24	0.01	-0.49	-0.48	0.65	0.26	-0.05
Aguascalientes	0.08	0.30	0.10	-0.10	0.00	-0.70	-0.06
Morelia	0.08	-0.17	0.26	-0.05	0.30	-0.66	-0.04
Celaya	0.26	0.11	0.53	0.69	0.24	-0.08	0.29
Tepic	0.16	0.05	-0.03	-0.09	0.14	1.00	0.21
Colima-Villa de Álvarez	0.21	0.12	0.12	0.32	0.51	0.35	0.27
Puerto Vallarta	0.69	0.60	0.75	0.67	0.48	1.44	0.77
Zacatecas-Guadalupe	0.09	0.15	0.05	-0.06	0.52	0.12	0.14
Zamora-Jacona	0.00	-0.14	-0.04	0.30	0.03	0.08	0.03
La Piedad-Pénjamo	0.10	-0.11	0.29	0.79	-0.04	0.20	0.21
San Francisco del Rincón	0.07	0.05	0.27	0.57	0.00	0.13	0.18

Tecomán	0.07	-0.02	0.22	0.55	0.05	0.19	0.17
Ocotlán	-0.10	-0.13	-0.12	-0.09	-0.06	-0.04	-0.10
Rioverde-Ciudad Fernández	0.05	-0.06	0.23	0.68	0.05	0.17	0.19
Moroleón-Uriangato	-0.12	-0.14	-0.04	0.33	0.04	0.03	0.02

Fuente: Cálculos propios con datos de INEGI.

En este rango la principal ZM que es Guadalajara en el periodo 2000-2010 al igual que en el rango económico, se presenta con signos perdedores en tres de los cuatro indicadores, salvo en la Población Económicamente Activa.

León gana con excepción en Educación, Querétaro también gana en todas con excepción de las TIC. Las siguientes tres ZM en el promedio muestran signos perdedores, estas son SLP-SGS, Aguascalientes y Morelia.

En contraste con el rango económico seis de las últimas ocho ZM obtienen signos ganadores con excepción del indicador de Comunicación. En tanto Ocotlán es la ZM que se muestra como perdedora en todos los indicadores.

Producto Interno Bruto per cápita

En el PIB per cápita se observan cambios significativos respecto a los anteriores rangos, ya que la ZM de San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez, queda en rango uno, con el mayor PIB per cápita de la región, en tanto la ZM de Guadalajara pasa a un rango dos, pero por debajo de Querétaro, en ese mismo rango dos se encuentran las ZM de Aguascalientes y Tepic, sobresale esta ZM ya que en todos los otros indicadores se situaba en el rango de tipo tres.

Para el PIB per cápita, entre ambos periodos si se presentan diferencias, ya que como se menciona en 2009 la ZM de rango uno es San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez, en 1999, eran dos ZM, aparece SLP-Soledad de Graciano Sánchez, pero en primer lugar estaba Morelia, la cual para 2009 se traslada al rango tres, es decir que pierde importancia en el rango de 1999 2009.

Otro cambio significativo es la ZM de Tepic que 1999 era de rango tres y en 2009 pasa a rango dos.

En los rangos inferiores (cinco en 2009 y seis en 1999) son las mismas ZM y en el mismo orden: San Francisco del Rincón, Moroleón-Uriangato, La Piedad-Pénjamo, Rioverde-Ciudad Fernández.

Respecto a los rangos anteriores se tiene entonces que en los rangos altos si se presentan cambios en las ZM, podemos decir que se da un cambio de la intensidad de las externalidades, no así en los rangos inferiores (Cuadro 10).

