

0

febrero
2016



RedDete
Red de Desarrollo Territorial de
América Latina y El Caribe

Desarrollo Territorio



0 PRÓLOGO

Revista Desarrollo y Territorio, Número 0, 2016

DESARROLLO Y TERRITORIO

La revista digital "DESARROLLO Y TERRITORIO" ha sido creada para que los y las profesionales vinculados a la Red de Desarrollo Territorial de América Latina y el Caribe RedDETE ALC y otras organizaciones relacionadas al desarrollo territorial, dispongan de un espacio para difundir sus trabajos académicos, de investigación y documentos de interés que muestren la situación en los diferentes países y regiones. Creando así un espacio de opinión, reflexión e investigación que propicie el debate en diversos temas de actualidad en el ámbito del Desarrollo Territorial en América Latina.

Los textos incluidos son responsabilidad de sus autores o autoras y no necesariamente reflejan la opinión institucional de la RedDETE ALC.

COMITÉ CIENTÍFICO

Red de Desarrollo Territorial de América Latina y el Caribe RedDETE ALC

- Francisco Alburquerque (España)
- Antonio Vázquez Barquero (España)
- José Arocena (Uruguay)
- Sergio Boisier (Chile)
- Ladislao Dowbor (Brasil)
- Oscar Madoery (Argentina)

COMITÉ EDITORIAL

Revista Desarrollo y Territorio

- Francisco Alburquerque (España)
- Florencia Álamo (Argentina)
- Nora Lis (Argentina/República Dominicana)
- Mónica Muñoz (México) -Editora General
- Andrea Suris (Argentina) -Diseño editorial

Fotografía en portada: La Antigua, Guatemala, Mónica Muñoz (2014)

Fotografías páginas 5, 12, 5 y 54 Mónica Muñoz, páginas 21 y 33 banco de imágenes dream time.

Fecha de edición: 2016-02-15

Número de páginas: 55

ISSN: en trámite

www.red-dete.org

© Red de Desarrollo Territorial de América Latina y el Caribe RedDETE ALC

Esta revista nace desde la Red DE TE ALC como un espacio de intercambio, divulgación y construcción de pensamiento y de ideas para la acción en Desarrollo Territorial en América Latina y Caribe, contando también con experiencias y aportaciones desde la Unión Europea y el resto del mundo. La Red DE TE ALC es una red de personas, no sólo del ámbito académico, sino –también- del espacio de trabajo de los diseñadores y ejecutores de políticas y programas en Desarrollo Territorial, en diferentes países de América Latina y el Caribe.

Con este número cero queremos verificar la dificultad y las limitaciones que nos encontramos para poner en marcha una revista virtual cuya periodicidad prevista es de dos números al año, aproximadamente. El logro de este objetivo va a depender de la calidad y la participación efectiva de las personas que integran la red. No somos profesionales de la comunicación, con la excepción de nuestra editora Mónica Muñoz, a quien debemos mucho en este nacimiento de la revista. Pero el resto de personas que trabajamos voluntariamente en la revista necesitamos el apoyo solidario y permanente de los/as integrantes de los diferentes grupos nacionales de la red. Necesitamos, sobre todo, vuestra crítica para hacerlo lo mejor posible y, desde luego vuestra incorporación activa en la realización de la revista a través de reseñas, ensayos, artículos y entrevistas.

Por ello mi sincero agradecimiento al Comité Editorial y a quienes nos ayudan en este número cero con sus aportaciones, artículos y comentarios. Ese es el camino que buscamos. En suma, queremos establecer puentes para la reflexión y la acción en Desarrollo Territorial y alcanzar un viejo objetivo de la red: lograr tener un estado de situación de los temas de Desarrollo Territorial en nuestros países y territorios.

Este número cero tiene artículos académicos y otros artículos de interés o actualidad. En uno de los casos hemos optado por mantener el idioma portugués en que lo escribiera su autor, a fin de respetar que América Latina no es sólo de habla hispana y somos nosotros quienes tendremos que buscar las colaboraciones o los apoyos para lograr publicar más adelante en los dos idiomas, traduciendo los contenidos.

La revista incluye enlaces de interés con los que se quiere ir mostrando el alcance e importancia de las alianzas que la Red DE TE ALC va concretando. Finalmente se incorpora una sección de Publicaciones en la cual se acompañarán reseñas de libros y documentos, con los correspondientes enlaces para el acceso a ellos, cuando es posible. En este número se incorporan la Declaración final del 3er Foro Mundial DEL y los comentarios sobre dicho evento realizados por el Programa ConectaDEL.

Esperamos que la Revista Desarrollo y Territorio se consolide como un espacio de intercambio, debate y colaboración que aporte tanto al pensamiento contemporáneo como a la práctica y al compromiso con nuestros territorios.



FRANCISCO
ALBURQUERQUE LLORENS

Coordinador general de la
Red de Desarrollo Territorial de
América Latina y el Caribe

CONTENIDOS

EDICIÓN 0, FEBRERO 2016

Artículos académicos

La disputa por el sentido del desarrollo territorial. Algunos aportes desde el pensamiento crítico latinoamericano.

Oscar Madoery

Multicausalidad Sistémica y Complejidad en "Territorios Virtuosos" (Una breve contribución a la reflexión de Antoni R. Kuklinski en su propuesta "Towards a New Model of Regional Policy")

Sergio Boisier

La Gobernanza Multinivel en los procesos de Desarrollo Territorial. Elementos para una estrategia de trabajo colaborativo.

Pablo Costamagna y Miren Larrea

Análisis

Neoliberalismo, privatización de 'bienes comunes' y crisis climática.

Francisco Alburquerque Llorens

Governança corporativa: o caótico poder dos gigantes financeiros.

Ladislau Dowbor

Publicaciones

Blogs y sitios de interés

Otras publicaciones



LA DISPUTA POR EL SENTIDO DEL DESARROLLO TERRITORIAL

ALGUNOS APORTES DESDE EL PENSAMIENTO CRÍTICO LATINOAMERICANO



OSCAR MADOERY

Director del Centro de Estudios Desarrollo y Territorio, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Rector Organizador de la Universidad Nacional de Rafaela.

La ponencia* ofrece una reflexión acerca del problema del desarrollo en América Latina. Elige como eje el concepto de espacio social, para habilitar una discusión epistemológica y política que cuestione aquello que el neoliberalismo elevó a la categoría de principio universal: un ideal de progreso descontextualizado y la ilusión de una civilización desterritorializada.

*Ponencia presentada en el XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional Sobre Democracia. "Entre el malestar y la innovación. Los nuevos retos para la democracia en América Latina." Rosario, 8 al 11 de septiembre de 2014. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario.

INTRODUCCIÓN

América Latina está transitando una época singular. El siglo XXI comienza con fuertes cambios en los procesos político-institucionales, económico-sociales y cultural-simbólicos en diferentes países. La creación de nuevos espacios de integración regional, como la CELAC y la UNASUR, las reformas constitucionales en Venezuela, Ecuador y Bolivia, las estrategias inclusivas en varios países, las políticas de derechos humanos integrales, la recuperada voz de los pueblos originarios, las luchas ambientales, así como numerosas experiencias locales y de movimientos sociales, dan cuenta de la búsqueda de respuestas desde una identidad, una historia y una necesidad.

Desde una perspectiva de modernización y progreso, el desarrollo fue presentado históricamente como un proyecto de validez universal; sin embargo, en la realidad latinoamericana ha mostrado limitaciones y ausencias. Estamos en una parte del mundo muy desigual, doliente y las sociedades se preguntan sobre la validez de los planteos tradicionales y la posibilidad de adecuarlos a un nuevo tiempo histórico.

Algunas voces postulan la insuficiencia de seguir buscando desarrollos alternativos al proyecto neoliberal dominante, para pensar directamente en alternativas al desarrollo (Escobar, 1995; Sousa Santos, 2012). Cuestionan la categoría de desarrollo en cuanto a su vigencia; ¿sigue siendo una idea pertinente para la transformación social en América Latina? ¿Cómo se impulsan procesos que permitan atenuar las heterogeneidades (territoriales, sociales, sectoriales) propias de la región? También se pone en discusión la matriz territorial en la que ese proceso de desarrollo se desenvuelve; ¿el cambio social es responsabilidad exclusiva de los gobiernos nacionales? ¿Cómo se dinamizan las fuerzas sociales presentes en cada lugar?

Para abordar ese debate, el artículo revisa los conceptos de desarrollo y territorio desde una interpretación política. El objetivo es cuestionar algunas concepciones predominantes sobre el tema y resaltar valiosos aportes que el pensamiento crítico latinoamericano ofrece para la interpretación y la transformación de la realidad regional. También se presentan aspectos salientes de un enfoque territorial de políticas de desarrollo y se señalan lineamientos de acción local para la región.

EL DESARROLLO

La modernidad, como proceso histórico-cultural, fue configurando una serie de ideas dominantes respecto a lo que significa el desarrollo de una sociedad. Básicamente, el concepto central es que desarrollo representa progreso económico, medido en términos de crecimiento del producto interno bruto y de diversificación de sus estructuras económicas.

Dicho progreso fue interpretado como un proceso lineal en el tiempo, de avance constante de las sociedades hacia un horizonte de modernización y satisfacción de necesidades crecientes, basado en la racionalidad de los actores. Ello no implica un criterio ingenuo respecto a la no presencia de dificultades en ese transitar, sino que la capacidad de entendimiento de los actores ofrece

la posibilidad de encontrar respuestas que permitan derribar los obstáculos al desarrollo que presentan las sociedades. Si este principio es aceptado y avalado como una lógica universal, la cuestión del desarrollo pasa a un plano técnico, como un asunto propio de profesionales capaces de ir monitoreando y gestionando las variables económicas del proceso y de usinas de conocimiento que elaboren recetas para replicar modelos en otras geografías.

Paulatinamente, esa versión limitada y sesgada del proceso de desarrollo fue ocupando el lugar de narrativa predominante, donde se asumía que el comportamiento económico de los actores podía ser analizado prescindiendo del contexto histórico, social, cultural e institucional donde éstos se desenvuelven. La economía se erige como la estructura fundacional de la modernidad y el capital asume la domesticación de todas las relaciones materiales y simbólicas en términos de códigos de producción. De este modo, la actividad política deja de representar un componente indispensable en la configuración de ese orden social y la combinación de reduccionismo economicista y el racionalismo universalista, estandariza las sociedades y propone un único camino del desarrollo.

Ante esa postura surgieron a lo largo del tiempo numerosas reacciones, caracterizadas por centrarse en las sociedades y los hombres antes que en los mercados y los factores productivos. Desde posturas institucionales, que entienden al desarrollo en función del marco

de constricciones e incentivos predominantes en una sociedad, como desde interpretaciones culturales, que explican el desarrollo a partir de los valores predominantes y el capital social de una sociedad, se coincide en cuestionar la preponderancia de lo económico sobre otras dimensiones de la realidad social.

Así se abre el camino para la incorporación de nuevos ingredientes para explicar las razones de los diferentes desempeños territoriales: lo económico, lo social, lo institucional, lo cultural, lo ambiental, lo subjetivo, pasan a ser dimensiones explicativas y entrelazadas. En ese camino, el Índice de Desarrollo Humano al combinar calidad de vida, longevidad y educación, desplaza al Producto Interno Bruto per cápita como indicador de desarrollo. Y las interpretaciones del desarrollo sustentable permiten cuestionar el reduccionismo fundado en el capital, al sostener que la eficiencia económica no es anterior ni prevaeciente sobre la equidad social y el equilibrio ambiental, sino que representan tres procesos simultáneos, difíciles de compatibilizar, pero igualmente constitutivos del desarrollo.

Se trata de interpretaciones que centran la mirada en las sociedades, en los sujetos y sus capacidades y no sólo en los mercados y sus lógicas. De este modo, el desarrollo puede ser entendido como un proceso de construcción social complejo, responsabilidad de los actores personales y colectivos de una sociedad que, en el marco de condicionamientos contextuales, contribuyen a la gobernanza y la sustentación del proceso a través de acuerdos y estrategias sostenidos en el tiempo.

Sin embargo, en ese camino poco se dice de los mecanismos de poder inherentes a toda sociedad, ni de las relaciones de fuerzas históricas y actuales que se establecen entre países, instituciones, clases, etnias, grupos y/o comunidades. Tampoco se cuestiona enfáticamente la heterogeneidad histórico-estructural de nuestras sociedades. Y aquí es donde resulta necesario recuperar el valor de toda una tradición de pensamiento crítico surgido en América Latina y el Caribe, que emerge en diferentes coyunturas y contextos, pero que mantiene como eje común una polémica con las teorías reduccionistas y teleológicas del desarrollo, basadas en la aceptación pasiva de las ideas de progreso, crecimiento económico y evolucionismo social propias de la modernidad euro-centrada.

En efecto, desde mediados del siglo XX tuvieron lugar en la región significativas contribuciones como el Centro-periferia (Raúl Prebisch, Anibal Pinto), la Teoría de la Dependencia (Theotonio Dos Santos, Fernando Cardoso y Enzo Faletto, Osvaldo Sunkel y Pedro Paz), la Filosofía de la Liberación (Enrique Dussel), la Pedagogía de la Liberación (Paulo Freire), la Teología de la Liberación (Gustavo Gutiérrez), los análisis sobre Marginalidad social (José Nun), los Autoritarismos burocráticos (Guillermo O'Donnell), el Desarrollo a escala humana (Manfred Max Neef, Martín Hopenhayn, Antonio Elizalde), la crítica al Desarrollo sustentable (Enrique Luff), el Postdesarrollo (Arturo Escobar), el Sumak Kawsay (Atawallpa Oviedo), o el Pensamiento Decolonial (Walter Mignolo, Anibal Quijano, Ramón Grosfoguel).

De este modo, el pensamiento latinoamericano y caribeño realiza aportes que, desde diferentes ópticas, cuestionan la posibilidad de desarrollo en la región de acuerdo a parámetros únicos, universales, centralizados. Es que de manera directa o indirecta, en todos esos aportes se reconoce que si bien el desarrollo tiene origen moderno e identidad capitalista, desde un pensar situado en la región pueden ofrecerse alternativas que ponen la mirada en el conjunto de procesos sociales, en las relaciones desiguales de poder, en la explotación social,

en los condicionamientos estructurales y/o institucionales para el bienestar de los pueblos y en las formas de interpretar y transformar la realidad desde la región. Las ideas de intercambio desigual, centro-periferia heterogeneidad histórico-estructural de las sociedades latinoamericanas, la dominación de las conciencias y la necesidad de creación de un nuevo sujeto revolucionario; la matriz colonial de poder y la geopolítica del conocimiento que opera como complemento de las relaciones de dominación, son algunas de las interpretaciones que ofrecen cuestionamientos que van desde marcar fallas del sistema, a plantear alternativas al concepto mismo de desarrollo.

Nuestra hipótesis es que el pensamiento latinoamericano cuestiona las bases epistemológicas del desarrollo al poner el foco en las relaciones de poder histórica y actualmente imperantes. Saca al desarrollo de su reducto económico y lo coloca en el amplio terreno de los procesos sociales. Convierte al desarrollo en una categoría política (Madoery, 2012).

"AMÉRICA LATINA ESTÁ TRANSITANDO UNA ÉPOCA SINGULAR. EL SIGLO XXI COMIENZA CON FUERTES CAMBIOS EN LOS PROCESOS POLÍTICO-INSTITUCIONALES, ECONÓMICO-SOCIALES Y CULTURAL-SIMBÓLICOS EN DIFERENTES PAÍSES.

«OSCAR MAODERY»

"EL PENSAMIENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO REALIZA APORTES QUE, DESDE DIFERENTES ÓPTICAS, CUESTIONAN LA POSIBILIDAD DE DESARROLLO EN LA REGIÓN DE ACUERDO A PARÁMETROS ÚNICOS, UNIVERSALES, CENTRALIZADOS"

En otras palabras, la contribución fundamental de este pensamiento crítico y de fronteras (Mignolo, 2010), está dada en que permite reconocer que el problema del desarrollo latinoamericano no es de contenidos (más conservadores o más reformistas) de un único camino modernizador, como las interpretaciones dominantes del concepto han establecido. Tampoco de encontrar el adjetivo más adecuado (humano, sustentable, integral...), que refleje de manera precisa su alcance; y mucho menos de adoptar criterios técnicos que hagan efectivas las políticas de cambio estructural. De lo que se trata es de impulsar una disputa por el sentido mismo del desarrollo, dando cuenta de sus tensiones constitutivas. Ello implica no sólo romper reduccionismos sino cuestionar apriorismos conceptuales que definen de antemano lo que es el desarrollo. Básicamente significa romper con la “naturalización de lo social”, es decir con la intención de otorgar a los fenómenos sociales características pre-políticas. Si la economía se separa de los contextos sociales-institucionales donde opera, la tendencia es a neutralizar sus efectos sociales; esto significa que los temas de exclusión, de pobreza, de diferencias de oportunidades sociales, pueden ser presentados como fenómenos propios del “paisaje social”, no vinculados necesariamente a tensiones económicas, disputas políticas o conflictos históricos¹.

“SI LA ECONOMÍA SE SEPARA DE LOS CONTEXTOS SOCIALES-INSTITUCIONALES DONDE OPERA, LA TENDENCIA ES A NEUTRALIZAR SUS EFECTOS SOCIALES, DONDE LOS TEMAS DE EXCLUSIÓN, POBREZA Y DIFERENCIA DE OPORTUNIDADES SOCIALES, PUEDEN SER PRESENTADOS COMO FENÓMENOS PROPIOS DEL “PAISAJE SOCIAL”

EL TERRITORIO

Otro aspecto propio de la época moderna ha sido el de constituir escenarios territoriales en torno a la figura del Estado Nación. El desafío histórico de las sociedades latinoamericanas fue entonces el de constituir estados nacionales que lograsen reemplazar instituciones coloniales en unos casos, integrar comunidades pre-existentes en otros o constituir nuevos estados donde nada de eso existía. La articulación de los espacios interiores, la consolidación de una economía nacional, la constitución de los ejércitos patrios, la creación de símbolos de identidad y diferenciación para cada país y todos aquellos atributos que otorgan estatidad a las naciones modernas, se fueron conformando paulatinamente.

Esa idea de lo estatal-nacional otorgó un entendimiento respecto del ámbito constitutivo de los procesos sociales (el llamado “modelo estado-céntrico” por Wallers-

tein (1974) o “nacionalismo metodológico” por Beck (2004), pero también generó limitaciones en la comprensión de las relaciones espacio y sociedad. Es que el conocimiento y la práctica territorial interpretaron a los ámbitos sub-nacionales como meros reproductores, en escala menor, de las mismas lógicas centrales. Lo local fue visto como “recipiente”, restringiéndose la posibilidad de pensar en economías locales/regionales, culturas locales/regionales, instituciones locales/regionales; es decir sociedades singulares, muchas veces preexistentes de las propias sociedades nacionales, con características propias y dinámicas específicas.

Numerosas reacciones se fueron produciendo con el tiempo ante el centralismo territorial: reconocimientos de pueblos originarios, propuestas de descentralización política y administrativa, planteos de autonomía municipal, creación de regiones interiores, reivindicaciones federales, reconocimientos de sistemas productivos territoriales, etc., todas ellas surgidas en base a criterios diversos, dados por la historia, las producciones, las culturas, las fronteras.

El valor de estos planteos radica en que no solo revalorizan de los ámbitos sub-nacionales, con formato de ciudades, regiones, comunidades rurales, territorios étnicos, etc., sino que re-introducen criterios políticos en la concepción de los espacios sociales, ya que dejan de ser algo estático y/o monolítico, o solo animado exógenamente (es decir, centralmente), sino territorios de vida, de disputas, de sueños, de proyectos.

De este modo, nuevas aproximaciones se generan para la interpretación de los territorios, buscando comprender lo que ocurre en las sociedades que allí viven y actúan, desprendiéndose de la idea de que un territorio es una unidad homogénea o con un grado evidente de coherencia interna. Por el contrario, el territorio es una realidad social anclada a un lugar, el espacio social está “abierto a la política” dice Doreen Massey (2007). Realidad social construida a partir del juego de relaciones entre una multiplicidad de sujetos diferenciados por su particular inserción en los sistemas productivo-laborales, jurídico-institucionales y socioculturales-simbólicos; diferenciados por su incidencia sobre los procesos territoriales; diferenciados también por la interpretación que sobre la realidad, la historia y la proyección territorial tienen, pero identificados por la común pertenencia a un mismo lugar y la posibilidad de

fijar horizontes comunes. En esa tensión identificación-diferenciación se producen las dinámicas colaborativas, competitivas, confrontativas, cooptativas y de otra índole que pueden darse entre los diferentes actores. Por lo tanto, el territorio no es una unidad compacta con rasgos pre-establecidos, sino una construcción social a partir de relaciones de poder cimentadas en el tiempo y re-significadas en el presente. Expresión de disputas por la apropiación social del espacio. Esas relaciones sociales no son sólo locales, ya que siempre un territorio forma parte de un contexto situacional (de alcance regional, nacional y/o global), que lo envuelve y lo condiciona. Ningún territorio es una isla que pueda desarrollarse al margen de los contextos de los que forma parte. Pero tampoco es un mero recipiente de lógicas externas que explican todo lo que ocurre en cada ámbito, sea urbano o rural. El territorio tiene vida y tiene rasgos propios que lo identifican y lo diferencian, lo singularizan: un determinado ambiente, una historia, perfiles productivos característicos, una cierta dotación de infraestructura, un estilo institucional y un modo de convivencia, una sociedad local con expectativas y ambiciones, con líderes, referentes, vínculos, desafíos.

Pero un aspecto singular del pensamiento latinoamericano, es que la opción decolonial permite comprender que una geopolítica del hacer y del conocer ha colocado a los territorios denominados subdesarrollados en un lugar de inferioridad. En la retórica de la modernidad, subdesarrollado significa atrasado en el tiempo y lejano en el espacio, distante de los centros de civilización, territorios de carencias y, porque no, de barbarie. Mignolo (2010) sostiene que la categoría centro-periferia modifica la geografía del conocimiento, al dejar de ser América Latina un campo susceptible de ser analizado solamente desde la ciencia occidental y pasar a ser también una localización del análisis en sí mismo, es decir un ámbito capaz de generar conocimiento propio en sus diversas realidades locales.

Quijano (2000), por su parte, expresa que el supuesto dominante es que el desarrollo es una cuestión referida a territorios que expone un desarrollo diferente en cada uno de los países. Pero en realidad lo que se desarrolla es un determinado patrón de poder, que articula en un único orden mundial, múltiples espacios-tiempos o contextos que son históricamente y estructuralmente desiguales y heterogéneos. De este modo, cotejan en el

“NINGÚN TERRITORIO ES UNA ISLA QUE PUEDA DESARROLLARSE AL MARGEN DE LOS CONTEXTOS DE LOS QUE FORMA PARTE. PERO TAMPOCO ES UN MERO RECIPIENTE DE LÓGICAS EXTERNAS QUE EXPLICAN TODO LO QUE OCURRE EN CADA ÁMBITO, SEA URBANO O RURAL”

imaginario regional una idea territorial dominante, basada en la convergencia global, donde cada ámbito local recibe tendencias modernizadoras universales; contra una idea territorial desde las fronteras, donde cada lugar busca su mejor opción, a partir de “des-ocultar” las lógicas de poder imperantes.

En el primer caso, el desarrollo es un proceso de alcance global, de aproximación arriba-abajo (top down), y de adquisición de rasgos modernos por parte de aquellos lugares que se encuentran atrasados (subdesarrollados) respecto de los países más avanzados. En el segundo caso, se habla de espacios sometidos (no territorios atrasados) por una lógica global imperante. Por lo tanto, el desarrollo pasa a ser entendido como proyectos locales de “desprendimiento y apertura” (Mignolo, 2010), de auto-dependencia e identidad, en un pluri-verso de identidades (locales, regionales, nacionales) con temporalidades, subjetividades y producciones alternativas, aunque potencialmente vinculados en un proyecto con pretensión totalizante (ejemplo: la unidad latinoamericana).

En concreto, lo que el pensamiento crítico y de fronteras latinoamericano permite, en la diferencia de planteos entre escuelas y autores, pero en la coincidencia de una lectura política de la situación regional, es la posibilidad de ampliar notablemente el horizonte de desarrollo a partir de las fuerzas endógenas de cada territorio. Habilita pensar en una política territorial entendida como acción transformadora; como conciencia colectiva, como juego de intereses, como prácticas de organización y movilización popular que interrogan al poder y generan las condiciones de posibilidad de esa transformación; como acciones no solo restringidas a incidir en la esfera de poder institucional, sino también como proceso de construcción de proyectos sociales en el contexto de las contradicciones sociales.

HACIA UN ENFOQUE TERRITORIAL DE POLÍTICAS

A partir de lo señalado, es posible establecer una distinción entre política hacia el territorio y política desde el territorio (o política territorial propiamente dicha), al momento de impulsar procesos de desarrollo. El modelo de política hacia el territorio, presenta una direccionalidad “arriba-abajo” y concibe al territorio como el

mero ámbito de aplicación o “teatro de operaciones” de la política exógena. En ese marco, los actores territoriales son receptores pasivos y gestores subordinados de decisiones concentradas en la esfera central de gobierno o en otra esfera “supra” territorial.

Por el contrario, el modelo de política territorial, tiene una direccionalidad “abajo-arriba”, y concibe al territorio como lugar de identidad y proyección. En ese marco, los actores territoriales son protagonistas de dinámicas endógenas articuladas con lo nacional y regional, pero protagonizadas desde lo local.

Esta política territorial es una manera distinta de hacer política de desarrollo en América Latina y como tal es definida conjuntamente entre responsables nacionales, regionales y locales. Se trata de pensar en una nueva geografía de responsabilidades públicas para el desarrollo, donde el gobierno central asume nuevas y renovadas funciones, al tiempo que habilita espacios de poder y gestión a los ámbitos regionales y locales. No se trata de una perspectiva de suma cero (sacarle a uno para darle a otro), ni de debilitamiento institucional central, como generaron algunas experiencias de desconcentración funcional orientadas por ajustes fiscales²; sino de suma positiva y fortalecimiento de lo público para ampliar el campo de posibilidades de acción.

El desarrollo territorial en perspectiva política es una propuesta necesaria y alternativa en el actual escenario regional. Requiere conocer los territorios no sólo en su potencial de desarrollo, sino en la forma de expandir las capacidades de los sujetos, de las comunidades, de los grupos, de los espacios sociales. Tener en cuenta cómo se despliegan sus preferencias, sus modos de vida, analizar la cultura, los pueblos con sus convicciones, sus intereses, sus emociones, sus activos relacionales. Indagar aquellos aspectos en los que el territorio puede diferenciarse por su perfil productivo, su historia, su saber hacer y su voluntad colectiva. Habilitar modos que permitan encontrar mejores respuestas a la tensión socio-ambiental.

También es necesario considerar cómo se inserta ese territorio en el esquema institucional del país, correr el velo de aquellos factores que pueden promover la centralización de decisiones, ya que en los países latinoamericanos el poder central ha demostrado históricas

capacidades para generar lógicas de auto-reproducción, más allá de la vigencia de esquemas institucionales federales o unitarios. El enfoque territorial de políticas de desarrollo es alternativo, además, porque se basa en compromisos entre actores diversos. Pero un compromiso no basado en consensos declamados y abstractos, sino en responsabilidades asumidas a partir de explicitar intereses y objetivos, por lo que no resulta excluido el conflicto. Se trata de una coordinación de políticas entre sujetos prácticos y no en la imposición de un sector a otro, con todas las tensiones y creaciones que ello trae aparejado. Es claramente un enfoque de articulación entre escalas de la administración pública (por eso no es contra lo central) y entre actores públicos, privados y comunitarios. Reconoce que el desarrollo es una tarea sumamente compleja como para dejarla solo en manos de un sector, o de una escala de gobierno. Pero tampoco es un proceso natural que haya que dejar librado a fuerzas extra-sociales.

“EL MODELO DE POLÍTICA HACIA EL TERRITORIO, PRESENTA UNA DIRECCIONALIDAD “ARRIBA-ABAJO” Y CONCIBE AL TERRITORIO COMO EL MERO ÁMBITO DE APLICACIÓN O “TEATRO DE OPERACIONES” DE LA POLÍTICA EXÓGENA”

Conocimiento y coordinación son dos componentes enlazados por la política territorial. De nada sirve un proyecto por mejor diseñado que esté, si no se encuentra “situado” en el contexto concreto de los actores de un territorio³ y si no está debidamente apoyada en el conocimiento pertinente, en la inteligencia territorial necesaria para encauzar el proceso de desarrollo.

Gobernar el territorio es reconocer las sociedades no sólo en términos de diversidad de actores, sino también en relaciones de poder vigentes y de modos de vida deseados. Este es un paso indispensable para no quedar sólo en el nivel descriptivo, sino incorporar el análisis situacional que nos oriente a ver cómo funcionan los intereses, las interpretaciones, las convicciones, las preferencias y las emociones de aquellos que, en la práctica, frenan o impulsan los procesos de construcción institucional, cambio estructural, sustentabilidad ambiental, inclusión social y/o afirmación cultural.

Es encauzar el conflicto social propio de toda sociedad, creando nueva institucionalidad cuando sea necesario, aumentando los niveles de transparencia en la gestión, ofreciendo mayores canales de participación ciudadana y protagonismo popular, fortaleciendo entramados productivo-laborales territoriales, expandiendo capacidades de los sujetos de cambio para dar forma a aquella idea del desarrollo como movilización de activos rela-

cionales y canalización de energías sociales dispersas. Es volver a pensar en términos de fuerte presencia del Estado, de un Estado integral (García Linera, 2010), más activo y conectado con su sociedad, mejor preparado para atender demandas sociales diversas. Está claro que no hay desarrollo sin Estado sano y fuerte en todos sus niveles y sin una sociedad equilibrada, consciente, emprendedora y movilizadora. Esta aproximación territorial nos indica que el campo del desarrollo requiere de un Estado activo en sus diferentes escalas territoriales, señalando un horizonte de construcción de capacidades de desarrollo a nivel regional (la “Patria Grande” latinoamericana), a nivel de recuperación de soberanías nacionales, y a nivel local (las sociedades y comunidades territoriales). En América Latina este no es un punto de partida, sino una aspiración social y un camino de lucha.

BREVES COMENTARIOS FINALES

El desarrollo territorial en clave de pensamiento crítico, es tanto una apuesta política que explicita las relaciones sociales en términos de identidad y diferenciación, como una búsqueda democrática, que remite a una permanente pugna entre adversarios por hegemonizar la toma de decisiones de una sociedad. El enfoque territorial de política es una manera distinta de hacer desarrollo en la región, un hacer definido conjuntamente entre responsables nacionales, regionales y locales (articulación vertical) y entre actores públicos, privados y sociales (articulación horizontal). Esta doble articulación permite aumentar las capacidades que explican porque se desarrollan los territorios, cómo se transforman a partir de sus propias dinámicas organizativas, creativas, emprendedoras; de la forma cómo utilizan los recursos exógenos y aprovechan las oportunidades del contexto; de la manera cómo se organizan, cómo se movilizan ante las injusticias, cómo gestionan los conflictos y cómo definen las estrategias territoriales.

América Latina está perfilando nuevos proyectos propios que cuestionan las inequidades desde nuevas matrices territoriales, que revierten los pilares de la sociedad de puro mercado y otorgan primacía tanto a lo público como valor, como a lo político como ámbito de transformación. Hoy se debaten alternativas al neoliberalismo globalizante y dominante a través de acciones que abordan el problema de las materialidades, de las estructuras extractivas, de las dinámicas productivas, de las tasas de actividad y empleo. Pero también se incorpora la cuestión de las subjetividades, de la ampliación de las libertades y las igualdades, de los derechos y garantías, de sustentabilidades sociales y

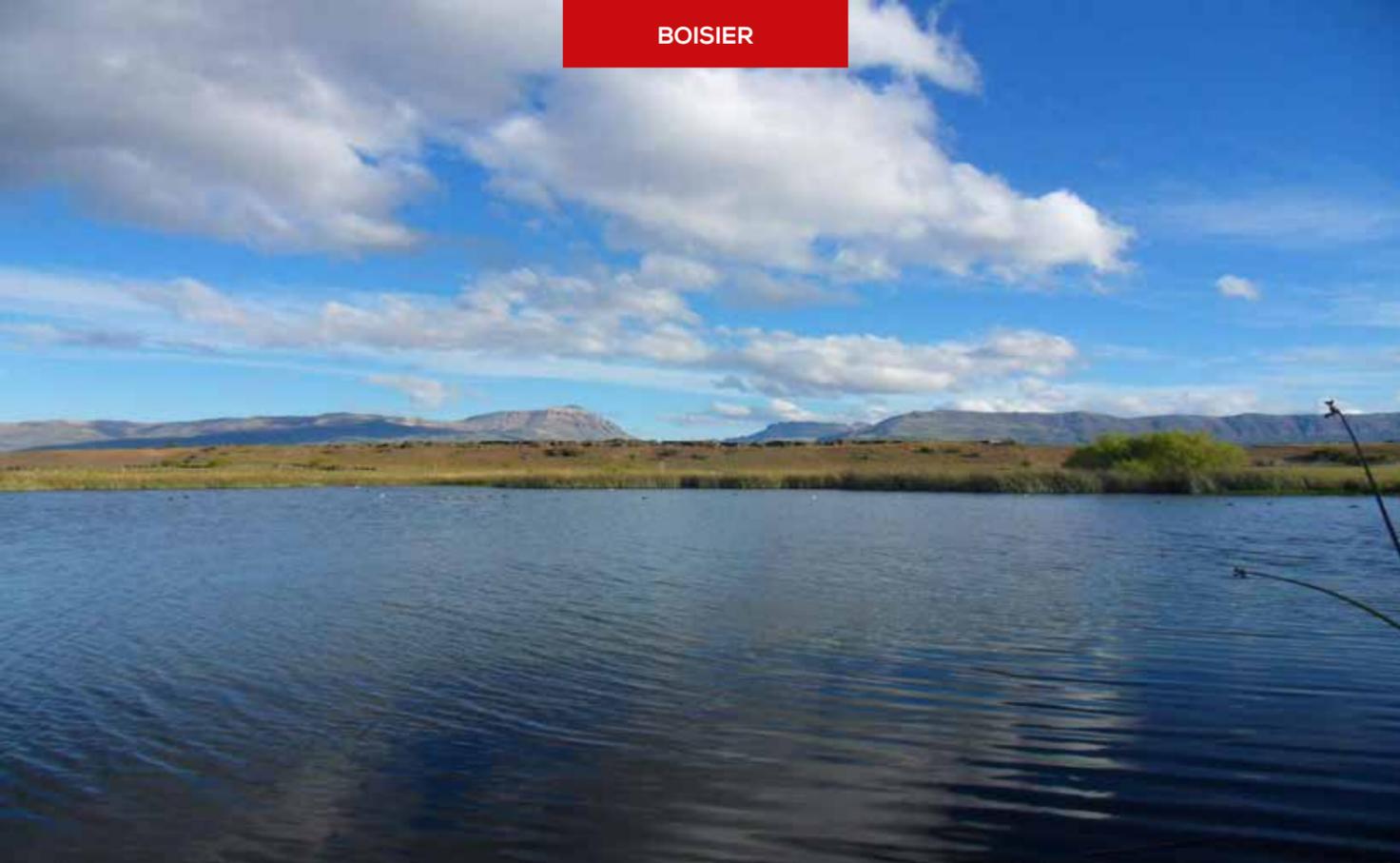
ambientales en las políticas. Es una invitación a reconocer que el desarrollo también y fundamentalmente es acción reparadora, es conciencia colectiva recreada a partir de prácticas de organización y movilización popular que interrogan permanentemente las fuerzas concentradas y excluyentes; es consolidar Estados presentes y gobiernos protagónicos que traduzcan energías sociales en realidades efectivas y es construir proyectos colectivos que, en el contexto de las contradicciones sociales, corran los límites de lo posible y lo imaginable.

NOTAS AL PIE

- 1 Como sostiene José Pablo Feinmann: “*Los que someten siempre intentan naturalizar, objetivar, o cuantificar la historia, pues su propósito es, precisamente, inmovilizarla. Hablan de las cosas tal cual son, no tal cual están*” (Feinmann, 2009:120). Por eso, y al decir de Carlos Vilas (2013), los que mandan controlan las preguntas. Tal vez el mejor ejemplo de esto sea aquella famosa frase de Helder Cámara: “*Cuando alimenté a los pobres me llamaron santo; pero cuando pregunté por qué hay gente pobre me llamaron comunista*”.
- 2 Como las experiencias de desconcentración funcional en Argentina durante la década de los noventa.
- 3 Valgan como ejemplos los fracasos de numerosos planes estratégicos locales “enlatados”, técnicamente bien diseñados, pero ajenos al sentir de sus comunidades.

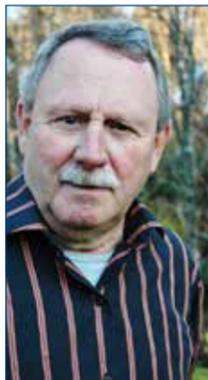
BIBLIOGRAFÍA

- Beck, Ulrich (2004): Poder y contrapoder en la era global, Paidós, Barcelona.
- De Sousa Santos, Boaventura, (2012): De las dualidades a las ecologías; Serie Cuadernos de Trabajo N° 18, Red de Mujeres Bolivianas Transformando la Economía REMTE, La Paz.
- Escobar, Arturo (2005): “El postdesarrollo como concepto y práctica social”. En D. MATO (coord.), Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, pp. 17-31.
- Feinmann, José Pablo (2009): La filosofía y el barro de la historia, ed. Planeta, 4° edición, Buenos Aires, p. 816
- García Linera, Álvaro (2010): Del Estado aparente al Estado integral. La construcción democrática del socialismo comunitario. Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia. Discurso en el acto de Posesión Presidencial, La Paz, Enero 22 de 2010.
- Madoery, Oscar (2012): El desarrollo como categoría política, Revista Crítica y Emancipación N° 7, CLACSO, Buenos Aires.
- Madoery, Oscar (2013): “Tres tesis para una re-interpretación política del desarrollo”. Revista Temas y Debates. ISSN 1666-0714, año 17, número 26, julio-diciembre 2013, pp. 13-37.
- Massey, Doreen (2007): Geometrías del poder y la conceptualización del espacio, (Open University, Inglaterra), Conferencia dictada en la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 17 de setiembre.
- Mignolo, Walter (2010): Desobediencia epistémica. Retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la descolonialidad. Ediciones del Signo, 1 edición, Buenos Aires. P. 128.
- Mouffe, Chantal (2007): En torno a lo político, Fondo de Cultura Económica; Buenos Aires.
- Quijano, Aníbal (2000): El fantasma del desarrollo en América latina, Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, 2000, vol. 6 n° 2 (mayo-agosto), pp. 73-90
- Vilas, Carlos (2013): El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasiones. Editorial Biblos, Buenos Aires.
- Wallerstein, Immanuel (1974): The Modern World System, Academic Press, New York.
- Zemelman, Hugo (1998): De la historia a la política. La experiencia de América Latina, Siglo XXI editores, Universidad de las Naciones Unidas, segunda edición, México.



MULTICAUSALIDAD SISTÉMICA Y COMPLEJIDAD EN “TERRITORIOS VIRTUOSOS”

UNA BREVE CONTRIBUCIÓN A LA REFLEXIONES
DE ANTONI R. KUKLINSKI EN SU PROPUESTA
“TOWARDS A NEW MODEL OF REGIONAL POLICY”



SERGIO BOISIER (2015)
Economista (U. de Chile), M.A. in
Regional Science (U. of Pennsyl-
vania), PH.D en Economía Apli-
cada (U. de Alcalá de Henares),
ex Director de Políticas y Plani-
ficación Regionales del Instituto
Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y
Social ILPES (CEPAL/UN)

Antoni R. Kuklinski, eminente intelectual, regionalista, y humanista polaco, me ha solicitado escribir un comentario sobre alrededor de veinte volúmenes suyos publicados en casi 50 años. Nos conocemos desde 1968 y hemos logrado establecer una sólida amistad, pero es evidente que yo conozco mejor mis propias capacidades y limitaciones y en consecuencia he decidido concentrarme en el ya mencionado ensayo “Towards a New Model of Regional Policy”, muy cercano a mis propios aportes.

Me propongo considerar como referente y complementar—si ello fuese posible—seis aspectos elaborados por Kuklinski en el documento mencionado: **1)** The XX century as the golden age of a *socially minded* regional policies; **2)** The transformation of regional policies and the emerging model of *globally minded* regional policies; **3)** The region as a framework for development of *knowledge based economy and knowledge based society*; **4)** The new model and perception of regional governance; **5)** The special role of *social capital*; **6)** The new model of *cohesion* policies. En este documento Kuklinski metafóricamente plantea el paso de la sociedad generada por la Revolución Industrial a la sociedad creada por la Revolución Científica y Tecnológica.

En otro artículo de A. Kuklinski (2013), citado también como referente de este documento, el autor polaco hace elegante uso del concepto de *STURM UND DRAG*, (Tormenta e Ímpetu) el movimiento intelectual alemán de la segunda mitad del Siglo XVIII y cuya figura central fue W. Goethe, un movimiento de desafección al convencionalismo.

Como lo señala Kuklinski, tal movimiento—que en cierto sentido reaparece de tanto en tanto en el mundo intelectual— produjo un clima de erosión sistemática de los fundamentos de la “*socially minded regional policy*” y dio paso al surgimiento de la nueva “*globally minded regional policy*”, todo ello ya en los Siglos XX y XXI. Este artículo por supuesto se identifica con esta última postura, a tono con el concepto de globalización.

Tal parece que ya es posible afirmar taxativamente que *crecimiento económico* y *desarrollo societal* son conceptos y procesos estructuralmente diferentes aunque no independientes, una afirmación que fue difícil de sostener y difundir en el pasado ya que presuponía cuestionar la corriente principal que en esta materia había sido impuesta por los economistas desde—al menos—los años 40 del Siglo XX y más exactamente desde que Churchill y Roosevelt firmaran la Carta del Atlántico, documento que introdujo la cuestión del desarrollo en la agenda gubernamental de la post-guerra y que generó la fatal sinonimia entre crecimiento y desarrollo.

Sugiero introducir ahora el concepto de *territorios virtuosos* para apuntar a aquellos lugares donde se muestra la conjunción del crecimiento y del desarrollo, aspiración máxima de toda comunidad humana, no por ello

fácil de alcanzar, sobre todo en el marco de la *globalización*, etapa del desarrollo histórico del capitalismo que no puede ser denominada sino como la *etapa tecnocognitiva* de este proceso. Hay, por cierto, un parentesco no lejano entre este nuevo concepto de *territorio virtuoso* y el concepto de *región o territorio virtual* que quien escribe introdujo en la literatura especializada hace años al hablar de regiones pivotaes, asociativas, y *virtuales*, (Boisier, 1994), conceptos de elevada pertinencia en la construcción de una moderna gobernanza territorial. Hay que agregar que toda la cuestión del *desarrollo local* no puede entenderse si no es en relación a *territorios virtuosos*.

Un territorio virtuoso no nace por generación espontánea ni es una graciosa concesión divina; es, por el contrario, *una creación humana*, que supone la conjunción de numerosos aspectos, los que constituirán una sinapsis que corresponde a un *estado dinámico de desarrollo*, ya sin adjetivos, si se le entiende en su *completud*, una palabra que el Nobel de Literatura Octavio Paz legitimó en la lengua española mediante su poema “*La llama doble*” (“*Somos seres incompletos y el deseo amoroso es perpetua sed de completud*”, 1993:41).

**“UN TERRITORIO VIRTUOSO
NO NACE POR GENERACIÓN
ESPONTÁNEA NI ES UNA
GRACIOSA CONCESIÓN DIVINA;
ES, POR EL CONTRARIO, UNA
CREACIÓN HUMANA QUE
SUPONE LA CONJUNCIÓN
DE VARIOS ASPECTOS”**

←SERGIO BOISIER→

Este artículo busca develar la complejidad y multicausalidad sistémica del desarrollo territorial, entendido en su *completud*. Imprescindible en este contexto, referir a lector al magnífico texto de M.C. Munera *Resignificar el desarrollo* (Munera, 2007).

La tesis propuesta es que todos los territorios—en cuanto *sistemas*

territoriales—se ubican sobre un sendero temporal de diversidad en permanente aumento—producto principal del enorme caudal de innovaciones tecnológicas y de otro orden, producto a su vez de una insaciable curiosidad científica— y en consecuencia, de complejidad creciente, satisfaciendo las leyes básicas de la teoría de sistemas, complejidad que en su autogeneración se ve amplificada en virtud de la creciente apertura del sistema al entorno, producto directo de la globalización y tal constatación obliga a usar modalidades de intervención y conducción de una complejidad equivalente, satisfaciendo el enunciado inescapable de la Ley de Ashby y obligando al operador—persona u organización—a buscar nuevos paradigmas cognitivos. No se puede construir el futuro con paquetes cognitivos del pasado.

LA COMPLEJIDAD SISTÉMICA DEL TERRITORIO: PRIMER DESAFÍO PARA UN CAMBIO MENTAL

La mayor parte de los territorios (regiones) sobre los cuales se nos pide intervenir se encuentran—como se acaba de señalar—sobre un sendero exponencialmente dinámico que los conduce a configurar sistemas de variada complejidad y de variada apertura. Intervenir en ellos supone profundos cambios cognitivos y cambios no menos profundos en la “cultura de la gestión territorial sub-nacional”. Hay que reciclar a políticos, técnicos, líderes, hombres de negocios y público en general y no hay que auto derrotarse por la dificultad de crear una verdadera inteligencia colectiva. Nos vanagloriamos de ser—los humanos—la especie más sofisticada del mundo vivo y pasamos por alto que no pocos insectos logran desarrollar una suerte de inteligencia colectiva que para nosotros parece una utopía inalcanzable. Un postulado básico es que la complejidad de los fenómenos requiere de una mirada compleja para describirlos y explicarlos. Respetar la complejidad fenoménica implica articular: todo y partes, único y múltiple, orden y desorden, objeto y entorno, ego y alter, entropía y neguentropía, determinado y aleatorio, abstracto y concreto, etc.

“...LA REALIDAD ES CONSTRUÍDA POR EL OBSERVADOR, QUIEN OBSERVA Y LO QUE OBSERVA SON UNA Y LA MISMA COSA...”

Todos los sistemas territoriales—en tanto sistemas sociales y en consecuencia, vivos—tienden a convertirse en sistemas complejos, con numerosos subsistemas internos, alta interacción interna y externa, desorden/orden, autopoiesis/expansión (*élan vital*), transformación, y caos estocástico o determinista, e intercambio de entropía y neguentropía con el mundo externo. Habida cuenta del inexorable sendero hacia una mayor complejidad de todo sistema vivo y teniendo presente que la complejidad y su propia diversidad genera *propiedades emergentes* del sistema, que son el resultado de la interacción interna producida dentro del sistema o de la interacción del sistema con su entorno y que resultan ser propiedades intrínsecas al todo y no a sus partes y si al mismo tiempo se toma nota que hablamos crecientemente de un desarrollo societal para denotar justamente un fenómeno que será colectivo y no individual ni tampoco la suma de individualidades, podemos reiterar la tesis de ser el desarrollo una propiedad emergente de sistemas sociales/territoriales altamente sinapsados (articulados)

y sinergizados (direccionados), una propuesta a contracorriente y heterodoxa y desafiante tanto teórica como prácticamente. El ejemplo más recurrente de una emergencia sistémica es la inteligencia humana, producto de una gigantesca sinapsis neuronal.

En resumen, las intervenciones a favor de los procesos de cambio en el territorio—crecimiento económico y desarrollo “societal”—requieren cumplir con la Ley de la Variedad Necesaria de Ashby: poseer igual grado de complejidad que la cuestión a la que se remiten. *El crecimiento económico de un territorio sub-nacional es una propiedad emergente resultante principalmente de las interacciones del sistema en cuestión con su entorno, en tanto que el desarrollo societal es una propiedad emergente resultante de las interacciones internas entre subsistemas del sistema territorial (interacciones sinápticas) y de una energía (sinergia cognitiva) orientada a direccionar y acelerar el proceso, siendo en consecuencia el crecimiento un proceso crecientemente exógeno en tanto que el desarrollo es un proceso endógeno por definición.*

De aquí la necesidad de un cambio en las concepciones de la realidad, pasando del positivismo al constructivismo. Ello implica pasar de una concepción de la realidad como única, homogénea, externa, con el observador fuera de ella, aplicando la pura objetividad y considerando un mundo monocausal, a otra concepción que considera la realidad como múltiple, heterogénea, interna, con

el observador incluido en ella, aplicando la intersubjetividad y aceptando una variedad de mundos complejos. Para la aplicación reduccionista, la sociedad, el cerebro o un ecosistema son ininteligibles en tanto sistemas complejos, como bien lo señala Vivanco (2010:16).