Cuadro 10: Producto Interno Bruto per cápita de las Zonas Metropolitanas de la Región Centro Occidente, 1999-2009. Pesos corrientes, porcentaje

2009			1999		
Zonas Metropolitanas	% PIB per cápita	Rango PIB per cápita	Zonas Metropolitanas	% PIB per cápita	Rango PIB per cápita
San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez	9.47	1	Morelia	8.37	
Querétaro	8.87		San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez	8.31	1
Guadalajara	7.73	2	Aguascalientes	8.13	
Aguascalientes	7.52		Querétaro	8.05	
Tepic	7.28		León	7.93	2
Colima-Villa de Álvarez	7.03		Guadalajara	7.37	
Celaya	6.63		Puerto Vallarta	7.08	
Ocotlán	6.17		Ocotlán	6.24	
León	6.06	3	Tecomán	5.84	3
Morelia	5.95		Tepic	5.61	
Puerto Vallarta	5.43		Celaya	4.96	
Zacatecas-Guadalupe	4.57		Zacatecas-Guadalupe	4.57	4
Tecomán	4.41	4	Colima-Villa de Álvarez	4.51	
Zamora-Jacona	3.83		Zamora-Jacona	3.66	
San Francisco del Rincón	2.98		San Francisco del Rincón	3.33	5
Moroleón-Uriangato	2.58		Moroleón-Uriangato	2.68	
La Piedad-Pénjamo	2.25	5	La Piedad-Pénjamo	2.22	
Rioverde-Ciudad Fernández	1.24		Rioverde-Ciudad Fernández	1.15	6
Total RCO	100		Total RCO	100	

Fuente: Cálculos propios con datos del Sistema de Cuentas Nacionales, INEGI.

Zonas Metropolitanas ganadoras y perdedoras en Producto Interno Bruto per cápita

En el PIB per cápita, los resultados de ZM ganadoras y perdedoras, son divididos, ya que la mitad resultan con signo ganador, así como perdedor.

La ZM de Morelia es la que presenta el mayor número de puntos como perdedora con -2.420, le siguen León y Puerto Vallarta con -1.870 y -4.1620. Guadalajara la principal ZM muestra signo positivo aún que, con pocos puntos, de 0.360 (Cuadro 11).

Cuadro 11: Zonas Metropolitanas ganadoras y perdedoras en Producto Interno Bruto per cápita

Región Centro Occidente, 1999-2009

Zonas Metropolitanas	1999	2009	Diferencia 2009-1999
Morelia	8.370	5.950	-2.420
San Luis Potosí-Soledad-Graciano Sánchez	8.310	9.470	1.160
Aguascalientes	8.130	7.520	-0.610
Querétaro	8.050	8.870	0.820
León	7.930	6.060	-1.870
Guadalajara	7.370	7.730	0.360
Puerto Vallarta	7.080	5.430	-1.650
Ocotlán	6.240	6.170	-0.070
Tecomán	5.840	4.410	-1.430
Tepic	5.610	7.280	1.670
Celaya	4.960	6.630	1.670
Zacatecas-Guadalupe	4.570	4.570	0.000
Colima-Villa de Álvarez	4.510	7.030	2.520
Zamora-Jacona	3.660	3.830	0.170
San Francisco del Rincón	3.330	2.980	-0.350
Moroleón-Uriangato	2.680	2.580	-0.100
La Piedad-Pénjamo	2.220	2.250	0.030
Rioverde-Ciudad Fernández	1.150	1.240	0.090

Fuente: Cálculos propios con datos de INEGI.

Conclusiones

Los resultados del Modelo Gravitacional aplicado a la Región Centro Occidente de México indican que sus Zonas Metropolitanas tienen una alta concentración y un modelo primático, ya que a través de la Matriz Origen-Destino de carga y pasajeros se obtuvo una única zona metropolitana de rango uno, que es Guadalajara y las de León y Querétaro de rango dos.

La ZM de Guadalajara polariza la actividad económica y la concentración de población, pudiendo decir que es una región de Zonas Metropolitanas monocéntrica, corroborado por tener actividad preponderante en casi todos los sectores de actividad económica y aún más, al también tener en la mayoría de esas actividades índices de localización que la definen como de igual o mayor especialización que a nivel nacional.