Según Arnold (1997), el constructivismo surge como una corriente epistemológica que sostiene que nuestros conocimientos no se basan en correspondencias con algo externo, sino que son resultado de construcciones de un observador que se encuentra siempre imposibilitado de contactarse directamente con su entorno. Nuestra comprensión del mundo no proviene de su descubrimiento, sino que de los principios que utilizamos para producirla. Este tipo de planteamiento equivale a sostener que la realidad es construida por el observador, que quien observa y lo que observa son una y la misma cosa. El colorido rosáceo de un atardecer, que es tal para un observador, es al mismo tiempo el colorido rosáceo del amanecer para otro. La realidad depende de la posición del observador; en otras palabras, el observador cons-

truye la realidad. Este razonamiento se encuadra dentro del enfoque epistemológico constructivista lingüístico propio de Flores, Maturana, Echeverría, los máximos “expositores del constructivismo chileno”, y otros. Una de las implicancias epistemológicas de la teoría del caos (Ibáñez, 2008) es la conversión del sujeto del conocimiento en tanto observador neutral, excluido del fenómeno que observa, en sujeto que pertenece a la naturaleza a la cual observa y procura describir y explicar.

La existencia de un “sujeto constructor” en el pensamiento constructivista nos lleva a sostener y a convenir en que la idea de desarrollo sólo existe en la mente de los seres humanos; deriva de la capacidad del lenguaje humano para establecer conceptos y relaciones simbólicas y abstractas, porque el desarrollo es una abstracción, mejor dicho, una utopía —plan, proyecto, doctrina o sistema halagüeño pero irrealizable según todo diccionario— y existe sólo en relación a la especie humana, debido a su capacidad para usar un lenguaje simbólico. Inalcanzable además ya que una vez que una sociedad está a punto de lograr aquel estado que ella misma ha definido como desarrollo, se postulan nuevos niveles de realización. No hay desarrollo de un territorio en sí, no hay desarrollo de la materia, ni siquiera de otras especies vivas, animales o vegetales, que crecen, mueren, se transforman incluso, pero de acuerdo a un programa establecido en su respectivo nicho ecológico o debido a mutaciones aleatorias. Pero nadie sino las personas humanas piensan y construyen voluntariamente su futuro. ¿Y cómo se construye el futuro? Mediante el lenguaje y su capacidad para generar una voluntad colectiva, que viene a reemplazar nuestra incapacidad —como especie— para generar una inteligencia colectiva.

Rafael Echeverría plantea tres postulados ontológicos: **a)** los seres humanos somos seres lingüísticos, seres que somos de la forma particular que somos y que vivimos de la manera en que vivimos, por disponer de una determinada capacidad de lenguaje; **b)** el lenguaje implica al menos dos dimensiones que juegan un papel dominante en nuestra existencia, *el sentido y la acción*; **c)** el lenguaje es generativo; a través de él construimos y transformamos mundos de la misma forma como nos construimos y nos transformamos a nosotros mismos. El lenguaje genera realidades. Según Echeverría (2000): “*Mucho debe hacerse conversando: hablando y escuchando a otros; interpretando sus inquietudes o generando inquietudes nuevas en los demás, creando nuevos espacios emocionales a través de los cuales emergen posibilidades que previamente estaban cerradas*”.

Otro punto a señalar al planificar intervenciones en sistemas complejos es la necesidad de operar con técnicas

SISTEMAS COMPLEJOS CARACTERÍSTICAS BÁSICAS

- Comportamiento impredecible alta sensibilidad a las condiciones iniciales
- Numerosas partes constitutivas y múltiples interacciones multiplicidad de subsistemas internos
- Conectividad todas las partes de un sistema complejo se afectan mutuamente, aún sin conexión directa
- Autorganización tendencia constante a generar patrones de comportamiento global a partir de interacciones
- Organización jerárquica cualquier cambio que afecte a un elemento afectará al conjunto jerárquico
- Sistemas contexto-dependientes los sistemas complejos varían para adaptarse al medio externo
- Sistemas histórico-dependientes los sistemas complejos funcionan en estricta dependencia del tiempo
- Irreductibilidad la estructura de los sistemas complejos no puede reducirse a estados más simples
- Sistemas dialógicos los opuestos no se excluyen: se complementan
- Sistemas recursivos en los sistemas complejos los productos son necesarios para la propia producción del sistema mismo
- Sistema hologramétricos hay identidad estructural entre las partes y el todo

propias de la prospectiva, de acuerdo con la postura de la Comisión Europea, para poder dar una respuesta positiva a los así llamados grandes desafíos de la sociedad. Según lo citan Medina, Becerra y Castaño en un reciente texto publicado por el ILPES (2014:29), los grandes desafíos presentan varias características a tener en cuenta, como por ejemplo, el hecho que estos grandes desafíos no son enteramente entendidos. Sus causas y consecuencias implican múltiples variables interrelacionadas que dificultan su comprensión desde un punto de vista completo y global al tiempo que su solución requiere una gran capacidad de anticipación e integración de perspectivas en las políticas públicas y de acción colectiva y coordinada de gran escala. Los párrafos anteriores están muy ligados—a mi entender—con los tres primeros tópicos anotados por Kuklinski en el documento en comento.

LA APERTURA SISTÉMICA DEL TERRITORIO: SEGUNDO DESAFÍO PARA UN CAMBIO MENTAL

La globalización—etapa actual en el desarrollo histórico del capitalismo—es un juego de enorme complejidad, en el cual es imposible ocupar posiciones ganadoras si se desconoce la naturaleza del juego y sus reglas. Cualquier símil con el juego del ajedrez es totalmente intencional y totalmente válido. Por lo menos se pueden anotar doce procesos presentes en la globalidad que definen el entorno actual para las intervenciones territoriales, cuya primera tarea es decodificar esta multiplicidad procesal: **globalidad, complejidad, virtualidad, subjetividad, competitividad, velocidad, asociatividad, sustentabilidad, identidad, tamaño, poder, y liderazgo**. Por economía espacio/temporal sólo algunos de estos atributos se discuten a continuación.

En relación a la globalidad (con más y más frecuencia se usa esta palabra en vez de globalización, quizás para denotar la diferente acepción de la idea de fondo en distintas épocas históricas), habría que destacar cinco aspectos: **a)** la necesidad de dejar de lado las teorías conspirativas propias de la ultra izquierda, que no aportan nada al debate; **b)** las visiones poéticamente metafóricas comunes entre diversos autores, incluyendo a quien escribe, hermosas literariamente, pero de escasa utilidad; **c)** la evolución histórica del capitalismo: inicialmente comercial en Holanda en el Siglo XVII, industrial a partir de la Revolución Industrial en el Siglo XVIII, financiero ya en el Siglo XX y claramente tecno-cognitivo en el Siglo XXI; **d)** la visión científica actual basada en el reconocimiento de que la globalización—considerada como un sistema vivo—busca crear un **único espacio de mercado** (el mundo) y **múltiples espacios de producción en torno a un mismo producto**; **e)** la revalorización que la actual etapa tecno-cognitiva hace del **territorio**.

Hay que preguntarse—en este marco— si conceptos tales como crecimiento endógeno sub nacional hacen sentido si se mira el crecimiento como el resultado de un proceso decisorio gigantesco, como sucede cada día con más evidencia, en el mundo globalizado. Parece que *endogeneizar* la *exogeneidad* sería una propuesta más realista. La adaptación al entorno resulta un factor

clave para el éxito y, si ello es así, sería bueno releer cuidadosamente a Darwin.

Pero, ¿qué significa exactamente la apelación a la endogeneidad intrínseca del desarrollo? Endogeneidad es una capacidad latente o real propia de un sistema territorial, que se manifiesta en cuatro planos que se intersectan: **a)** en el plano político la endogeneidad supone una creciente capacidad territorial para hacer sus propias opciones de crecimiento y desarrollo y para poner en práctica una batería de instrumentos congruentes con este propósito; como resulta obvio, la endogeneidad así entendida va de la mano con la descentralización; **b)** en el plano económico, la endogeneidad supone una creciente capacidad del territorio/región para apropiarse y reinvertir *in situ* parte del excedente allí generado a fin de conferir sostenibilidad temporal al crecimiento; **c)** en el plano científico y tecnológico la endogeneidad presupone una capacidad territorial para generar sus propias innovaciones (incluyendo la adaptación) y; **d)** en el plano cultural la endogeneidad equivale al surgimiento de una cultura productora de identidad. Esta aproximación al concepto de endogeneidad complementa las definiciones de autores como Antonio Vázquez Barquero, Gioacchino Garófoli, José Arocena y otros.

“LA GLOBALIZACIÓN ES UN JUEGO DE ENORME COMPLEJIDAD, EN EL CUAL ES IMPOSIBLE OCUPAR POSICIONES GANADORAS SI SE DESCONOCE LA NATURALEZA DEL JUEGO Y SUS REGLAS.”

En este punto ya se hace necesario conectar esta línea de razonamiento con una de las propuestas recientes más provocativas en materia de desarrollo. Se trata de la tesis de Acemoglu y Robinson (2014) sobre la relación entre la institucionalidad política y económica y el carácter extractivo o inclusivo de ellas así como la predisposición social a la “destrucción creativa” shumpeteriana, como factores determinantes del logro o del fracaso en materia de desarrollo. Si bien el análisis de Acemoglu y Robinson se refiere a países, es perfectamente evidente su aplicación a territorios subnacionales.

Una afirmación de estos autores es extremadamente potente aunque no absolutamente compartida (pp.500): “Cualquier fenómeno social complejo, como los orígenes de las distintas trayectorias económicas y científicas de cientos de Estados alrededor del mundo, es probable que tenga múltiples causas, lo que hace que la mayoría de los sociólogos rechacen las teorías monocausales, simples y aplicables ampliamente y se centren en buscar distintas explicaciones para resultados aparentemente similares que surgen en distintos momentos y áreas”. No parece tan evidente esta actitud ni en sociólogos ni menos en economistas,

todavía encasillados en el cartesianismo analítico, a juicio de este autor.

La **virtualidad** constituye otro de los componentes de una visión científica que echa por tierra el concepto de una región como un territorio continuo. A la contribución de Boisier (1994) introduciendo los conceptos de territorios o regiones *pivotal*, *asociativas*, y *virtuales*, se agrega un importante artículo del mexicano Pablo Wong sobre globalización y virtualización de la economía con los correspondientes impactos territoriales (Wong, 2004). La idea de *regiones virtuales*, **no continguas territorialmente**, como los así llamados cuatro motores de la Unión Europea (Baden-Wurtemberg, Rhone/Los Alpes, Cataluña, y Lombardía) u otros ejemplos en EE. UU. y México plantea enormes desafíos intelectuales en operaciones en terreno, que se han anticipado al mundo de las ideas. Es evidente que la globalización creciente provoca un aumento en la articulación de territorios de diferentes países y ello ayuda al surgimiento de estructuras virtuales. No es casual el surgimiento de la llamada *paradiplomacia*, (Torrijos; 2000), es decir, acuerdos entre entidades subnacionales no necesariamente limítrofes, pertenecientes a distintos países. El libro **La Política Internacional Subnacional en América Latina** (Luis Maira, 2010, ed.) ofrece una interesante panorámica del tema, en particular, el Capítulo inicial, “*Un marco para la paradiplomacia desde las estrategias de desarrollo regional: el retorno del actor territorial en un nuevo escenario*” (Boisier, 2010).

La abogada chilena y PHD (c) de la U. de Lovaina Paulina Astroza S. ha puesto en relieve—mediante un documento todavía inédito (“*Los actores subestatales como elementos de modernización de los Estados: las regiones chilenas ante un entorno globalizado*”)—la notable y poco difundida acción internacional de las 15 regiones chilenas desde 1990 a la fecha, con más de 100 Acuerdos Interinstitucionales (AI) a partir del primero de ellos convenido en 1995 entre la Región Metropolitana de Chile y la Región de Île de France, en Francia.

La **subjetividad** (cuestión que defiende que la realidad es creada en la mente del individuo) ha penetrado con fuerza el campo de las ideas sobre crecimiento y sobre desarrollo. Nada más significativo que el **Informe sobre el desarrollo mundial 2015**, publicado, ni más ni menos, por El Grupo Banco Mundial y titulado **Mente, Sociedad y Conducta** (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 2015) se enfoque sobre las decisiones humanas que están más allá de la racionalidad económica como fundamento de las políticas de desarrollo, un campo inédito en los estudios económicos. Según este informe, los individuos

adoptan la mayoría de sus opiniones y de sus decisiones de manera automática, no deliberativas: llamamos a esto “*pensamiento automático*”. En segundo lugar, el modo en que las personas actúan y piensan suele depender de lo que hacen y piensan los que los rodean; llamamos a esto “*pensamiento social*”. En tercer lugar, los individuos de una sociedad determinada comparten una perspectiva común sobre el mundo que los rodea y sobre ellos mismos; llamamos a esto “*pensamiento basado en modelos mentales*”. Agrega el informe que “... *la sociabilidad humana implica que la conducta también está influida por las expectativas sociales, el reconocimiento social, los patrones de cooperación, el cuidado de los miembros del grupo y las normas sociales*”. Por cierto que las consideraciones anteriores se enlazan con el capital social y con la **cercanía física/territorial**, es decir, con una visión del territorio y de las formas de intervención en él.

Es oportuno reafirmar la idea de que el territorio—nuestro territorio—no puede ya ser visto como un componente inanimado; el territorio es un **ente vivo**, un ecosistema compuesto no sólo por elementos naturales sino también por **comportamientos** estrechamente vinculados a los elementos fundantes: tierra, agua, aire, vegetación, que los seres vivos que lo habi-

SISTEMAS ABIERTOS CARACTERÍSTICAS BÁSICAS

- principio de equifinalidad puede alcanzarse el mismo estado final partiendo de condiciones iniciales distintas
- principio de heterogeneidad autoorganizacional los sistemas abiertos evolucionan hacia estados de complejidad superiores mediante el intercambio de entropía con el entorno
- principio de complejidad organizada los sistemas abiertos conjugan complejidad y autoorganización
- principio de abundancia organizacional los sistemas abiertos poseen un número elevado de elementos .poseen finalidades específicas que dependen de cada sistema específico
- principio de retroalimentación feedbacks positivos y negativos
- principio de complejidad jerárquica a mayor complejidad, mayor jerarquización

tan, aves, animales y sujetos humanos usan, para bien o para mal.

Un reciente libro publicado en Brasil lleva por título **Capital social: una discussão sobre Arte, Ciencia, Cultura e Desenvolvimento Regional** (2013) cuyo primer capítulo, escrito por Boisier trata sobre *Capital social, cultura e identidad en las propuestas de desarrollo*, un enfoque evidentemente heterodoxo para un economista profesional. Resulta claro que la ciencia económica se queda corta si se quiere explicar contemporáneamente los procesos de crecimiento y de desarrollo.

Ya es posible estructurar una cadena cognitiva cuyos eslabones son: **1)** la **apertura** del sistema, que introduce; **2)** la **variedad** interna, productora a su vez de; **3)** la complejidad. Estos tres elementos generan en último término, bucles de recursividad.

Se llama *recursividad* a un proceso mediante el que una función se llama a sí misma de forma repetida, hasta que se satisface una determinada condición. El proceso se utiliza para computaciones repetidas en las que cada acción se determina mediante un resultado anterior. La vaguedad de los más importantes diccionarios que incluyen esta palabra permite una libertad en su uso. Edgar Morin identifica la recursividad como uno de los tres componentes de la complejidad. Acá se entenderá la recursividad como una retroalimentación, como un *bucle recursivo*, como una fuerza producida por el sistema y que en el mismo sistema vuelve atrás imponiendo variaciones al proceso de cambio sistémico. En informática se trata de una secuencia de instrucciones repetitivas hasta cumplir una condición prescrita. Es decir, no hay senderos lineales en el tiempo ni en el espacio.

Las cuestiones analizadas precedentemente también ayudan a focalizar mejor la cuestión del posicionamiento territorial en la globalización. Se anotó más atrás que la globalización es un juego de extremada y creciente complejidad, juego en el cual es más frecuente perder que ganar. Posiblemente si se tuviese una visión más clara acerca de cuáles son y serán los países que mejor están “jugando”, las expectativas serían mejores para aquellos que comienzan a reconsiderar su inserción internacional.

El Siglo XXI muestra un abanico de a lo menos cinco modalidades triunfadoras:

1. Países que comercializan productos con elevada incorporación de conocimiento—innovación— progreso técnico, siendo Corea del Sur un buen ejemplo;

2. Países que introducen en el comercio internacional productos con fuerte identidad territorial y cultural, siendo Francia un ejemplo destacado de ello;

3. Países que fundan una buena capacidad de penetración en el comercio internacional a través de productos naturales (comestibles en particular), como Chile por ejemplo;

4. Países que se han especializado en ofrecer servicios intangibles, como Suiza, Panamá, entre otros;

5. Países bien situados en la globalización mediante la oferta de energía, como Irán, Venezuela, USA y otros.

Estas cinco categorías no agotan por cierto todas las posibilidades de triunfo, pero ciertamente abren ventanas de oportunidades. De todas formas, una apuesta ganadora a futuro estará necesariamente atada a una permanente incorporación de nuevas tecnologías y saberes, como por ejemplo, nanotecnología, internet “de las cosas”, ciudades inteligentes (creativas) y “smart cities”, sólo para citar algunas de ellas (del Castillo, et. al. 2015).

Otro de los aspectos discutidos por Kuklinski en “*Towards a New Model of Regional Policy*” y que por cierto se ha convertido en Europa en una suerte de *trending topic* es la idea de la **cohesión social y territorial** como una herramienta principal de la política territorial de la UE, al punto de que en el Tratado de Maastricht de 1992 se estableció que “*para promover su desarrollo armonioso, la Comunidad desarrollará y proseguirá sus acciones dirigidas a reforzar su cohesión económica y social...*” (Cuadrado y Marcos-Calvo, 2005:63).

Según Davoudi (2007:71) el concepto de *cohesión territorial* no sólo reemplaza la noción de planificación territorial en el ámbito de la UE, sino que también la ha *reconceptualizado* poniendo el énfasis en una *justicia espacial* tanto en materia política como de investigación. La Constitución Europea ha incorporado el objetivo de la cohesión territorial al concepto de cohesión económica y social.

Josep María Pascual Esteve, quien desde Barcelona opera como Coordinador de Estrategias de Calidad Urbana, Africa-América-Europa de Regiones y Ciudades—AERYC—sintetiza diversas opiniones sobre cohesión territorial y social: **1.** La cohesión territorial se entiende como un desarrollo territorial guiado por los valores de sostenibilidad y ordenación equilibrada del territorio; **2.** La cohesión territorial contribuye a la cohesión social reduciendo o superando la discrimina-

MULTICAUSALIDAD SISTÉMICA DEL CRECIMIENTO Y DESARROLLO



Fuente: Elaboración propia

ción por ubicación geográfica; **3.** La ordenación del territorio, la movilidad fácil y sostenible y la generación de espacios públicos simbólicos articuladores de la vida ciudadana, permiten el reencuentro ciudadano en la diversidad; facilitan que los distintos sectores de la población en un ámbito territorial determinado se sientan pertenecientes y arraigados al lugar y sean capaces de ejercer una ciudadanía cívica; **4.** El desarrollo territorial guiado por objetivos de cohesión social permite la generación de fondos y el establecimiento de los mecanismos de solidaridad entre territorios e incidir positivamente en la igualdad de oportunidades de la población del territorio; **5.** La cohesión territorial facilita el desarrollo de relaciones sociales estables y positivas en los diferentes ámbitos de la vida ciudadana.

Vale la pena introducir acá la forma en que el *Tercer informe de la cohesión* (2004) diferencia la cohesión territorial de la económica y social: “*El concepto de cohesión territorial va más allá de la idea de la cohesión económica y social tanto ampliándola como reforzándola.*

Desde el punto de vista de la política, el objetivo es ayudar a conseguir un desarrollo más equitativo reduciendo las disparidades existentes, impidiendo los desequilibrios territoriales y aumentando la coherencia de las políticas sectoriales que tienen una repercusión territorial como de la política regional. El objetivo también es mejorar la integración territorial y fomentar la cooperación entre las regiones”. Resulta muy útil una lectura del trabajo “Las líneas básicas de la política regional y de cohesión para el periodo 2014-2020” publicado en la Revista Investigaciones Regionales, 30 (2014: 199-223) de la Asociación Española de Ciencia Regional, para una visión de última hora sobre esta política.

Llama la atención la poca atención, que en términos relativos, tiene la cohesión territorial en América Latina. Un texto de la CEPAL (*Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*; 2007) no abre espacio alguno a la dimensión territorial del concepto, bien al contrario de lo observado en Europa. Si la globalización significa una mundialización de

la producción, del consumo, y de las comunicaciones, por un lado; si significa la creación de grandes espacios de flujos de bienes, recursos e información, por otro; si significa adicionalmente una reducción en los grados de libertad de los países para establecer políticas económicas autónomas y si, finalmente, significa una reestructuración de la geografía política del poder, la ausencia de una política territorial deja a los territorios de cada país enfrentados en un juego abierto de elevada complejidad. La clave del juego competitivo en la globalización radica, precisamente, en la complejidad del juego, en términos de los jugadores, de los productos transados, de las reglas del juego, de los códigos, y del

idioma. Si no se puede entender un lenguaje complejo, si no se es complejo, difícilmente se puede ganar. No se trata sólo de estar incorporado a una red mundial que se configura como la función generatriz del crecimiento económico del Siglo XXI; se trata de estar incorporado en el centro y no en la periferia de la red.

La mayoría de las regiones o territorios, librados al puro juego de la competencia, serán marginados por completo de la red global o serán incorporados a su periferia (no ya geográfica, ahora de innovación). De allí la necesidad de un papel del Estado para entender y apoyar la complejización de los territorios mediante una política

PUBLICACIONES DE SERGIO BOISIER EN POLONIA O INTERMEDIADAS POR EL PROF. A. KUKLINSKI

- What if development is really the emergence of a system?, América latina con razón y corazón, homenaje al profesor Andrzej dembicz con motivo de sus 40 años de trabajo académico, editor: francisco rodriguez, centro de estudios latinoamericanos, universidad de varsovia, 2003
- Information systems for regional development in chile, regional information and regional planning, antoni kuklinski (editor), vol. 6, Unrisd, mouton, hungary, 1974
- The elusive goal of regional development. Between the black box and the political agenda. Europe-the strategic choices, (305/308) editors antoni kuklinski and krzysztof pawlowski, national-louis university, 2005, poland
- Industrialización, urbanización y polarización. Hacia un enfoque unificado, planificación regional y urbana en américa latina, primera edición, textos del instituto latinoamericano de planificación económica y social (ilpes) y del instituto latinoamericano de investigaciones sociales (ildis), 1974, xxi siglo veintiuno editores, méxico; y en ensayos sobre planificación regional del desarrollo, textos del instituto latinoamericano de planificación económica y social (ilpes), 1976, xxi siglo veintiuno editores, méxico.
- Growth poles: are they dead? National development and regional policy, editor ed. B. Prantilla, united nations centre for regional development series volume 3, 1981, maruzen asia, nagoya, japan
- Regional planning: what can we do before midnight strikes?, United nations centre for regional development series vol.9, Editor om prakash mathur, 1981, maruzen, asia, nagoya, japan
- "Regional disaggregation of national plans. Some comments on the rotterdam and warsaw models" en regional disaggregation of national plans and policies, a. Kuklinski, ed., Mouton, the hague, 1975.

BIBLIOGRAFÍA

- Arnold M., (1997), "Introducción a epistemologías sistémico constructivistas", Cinta de Moebio # 2, Revista Electrónica de Epistemología de Ciencias Sociales, Fac. de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, Santiago de Chile
- Astroza P., (s/f), Los actores subestatales como elementos de modernización de los Estados: las Regiones chilenas ante un entorno globalizado, (inédito)
- Banco Mundial (2015), Informe sobre el desarrollo mundial 2015: Mente, sociedad y conducta, cuadernillo del "Panorama general", Washington DC.
- Echeverría R., (2000) La empresa emergente, la confianza y los desafíos de la transformación, GRANICA, Buenos Aires, Argentina.
- Boisier S., (2013) "Capital social, cultura e identidad en las pro-

puestas de desarrollo", en Capital social. Arte, ciencia, cultura e desenvolvimiento regional, María Luiza Millani/ Nadia Regia Maffi Neckel (organizadoras), Curitiba, Kairos Ed.

- Boisier S., (2010) "Un marco para la paradiplomacia desde las estrategias de desarrollo regional: el retorno del actor territorial en un nuevo escenario" en Maira Luis (ed.) La Política Internacional Subnacional en América Latina, libros del Zorzal, Buenos Aires, Argentina.
- Boisier S., (1994), "Post-modernismo territorial y globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales", Ciudad y Territorio y Estudios Territoriales, vol. 2, # 102, Madrid, España.
- CEPAL (2007), COHESIÓN SOCIAL. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile
- Comisión Europea (CE) (2004), Una nueva asociación para la cohesión. Convergencia, competitividad, cooperación. Tercer informe sobre la cohesión económica y social, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- Cuadrado J-R y M. A. Marcos-Calvo (2005), Disparidades regionales en la Unión Europea. Una aproximación a la cuantificación de la cohesión económica y social, Investigaciones Regionales # 6, Madrid.
- Davoudi S., (2007), "Cohesión territorial: relaciones con la planificación territorial y la política regional", Joaquín Farinós y Joan Romero (eds.), Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible, PUV, Universitat de Valencia, España
- del Castillo J., et al., Ciudad Creativa vs. Smart City, INFYDE Working Paper # 15, 2015, Bilbao, España
- Ibañez E. (2008), Las teorías del caos, la complejidad y los sistemas: impactos educativos y aplicaciones en ciencias sociales, HOMO SAPIENS Ediciones, Rosario, Argentina
- Kuklinski A., (2013) In Search of New Paradigms (Selected papers 2001-2011), Polish Economic Society, Warsaw, Poland
- Medina J., S. Becerra, P. Castaño (2014), Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago de Chile.
- Munera María Cecilia (2007), Resignificar el desarrollo, U. Nacional de Colombia, Medellín, Colombia.
- Pascual J. M., (s/f), Resumen Ejecutivo del "Estudio sobre la Cohesión Territorial: La Reducción de las Desigualdades Territoriales", Barcelona
- Paz O. (1993: 41), La llama doble, Seix Barral
- Torrijos, V. (2000), "La diplomacia centrífuga. Preámbulo a una política exterior de las regiones", Desafíos # 2, Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.
- Vivanco M. (2010), Sociedad y complejidad. Del discurso al modelo, LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- Wong G. P., (2004) "Globalización y virtualización de la economía: impactos territoriales" en P. Vergara y H. von Baer (eds.), En la frontera del desarrollo endógeno, Universidad de La Frontera/ IER, Temuco, Chile.



ANÁLISIS

NEOLIBERALISMO, PRIVATIZACIÓN DE 'BIENES COMUNES' Y CRISIS CLIMÁTICA



FRANCISCO ALBUQUERQUE LLORENS
Coordinador general de la Red de Desarrollo Territorial de América Latina y el Caribe

El 14 de abril de 2015, mientras caminaba al lugar de trabajo desde el hotel en que estaba alojado en la ciudad de Buenos Aires, me encontré en el cruce entre la Avenida de Mayo y la Avenida 9 de Julio, una acampada de organizaciones indígenas que habían sido desalojadas de sus territorios, al norte del país, debido al avance de la frontera de la soja. Pregunté a la persona que me acompañaba por la situación de esas comunidades locales y me contestó escueta y casi amargamente: "los están liquidando". Aún tengo grabada en mi interior esa res-

puesta y, sobre todo, las imágenes de aquellas personas, en memoria de las cuales he escrito este artículo. Para ello me he apoyado principalmente en dos libros relativamente recientes. De un lado, el de Naomi Klein “Esto lo cambia todo. El capitalismo contra el clima” (2015). De otro lado, el libro de José Seoane, Emilio Taddei y Clara Algranati titulado “Extractivismo, despojo y crisis climática” (2013), que compré aquella misma tarde, en la librería que tiene la Asociación de las Madres de Mayo, cerca del Palacio del Congreso de la Nación Argentina.

Desde hace más de veinte años mi trabajo profesional se realiza fundamentalmente en América Latina y el Caribe, vinculado a la promoción de iniciativas de Desarrollo Económico Local, lo que incluye la investigación-acción, la docencia y la formación de capacidades en dicho campo. En la actualidad trato de exponer cómo el enfoque del Desarrollo Territorial debe involucrarse políticamente en las acciones globales por un mundo más viable, sostenible y solidario. Por ello he tratado de vincular en este artículo las argumentaciones críticas y los movimientos sociales surgidos contra la crisis financiera, económica y social en el sur de la Unión Europea, con los movimientos sociales y socio-ambientales que han surgido en América Latina y en otras partes del mundo en estas últimas décadas.

EL PARADIGMA DE DESARROLLO PREDOMINANTE Y LA CRISIS CLIMÁTICA

En los últimos años, el anunciado final de la era de los combustibles fósiles convencionales² ha sido enfrentado por los grandes grupos empresariales del sector energético a nivel mundial, mediante la intensificación de la extracción de combustibles fósiles no convencionales, utilizando para ello tecnologías de perforación y extracción mucho más agresivas y con mayor impacto medioambiental³, como son la perforación en aguas oceánicas profundas, la obtención de betún de arenas bituminosas y la extracción de gas de esquisto⁴ a través de técnicas de fracturación hidráulica (fracking). De este modo, la prioridad de las grandes empresas energéticas a nivel mundial se sigue concentrando en la extracción de combustibles fósiles, relegando la opción por las energías renovables, lo que nos acerca aún más al escenario de crisis climática global. Según datos oficiales, solamente el 4% de los beneficios totales de las cinco grandes empresas petroleras a nivel mundial se destinó, en 2008, a promover iniciativas de energías renovables (Klein, 2015).

Un estudio de la Universidad de Cornell, realizado en 2011, muestra que las emisiones de metano ligadas a la extracción

de gas mediante fracking son, como mínimo, 30% mayores que las emisiones de gas convencional⁵. La intensificación de la extracción de gas mediante fracking está conduciendo, pues, a una contaminación de la atmósfera mucho más acelerada y grave. Asimismo, en EE.UU. el gas natural procedente del fracking ha supuesto un frenazo importante de las energías renovables, cayendo la participación de las mismas en el total de la producción energética de dicho país en los últimos años. Por lo que se refiere al ámbito territorial de estas actividades extractivas hay que señalar que Canadá y los Estados Unidos figuran hoy día entre las áreas más importantes de producción de combustibles fósiles no convencionales, con un importante despliegue de las infraestructuras energéticas necesarias para el transporte de dichos combustibles (puertos, autovías, oleoductos u otras), lo cual está levantando numerosos movimientos de protesta por parte de las poblaciones afectadas, dados los importantes impactos socio-ambientales de estas actividades y la disminución de la disponibilidad de bienes comunes⁶ como el agua potable, la tierra fértil o el aire limpio en los territorios donde habitan esas poblaciones locales, algunas de las cuales son poblaciones indígenas originarias.

Por otra parte, hay que recordar que las emisiones de gases de efecto invernadero se mantienen en la atmósfera durante centenares de años, agudizando el calentamiento global, ya que los efectos son acumulativos y se agravan con el tiempo. Esta situación exige que en los momentos actuales los países desarrollados deberían de incluir recortes de emisiones cuanto antes, lo cual encuentra una resistencia importante por parte de los intereses de las grandes empresas energéticas y los gobiernos de los principales países. La toma de decisiones acerca de los cambios que se precisan en el nuevo modelo energético requiere –como vemos– una importante intervención pública ya que de otra forma “los mercados”, esto es las grandes empresas energéticas, no lo van a llevar a cabo.

Como señala Naomi Klein (2015), la solución tendrá que ir más allá de la nacionalización ya que las grandes compañías petroleras de propiedad estatal vienen siendo tan voraces en la búsqueda de depósitos de carbono de alto riesgo como las grandes compañías privadas. Un modelo más apropiado es el de la gestión democrática del suministro energético llevado a cabo por comunidades locales, ya sean municipios o cooperativas locales, como ya sucede en Alemania, donde un plan nacional ha alentado a pequeños actores no empresariales a convertirse en proveedores de energía renovable. De este modo, aproximadamente la mitad de las instalaciones de producción de energía renovable en Alemania están en manos de agricultores, organizaciones ciudadanas y cooperativas energéticas. No sólo producen electricidad para sus necesidades locales sino que pueden vender el excedente generado a la red general. En total existen actualmente 1,4

millones de instalaciones fotovoltaicas y 25 mil aerogeneradores (molinos eólicos), con lo cual se han generado cerca de 400.000 empleos verdes.

Este exitoso programa alemán tomó como referencia otra iniciativa pionera llevada a cabo en Dinamarca en las décadas de 1970 y 1980, que hizo posible que más del 40% del consumo eléctrico del país fuera abastecido a partir de energías renovables, principalmente eólica. Es importante subrayar que tanto en Dinamarca como en Alemania no son los grandes monopolios de propiedad estatal ni las grandes empresas privadas las operadoras de las energías eólica y solar, sino las comunidades y cooperativas locales, así como las personas que trabajan en la agricultura, haciendo así buena la expresión de que la agricultura es una actividad que no solo es responsable de la producción agropecuaria y alimenticia, sino que se ocupa también de la producción de bienes comunes ambientales. Naturalmente, todo ello requiere un ambicioso plan diseñado desde instancias nacionales. Como vemos, el desarrollo local no se hace solamente “desde abajo”, ya que necesita además un contexto amigable “desde arriba”.

Paralelamente, la actual crisis climática coincide con una crisis financiera, económica y social, provocada por la importante desregulación de los mercados financieros iniciada en los años setenta del siglo pasado, y agudizada por la actuación especulativa de los grandes bancos e instituciones financieras, ante lo cual los gobiernos han optado por hacer pagar a la ciudadanía la factura del comportamiento de los bancos, mediante la argumentación (o el chantaje) de que no se puede dejar que quiebren dichas entidades y ello nos priva de nuestros ahorros y cuentas corrientes. Las “vías de solución” propuestas oficialmente, esto es, las políticas de austeridad, llevan consigo el importante recorte del gasto público social y medioambiental (sanidad, salud, educación, pensiones, prestaciones sociales, ayuda contra incendios, etc.), y el despliegue de “reformas laborales” para asegurar el control salarial y la precarización de los contratos de trabajo. Como es bien conocido, los gobiernos no suelen encontrar obstáculos importantes para reunir las grandes sumas de dinero necesarias para rescatar a los bancos, ni siquiera aquellos gobiernos conservadores que hacen continua profesión de fe sobre la necesidad de la no intervención estatal. Sin embargo, no han hecho lo mismo para atender a la población con menores ingresos o para enfrentar las exigencias que conlleva la crisis climática, económica y social. Como vemos, en el actual paradigma de desarrollo del capitalismo neoliberal desregulado, la crisis climática no posee el reconocimiento pleno de su importancia por parte de las principales instancias de

poder político, empresarial y financiero. Aunque hay que reconocer que dicha importancia tampoco parece estar presente entre la ciudadanía, donde predomina un modelo de consumo basado en la utilización intensiva de los combustibles fósiles, y la convicción de que la naturaleza puede ser domesticada tecnológicamente y el crecimiento económico indefinido puede lograrse, pese al carácter finito del planeta en que vivimos.

LAS PROYECCIONES SOBRE EL CALENTAMIENTO GLOBAL

Hace más de dos décadas que los gobiernos del mundo vienen reuniéndose con motivo del cambio climático, aunque hasta ahora no han logrado avances sustantivos. De hecho, en el año 2013 las emisiones globales de dióxido de carbono (CO²) fueron un 61% más altas que en 1990, cuando comenzaron las negociaciones para la firma de un tratado sobre el clima. Igualmente, dichas emisiones alcanzaron un 5,9% en 2010, el mayor incremento en términos absolutos desde la Revolución Industrial británica⁷.

De este modo, el crecimiento de las emisiones durante la primera década del presente siglo, con China como país plenamente integrado en la economía mundial⁸, se ha disparado, alcanzando un ritmo de aumento anual del 3,4% en dicha década, lo cual ha comenzado a mostrarse a

“LA PRIORIDAD DE LAS GRANDES EMPRESAS ENERGÉTICAS A NIVEL MUNDIAL SE SIGUE CONCENTRANDO EN LA EXTRACCIÓN DE COMBUSTIBLES FÓSILES, RELEGANDO LA OPCIÓN POR LAS ENERGÍAS RENOVABLES, LO QUE NOS ACERCA AÚN MÁS AL ESCENARIO DE CRISIS CLIMÁTICA GLOBAL

través de importantes efectos de calentamiento global, como el derretimiento de la capa de hielo continental de Groenlandia, la acidificación de los océanos⁹, o la desintegración de la capa de hielo de la Antártida occidental. Según la base de datos internacional sobre desastres de la Universidad de Lovaina, durante los años setenta del siglo pasado, hubo 660 desastres registrados, entre sequías, inundaciones, temporales, huracanes, episodios de temperaturas extremas e incendios forestales. Sin embargo, entre los años 2000 y 2009, el número de desastres se quintuplicó, alcanzando la cifra de 3.322 (Klein, 2015). Durante ese periodo de tiempo se han intensificado las actividades extractivas de combustibles fósiles, convirtiendo el crecimiento económico en un conjunto de catástrofes climáticas¹⁰. El coste de afrontar dichas catástrofes climáticas no es una cuestión menor. Algunas estimaciones oficiales lo sitúan, el año 2011, en una cifra próxima a los 380.000 millones de dólares USD a nivel mundial (Klein, 2015). Estos costes sociales y medioambientales recaen en los presupuestos públicos y en las poblaciones damnificadas, sin que las empresas que se lucran de los negocios que oca-

sionan estos desastres paguen casi nada por ello. En efecto, las compañías extractivas de petróleo y gas se encuentran entre las que obtienen mayores beneficios a nivel mundial. Las cinco principales empresas petroleras alcanzaron beneficios, entre los años 2001 y 2010, de 900.000 millones de dólares USD, gracias a que pueden trasladar los costes sociales y medioambientales que provocan hacia el conjunto de la sociedad y las generaciones futuras¹¹.

En la fracasada Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Clima celebrada el año 2009 en Copenhague, los gobiernos de los países más contaminantes (EE.UU. y China entre ellos) firmaron un acuerdo no vinculante por el que se comprometían a impedir que las temperaturas aumentaran más de 2°C por encima del nivel en el que se encontraban antes de iniciarse la utilización del carbón como fuente energética. Se trata de un objetivo muy arriesgado, como señalaron en dicha cumbre numerosas delegaciones asistentes, ya que dicho nivel de calentamiento global conlleva una subida del nivel del mar que pondría en peligro a los Estados isleños y las ciudades situadas al nivel del mar, así como grandes extensiones del África subsahariana. Además, al tratarse de un acuerdo no vinculante, los gobiernos y las empresas no tienen por qué cumplir dichos compromisos. De hecho, las emisiones han venido aumentando a tal ritmo que incluso el objetivo de 2°C puede ser ampliamente superado. Así lo señala, por ejemplo, el Banco Mundial¹² que, en un informe de 2012, advierte que avanzamos hacia un incremento de 4°C de la temperatura del planeta antes de que termine el siglo, lo cual puede provocar olas de calor extremo, disminución de las existencias de alimentos a nivel mundial, pérdida de ecosistemas y biodiversidad, y una elevación potencialmente mortal del nivel de los océanos. Por su parte, la Agencia Internacional de la Energía (AIE) publicó en 2011 un informe con proyecciones sobre el calentamiento global de 6°C, lo que supone implicaciones catastróficas para la vida en el planeta¹³. La AIE advierte que si no se logran controlar las emisiones de gases de efecto invernadero¹⁴ antes de 2017, la economía basada en combustibles fósiles habrá convertido para entonces en inevitable un nivel de calentamiento sumamente peligroso. Todas estas proyecciones suponen, como vemos, una clara señal de alerta, mostrando que el cambio climático se ha convertido en la principal crisis para la existencia humana de seguir actuando según los criterios del paradigma de desarrollo predominante.

Un informe ciertamente impactante es el elaborado por la “Iniciativa para el Seguimiento del Carbón”, un laboratorio

de ideas de Londres, que en 2011 llevó a cabo un estudio pionero calculando las reservas de petróleo, gas y carbón que las compañías de combustibles fósiles han declarado disponibles, las cuales alcanzan la cifra de 2.795 gigatoneladas¹⁵ de carbono. Comparando esta cifra con la cantidad de carbono que como máximo puede emitirse para mantener el objetivo del calentamiento global de 2°C entre 2011 y 2049 (lo que equivale a 565 gigatoneladas), se aprecia que las compañías energéticas han declarado a sus accionistas reservas disponibles de combustibles fósiles cinco veces más que las que la atmósfera puede absorber para no sobrepasar el objetivo de 2°C fijado en la Cumbre de Copenhague.

Es claro que hay que detener la lógica del beneficio empresarial como criterio para la explotación de la energía en nuestro planeta, si no queremos que ello nos lleve directamente al desastre climático. Tomarse en serio el compromiso colectivo de mantener el calentamiento global por debajo de 2°C equivale, por tanto, a que una gran parte de esas reservas deben quedar sin explotar. Y, por supuesto, las grandes compañías que se lucran con este negocio, amenazando la vida de los demás, deben ser invitadas a dedicarse a actividades sostenibles.

De igual modo, hay que dejar de lado de forma definitiva el mercado de emisiones de carbono, en el cual han venido colaborando algunas organizaciones ecologistas que mantienen relaciones y reciben fondos de funda-

ciones ligadas a las grandes empresas del sector energético. En lugar de defender regulaciones claras y efectivas que controlen y restrinjan las emisiones de carbono, y de favorecer las condiciones para una transición hacia las energías renovables, se ha promovido un sistema basado en mecanismos de mercado tratando las emisiones de carbono como un bien que se puede comprar o vender adquiriendo, por ejemplo, derechos de no emisión de gases de efecto invernadero en un determinado territorio forestal de un territorio menos desarrollado, a cambio de lo cual el país o la empresa que compra esos derechos puede seguir manteniendo sus excesos de emisión de gases de efecto invernadero. El fracaso de este tipo de “soluciones” es indudable. Los mecanismos de mercado no pueden nunca sustituir las regulaciones o prohibiciones de las actividades insostenibles que afectan a la limpieza del aire, la calidad del agua, la protección de los océanos y de la fauna marina, el control del cauce y limpieza de los ríos, la protección de los paisajes y espacios naturales protegidos, entre otros bienes comunes de la naturaleza.

En las últimas décadas se han producido avances tecnoló-

gicos importantes en el campo de las energías renovables, mostrando claramente su viabilidad y oportunidad para una transición a gran escala hacia fuentes de energía cero en carbono. En este sentido, Mark Jacobson, de la Universidad de Stanford, y Mark Deluchi, de la Universidad de California, presentaron en 2009, un informe que muestra que la totalidad de la energía mundial podría ser suministrada por recursos eólicos, hídricos y solares, no más allá del año 2030¹⁶.

Hasta hoy, las grandes empresas energéticas llevan a cabo una importante presión política y financiera sobre los distintos gobiernos para evitar que se tomen medidas que intenten limitar sus intereses. Asimismo, dichas empresas suelen colocar personal propio en puestos estratégicos de las administraciones públicas, y premian con generosos sueldos en consejos de administración de sus empresas a políticos que les benefician mientras están en ejercicio del poder. Las “puertas giratorias” entre las grandes empresas y la política constituyen, como es conocido, una de las frecuentes e indeseables prácticas que hacen de la corrupción un elemento habitual del funcionamiento político tradicional.

LA NECESIDAD DE CUESTIONAR EL “LIBRE COMERCIO INTERNACIONAL”

A partir de los años ochenta del siglo pasado, los gobiernos de los diferentes países y los grandes grupos empresariales y financieros lograron imponer una reglamentación del derecho comercial internacional con el fin de facilitar los flujos internacionales de bienes y servicios de las empresas multinacionales, mediante la creación de la Organización Mundial de Comercio (1994) y la firma de tratados de libre comercio. Esta reglamentación internacional, que impone normas estrictas y penalizaciones severas para los que las infrinjan, trata de asegurar los intereses de los inversionistas internacionales ante los riesgos que supone la toma de decisiones por parte de los gobiernos nacionales en defensa de los intereses de su industria local, o frente a los impactos desfavorables sobre la salud o el medioambiente que puedan darse como consecuencia de las actividades de inversión foráneas.

De este modo, se ha impuesto un sistema de “libre comercio internacional” que facilita la expansión de las grandes empresas transnacionales, las cuales pueden presentar demandas contra los gobiernos nacionales ante tribunales privados internacionales, en el caso de que sus intereses se vean

lesionados. Muchos programas y políticas de promoción de energías verdes son así impugnados y denunciados por los grandes grupos empresariales apelando a los acuerdos comerciales internacionales y, en especial, a las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Como señala Naomi Klein (2015), en 2010 EE UU denunció ante la OMC un programa de subvenciones a la energía eólica aplicado en China con el argumento de que incluía ayudas a la industria local, lo cual debía considerarse como una modalidad de proteccionismo. Por su parte, China interpuso una queja oficial en 2012 contra varios programas de apoyo a las energías renovables en la Unión Europea, y amenazó igualmente con presentar demandas contra la existencia de subsidios a las energías renovables en cinco estados de EE UU.

Como vemos, en lugar de cooperar para avanzar en la transición hacia las energías renovables, los gobiernos acuden a la OMC para dismantelar las iniciativas de promoción de dichas energías, con el argumento de que incorporan exigencias de abastecimiento local de factores productivos, como la contratación de mano de obra local o la incorporación de empresas locales como suministradoras de insumos y productos intermedios a las industrias foráneas. Así, los intereses del “libre comercio internacional” se antepone a los de la búsqueda de una regulación favorable a la solución de la crisis climática así como a los intentos de avanzar en los procesos de industrialización nacional en los países subde-

sarrollados.

En efecto, una de las disposiciones clave en los tratados de libre comercio internacional es no hacer distinciones entre los bienes o servicios producidos por las empresas locales y las empresas internacionales. De este modo, favorecer a las industrias locales o al empleo local constituye una conducta “discriminatoria” e ilegal según las normas del libre comercio internacional vigentes. Sin embargo, hay que insistir en que fueron esas mismas prácticas favorables al fomento de la industria nacional emergente las que hicieron posible el desarrollo industrial de los países subdesarrollados, precisamente lo que hoy se niega a los países subdesarrollados. Se trata de lo que Friedrich List (1841) denominó “retirar la escalera” para evitar que los países más rezagados pudieran escalar por la vía del desarrollo industrial nacional (Chang, 2004).

Los defensores de los acuerdos de libre comercio internacional señalan que el establecimiento de cláusulas de “compra local preferente” de factores de producción (establecidas por los gobiernos nacionales para impulsar la industria y el em-

“LAS CINCO PRINCIPALES EMPRESAS PETROLERAS ALCANZARON BENEFICIOS, ENTRE 2001 Y 2010, DE USD 900.000 MILLONES, GRACIAS A QUE PUEDEN TRASLADAR LOS COSTES SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES QUE PROVOCAN HACIA EL CONJUNTO DE LA SOCIEDAD Y LAS GENERACIONES FUTURAS”

“EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS SE HAN PRODUCIDO AVANCES TECNOLÓGICOS IMPORTANTES EN EL CAMPO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES, MOSTRANDO CLARAMENTE SU VIABILIDAD Y OPORTUNIDAD PARA UNA TRANSICIÓN A GRAN ESCALA HACIA FUENTES DE ENERGÍA CERO EN CARBONO”

pleo local) supone una distorsión del funcionamiento del “libre mercado” y deben ser eliminadas, aunque ello suponga reducir las posibilidades de crecimiento económico nacional en los países o territorios menos desarrollados. Por eso mismo, el pensamiento conservador ha bautizado estas prácticas de los gobiernos nacionales con el nombre de prácticas “populistas”, en un intento de buscar el descrédito de las mismas¹⁷. Hay que recordar que las grandes compañías extractivas de combustibles fósiles reciben anualmente, a nivel mundial, entre 775.000 millones y un billón de dólares USD en concepto de subsidios (Klein, 2015), al tiempo que no pagan nada por su actividad contaminante de la atmósfera, a la que siguen considerando como un sumidero gratuito, en lugar de un bien común del cual han despojado al conjunto de la ciudadanía.