Si bien el Modelo Gravitacional y su resultado de la Matriz de Origen con flujos da la certeza de una alta y concentración en la ZM de Guadalajara y de la heterogeneidad en las demás zonas, esto se corrobora aún más con los resultados del PIB per cápita.

Este tipo e intensidad de alta concentración son efecto de los modelos de desarrollo económico de corte neoliberal, que se implementan a través de la política pública, en los cuáles se da prioridad a la inversión en sectores productivos tradicionales y en los mismos nodos geográficos de alta concentración económica y por ende poblacional.

De continuar con este modelo si bien en algunas Zonas Metropolitanas se seguirá fortaleciendo su potencial, lo negativo es que continuará una región con zonas altamente concentradoras, no se está propiciando un desarrollo económico integral más equilibrado. Es necesario que la política pública de Desarrollo Regional diversifique el apoyo hacia otras actividades económicas, diferentes a la manufactura y también dentro de la misma actividad manufacturera.

Se observa un proceso acumulativo de aglomeración de la actividad económica, propiciando y acentuando la desigualdad en la región, donde cada zona metropolitana aprovecha su propio potencial de mercado sin que se dé una contaminación o derrama positiva entre zonas y sectores de actividad económica. Las empresas se ubican en donde consideran obtendrán mejores beneficios, acceso al mercado, y más cerca de la demanda, entonces seguirá el efecto concentrador.

La concentración al fungir como una fuerza de atracción de mercado, como fuerza centrípeta la cual se da en que las empresas busquen localizarse donde se disponga de preferentemente un mejor acceso al mercado, así los beneficios para la empresa están directamente vinculados al potencial de mercado. También entonces los trabajadores serán atraídos por las mejores condiciones generadas por ese potencial de mercado.

En este contexto, la política pública analizada a través de los planteamientos de los planes de desarrollo nacional y estatal, manejan un mismo discurso sobre planeación regional, como si el territorio económico y poblacional fuera un todo homogéneo, además de aislados cada estado.

A la luz de los resultados de esta investigación, es evidente que se debe realizar un análisis y determinación de planes desde lo local y en los periodos de gobiernos estatales y nacionales, con una necesaria interrelación entre ellos, ponerlos en práctica y realizar el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los parámetros de crecimiento y desarrollo determinados. Así también que se promueva de manera urgente el incremento respecto a los ingresos de la población, a fin de que se tengan derramas positivas de alta intensidad. De continuar con la misma tendencia se estará ante un incremento de las

desigualdades, territoriales y económicas, es necesario acortar el tiempo hacia transitar a generar crecimiento y desarrollo regional más equilibrado.

Bibliografía

- CAMAGNI, Roberto. Economía urbana, Antoni Bosch, España, 2005.
- FINGLETON, Bernard. Externalities, economic geography, and spatial econometrics: Conceptual and modeling developments. Department of Land Economy, Cambridge University. International Regional Science Review, 26, 2: 197-207, April, 2003.
- FUJITA, Masahisa & KRUGMAN, Paul. La Nueva Geografía Económica: Pasado, Presente y Futuro; Investigaciones Regionales, primavera, número 40; Asociación Española de Ciencia Regional, Alcalá de Henares, España, 2004.
- KRUGMAN, Paul; FUJITA, Masahisa & VENABLES, Antoni. Economía espacial, Las ciudades, las regiones y el comercio internacional, Editorial Ariel, Barcelona, 2000. KRUGMAN, Paul. Geografía y comercio, Antoni Bosch editores. Barcelona, 1992.
- MARSHALL, Alfred. Principles of economics, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, 2013.
- MONCAYO, Edgar. Modelos de desarrollo regional: Teorías y factores determinantes. Sin Año. Disponible en: <<http://www.sogeocol.edu.co/documentos/0mode.pdf>>.