Todo esto supone una dificultad para el avance de la democracia y el desarrollo de los diferentes países, así como para el establecimiento de regulaciones necesarias para proteger a la ciudadanía y el medioambiente en el mundo. La convicción ideológica sobre las bondades del “libre comercio internacional” debe ser puesta en entredicho ya que, detrás de ella se oculta, precisamente, uno de los mitos principales de sustentación del paradigma de desarrollo predominante.

El cuestionamiento de las normas actuales del libre comercio internacional no significa poner fin al comercio entre naciones. Implica buscar una regulación que permita cambiar el modelo productivo y energético, y evitar el comercio de productos innecesarios, que solamente sirven para mantener un patrón de consumo incesante de mercancías, bastante alejado de la atención de las necesidades básicas de la mayoría de la población. Igualmente, hay que buscar un sistema de producción de bienes diseñados para durar, es decir, no programados para una obsolescencia tecnológica rápida que los hace desechables al poco tiempo. En los países desarrollados, así como en los segmentos de poder adquisitivo medio y alto de los países en desarrollo se trata, fundamentalmente, de alterar el modelo de consumo, reduciendo el uso del transporte a larga distancia, intensivo en energía y una de las actividades con mayores emisiones de dióxido de carbono, reservándolo solamente para aquellos productos que no pueden producirse localmente o en los que la producción local sea más intensiva en carbono. Asimismo, hay que fomentar la agricultura local y la proximidad de la producción alimentaria a los mercados de consumo, con el fin de enfrentar la expansión de las exportaciones mundiales de la agricultura industrial y la globalización de los sistemas

agrícolas, que constituyen una de las causas más importantes del incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero¹⁸. De este modo, necesitamos impulsar una agricultura local de bajo consumo energético, incentivando el consumo de productos locales y de temporada mediante estrategias de “producción kilómetro cero”, es decir, producción de proximidad para el consumo local cuando ello es posible, técnica y ambientalmente.

Otra línea de actuación estratégica en la que el enfoque del Desarrollo Territorial resulta necesario tiene que ver con la aplicación de técnicas agroecológicas. La agroecología es una práctica en la que la agricultura local utiliza métodos sostenibles basados en una combinación de conocimientos codificados y conocimientos contextuales o locales. Se trata de maximizar la diversidad de especies locales y potenciar los sistemas naturales de protección del suelo y control de plagas, con lo cual la agroecología equivale a una organización territorial y ambiental de la producción agraria, ocupándose de potenciar los “sistemas agroalimentarios localizados” (SIAL), una línea de investigación y desarrollo aplicada

que desde hace tiempo viene desplegando una importante experiencia de trabajo desde el Instituto Nacional de Investigación Agronómica (INRA) en Montpellier, Francia (Fourier y Muchnik, 2012; Boucher y Reyes (coord.), 2013).

Estos métodos reducen la necesidad de utilizar pesticidas químicos, fertilizantes y semillas patentadas, al tiempo que capturan el carbono del suelo, y poseen un menor impacto en emisiones de carbono al organizarse en torno a mercados locales, con menor utilización del transporte a larga distancia de los productos.

De esta manera, los efectos positivos de la agroecología se evidencian en el aseguramiento de la producción local de alimentos, la atenuación de la pobreza y la mitigación del cambio climático (Patel, 2008).

Finalmente, hay que recordar que los países subdesarrollados no han colaborado históricamente de idéntica forma que los países industrializados en el crecimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero. Por ello, su responsabilidad debe ser “diferenciada”, es decir, los países industrializados deben realizar un apoyo financiero y tecnológico a los países subdesarrollados, a fin de que éstos puedan afrontar la actual crisis climática y desarrollar una vía energética verde de evolución económica, tal como plantea el Movimiento por la Justicia Climática¹⁹.

El fundamentalismo de mercado propio del paradigma de desarrollo actual impide, pues, avanzar en una respuesta co-

lectiva a la crisis climática, económica, social e institucional²⁰, lo cual requiere un planteamiento totalmente diferente. La dificultad estriba en que las acciones que podrían evitar la catástrofe —y que beneficiarían a la inmensa mayoría de la población humana— amenazan a una élite minoritaria que mantiene un particular dominio sobre nuestras economías, nuestros procesos políticos y la mayoría de los principales medios de comunicación.

EL NUEVO MODELO EXTRACTIVO EXPORTADOR EN AMÉRICA LATINA Y LA ACUMULACIÓN POR DESPOSESIÓN DE BIENES COMUNES²¹

Entre los temas más relevantes hoy día en América Latina se encuentran el cambio climático y las actividades extractivas de recursos naturales. Desde hace algunos años, se extienden sobre dicha región las actividades extractivas de recursos naturales, una situación que aunque no es totalmente nueva, posee nuevos rasgos que merecen un análisis detenido, ya que aluden a formas de acumulación de ganancias basadas en el despojo o privatización de bienes comunes naturales, como el que tiene lugar con la intensificación de las actividades extractivas de la megaminería, las guerras del agua, la ampliación del monocultivo de la soja, y la extracción de hidrocarburos.

Las actividades del modelo extractivo exportador tienen una larga presencia en América Latina y el Caribe, iniciadas con la conquista y saqueo de metales preciosos por parte de la Corona española desde fines del siglo XV. A dichas actividades extractivas tradicionales se sumaron luego otras como la explotación de la pesca y la madera, aunque con la expresión de nuevo modelo extractivo exportador nos referimos a un conjunto diverso de actividades caracterizadas por una misma lógica de devastación, como son la expansión del cultivo de la soja transgénica, la explotación de la minería a cielo abierto, los enclaves turísticos de lujo en los cuales la intensidad de uso del recurso es mayor que su tasa de regeneración, y la depredación de materiales genéticos, gracias al despliegue de biotecnologías que hacen posible un amplio horizonte de mercantilización de la naturaleza y la vida a escala global²².

Desde el inicio del presente siglo, esta intensificación de un nuevo modelo extractivo exportador ha ido de la mano del auge del capitalismo neoliberal desregulado, encontrando bastante complicidad por parte de los distintos gobiernos. La impresionante expansión de las políticas extractivas tiene, desde luego, en los grandes oligopolios internacionales de los agronegocios y la soja transgénica, la minería y la extracción de hidrocarburos, sus agentes promotores principales, contando para ello con el respaldo político y financiero internacional, así como la expansión de la demanda de países emergentes, en especial, China e India. En los países de América del Sur (Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Venezuela, Bolivia y Ecuador), que representan casi el 58% del PIB total de la región, el nuevo modelo extractivo exportador también se ha profundizado, aunque con algunos rasgos diferenciadores como son el papel activo del Estado para redistribuir parte de los excedentes obtenidos de esas actividades extractivas hacia programas sociales. Sin embargo, dicho modelo extractivo acentúa una inserción internacional dependiente, reproduciendo la fragmentación territorial interna y la lógica de “enclave”, al tiempo que se desprecian los impactos sociales y medioambientales de estas actividades.

La importancia estratégica de América Latina y el Caribe en cuanto a la dotación de recursos naturales es bien conocida. En dicha región se encuentra el 25% de los bosques del mundo; el 40% de la biodiversidad del planeta; casi un tercio de las reservas mundiales de cobre, bauxita y plata; más del 85% de las reservas de litio y 25% del petróleo; siendo una de las principales reservas de agua dulce en acuíferos subterráneos; y con cuencas acuíferas que suponen el 35% de la potencia hidroenergética mundial (Seoane et al, 2013).

El periodo de crecimiento económico en América Latina durante los años 2003 a 2008 muestra cinco años seguidos de aumento del PIB por habitante superior al 3%, lo cual se encuentra vinculado al incremento de las exportaciones de materias primas, a partir de la explotación de bienes comunes de la naturaleza. Algunos datos de la importancia del nuevo modelo extractivo exportador son la adjudicación de derechos mineros en Perú, que ha crecido un 85% entre 2003 y 2008; el aumento de la inversión extranjera en los sectores extractivos, que alcanzó en Colombia un 500% entre 2002 y 2009; el incremento de las exploraciones mineras en Argentina, casi un 300% entre 2003 y 2009; y la importancia alcanzada por las exportaciones de minerales en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, que pasaron de 20.000 millones de dólares USD en 2004, a más de 58.000 millones en 2008 (Gudynas, 2011).

“HAY QUE BUSCAR UN SISTEMA DE PRODUCCIÓN DE BIENES DISEÑADOS PARA DURAR, ES DECIR, NO PROGRAMADOS PARA UNA OBSOLESCENCIA TECNOLÓGICA RÁPIDA QUE LOS HACE DESECHABLES AL POCO TIEMPO”

“CON EL TÉRMINO NUEVO MODELO EXTRACTIVO EXPORTADOR NOS REFERIMOS A UN CONJUNTO DE ACTIVIDADES CARACTERIZADAS POR UNA MISMA LÓGICA DE DEVASTACIÓN, ... EN LOS CUALES LA INTENSIDAD DE USO DEL RECURSO ES MAYOR QUE SU TASA DE REGENERACIÓN”

También en Colombia, entre los años de 2003 y 2007, se ha asistido a un ritmo de crecimiento económico promedio del 5,9% anual, paralelamente al aumento de la actividad de la megaminería. Durante los ocho años del gobierno conservador de Álvaro Uribe (2002 a 2010) la superficie de hectáreas dedicadas a las actividades extractivas mineras pasó de 1,13 millones a 8,53 millones, otorgándose generosas exenciones tributarias a las empresas transnacionales que explotan dichos recursos. Este proceso se acompañó, asimismo, de la represión y desplazamiento forzado de las comunidades locales afectadas (Seoane et al, 2013).

La profundización del nuevo modelo extractivo exportador bajo control de las empresas transnacionales, ha sido facilitada por la entrada en vigor de los diferentes tratados de libre comercio suscritos por varios países de América Latina y los EE UU entre los años de 2003 y 2009, como los realizados por Chile, Colombia, Perú, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

Además de la minería hay que citar la importancia de los agronegocios y la soja transgénica, concentrando la producción de cinco países (Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay) casi el 68% de las exportaciones mundiales de dicho producto. Igualmente, las exportaciones argentinas vinculadas al complejo agroexportador (soja, maíz, trigo y girasol) ascendieron casi un 140% en términos monetarios, entre 2003 y 2008. La expansión de la megaminería ha supuesto también una extensión de las explotaciones más allá de las zonas tradicionales andinas, para extenderse a los valles transandinos, la costa y la amazonia. De este modo, la producción minera representa hoy aproximadamente el 60% de las exportaciones del Perú, el 21% del total de inversiones extranjeras directas y el 6% del PIB, aunque supone únicamente el 1% de la generación de empleo entre la población económicamente activa²³. La inversión privada en el sector de la megaminería se elevó en 2011 a una cifra récord de 140.000 millones de dólares USD, un volumen que es 250% superior al registrado en 2003. Asimismo, en lo relativo a la ampliación de la frontera agrícola y la extensión de los agronegocios, según datos del Banco Mundial, entre 2008 y 2009, se arrendaron o vendieron 56 millones de hectáreas en los países subdesarrollados, en especial en América Latina y África, como resultado de inversiones provenientes en gran parte de los fondos de inversión transnacionales.

Una gran parte de dichos recursos financieros internacionales provienen de los fondos de pensiones, que se calcula han

invertido en los últimos años entre 15 y 20 mil millones de dólares USD en la adquisición de tierras (tanto en América Latina como en África), controlando un capital tres veces mayor al reunido por los fondos de soberanía financiera, los grupos de capital inversión y los fondos de alto riesgo a nivel mundial juntos (GRAIN, 2012; Boletín Nyeleni, 2012)²⁴.

Como puede apreciarse, la gran banca utiliza buena parte de nuestros ahorros para alentar un ejercicio especulativo que conspira contra las comunidades locales campesinas en los países subdesarrollados y contra la construcción de economías locales sostenibles. Así pues, el debate sobre la iniciativa del Banco del Sur impulsada por algunos países latinoamericanos en la actualidad debe incorporar la reivindicación de una banca de proximidad, vinculada al fortalecimiento de los sistemas productivos locales, las microempresas y pequeñas y medianas empresas, la Economía Social y Solidaria, y la formación de empleo local.

"LA PROFUNDIZACIÓN DEL NUEVO MODELO EXTRACTIVO EXPORTADOR BAJO CONTROL DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES, HA SIDO FACILITADA POR LA ENTRADA EN VIGOR DE LOS DIFERENTES TRATADOS DE LIBRE COMERCIO SUSCRITOS POR VARIOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y LOS EE UU ENTRE LOS AÑOS DE 2003 Y 2009"

El avance de la especulación financiera se ha desplegado también de forma dramática en los mercados de futuros de los alimentos, lo cual provoca crisis crónicas de alimentación (hambres) como consecuencia de las alzas de precio de los mismos. De esta forma, el desplazamiento de la especulación financiera a los bienes comunes de la naturaleza, tras el desplome de la burbuja financiera e inmobiliaria de 2008, se ha convertido, según la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y

Desarrollo (UNCTAD), en una de las causas principales del aumento del volumen de transacciones financieras especulativas alrededor de las materias primas, que hoy día posee un volumen hasta 20 y 30 veces mayor que los flujos de la producción real²⁵.

El nuevo modelo extractivo exportador (organizado a través de las "cadenas globales de valor") impone, por tanto, una lógica de saqueo, contaminación, y expulsión de las comunidades locales campesinas, en un claro proceso de recolonización y nueva dependencia. Ello implica, asimismo, la utilización de la violencia, el engaño, el fraude, la corrupción y el autoritarismo, dándose también una trágica lista de asesinatos de líderes comunitarios, intervención de fuerzas paramilitares, y la emergencia de un nuevo despotismo. De este modo, se lleva a cabo una apropiación privada por parte de grandes corporaciones empresariales, de bienes naturales de propiedad común o colectiva, impidiendo la reproducción social de la vida local en determinados territorios. Se asiste, por tanto, al despojo de tierras ocupadas por comunidades campesinas; la enajenación de propiedades comunales; o el robo de tierras fiscales y su transformación en propie-

dad privada; conduciendo todo ello a la precarización de las condiciones de existencia de las comunidades locales. David Harvey (2004) ha propuesto el concepto de "acumulación por desposesión" para referirse a este tipo de acumulación basada en la depredación, el fraude y la violencia, que ha sido impulsada por el impresionante proceso de "financiarización", esto es, la expansión del capital financiero desregulado, a partir de la década de 1980. La acumulación por desposesión no se refiere únicamente a la mercantilización de bienes naturales, sino que incluye también los bienes comunes sociales como la educación, la salud y el acceso a los medicamentos básicos, la vivienda, el acceso al agua potable y la electricidad, la banca pública de proximidad, o las telecomunicaciones, que desde la década de 1980 han sido objeto de privatizaciones a gran escala, lo que ahora nos obliga a una recuperación de los mismos.

Como vemos, la acumulación por desposesión no es exclusiva del mundo subdesarrollado, ya que puede identificarse también en el ciclo de especulación financiera e inmobiliaria en los EE.UU. y en la Unión Europea. Naturalmente, a lo largo de estos años han ido surgiendo diversos movimientos sociales, enfrentando las diferentes formas de esquilma de los bienes comunes. Estos conflictos sociales y socio-ambientales son la expresión de un conjunto de protestas de carácter político frente al avance del modelo neoliberal de capitalismo desregulado, que bajo el liderazgo del sector financiero internacional, agudiza la desigualdad social y la crisis climática en el planeta.

En la segunda mitad de la década de los años noventa del siglo pasado, este cuestionamiento social a las políticas neoliberales y sus consecuencias, tuvo en América Latina diversas expresiones importantes que parece oportuno recordar:

- ▶ El primero de enero de 1994 tuvo lugar en el estado de Chiapas (México) el levantamiento indígena zapatista, un movimiento que anunciaba el protagonismo que iban a adquirir los movimientos indígenas en dicha región.
- ▶ Entre 1996 y 1997 se asiste al surgimiento del movimiento "piquetero" en ciudades del norte y sur de Argentina vinculadas a la extracción de hidrocarburos y, posteriormente, en el norte del país, en zonas afectadas por el avance de la frontera de la soja. Esta modalidad de lucha (el corte de rutas estratégicas) fue luego un hecho habitual en las protestas contra la

aplicación de las políticas neoliberales en el contexto de la crisis de los primeros años de la década de este siglo.

- ▶ En 1997, en Ecuador, una serie de conflictos y movilizaciones protagonizadas en gran medida por el movimiento indígena y campesino, lograron precipitar la caída del gobierno de Abdalá Bucaram.

Estos hechos son solamente algunas de las primeras señales de un ciclo de luchas y movilizaciones que se fueron extendiendo en diversos países de la región (México, Argentina, Ecuador, Bolivia, Brasil). Muchos de estos movimientos tomaron sus señas de identidad política utilizando los elementos de desposesión: campesinos "sin tierra", desempleados "sin trabajo", o el movimiento de pobladores "sin techo". Lo significativo es que todos estos movimientos sociales son diferentes de los que caracterizan las dinámicas de confrontación tradicionales entre el capital y el trabajo. Se trata de nuevos movimientos sociales que centran su crítica en la esfera del consumo y las carencias existentes en el mismo debido a las privatizaciones de bienes comunes (salud, educación, vivienda, necesidades básicas) y bienes comunes naturales (acceso al agua, medioambiente, biodiversidad, calidad de vida).

"ES IMPORTANTE DIFERENCIAR LA EXPLOTACIÓN LLEVADA A CABO POR LA APROPIACIÓN DEL PLUSVALOR OBTENIDO EN LA ESFERA DEL TRABAJO, DE LA DESPOSESIÓN (O DESPOJO) DE BIENES COMUNES O DE CARÁCTER COLECTIVO EN LA ESFERA DEL CONSUMO INDIVIDUAL Y COLECTIVO"

Es importante, por consiguiente, diferenciar la explotación llevada a cabo por la apropiación del plusvalor obtenido en la esfera del trabajo, de la desposesión (o despojo) de bienes comunes o de carácter colectivo en la esfera del consumo individual y colectivo. El análisis tradicional de la "lucha de clases" no queda invalidado pero resulta insuficiente para explicar los conflictos entre los actores y la lógica de funcionamiento del capitalismo neoliberal desregulado.

Una característica importante de estos nuevos movimientos sociales es su "territorialidad", ya que el territorio aparece como el ámbito de resistencia y de creación de relaciones sociales, con una lógica de colaboración colectiva que trata de hacer frente a los problemas ocasionados por la lógica del libre mercado, la desregulación y la acumulación basada en el despojo o desposesión de bienes comunes. El enfoque del Desarrollo Territorial es, en mi opinión, una respuesta coherente frente a la "desterritorialización" provocada por la deslocalización productiva de las empresas transnacionales, los paraísos fiscales y la privatización de los

bienes públicos. En el enfoque del Desarrollo Territorial la insistencia en la construcción de estrategias de desarrollo “desde abajo”, con la gente, desde sus respectivos territorios, subraya la necesidad de formas de democracia directa y participativa, tratando de superar las limitaciones de las formas de democracia representativa (Alburquerque, 2015).

El panorama que estas reflexiones abre plantea, como vemos, cuestiones políticas de gran calado en relación con algunas preguntas básicas que afectan al enfoque del Desarrollo Territorial:

- ▶ ¿Debe el enfoque del Desarrollo Territorial dejar de ser únicamente una herramienta de racionalización de la organización productiva local y avanzar más decididamente en la crítica al carácter insostenible y depredador del paradigma de desarrollo actual? ¿Cómo hacerlo? ¿Quiénes son los actores interesados en ello?
- ▶ ¿Cómo se pueden obtener de forma sostenible los recursos necesarios para hacer posible la mejora de las condiciones materiales de vida de amplios sectores sociales que viven aún en la pobreza y la indigencia?
- ▶ ¿Cómo hacer todo ello en condiciones como las actuales, donde el avance del capitalismo neoliberal desregulado corrompe los mecanismos democráticos y promueve la privatización de los bienes comunes, incluyendo la propia política?

Las respuestas a estas interrogantes requieren, como vemos, un ejercicio crítico al interior de los nuevos movimientos sociales, socio-ambientales y políticos, que deben incorporar todos los temas citados en su complejidad (y no reducirse simplemente a algunos aspectos parciales), con el fin de conformar un horizonte deseable y sostenible por un mundo mejor. La corrupción parece ser un rasgo propio del sistema, no solamente una perversidad individual de los actores.

CONCLUSIONES PARA LA ACCIÓN

El concepto de paradigma de desarrollo resulta apropiado para referirse a los cambios que hay que abordar ante la crisis climática, económica, social e institucional actual, ya que involucra al conjunto de ideas, prácticas de funcionamiento y convicciones que habitualmente utiliza una determinada comunidad en la manera de relacionarse entre sus integrantes y con el medioambiente. Involucra, por consiguiente, una reflexión profunda

sobre el alcance de dichas ideas (y las ideologías que siempre las acompañan), a fin de vislumbrar el cambio de valores y percepciones que hay que incorporar para dotarnos de un nuevo paradigma de desarrollo más justo, solidario y sostenible.

Situar el cambio climático en el centro de los programas políticos de cambio por una democracia verdaderamente participativa (y no solamente representativa electoralmente) exige la devolución de la condición de bienes comunes al agua, el aire limpio, la electricidad, las energías renovables, la salud, el acceso a los medicamentos básicos, la sanidad, y la vivienda, entre otros derechos fundamentales de las personas, que han sido objeto de privatización y mercantilización durante estas décadas pasadas con el avance del capitalismo neoliberal desregulado. Por ello hay que exigir el fin de la utilización de formas extremas de extracción de energía y el tránsito inmediato hacia economías basadas en la renovación y regeneración de recursos. Hacia otro modelo productivo y energético, en otras palabras. Se trata, como he señalado, de una lucha por otros valores que deben regir nuestras sociedades. Es otro paradigma de desarrollo, regenerador, sostenible y solidario. La mitificación del afán de lucro, la persecución de un modelo de consumo ilimitado, y la ideología de que la persecución del máximo beneficio individual conduce a un óptimo social constituyen convicciones que hay que combatir en el paradigma de desarrollo actual.

El extractivismo es un tipo de relación del ser humano con la Tierra basado en la dominación de ésta, como un objeto que pueda separarse de aquel. Se trata de extraer de ella sin dar nada a cambio, lo contrario de una administración responsable, que debe ocuparse de la regeneración de lo que se extrae u obtiene del medio natural. Estas ideas relativas al papel subordinado y controlable de la Tierra inspiraron, como es sabido, la revolución científica en el siglo XVII, así como la revolución industrial y la expansión del colonialismo. Los combustibles fósiles y la mentalidad extractivista moldearon, pues, el mundo moderno en el cual la dominación sobre la Tierra siguió siendo una idea central. Existe, por tanto, una mentalidad extractivista profunda y arraigada, que precede incluso al propio sistema capitalista de producción.

En suma, en la construcción de un paradigma de desarrollo alternativo hay varios mitos que deben ser denunciados: las supuestas ventajas del funcionamiento del libre comercio internacional, el modelo de consumo ilimitado, la convicción de que la persecución del crecimiento económico indefinido es algo que puede alcanzarse de forma ininterrumpida en un planeta fi-

nito, y la falsa idea de que la Tierra puede ser objeto de dominación por el ser humano, cuando éste es parte de la misma y debe aceptar las leyes físicas de funcionamiento de la naturaleza.

Todo esto implica, pues, una visión crítica sobre el contenido del PIB, a fin de identificar dentro del mismo aquellas actividades que deberían ser limitadas (como la producción y venta de armamentos, la exportación de productos alimenticios a gran distancia, la producción de manufacturas superfluas y el consumo de lujo, la deforestación y degradación de ecosistemas, entre otras), y aquellas otras (sanidad, salud, educación, transporte público, vivienda social, saneamiento, etc.) que deberían incrementarse.

De esta forma, con un sistema de crecimiento y decrecimiento “selectivos” del PIB podría avanzarse hacia economías mucho más locales, con mayor identidad territorial, en un mundo mucho más justo, solidario y sostenible (Latouche, 2009; Jackson, 2011). En este sentido, es necesario recuperar la titularidad pública de las redes de distribución de agua y electricidad por parte de municipios o cooperativas locales; promover sistemas de compostaje municipales; invertir en infraestructuras bajas en carbono y en transportes públicos y ferrocarriles ligeros impulsados por energías renovables; y fomentar un tipo de arquitectura y urbanismo sostenibles, impulsando la rehabilitación de edificios y viviendas, así como la mejora de la eficiencia energética en los mismos.

Igualmente, si se impulsa una política industrial comprometida con el cambio de modelo productivo y energético hacia una producción baja en carbono, el suministro energético procedente de las energías renovables puede generar un número importante de empleos verdes (PNUMA, 2008) en la fabricación, construcción, instalación, mantenimiento y funcionamiento de esos equipos y redes. Pero para facilitar dicho proceso de creación de empleo será preciso recuperar el control de la generación y distribución de la electricidad por parte de instancias públicas (municipios y cooperativas locales), a fin de que el cambio hacia las energías renovables pueda llevarse a cabo.

En suma, es hora de comenzar en serio una campaña mundial para hacer pagar a las grandes empresas extractivas por sus actividades contaminantes, que nos empujan hacia un escenario catastrófico de crisis climática, económica y social. Asimismo, también hay que incluir a las empresas de armamento y las fuerzas armadas, las cuales son grandes consumidoras de petróleo, así como las empresas automovilísticas, las grandes

empresas navieras y las líneas aéreas. Hay que imponer gravámenes más elevados por la extracción de petróleo, gas y carbón (y por la emisión de gases de efecto invernadero), eliminar los subsidios de los que dichas empresas se benefician, y crear un fondo fiduciario de protección del patrimonio colectivo, que se debe dedicar a construir un futuro sostenible, impulsando la creación de empleos verdes, y fortaleciendo a las comunidades locales para hacer las adaptaciones que todo ello conlleva en los sistemas productivos locales y en los vigentes modelos de consumo insostenible.

LA GRAN TRANSFORMACIÓN

OPCIONES PARA ENFRENTAR LAS CAUSAS ÚLTIMAS DE LA CRISIS ACTUAL, Y MEDIOS MEDIANTE LOS CUALES OBTENER LOS RECURSOS NECESARIOS PARA LA GRAN TRANSFORMACIÓN QUE SE PRECISA. ENTRE ELLOS VALE LA PENA DESTACAR:

- El impuesto sobre las emisiones de CO₂;
- La retirada de subsidios a los combustibles fósiles;
- El recorte de los presupuestos y gastos militares;
- El impuesto sobre las transacciones financieras especulativas (compraventa de acciones, derivados y otros instrumentos financieros) que, además de desalentar este tipo de operaciones financieras, permita recaudar una suma importante de recursos²⁷;
- El cierre de los paraísos fiscales, que permitiría un aumento de ingresos públicos en todos los países, dada la práctica extensiva de evasión de impuestos por este procedimiento por parte de las grandes empresas y los grupos de población con mayores ingresos;
- El impuesto a las grandes fortunas²⁸, ya que los grupos de mayor ingreso poseen prácticas de consumo de lujo que son mucho más contaminantes en términos de emisión de carbono. De modo que se requiere un gravamen superior para dichas actividades, en coherencia con las respuestas que requiere la crisis climática, económica, social e institucional actual.

NOTAS AL PIE

- 1 El autor agradece los comentarios realizados por Pablo Costamagna a un borrador anterior de este artículo.
- 2 Según la Agencia Internacional de Energía, la producción global de petróleo convencional puede disminuir de 68 millones de barriles diarios en 2012 hasta 27 millones de barriles al día previstos en 2035 (World Energy Outlook 2013).
- 3 Para acceder al betún (o bitumen) se requiere una extracción complicada, muy intensiva en energía, estimándose que dicho proceso produce aproximadamente entre tres y cuatro veces más gases de efecto invernadero que la extracción de petróleo convencional.
- 4 El gas de esquisto es un hidrocarburo que se encuentra en formaciones rocosas sedimentarias en zonas profundas. Su extracción comercial requiere fracturar la roca hidráulicamente.
- 5 Climate Change, 106, 2011.
- 6 Los bienes comunes son los de propiedad colectiva cuya gestión es realizada por la propia comunidad. Entre ellos hay algunos cuya utilización por algunas personas no limita la utilización por otras, como es el caso del conocimiento, mientras que hay bienes comunes rivales, en los cuales su utilización por unas personas limita su uso por parte de otras, como ocurre con los bienes comunes ambientales. Igualmente, podemos diferenciar los bienes comunes locales de aquellos que poseen un ámbito más global, como los océanos o la biosfera (Gonzalez, 2015).
- 7 Nature Climate Change, 2 (2012).
- 8 Según la Agencia Internacional de la Energía, China fue responsable en 2014 del 26,7% de las emisiones totales en el planeta, por delante de EE UU (17,7%), la Unión Europea (9,9%) y Rusia (5,2%). El País, 1 de julio de 2015.
- 9 Así como el dióxido de carbono procedente de la quema de combustibles fósiles se acumula en la atmósfera causando el calentamiento global, también se acumula en los océanos, donde cambia la química del agua. Desde comienzos de la Revolución Industrial, hace más de 150 años, los océanos han absorbido aproximadamente una cuarta parte del dióxido de carbono proveniente de combustibles fósiles, lo que ha hecho aumentar el promedio de acidez de los mismos un 30 por ciento (www.nrdc.org).
- 10 Se podría afirmar, de este modo, que algunas "catástrofes naturales" tienen un origen no "natural", derivado de acciones humanas llevadas a cabo principalmente por las grandes empresas extractivas a nivel mundial.
- 11 Esto se acompaña de las espectaculares remuneraciones que suelen recibir los ejecutivos de dichas empresas contaminadoras.
- 12 Nota de Prensa del Banco Mundial (18/11/2012): "Informe sobre Cambio Climático advierte sobre dramático calentamiento del mundo durante este siglo". www.worldbank.org
- 13 Agencia Int. de la Energía: World Energy Outlook 2011.
- 14 Desde el inicio de la Revolución Industrial, la concentración de CO₂ ha aumentado en un 43% Además del dióxido de carbono (CO₂), otros gases de efecto invernadero son el metano, un hidrocarburo más activo que el dióxido de carbono, que se libera en la descomposición de rellenos sanitarios, la fracturación hidráulica, la agricultura, la digestión de rumiantes y el manejo de desechos de ganado; el óxido nítrico, que se produce principalmente por el uso de fertilizantes comerciales y orgánicos, la quema de combustibles fósiles, la producción de ácido nítrico y la quema de biomasa; y los clorofluorocarbonos (CFCs), compuestos sintéticos de origen industrial, regulados en su producción y liberación a la atmósfera para evitar la destrucción de la capa de ozono.
- 15 Una gigatonelada son mil millones de toneladas métricas.
- 16 Energy Policy, 39 (2011).
- 17 Parece que para el pensamiento conservador los gobiernos "no populistas" son aquellos que se alinean con los intereses de las grandes empresas transnacionales y las empresas locales vinculadas a ellas.
- 18 Se estima que el sistema alimentario global es responsable entre el 19% y el 29% de las emisiones de gases de efecto invernadero. Annual Review of Environment, 37 (2012).
- 19 E. Peredo, N. Klein, L. Boff: "Reflexiones para la justicia climática y los derechos de la Madre Tierra: Los desafíos para cambiar el sistema ante la crisis global" (2012). Véase <http://cambioclimatico.democracystro.org>
- 20 Con frecuencia se señala que la sostenibilidad posee tres dimensiones: económica, social y ambiental. Sin embargo, en mi

opinión, hay que añadir la dimensión institucional, sin la cual las demás no pueden llegar a desenvolverse.

21 Para la redacción de este apartado he seguido principalmente el libro de Seoane, Taddei y Algranati titulado "Extractivismo, despojo y crisis climática" (2013).

22 Hay que citar el interés de EE.UU. en la prospección, preservación y control de las reservas bióticas de América Latina y Caribe, al ser la biodiversidad una base principal de la industria genética y de los desarrollos farmacéuticos contemporáneos.

23 De Echave, José: "La minería peruana y los escenarios de transición", en Varios Autores: Transiciones. Post extractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú. Lima, 2011.

24 Existe una campaña internacional contra el acaparamiento de tierras impulsada por el "Llamamiento de Dakar" proclamado por el Foro Social Mundial en 2011, y continuada en la Conferencia Internacional Campesina realizada en Mali ese mismo año.

25 Hay que señalar que el precio de las materias primas se establece en la Bolsa de Chicago, contando con la influencia decisiva de los fondos de inversión internacionales en actividades especulativas con el hambre en el mundo.

27 Según una resolución del Parlamento Europeo, del 8 de marzo de 2011, se podrían recaudar de este modo cerca de 650 mil millones de dólares USD a nivel mundial.

28 Según Stephen Pacala, director del Instituto Medioambiental de Princeton, sólo los 500 millones de personas más ricas del planeta son responsables, aproximadamente, de la mitad de las emisiones globales (Klein, 2015).

BIBLIOGRAFÍA

- Alburquerque, F.: "El enfoque del desarrollo económico territorial", en Enfoque, estrategias e información para el Desarrollo Territorial. Los aprendizajes desde el Programa ConectaDEL. Pablo Costamagna y Sergio Pérez Rozzi (comps.), Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 2015. (www.conectadel.org).
- Boletín Nyeleni: Acaparamiento de tierras, nº 9, abril 2012. (www.nyeleni.org).
- Boucher, F y J.A. Reyes (coord.): Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL), una nueva visión de gestión territorial en América Latina: experiencias en territorios de Argentina, Costa Rica, Ecuador y México. IICA, CIRAD, México, 2013.
- Chang, Ha-Joon: Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica. 2004.
- Economistas sin Fronteras: El procomún y los bienes comunes. Dossieres EsF, 16, invierno 2015.
- Fourier, S y J. Muchnik: "El enfoque SIAL y la activación de recursos territoriales". Agroalimentaria, vol 18, nº 34, enero-junio 2012.
- González, Luis: "Sostenibilidad y bienes comunes", en Economistas sin Fronteras (2015).
- GRAIN: El nuevo acaparamiento de tierras en América Latina, 2010. (www.grain.org).
- Gudynas, E.: "El nuevo extractivismo progresista en América del Sur. Tesis sobre un viejo problema bajo nuevas expresiones", en Varios Autores: Colonialismo del siglo XXI, 2011.
- Harvey, David: "El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión". Socialist Register, 2004.
- Jackson, T.: Prosperidad sin crecimiento. Economía para un planeta finito. 2011.
- Klein, N.: Esto lo cambia todo. El capitalismo contra el clima. 2015.
- Latouche, S.: Pequeño tratado del decrecimiento sereno. 2009.
- List, Friedrich (1841): Sistema Nacional de Economía Política. FCE, México, 1997.
- Patel, Raj: Obesos y famélicos. El impacto de la globalización en el sistema alimentario mundial. Barcelona, 2008.
- Programa de Naciones Unidas por el Medio Ambiente (PNUMA): Empleos verdes: hacia el trabajo decente en un mundo sostenible con bajas emisiones de carbono. PNUMA/OIT/OIE/CSI, 2008. www.pnuma.org
- Seoane, José; Taddei, Emilio; y Clara Algranati: Extractivismo, despojo y crisis climática. 2013.
- Seoane, José y Clara Algranati: "Disputas socioambientales: cambios y continuidades en la conflictividad social en América Latina", en Seoane, Taddei y Algranati (2013).
- Weart, Spencer: El calentamiento global. Historia de un descubrimiento científico. 2006.



ANÁLISIS

GOVERNANÇA CORPORATIVA O CAÓTICO PODER DOS GIGANTES FINANCEIROS

"THERE IS A GROWING FEAR THAT THE COSTS OF GLOBAL REACH, IN TERMS OF REGULATION AND COMPLEXITY, EXCEED THE POTENTIAL BENEFITS".

HÁ UM RECEIO CRESCENTE DE QUE OS CUSTOS DO ALCANCE GLOBAL, EM TERMOS DE REGULAÇÃO E DE COMPLEXIDADE, ULTRAPASSEM OS POTENCIAIS BENEFÍCIOS. THE ECONOMIST, MARCH 7TH 2015



LADISLAU DOWBOR

Doutor em Ciências Econômicas pela Escola Central de Planejamento e Estatística de Varsóvia, professor titular da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e consultor de diversas agências das Nações Unidas.

Estamos lentamente progredindo na compreensão da complexidade do sistema corporativo que, para o bem ou para o mal, hoje nos rege. De um lado, no plano *intra*corporativo, o gigantismo leva a burocracias inextricáveis, gerando um comportamento caótico e riscos sistêmicos. De outro, os mesmos gigantes estão se dotando de estruturas de articulação *inter*corporativas que muito se assemelham a governos no sentido de articulação interna e exercício de poder político direto. O que aqui vemos é uma articulação duplamente preocupante, tan-

to *inter* como *intra* empresarial. Entender este mundo de gigantes é hoje vital. Quando na capa do *Economist* aparece o nome da empresa Black Rock e o seu faturamento de 14 trilhões de dólares, quase equivalente ao PIB dos Estados Unidos, temos de reajustar os nossos conceitos. É realmente o Estado que se tornou um gigante sem controle? O que muda quando corporações se tornam mais gigantescas do os Estados? Fechando o ano de 2015, *The Observer* constata que “tomadas de controle, essencialmente originadas dos Estados Unidos ou do extremo oriente, quebraram recordes em termos de valor de negócios realizados, atingindo um valor total de US\$4,6 trilhões no início de dezembro. De acordo com os dados do *Dealogic*, houve nove negócios de mais de US\$ bilhões cada em 2015, cinco mais que em 2014”. (*Observer*, 28/12/2015).

Não há como escapar de uma conclusão básica: com tantos anos de concentração corporativa e através de fusões e incorporações, criaram-se gigantes descontrolados. As medidas de regulação pós-2008 não trouxeram nada de novo em termos de capacidade de controle, mas sim estimularam uma série de estudos sobre as dinâmicas. Estamos começando a compreender os mecanismos e a lógica de funcionamento dos gigantes corporativos.

Nos últimos anos tivemos a primeira pesquisa de fundo sobre a rede mundial de controle corporativo, pelo Instituto Federal Suíço de Pesquisa Tecnológica, que identificou os 147 grupos que controlam 40% do sistema corporativo mundial, sendo 75% deles bancos. Temos hoje uma visão mais clara sobre os *traders*, 16 grupos que controlam a quase totalidade do comércio de commodities no planeta, com raras exceções sediados na Suíça, e responsáveis pelas dramáticas variações de preços de produtos básicos de toda a economia mundial, como grãos, minerais metálicos e não metálicos, e energia. O TJN (Tax Justice Network), o ICIJ (consórcio mundial de jornalismo investigativo) e o próprio *Economist* pela primeira vez jogam um pouco de luz sobre os paraísos fiscais e as transferências internacionais ilícitas ou ilegais, identificando por exemplo cerca de 520 bilhões de dólares de fonte brasileira (um estoque de cerca de um terço do nosso PIB) e os mais de 20 trilhões em nível mundial (para um PIB global de 73 trilhões). O GFI (Global Financial Integrity) nos traz os dados sobre as fraudes internacionais em notas fiscais (*misinvoicing*, ou *transfer pricing*), que custam ao Brasil cerca de 2% do seu PIB a cada ano, e cerca de 60 bilhões de dólares anuais na África.

O Crédit Suisse, que entende tudo de fortunas pois ajuda a administrá-las, chocou o planeta com estes nú-

meros simples: 85 famílias têm um patrimônio igual ao da metade mais pobre da população mundial, resultado direto dos mecanismos financeiros. Se nos tempos de Marx a mais-valia se extraía empresa por empresa, hoje esta mais valia se extrai por meio de mecanismos globais, acima inclusive do poder regulador dos Estados. Com estes e outros estudos, gradualmente está se levantando o véu sobre o gigante descontrolado que nos controla. Chegamos cada vez mais perto de entender não só a teoria geral da financeirização, mas sim as engrenagens do seu funcionamento, com nomes e valores.

Numeroso estudos teóricos, em particular de François Chesnais, já tinham delineado a dinâmica. Vale aqui mencionar o trabalho precursor desta nova geração de estudos por parte de David Korten, com o seu já clássico *When Corporations Rule the World*, de 1995, bem como o documentário *The Corporation*. Outros documentários seguiram, como *Inside Job*, *The Four Horsemen*, ou ainda filmes de ficção como *Le Capital*, filmes onde a única ficção está nos personagens, sabendo-se que frequentemente recorrer à ficção é a única forma de se aproximar da realidade. Com estes e outros esforços, amplia-se gradualmente a consciência mais ampla sobre o que está acontecendo. O trabalho do Piketty, *O capital no século XXI*, teve tanto impacto não só pela qualidade literária e científica, mas por desvendar as engrenagens do caos organizado que nos rege: estamos enfrentando uma nova lógica política, econômica e cultural.

Como se trata, e de longe, da principal dinâmica que desequilibra o planeta, vale a pena sistematizar o que as pesquisas recentes estão mostrando, pois se algum proveito a crise de 2008 teve, foi de lançar um pouco de luz sobre os mecanismos. Muitas coisas começam a se tornar mais claras. Aqui nos interessam em particular três estudos que contribuem muito para a compreensão tanto do poder como do caos gerado por corporações que engolem o que passa pela frente, e terminam tendo impactos muito mais amplos do que a sua capacidade real de gestão e controle.

A CRISE DE CONTROLE INTRA-CORPORATIVO

Um estudo particularmente interessante é *The Intrafirm Complexity of Systemically Important Financial Institutions*, pesquisa interuniversitária dos Estados Unidos e outros países, coordenada por Lumsdaine e outros, centrada no conceito de ‘hierarquias de controle’ dos 28 gigantes planetários, as famosas corporações classificadas como “sistemicamente importantes”. Trata-se de instituições “cuja falência desordenada, por causa das

suas dimensões, da sua complexidade e interconexões sistêmicas, causaria transtornos (*disruptions*) significativos ao sistema financeiro mais amplo e às atividades econômicas”. (Lumsdaine, 1) Os pesquisadores se debruçaram essencialmente no processo decisório interno destas galáxias econômicas, em particular a hierarquia de controle: “*The control hierarchy is a network representation of the institution and its subsidiaries.*” (Lumsdaine, 1)

A pesquisa fundamental sobre a rede mundial de controle corporativo que vimos acima, elaborada pelo Instituto Federal Suíço de Pesquisa Tecnológica, mostrou o poder da rede entre corporações, e veremos mais abaixo a pesquisa de François Morin sobre o tema. O que aqui se estuda é o universo extremamente complexo que cada corporação constitui em si, na medida em que uma empresa do setor alimentar pode por exemplo comprar uma mineradora e dezenas de outras empresas dos mais variados setores simplesmente porque são fonte de lucro, sem ter nenhuma expertise particular nas atividades em que investem. Isto nos leva ao conceito de ‘*Intraconnectedness of a firm*’, outro conceito chave na metodologia adotada. (Lumsdaine, 2) “A nossa abordagem é inovadora por utilizar a estrutura em rede interna da hierarquia de controle. Ao fazê-lo, sublinhamos portanto a importância de se considerar a complexidade intra-empresarial, em complemento à complexidade inter-empresarial mais frequentemente estudada.” (Lumsdaine, 3)

De que tamanhos estamos falando? As 29 corporações financeiras classificadas no SIFI (*Systemically Important Financial Institutions*) trabalham cada uma com um capital consolidado médio (*consolidated assets*) da ordem de \$1.82 trilhões para os bancos e \$0,61 trilhões para as seguradoras analisadas. (11) Para efeitos de comparação lembremos que o PIB norte-americano é da ordem de 15 trilhões de dólares, o PIB do Brasil, 7ª potência mundial, da ordem de \$1,4 trilhões. Mais explícito ainda é lembrar que de acordo com os dados de Jen Martens, o sistema das Nações Unidas dispõe de 40 bilhões dólares anuais para o conjunto das suas atividades, o que por sua vez representa apenas 2,3% das despesas militares mundiais. (GPF, 2015)

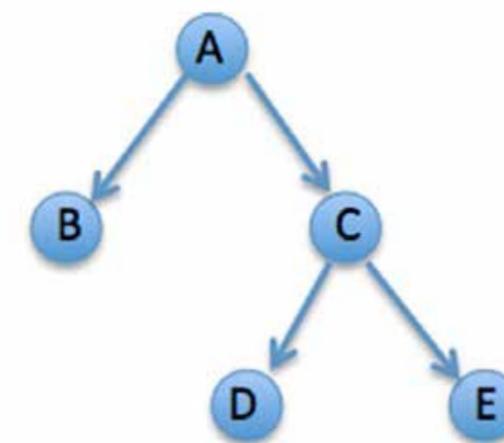
Na ausência de governo mundial, e com a fragmentação da capacidade pública entre 193 nações, qualquer regulação ou ordenamento do que acontece no planeta parece estar fora do nosso alcance, o que abre espaço para o vale-tudo mundial: são trilhões de dólares em mãos de grupos privados que tem como campo de ação o planeta, enquanto as capacidades de regulação mundial mal engatinham. O poder mundial realmente existente

está em grande parte na mão de gigantes que ninguém elegeu, e sobre os quais há cada vez menos controle.

Como são administradas estas instituições tem portanto enorme importância. No conjunto manejam algo como 50 trilhões de dólares, equivalentes à totalidade das dívidas públicas do planeta. Não sabemos muito bem o que fazem, pois sequer uma taxa mínima sobre as transações que permitisse mapear os fluxos é aceita, mas também descobrimos, nesta pesquisa, a que ponto as pessoas no topo das pirâmides corporativas estão limitadas na compreensão do que está sendo acontecendo na própria casa, pelo próprio gigantismo, dispersão e diversidade de atividades.

A imagem da árvore abaixo ajuda a entender a lógica da pesquisa. Numa corporação dada, a empresa marcada como A representa a raiz do grupo, que controla duas subsidiárias B e C, sendo que a subsidiária C controla por sua vez as subsidiárias D e E. Estas duas, como não controlam outras empresas, são aqui chamadas de “folhas”, a extremidade externa da árvore. As subsidiárias B e C são chamadas de “filhotes” relativamente a A, que é empresa “mãe”.

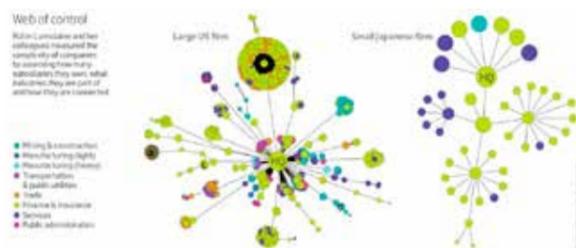
Esta estrutura é regular, com cada unidade controlando duas abaixo, e tem uma profundidade “dois”, distância de A para os nodos B e C. Assim podemos ter uma estrutura com mais ou menos profundidade, mais ou menos “folhas” dispersas, e mais ou menos controles cruzados ou sobrepostos, o que é muito frequente. (Lumsdaine, 27)



Para se ter uma ideia da complexidade, “o número de nodos numa árvore varia de 330 a 12.752, enquanto o número de países distintos e de códigos SIC (Standard Industrial Classification) varia de 23 a 86 e de 27 a 164 respectivamente”. (Lumsdaine, 10) Ou seja, trata-se de

corporações que controlam milhares de empresas, em dezenas de países e ultrapassando frequentemente a centena de setores de atividade econômica. São galáxias com capacidade extremamente limitada de controle, o que por sua vez leva a que o resultado financeiro seja o único critério acompanhado, por exemplo, a partir da empresa “mãe” situada nos Estados Unidos ou na Suíça. Enfrentam assim um problema de governança, fraudes, corrupção e desorganização de dar inveja a qualquer setor público, o que está evidenciado no fato de praticamente todas elas estarem pagando bilhões de dólares de multas por atividades ilegais em grande escala. Muitas desculpas por parte dos encarregados do comando destas corporações, de que “não sabiam” das fraudes, podem constituir desculpas, mas mais preocupante ainda é o fato que é perfeitamente possível que realmente não saibam o que acontece no gigante que teoricamente dirigem. Temos todo o peso do gigantismo sem sequer o controle político mínimo que uma democracia permite.

Aqui, nas 29 grandes instituições sistemicamente significativas, estamos falando por exemplo de uma profundidade de mais de 7 níveis hierárquicos: “Ademais, 11 firmas agora têm mais de sete níveis enquanto apenas dois anos antes nenhuma delas tinha. No conjunto das empresas da amostra, em 2013 cerca de 25% dos nodos estavam em nível mais profundo do que o terceiro. Assim, do ponto de vista da supervisão consolidada, os desafios associados com a avaliação (*assessing*) destas firmas aumentaram dramaticamente, com muitas entidades na organização ficando muito mais distanciadas da empresa mãe. (Lumsdaine, 11) Em outros termos, os gigantes corporativos financeiros estão se tornando mais centralizados e burocráticos: “O grau crescente de profundidade é uma indicação de um deslocamento no sentido de uma estrutura organizacional mais burocrática” (*The increased degree depth is an indication of a shift toward a more bureaucratic organizational structure*) (Lumsdaine, 14).



Fonte: Jacob Aron - Capitalism's hidden web of power, New Scientist, 23 May 2015

O que vemos na imagem acima, é a imensa complexidade do sistema de governança corporativa. Como clientes e simples mortais, só vemos a unidade na ponta, no cartão de crédito que temos nas mãos ou no produto que vemos numa gôndola de supermercado. O produto nos parece razoavelmente simples, mas escapa-nos o gigantesco emaranhado burocrático e descontrole que se verificam no conjunto. Além do mais, o número de setores controlados (manufatura, mineração, comércio, finanças e seguros, administração pública etc.) num só grupo é espantoso. Quando aparecem escândalos como da VW com a enganação sistêmica da população e dos governos, da Enron, do HSBC, da GSK, do Barclays, da Goldman&Sachs, dos grandes grupos farmacêuticos (*o Big Pharma*) ou ainda iniciativas de impacto planetário como a batalha da Halliburton para estimular a invasão do Iraque, isto sem falar das décadas de luta dos grupos do tabaco para negar a relação com o câncer – aqui a lista atinge praticamente todos os grandes grupos corporativos – nos perguntamos naturalmente como são tomadas as decisões.

Como não se consegue controlar o uso generalizado de antibióticos como fator que acelera a engorda na cadeia da carne, ainda que esteja comprovada a multiplicação de bactérias resistentes e outras disfunções digestivas? Em artigo intitulado “a América corporativa está encontrando ser cada vez mais difícil se manter no lado direito da lei”, o *Economist* constata a existência de 2.163 condenações corporativas desde o ano 2000, e que “o número de condenações e o tamanho das multas tem crescido de forma impressionante durante o período”, isto apenas no âmbito dos processos federais. (*Economist*, 30 de agosto de 2014).

Considere-se uma imagem piramidal do processo decisório corporativo: “Uma instituição que concentra o seu processo decisório apenas em apenas alguns gestores *senior* que ficam por sua vez responsáveis por amplas porções da firma precisaria ter uma maior proporção de nodos em níveis mais baixos da árvore. Uma árvore difusa deste tipo pode igualmente ser encontrada em organizações que experimentaram um crescimento por aquisições significativo, tal como é o caso de instituições financeiras na década que precedeu a crise financeira recente, em que a árvore de uma organização complexa adquirida pode ter sido conectada à árvore da “mãe” em algum lugar abaixo do nível mais alto, criando uma estrutura hierárquica de grande profundidade (uma estrutura ‘burocrática’).” (Lumsdaine, 10) Estamos aqui no centro do problema da burocratização estrutural, que permeia todo o processo decisório dentro de uma corporação.

Particularmente interessante neste estudo, é que se debruça mais sobre a complexidade administrativa e de controle do que acontece, do que propriamente no tamanho. Os autores lembram que, no quadro dos marcos regulatórios de Basel II, Basel III e da lei Dodd-Frank, “em termos gerais, no entanto, o tamanho é normalmente considerado em termos financeiros (por exemplo dólares), mais do que em termos de traços de estrutura organizacional.” Segundo os autores, ainda que o tamanho da corporação seja evidentemente importante, esta visão é insuficiente. “Apesar da facilidade de implementação, um patamar baseado no tamanho é insatisfatório em vários aspectos, precisamente porque não leva em consideração o nível de complexidade das atividades de negócios da firma.” (Lumsdaine, 15)

Entre a árvore perfeita, em que a corporação opera em um país e em um setor (SIC), recebendo a nota 1, e a complexidade total com nota zero (muitos setores, muitos países, hierarquias complexas), podemos encontrar todas as situações intermediárias, e classificam-se assim as firmas em termos de número de nodos, o número de países, de diversidade de setores e do número de níveis (profundidade) da hierarquia corporativa. (Lumsdaine, 10) Isto permite uma razoável quantificação da complexidade de uma corporação que trabalha em numerosos países, em numerosos setores de atividade, com inúmeras unidades empresariais dispersas, e com crescente número de níveis hierárquicos, e em numerosos e complexos marcos jurídicos diferenciados.

Abaixo temos a lista das firmas analisadas. As que pertencem ao grupo de 29 firmas financeiras sistemicamente importantes (SIFIs) estão assinaladas com asterisco. Algumas firmas não analisadas na pesquisa foram incluídas para manter a lista completa. As tabelas de classificação (que não apresentamos aqui pela dimensão – LD) não identificam as firmas, preservando o anonimato, ainda que uma firma específica tenha facilidade em se reconhecer nos números.

O gigantismo corporativo gerou portanto uma inoperância interna preocupante, que explica em boa parte o fato de estarem rigorosamente todas pagando gigantescas multas com condenações que variam deste desrespeito aos direitos humanos a fraudes sistêmicas na área financeira bem como enganação pura e simples de clientes. De um lado, há o fato que a partir de um certo número de níveis hierárquicos e de complexidade organizacional, no topo se imagina que na base da firma se aplicam as instruções, enquanto na base, na empresa fisicamente produtora de alguma coisa, se imagina que lá em cima, por exemplo numa pequena cidade do interior da Suíça onde formalmente a firma tem sua sede,

BANKS AND INSURANCE COMPANIES

- *Bank of America (US) Allianz (DE)
- *Citigroup (US) Aviva (GB)
- *Goldman Sachs (US) Axa (FR)
- *JP Morgan Chase (US) Swiss Re (CH)
- *Morgan Stanley (US) Zurich (CH)
- Royal Bank of Canada (CA)
- *Barclays PLC (GB)
- *HSBC Holdings PLC (GB)
- *Royal Bank of Scotland PLC (GB)
- Standard Chartered (GB)
- *Credit Suisse AG (CH)
- *UBS AG (CH)
- *BNP Paribas SA (FR)
- *Société Générale SA (FR)
- BBVA (ES)
- *Banco Santander SA (ES)
- *Mitsubishi UFJ FG (JP)
- *Mizuho FG (JP)
- Nomura (JP)
- *Sumitomo Mitsui FG (JP)
- Banca Intesa (IT)
- *UniCredit (IT)*
- *Deutsche Bank AG (DE)
- *ING Groep NV (NL)

SIFIS NOT INCLUDED IN THE DATASET

- [Wells Fargo (US)*]
- [Lloyds (GB)*]
- [Banque Populaire (FR)*]
- [Crédit Agricole (FR)*]
- [Commerzbank (DE)*]
- [Dexia (BE)*]
- [Bank of China (CN)*]
- [Nordea (SW) *]

sabem o que realmente acontece. Por outro lado, há um processo muito amplo de desresponsabilização, ou de diluição de responsabilidade. O gigantismo é tal que nunca se sabe realmente quem foi responsável por um determinado crime corporativo. Quando se decretou no Brasil que os sucos de fruta que compramos nos supermercados precisariam ter um mínimo de 15% de “suco de fruta”, as empresas passaram a manter um nível ridículo de fruta e renomearam as caixinhas como “néctar”, termo que não foi categorizado legalmente. Mas buscar as responsabilidades iria levar quem re-

clame a sucessivos níveis complexos de propriedade e controle da empresa, chegando no topo e em alguma país distante onde os advogados da firma dirão que não estão autorizadas a divulgar nomes por sigilo profissional. Não estamos aqui falando apenas no pobre cliente que ficará ouvindo “a sua ligação é muito importante para nós” no telefone, mas de instituições de fiscalização do governo ou de ONGs especializadas.

O fator principal da deformação sistêmica dos gigantes corporativos tem muito a ver com a impotência administrativa. Gestores no topo da pirâmide que têm sob sua responsabilidade milhares de empresas em diversos setores de atividade e em diferentes países passam simplesmente a reduzir os objetivos a um único critério, que é o resultado financeiro. Não só porque esta seja a lógica dominante da empresa, mas porque é o único que conseguem medir. Impõe-se assim a uma distante filial submetida a um quinto ou sexto nível de holdings financeiras a rentabilidade que deverá atingir, e pouco importa o resto.

Os critérios de remuneração e os bônus das diversas diretorias distantes ou intermediárias passam diretamente por este critério, o que verticaliza a maximização dos resultados financeiros de alto a baixo da pirâmide, gerando um processo ao mesmo tempo coerente e absurdo. O Banco do Brasil, para dar um exemplo, teve uma iniciativa inovadora importante com o Desenvolvimento Regional Sustentável. Os pontos dos gerentes de crédito e das agências, no entanto, continuaram a ser a maximização da captação e minimização de riscos, e nenhum deles iria arriscar a sua remuneração com iniciativas de fomento de pequenas empresas no seu município, aumentando o risco. O objetivo central digere os outros. E quando são as instituições financeiras que ao fim e ao cabo estão no topo, o resto finalmente não importa nada. Quando uma Volkswagen gera os absurdos que se viu, trata-se apenas de uma prática particularmente divulgada, e veja-se que a identificação da fraude não foi nem por mecanismos internos da firma, nem pelos órgãos de controle do governo, e sim por uma ONG que não tem contas a prestar nem a uns nem a outros. A questão não está apenas nas fraudes, mas sim o fato de serem prática comum e corrente por parte de gente bem remunerada, com formação superior, que entendem perfeitamente a fraude que praticam, e criam blindagens éticas para dormir em paz. E muito sentem sim as contradições, mas se veem impotentes dentro do sistema.

Há um vazio a se preencher em termos de pesquisa sobre a governança corporativa, que aqui o estudo mencionado não cobre: são os equilíbrios internos de

poder entre a esfera técnica, de pessoas que entendem do produto real que chegará ao consumidor, e a esfera de negócios. Na prática, quem acaba mandando nas corporações é o departamento financeiro, apoiado no poderoso departamento jurídico – autêntico ministério interno – e o departamento de marketing que cuida da imagem. Não se manifesta, e isto é central, o critério da contribuição da corporação para a sociedade.

Um exemplo ajuda. Entre tantos outros, podemos pegar o da GSK, amplamente estudado. Trata-se do sexto grupo farmacêutico do mundo, que está pagando 3 bilhões de dólares de multas por fraudes de diversos tipos em medicamentos. É uma empresa tecnicamente muito competente nas suas dimensões propriamente produtivas, tem excelentes laboratórios e pesquisadores, que foram se multiplicando à medida em que o grupo foi comprando empresas pelo mundo afora. A GSK vendeu Wellbutrin, um poderoso antidepressivo, como pílula de emagrecimento, o que é criminoso, vendeu Avandia escondendo os resultados das suas pesquisas que mostravam que aumentava riscos cardíacos, ou Paxil, um antidepressivo usado para jovens com tendências ao suicídio que na realidade não tinha efeito maior do que qualquer placebo, com efeitos desastrosos. A condenação da empresa se deu ao fato de quatro técnicos da empresa terem feito a denúncia, pois os técnicos entendem o absurdo do que se fazia. (Time, 2012)

Mas o que nos interessa aqui, é uma empresa especializada em saúde manter uma imensa fraude em diversos produtos e em grande escala, fraude mantida durante anos de sucessivas gestões. No caso, depois da condenação, das manifestações de indignação de usuários enganados e dos artigos na mídia, as ações da empresa subiram, contrariamente ao que se esperaria se a empresa fosse julgada pelas suas contribuições para a saúde. A GSK mostrou que obteve com as fraudes lucros incomparavelmente superiores aos custos do acordo judicial obtido em 2012, e os grandes investidores institucionais, os gigantes da área financeira que detém o grosso das ações, reagiram positivamente. Em outros termos, a poder financeiro no topo impõe ao grupo os seus critérios de rentabilidade, critérios que são replicados nos diversos níveis da pirâmide corporativa.

Na publicidade, o que veremos são fotos de laboratórios com técnicos de bata branca, quando não uma mãe com um bebê nos braços, com mensagem de segurança e proteção. E como a publicidade faz viver a mídia, que se adapta e pouco informa, o círculo se fecha. Do lado da justiça, a prática hoje generalizada é dos responsáveis não precisarem reconhecer a culpa, é o chamado settlement, acordo judicial, neste caso 3 bilhões de

dólares. Em 2015 assume o novo presidente, por acaso o antigo presidente do escandaloso Royal Bank of Scotland. Não entende nada de farmácia, nem precisa, não é este o negócio.

Com o poder hoje muito mais na mão dos gigantes financeiros do que nas empresas produtoras, passou-se a exigir resultados de rentabilidade financeira que impossibilitam iniciativas, no nível dos técnicos que conhecem os processos produtivos da economia real, de preservar um mínimo de decência profissional e de ética corporativa. Temos assim um caos em termos de coerência com os interesses de desenvolvimento econômico e social, mas um caos muito direcionado e lógico quando se trata de assegurar um fluxo maior de recursos financeiros para o topo da hierarquia.

O OLIGOPÓLIO SISTÊMICO FINANCEIRO

François Morin, ex-conselheiro da Banque de France, autor de uma dezena de livros sobre a organização dos sistemas financeiros, entende realmente do assunto. E escreveu um pequeno livro que é uma pérola, em termos de descrição de como funciona o oligopólio destes gigantes financeiros do planeta. Extremamente claro e didático, com tabelas simples, explicita os mecanismos de poder que os grupos utilizam. Enquanto na pesquisa analisada acima, de Lumsdaine e outros, aparece o gigantismo e o problema de articulação interna destas estranhas e novas criaturas financeiras que controlam milhares de empresas das mais variadas áreas e dispersas pelo mundo – novas evidentemente pela escala e pela conectividade eletrônica instantânea – na análise de Morin aparece a organização do sistema *inter*-corporativo, ou seja, como elas se relacionam.

“Atores que adquiriram dimensão mundial, estes bancos se transformaram nos anos 1990 em oligopólio em razão das posições dominantes que ocupavam nos maiores mercados monetários e financeiros. Este oligopólio se transformou por sua vez em ‘oligopólio sistêmico’ quando, a partir de 2005, os bancos que o constituem abusaram das suas posições dominantes, multiplicando acordos fraudulentos. Como se surpreender, nestas condições, que frente a este oligopólio sistêmico, tão novo e tão poderoso, os Estados se tenham visto ultrapassados, ou até se tenham tornado reféns?”(Morin, 115)

Com anos de fusões e aquisições, naturalmente qualquer pessoa informada já podia suspeitar da evolução para oligopólios sistêmicos nas diversas áreas. O que

temos de interessante aqui é que torna-se visível o detalhe da engrenagem. E uma vez que se percebe o funcionamento, muitas pessoas no mundo passam a se dar conta do quanto é disfuncional um sistema que vive da instabilidade geral e do dreno dos recursos da economia real para a área especulativa. Trata-se de um sistema que ao mesmo tempo provoca a instabilidade que nos prejudica a todos, e se dota de instrumentos políticos de controle que impedem qualquer forma séria de regulação. A instabilidade é o seu habitat natural.

Na análise estão todos: JPMorgan Chase, Bank of America, Citigroup, HSBC, Deutsche Bank, Santander, Goldman Sachs e outros, com um balanço de mais de 50 trilhões de dólares em 2012, quando o PIB mundial é de 73 trilhões. A relação com os Estados é particularmente interessante, pois a dívida pública mundial, de 49 trilhões, está no mesmo nível que o faturamento dos 28 grupos financeiros que Morin analisa, também da ordem de 50 trilhões. Os Estados, fruto do endividamento público com gigantes privados, viraram reféns e tornaram-se incapazes de regular este sistema financeiro em favor dos interesses da sociedade.(Morin, 36) “Face aos Estados fragilizados pelo endividamento, o poder dos grandes atores bancários privados parece escandaloso, em particular se pensarmos que estes últimos estão, no essencial, na origem da crise financeira, logo de uma boa parte do excessivo endividamento atual dos Estados”.

Tableau 16

Les États face a l'oligopole systemique: la rupture provoquée par la crise de 2007/2008 (en milliers de milliards de dollars)

	2003	2005	2007	2009	2011	2013
PBI mundial	37,8	46,0	56,2	58,4	70,8	73,5
Dettes publique mondiale	23,6	46	56,2	58,4	70,8	73,5
Produites derives des banques systemiques	197,2	297,7	595,3	603,9	647,8	710,2

Sources: Banque mondiale, BIS Quaterly review at The Economist.

Os 28 controlam igualmente os chamados derivativos, essencialmente especulação com variações de mercados futuros: o volume atingido em 2013 é de 710 trilhões de dólares, 10 vezes o PIB mundial. Se pensarmos que tantos países aceitaram de reduzir os investimentos públicos e as políticas sociais, inclusive o Brasil, para satisfazer este pequeno mundo financeiro, não há como não ver a dimensão política que sistema assumiu.

Um aporte particularmente forte do livro é a análise de como este grupo de bancos vai se dotando, a partir de

1995, de instrumentos de articulação, a GFMA (Global Financial Markets Association), o IIF (Institute of International Finance), a ISDA (International Swaps and Derivatives Association), a AFME (Association for Financial Markets in Europe) e o CLS Bank (Continuous Linked Settlement System Bank). Morin apresenta em tabelas como os maiores bancos se distribuem nestas instituições. O IIF, por exemplo, “verdadeira cabeça pensante da finança globalizada e dos maiores bancos internacionais”, constitui hoje um poder político assumido: “O presidente do IIF tem um status oficial, reconhecido, que o habilita a falar em nome dos grandes bancos. Poderíamos dizer que o IIF é o parlamento dos bancos, seu presidente tem quase o papel de chefe de estado. Ele faz parte dos grandes tomadores de decisão mundiais”. (Morin, 61)

INTERCONNEXION ENTRE LES BANQUES SYSTÉMIQUES:
LIENS INSTITUTIONNELS (AU 20/10/2014)

	Présence dans les conseils d'administration (CA)				
	GFMA	IIF	ISDA	AFME	CLS Bank
Barclays	X	X	X	X	X
BNP Paribas	X	X	X	X*	X
Citigroup	X	X	X	X	X
Crédit Suisse	X	X	X	X	X
Deutsche Bank	X	X	X	X	X
Goldman Sachs	X	X	X	X	X
HSBC	X	X*	X	X	X
JPMorgan Chase	X*	X	X	X	X
Société Générale	X	X	X*	X	X
UBS	X	X	X	X	X
UniCredit	X	X	X	X	X
Bank of America	X		X	X	X
Bank of New York Mellon	X	X		X	X
Mitsubishi UFJ FG	X	X	X		
Mizuho Bank Ltd		X	X	X	
Morgan Stanley	X		X	X	
Royal Bank of Scotland	X	X	X		
Standard Chartered	X	X			
Bank of china		X		X	
BBVA	X			X	X
Crédit Agricole	X				X
Nordea					
State Street	X				
ING	X				
Well Fargo					
Sumitomo Mitsui					
Nombre de sièges au CA	22	18	17	17	15
Autres banques	8	16	5	5	9
Total général de sièges au CA	30	34	22	22	24

* Président du conseil d'administration.

GFMA: Global Financial Markets Association.
IIF: Institute of International Finance.
ISDA: International Swaps and Derivatives Association.
AFME: Association for Financial Markets in Europe.
CLS Bank: Continuous Linked Settlement System Bank.

A tabela acima, numa leitura vertical, indica como os bancos sistêmicos estão presentes, como pessoas jurídicas, nos conselhos de administração de cada uma das cinco instituições do setor. Na leitura horizontal, mostra como certas instituições, as maiores, são mais interconectadas que as outras. A China aparece com o Bank of China, mas no conjunto a quase totalidade é de bancos ocidentais, com forte dominância americana, e muita presença dos principais países europeus. Aqui, há poucas dúvidas da tendência geral: os gigantes financeiros mundiais estão se dotando de instrumentos de controle político. Os volumes de recursos são no conjunto superiores aos dos que os sistemas públicos administram. E hoje, controlam também o essencial da mídia, e com isto a opinião pública. Crescentemente, penetram nos espaços que lhes abre o judiciário, que deveria ser o último bastião de proteção da igualdade perante a lei.

OS PARAÍSOIS FISCAIS

Os gigantes financeiros planetários estão portanto se organizando, buscando em particular transformar o seu poder financeiro em poder político organizado. Esta nova arquitetura de poder depende vitalmente do autêntico vácuo jurídico no qual se movem: as jurisdições e os bancos centrais se aplicam a esferas nacionais, enquanto o oligopólio sistêmico financeiro se move no espaço planetário, com sólidas raízes nacionais, em particular nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, mas com uma extraterritorialidade de fato que lhe abre a rede de paraísos fiscais, objeto de excelente análise de Nicholas Shaxson, em livro que Jeffrey Sachs qualifica de “*an utterly superb book*”.

Estamos acostumados a ler denúncias sobre os paraísos fiscais, mas a realidade é que apenas muito recentemente começamos a nos dar conta do papel central que jogam na economia mundial, na medida em que não se trata de “ilhas” no sentido econômico, mas de uma rede sistêmica de territórios que escapam das jurisdições nacionais, permitindo assim que o conjunto dos grandes fluxos financeiros mundiais fuja das suas obrigações fiscais, esconda as origens dos recursos, ou mascare o seu destino.

Todos os grandes grupos financeiros mundiais, e os maiores grupos econômicos em geral, estão hoje dotados de filiais (ou matrizes) em paraísos fiscais. Os paraísos fiscais não constituem um território apenas, mas uma dimensão de praticamente todas as atividades econômicas dos gigantes corporativos, formando um

tipo de gigantesca câmara mundial de compensações, onde os diversos fluxos financeiros entram na zona de segredo, de imposto zero ou equivalente, e de liberdade relativamente a qualquer controle efetivo. Os recursos serão reconvertidos em usos diversos, repassados a empresas com diversos nomes e nacionalidades, lavados e formalmente limpos, livres de qualquer pecado. Não é que haja *um* espaço secreto, é que com a fragmentação do fluxo financeiro, que ressurgiu em outros lugares e com outros nomes, é o *conjunto* do sistema que se torna opaco: “Se você não pode ver o todo, você não pode entendê-lo. A atividade não acontece *em* alguma jurisdição – acontece *entre* as jurisdições. O ‘outro lugar’ se tornou ‘lugar algum’: um mundo sem regras.”(Shaxson, 28). Os volumes passaram a ser mais conhecidos desde que a crise de 2008 e a consequente pressão das sucessivas reuniões do G20 e os trabalhos técnicos do TJN (Tax Justice Network), do GFI (Global Financial Integrity), do ICIJ (International Consortium of Investigative Journalists) e do próprio Economist, passaram a nos fornecer ordens de grandeza: são cifras da ordem de 21 a 32 trilhões de dólares em paraísos fiscais, para um PIB mundial de 73 trilhões (2012). O Brasil participa com algo como US\$520 bilhões, quase 30% do PIB.

A OCDE aprovou em 2015 um primeiro programa de contenção dos drenos e do caos financeiro mundial gerado, o BEPS (Base Erosion and Profit Shifting), mais uma das múltiplas tentativas de se criar um marco legal para conter o caos planetário gerado. Mas na base está um problema central: o sistema financeiro é planetário, enquanto as leis são nacionais, e não há governo mundial. E o peso político dos gigantes financeiros é suficiente para dobrar as tentativas de regulação por parte de governos específicos.

O sistema impacta diretamente os processos produtivos: “Keynes entendeu a tensão básica entre a democracia e os fluxos livres de capital. Se um país tentar reduzir as taxas de juros, digamos, para estimular as indústrias locais em dificuldades, é provável o capital vazar para o exterior na busca de uma remuneração mais elevada, frustrando o seu intento.”(Shaxson, 56) Quando além disto se pode ganhar mais aplicando em produtos financeiros, e deixar de pagar impostos, qualquer política econômica de uma nação se torna pouco realista. Assim “o sistema offshore cresceu com metástases em todo o globo, e surgiu um poderoso exército de advogados, contadores e banqueiros para fazer o sistema funcionar...Na realidade o sistema raramente acrescentava algum valor, mas pelo contrário estava redistribuindo a riqueza para cima e os riscos para baixo, e criando uma nova estufa global para o crime”. (Shaxson,130)

A questão dos impostos é central, e apresentada em detalhe. O mecanismo fiscal do offshore é apresentado a partir de um relatório de 2009 elaborado pelo FMI: trata-se “do velho truque dos preços de transferência: os lucros são *offshore*, onde escapam dos impostos, e os custos (o pagamento de juros) são onshore, onde são deduzidos dos impostos” (Shaxson, 216). A conexão com a crise financeira mundial é direta. “Não é coincidência que tantos dos envolvidos em tramoias financeiras, como Enron, ou o império fraudulento de Bernie Madoff, ou o Stanford Bank de Sir Allen Stanford, ou Lehman Brothers, ou AIG, estivessem tão profundamente entrincheirados em offshore.”(Shaxson, 218)

A APROPRIAÇÃO DO SISTEMA JURÍDICO

A maior parte das atividades é legal. A grande corrupção, como já apresentamos em outro trabalho (L. Dowbor, *Os estranhos caminhos do nosso dinheiro*, 2014), gera a sua própria legalidade, o que passa pela apropriação da política, processo que Shaxson qualifica de “captura do Estado”: Não é ilegal ter uma conta nas ilhas Cayman, onde a legalidade e o segredo são completos: é “um lugar que busca atrair dinheiro oferecendo facilidades politicamente estáveis para ajudar pessoas ou entidades a contornar regras, leis e regulamentações de outras jurisdições”.(Shaxson, 228)

Trata-se, em grande parte, de corrupção sistêmica: “No essencial, a corrupção envolve entendidos (*insiders*) que abusam do bem comum, em segredo e com impunidade, minando as regras e os sistemas que promovem o interesse público, e minando a nossa confiança nestas regras e sistemas. Neste processo, agravam a pobreza e a desigualdade e entrincheiram os interesses envolvidos e um poder que não presta contas”(Shaxson, 229).

A base da lei das corporações, das sociedades anônimas, é que o anonimato da propriedade e o direito de serem tratadas como pessoas jurídicas, podendo declarar a sua sede legal onde queiram e qual que seja o local efetivo das suas atividades, encontraria na origem o contrapeso na transparência das contas. “Na origem, as corporações tinham de cumprir um conjunto de obrigações com as sociedades onde se situavam, e em particular de serem transparentes nos seus negócios e pagar os impostos... O imposto não é um custo para os acionistas, a ser minimizado, mas uma distribuição para os agentes econômicos (*stakeholders*) da empresa: um retorno sobre os investimentos que as sociedades e os seus governos fizeram em infraestruturas, educação,

segurança e outros requisitos básicos de toda atividade corporativa” (Shaxson, 228).

Nesta pesquisa, Shaxson não elaborou um panfleto contra os paraísos fiscais, e sim desmontou os mecanismos da finança internacional que neles se apoiam, oferecendo uma ferramenta para entender o caos mundial que nos deixa cada vez mais perplexos. O mecanismo nos atinge a todos, na injustiça dos impostos, mas também no prosaico cotidiano: “A construção de monopólios secretos por meio da opacidade offshore parece penetrar amplamente em certos setores e ajuda muito a explicar porque, por exemplo, as contas dos nossos celulares são tão elevadas em certos países em desenvolvimento”. (Shaxson, 148) Os impactos são sistêmicos: “As propinas contaminam e corrompem governos, e os paraísos fiscais contaminam e corrompem o sistema financeiro global”. (Shaxson, 229)

A realidade é que criou-se um sistema que torna inviável qualquer controle jurídico e penal da criminalidade bancária. Praticamente todos os grandes grupos estão com dezenas de condenações por fraudes dos mais diversos tipos, mas em praticamente nenhum caso houve sequelas judiciais como condenação pessoal dos responsáveis. O sistema criado envolve uma multa, acordo judicial (*settlement*) que libera a corporação, mediante pagamento, do reconhecimento de culpa. Basta a empresa fazer, enquanto pratica a ilegalidade, uma provisão financeira para enfrentar os prováveis custos do acordo judicial. Para dar alguns exemplos, o Deutsche Bank está pagando uma multa de 2,6 bilhões de dólares em 2015, o Crédit Suisse está pagando 2,5 bilhões por condenação em 2014 e assim por diante, envolvendo todos os gigantes corporativos. Um exercício de sistematização da criminalidade financeira pode ser encontrado no site *Corporate Research Project*, que apresenta as condenações e acordos agrupados por empresa.

Em geral quando condenadas a pagar as multas (sem reconhecimento de culpa), as corporações realizam um grande espetáculo de mudança de algumas cabeças no topo da corporação, com o inevitável anúncio de que houve erros, mas que a empresa é saudável, e que as distorções serão corrigidas. Os responsáveis não só saem livres, como munidas dos bônus legalmente cabíveis já que não houve exigência de reconhecimento de culpa. Confrontar as condenações com as imagens dos filmes corporativos de recrutamento de jovens para atuarem nos respectivos grupos, anunciando os elevados valores éticos e vitalidade econômica, com o elenco da criminalidade corporativa, é um exercício deprimente mas instrutivo. (BBC, 2015) A dimensão jurídica está em plena evolução, já que as corporações estão cons-

tituindo um judiciário paralelo que lhes permita processar os Estados. As corporações internacionais estão ampliando radicalmente os seus instrumentos jurídicos de poder político. Nas palavras de Luís Parada, um advogado de governos em litígio com grupos mundiais privados, “a questão finalmente é de saber se um investidor estrangeiro pode forçar um governo a mudar as suas leis para agradar ao investidor, em vez de o investidor se adequar às leis que existem no país.”

Hoje as corporações dispõem do seu próprio aparato jurídico, como o *International Centre for the Settlement of Investment Disputes* (ICSID) e instituições semelhantes em Londres, Paris, Hong Kong e outros. Tipicamente, irão atacar um país por lhes impor regras ambientais ou sociais que julgam desfavoráveis, e processá-lo por lucros que poderiam ter tido. O amplo artigo publicado no *The Guardian* apresenta este novo campo de relações internacionais que estão se expandindo e transformando as regras do jogo. Os autores qualificam esta tendência de “um obscuro mas crescentemente poderoso campo do direito internacional” (*an obscure but increasingly powerful field of international law*). Não cabe no presente artigo, mas a disputa jurídica constitui uma dimensão essencial dos tratados TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) na esfera do Atlântico e TPP (*Trans-Pacific Partnership*) na esfera do Pacífico, ao amarrar um conjunto de países em regras transnacionais em que os Estados nacionais perderão a capacidade de regular questões ambientais, sociais e econômicas, e muito particularmente, as próprias corporações. Pelo contrário, serão as próprias corporações a impor-lhes, e a nós todos, as suas leis.

A CRISE DE RESPONSABILIDADE

Quem é responsável? A busca de culpados simplesmente não ajuda, quando o problema é de cultura corporativa geral, quando qualquer executivo é simplesmente levado a se comportar como os outros, já que o problema é sistêmico, de governança corporativa. Com o gigantismo alcançado, e a consequente diluição das responsabilidades, o terreno já não é propício a qualquer comportamento que não seja simplesmente oportunista. Acrescente-se a opacidade geral que resulta do fato dos fluxos financeiros passarem pelo túnel de invisibilidade que constituem os paraísos fiscais, onde são embaralhados e tornados irreconhecíveis, tornando inoperante qualquer tentativa de controle público, e temos um terreno fértil em desvios generalizados.

Criou-se um grande distanciamento entre a empresa que produz efetivamente um alimento, por exemplo, e

os diversos níveis de “holdings” a que pertence, além dos investidores institucionais como fundos de pensão e outros, que pouco se interessam se existem ou não agrotóxicos nos produtos vendidos, por exemplo, pois acompanham apenas o rendimento do “mix” de ações da sua carteira de aplicações. Com tal grau de concentração, hierarquização, burocratização e gigantismo, os grupos econômicos ditos “sistemicamente significativos” são simplesmente ingovernáveis, tropeçando de processo em processo, de crise em crise, tendo como único denominador comum de racionalidade a maximização dos resultados financeiros.

Esta fratura da cadeia de responsabilidade muda profundamente o mundo dos negócios. De certa maneira, numa empresa de Ermírio de Moraes sabia-se quem era o responsável. Hoje, enfrentamos um departamento jurídico, isto depois de enfrentar o departamento de relações públicas. E descobrimos que há inúmeros níveis hierárquicos e finalmente pouca corda para agarrar e puxar. Tudo é fluido, são gigantescos moluscos onde qualquer argumento penetra em meandros intermináveis e se perde no sorriso de um funcionário que diz que não é sua culpa, pois na realidade a culpa está diluída numa massa informe.

O princípio básico que fazia o sistema funcionar era a concorrência. De certa forma, uma empresa tinha de ganhar a confiança do consumidor, responder melhor às suas necessidades, originando uma saudável competição para servir melhor. Neste nível de gigantes corporativos, acordos são mais lucrativos do que guerras, e quando há guerra, é para impor um padrão único, do vencedor, e reforçar a dimensão de oligopólio. O sistema financeiro, que hoje mais depara as famílias e as empresas do que as serve, constitui aqui um bom exemplo da deformação sistêmica do conjunto.

As tensões e as guerras entre corporações são reais, por exemplo pela conquista de mercados ou domínio de tecnologias, e neste equilíbrio instável o Estado poderia ter espaço para introduzir mecanismos de regulação. No entanto, quando se trata de proteger o lucro, de manter a opacidade, de reduzir ou anular impostos sobre lucros financeiros, ou ainda de regular os paraísos fiscais, as grandes corporações reagem como um corpo só, através das instituições e representações que vimos acima. E neste caso, os Estados, fragmentados, simplesmente não têm o peso suficiente para enfrentar a ofensiva, por mais nefasta que seja para o desenvolvimento do país e as populações. Gigantes que geram o caos nas suas atividades – mas que se unem e arreganham os dentes quando ameaçadas nos seus privilégios – as corporações criaram simplesmente uma nova realidade política. Estamos cada vez mais perto do que David Korten formulou tão claramente: *When Corporations Rule the World*.

ANEXO

Este anexo apresenta o organograma de um grupo financeiro de tamanho médio: uma imagem ajuda muito a visualizar a amplitude e a complexidade da pirâmide de interesses cruzados. Aqui se trata do BTG Pactual, com receita bruta de cerca de 13 bilhões de reais em 2013, controlando cerca de 150 grupos e empresas, das quais mais de 30 em paraísos fiscais, e operando em áreas tão diferentes como a UOL, indústria farmacêutica, infraestruturas etc. O leque de paraísos fiscais é amplo, com Delaware, Cayman, Bermudas, Gibraltar, Luxemburgo, Suíça e outros. Apresentamos aqui a estrutura do grupo, não que seja diferente de tantos outros, mas porque é preciso ver para crer. Podia ser outra empresa. Em termos mundiais é um grupo relativamente pequeno, quando os 28 grupos mundiais analisados na primeira parte do nosso artigo controlam entre 300 e 12 mil grupos ou empresas. Nem o organograma caberia neste artigo.

A capacidade de controle público é evidentemente muito limitada, tanto pela amplitude, como pela diversidade de setores e de jurisdições e o fato dos fluxos que passam pelos paraísos fiscais serem simplesmente inacessíveis. Os próprios administradores de organizações deste porte não têm evidentemente como conhecer os problemas técnicos de tantas áreas de atividade. Não são empresários, e muito menos empreendedores. No escalão superior, eles essencialmente fazem política e movimentações financeiras. Quando não se tornam ministros, por notória capacidade demonstrada na área empresarial: são competentes, dirá a mídia.

O topo da pirâmide exige níveis elevados de rentabilidade financeira do universo que controla, o que torna muito pouco factível uma empresa produtiva na ponta, a que efetivamente produz algum bem ou serviço, assegurar responsabilidade ambiental ou social, como se vê no caso da Samarco, controlada pelo gigante mundial de base australiana BHP Billiton e a Vale, esta última controlada pela Valepar, por sua vez controlada por grupos financeiros como o Bradesco. A própria Billiton, gigante mundial da mineração, se concentra essencialmente em compra e venda de empresas, o que pode ser constatado numa simples visita na Wikipédia. Neste universo de gigantes financeiros, o que pode pesar a opinião de um engenheiro que acha que seria conveniente gastar um pouco mais de dinheiro na segurança da barragem?

O técnico que denunciou e abriu as contas do gigante HSBC, que financia lavagem de dinheiro de drogas e de armas, além de evasão fiscal, por meio da sua filial na Suíça, foi condenado em novembro de 2015, por vazamento de informações. O técnico, não os responsáveis

da empresa que montaram um sistema criminoso em escala global. A Suíça, como sabemos já desde os escritos de Jean Ziegler, lava mais branco.

É essencial entender que as empresas como a Samarco são simples terceirizadas, que executam uma atividade produtiva por encomenda do grupo controlador, dentro de limites extremamente estreitos em termos do que podem fazer com os recursos gerados. Não se trata, e isto vale para o mundo dos grandes grupos em geral, de um empreendedor que tem uma boa ideia, gera atividades produtivas, e eventualmente decide abrir outra empresa, ou até melhorar os impactos sociais e ambientais, pois teria poder de decisão sobre os lucros obtidos. Isto já foi, ainda que seja o caso de tantas pequenas e médias empresas. Hoje a empresa pertence a uma ampla pirâmide

financeira, frequentemente com sucessivos níveis superiores nacionais e internacionais, que definem de forma rigorosa o bottom line, o quanto deve render, inclusive, no caso da Billiton por exemplo, quanto se deverá destinar a organizações sociais para construir uma boa imagem de sustentabilidade empresarial.

No exemplo abaixo, imagine-se o leitor com o cargo de dirigir este universo, sendo que cada quadradinho representa uma instituição com toda a sua complexidade. Ou ainda, mudando a perspectiva, imagine-se na pele de um órgão do Estado tentando acompanhar as ilegalidades, sendo que maioria se dá passando por paraísos fiscais inacessíveis. De que governança corporativa estamos falando?

BIBLIOGRAFIA

- Aron, Jacob - Capitalism's hidden web of power - New Scientist, 23 May 2015
- BBC - Deutsche Bank Reveals Radical Restructuring Plan - 19 Oct. 2015 - http://www.bbc.com/news/business-34567868?ocid=global_bccom_email_19102015_business
- Corporate Research Project - Corporate Rap Sheet - <http://www.corp-research.org/credit-suisse> (banco de dados de criminalidade corporativa)
- Dowbor, Ladislau - Resgatando o potencial do sistema financeiro no país - outubro 2015, 39p. - <http://dowbor.org/2015/10/ladislau-dowbor-resgatando-o-potencial-financeiro-do-pais-31p-junho-2015-texto-provisorio-em-construcao-ampliacao-do-artigo-sobre-o-sistema-financeiro-julho-2015-31p.html>
- Dowbor, Ladislau - Os estranhos caminhos do nosso dinheiro - Fundação Perseu Abramo, São Paulo 2015 - <http://dowbor.org/blog/wp-content/uploads/2012/06/13-Descaminhos-do-dinheiro-publico-16-julho.doc>
- Economist - Giants of global finance are in trouble - The Economist, March 7th 2015 <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21645807-giants-global-finance-are-trouble-world-pain>
- GPF - Global Policy Forum - Fit for whose purpose? - New York, Sept. 2015 - https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/images/pdfs/Fit_for_whose_purpose_online.pdf
- Korten, David - when corporations run the world - Berrett-Koehler Publishers, San Francisco, 1995
- Lumsdaine, R. L., D.N. Rockmore, N. Foti, G. Leibon, J.D. Farmer - The Intrafirm Complexity of Systemically Important Financial Institutions - 8 May 2015 - artigo completo disponível em <http://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1505/1505.02305.pdf>
- Mattera, Philip - Crédit Suisse: Corporate Rap sheet - CRP (Corporate Research Project) - <http://www.corp-research.org/credit-suisse>
- Morin, François - L'hydre mondiale: L'oligopole bancaire - Lux Editeur, Québec, 2015, 165p. - ISBN 978-2-89596-199-4 - <http://dowbor.org/2015/09/francoismorin-lhydre-mondiale-loligopole-bancaire-lux-editeur-quebec-2015-165p-isbn-978-2-89596-199-4.html>
- Perkins, John - Confessions of an economic hitman - Berrett-Koehler, San Francisco, 2004, <http://dowbor.org/2005/01/confessions-of-an-economic-hit-man-confissoes-de-um-agressor-economico-250-p.html>
- Provost, Claire and Matt Kennard - The obscure legal system that lets corporations sue countries - The Guardian, June 2015 http://www.theguardian.com/business/2015/jun/10/obscure-legal-system-lets-corporations-sue-states-ttip-icsid#_=_

Em português <http://cartamaior.com.br/?/Especial/O-golpe-fiscal-e-o-impeachment-do-Brasil/Assim-funcionam-as-cortes-de-excecao-do-capital/209/34806>

- Ruggie, John Gerard - Just Business: multinational corporations and human rights - Norton, New York, 2013 - <http://dowbor.org/2013/10/john-gerard-ruggie-just-business-multinational-corporations-and-human-rights-w-w-norton-new-york-october-2013-3p.html>
- Shaxson, Nicholas - Treasure Islands: uncovering the damage of offshore banking and tax havens - St. Martin's Press, New York, 2011 - <http://dowbor.org/2015/10/nicholas-shaxson-treasure-islands-uncovering-the-damage-of-offshore-banking-and-tax-havens-st-martins-press-new-york-2011.html>
- Time Magazine - Alexandra Sifferlin - Breaking down GlaxoSmithKline's billion dollar wrongdoing - 5 July 2012, <http://healthland.time.com/2012/07/05/breaking-down-glaxosmithklines-billion-dollar-wrongdoing/> A Wikipedia em inglês traz dados muito atualizados sobre a evolução recente da GSK.
- Valor - Grandes Grupos: 200 maiores com organogramas e participações acionárias - São Paulo, dezembro de 2014
- Vitali, S., J.B Glattfelder e S. Battiston - The Network, of Global Corporate Control - Chair of Systems Design, ETH Zurich - corresponding author sbattiston@ethz.ch ; <http://j-node.blogspot.com/2011/10/network-of-global-corporate-control.html> ; ver resenha em <http://dowbor.org/2012/02/a-rede-do-poder-corporativo-mundial-7.html>



LA GOBERNANZA MULTINIVEL EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO TERRITORIAL

ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE TRABAJO COLABORATIVO



PABLO COSTAMAGNA
Director de Instituto Praxis. Universidad Tecnológica Nacional. Facultad Regional Rafaela.



MIREN LARREA
Investigadora Senior en Orquesta Instituto Vasco de Competitividad País Vasco.

Los aprendizajes sobre el desarrollo territorial de los últimos años en América Latina nos conducen a plantear la gobernanza multinivel como uno de los retos a abordar en estos momentos. El desarrollo territorial no puede avanzar centrado exclusivamente en sí mismo. Sin embargo, no cualquier tipo de relación con el resto de niveles territoriales es beneficiosa o deseable. La construcción de la gobernanza multinivel se plantea, por lo tanto, como un proceso complejo de negociación, disputa y colaboración.

La reflexión sobre la gobernanza que planteamos se enmarca dentro del *enfoque del desarrollo territorial*, que subraya la relevancia de elementos como la construcción social, la forma de relacionamiento, los diálogos y conflictos, la cogeneración de conocimientos y capacidades como ejes relevantes del proceso de desarrollo de un territorio. Como estrategia para fortalecer este planteo se construyó desde la praxis el enfoque pedagógico del desarrollo territorial (Pérez, 2012; Costamagna y Pérez, 2013; Costamagna y Spinelli, 2013, Costamagna, 2015), que es una manera propia de entender los procesos de generación de capacidades en el territorio. Posteriormente, el enfoque pedagógico se complementó con la aproximación a la investigación acción para el desarrollo territorial (Karlsen y Larrea, 2014), planteando el enfoque pedagógico y de la investigación acción (Costamagna y Larrea, 2015). El presente artículo supone una profundización en este último, planteando una reflexión específica para la construcción de la gobernanza multinivel.

El énfasis en el cómo de la estrategia de construcción de la gobernanza viene de nuestra orientación al cambio y la necesidad de vincular las reflexiones teóricas relevantes a la acción. Consideramos que los procesos de desarrollo territorial, y por tanto la construcción de la gobernanza multinivel, requieren de facilitadores del proceso y de la praxis, no una receta teórica preconcebida. Los facilitadores pueden venir del sector público, como del privado; del propio territorio o desde fuera; de las empresas, la universidad, los centros tecnológicos. La construcción de la gobernanza necesita de todos ellos.

Sin embargo, hay poco escrito sobre cómo pueden trabajar estos facilitadores y qué herramientas tienen a su disposición para desarrollar procesos de construcción social y política complejos como es la construcción de la gobernanza multinivel donde, muchas veces, se quedan paralizados en el medio de intereses y marcos ideológicos diversos. El artículo pretende compartir una reflexión con todos ellos e intentar avanzar un paso más en la articulación de estos nuevos modos de trabajo.

El artículo combina las reflexiones de los autores sobre la gobernanza con dos casos. La incorporación de un caso del País Vasco luego de la reflexión del Caso en América Latina responde a la aproximación denominada "Aprendiendo de las diferencias", en cuyo contexto

se está desarrollando el enfoque pedagógico y de la investigación acción. Aprendiendo de las diferencias es un proceso de aprendizaje mutuo entre Instituto Praxis- Universidad Tecnológica Nacional (UTN) en Rafaela, Argentina, Universidad de Agder en Noruega y Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad en el País Vasco (España). Siguiendo a Ennals (2014), el proceso de aprender de las diferencias se produce cuando investigadores que tienen una experiencia determinada en sus ámbitos de trabajo interactúan y se integran en contextos diferentes al suyo primero como observadores y después planteando elementos de reflexión a los actores del territorio.

LA GOBERNANZA Y LA GOBERNANZA MULTINIVEL

El término **gobernanza** aparece en diversas disciplinas académicas incluyendo estudios sobre el desarrollo, economía, geografía, relaciones internacionales, planificación, ciencias políticas, administración pública y sociología (Bevir, 2011a).

El enfoque pedagógico y de la investigación acción busca un lugar en los estudios sobre el desarrollo, pero, sin duda, tiene vínculos importantes con la economía, la geografía, la planificación, las ciencias políticas, la administración pública y la sociología. Es decir, requiere un enfoque multidisciplinar. Es por ello que recurrimos a la definición de gobernanza que

según Bevir (2011, p.1) comparten todas estas aproximaciones, que es la siguiente: "la gobernanza se refiere a las teorías y problemas de la coordinación social y la naturaleza de los patrones de gobierno".

En el contexto Latinoamericano en que se enmarca el artículo, la gobernanza, como idea y concepto, llega al desarrollo territorial primero para participar de la construcción de nuevas formas de gobernar en el territorio que emergen de desafíos que ponen en tela de juicio las históricas maneras de interacción entre el gobierno y la sociedad civil. Ello incluye un planteo inicial "horizontal" de que ningún actor por sí solo puede resolver todos los temas en los territorios pero pasa a rediscutir también las relaciones "verticales" en las distintas fórmulas institucionales de los países. Así, el debate sobre la gobernanza que se integra en el enfoque del desarrollo territorial se asienta sobre una crítica al Estado que

actúa solo desde una posición jerárquica. Ante problemas complejos se necesitan nuevas dinámicas, aporte de varias miradas, negociaciones, otro manejo del conflicto, más cooperación donde un conjunto es el que debería construir respuesta a esta complejidad.

El presente artículo está inspirado por varios procesos de desarrollo local en que participamos en América, tanto en Programas Regionales como fue Conecta-DEL (Programa de Formación para el Desarrollo Económico y Social en América Latina y el Caribe. BID FOMIN) como en distintos diálogos sobre políticas en países como Costa Rica y Uruguay o en experiencias con espacios subnacionales en Perú, Brasil, Chile, Argentina o El Salvador en los que se van construyendo desde la práctica respuestas a los problemas que acabamos de describir como complejos. Estos procesos muestran un proceso de articulación, primero entre lo público-privado con preeminencia de las relaciones entre el estado y el sector productivo, luego vienen lo público-privado-sector educativo y el conjunto de la sociedad civil.

A la vez se articulan lo local, lo subnacional y lo nacional. En estos procesos se fueron agregando más actores en la medida en que fuimos desarrollando una visión cada vez más sistémica del desarrollo territorial. Ello fue requiriendo a los actores cada vez más capacidad de gestión en la medida en que se iba complejizando la estrategia.

Los procesos de desarrollo económico local se apoyan en un sistema complejo de relaciones en que pasa a ser determinante la noción de gobernanza tanto local como multinivel (Galicchio, 2011). Serrano (2011) reflexiona sobre la forma en que las autoridades participan junto a otros actores en la gestión de sus asuntos y plantea la necesidad de acuerdos y coordinación con objetivos claros en el marco de la articulación multinivel vertical y horizontal (cooperación con el sector privado y la sociedad civil) con capacidad de respuesta y anticipación a los asuntos estratégicos y domésticos de la región. Se fortalece la idea de que es más sinérgico que las políticas se construyan e implementen desde la articulación de los distintos niveles de gobierno además de entre estos y las organizaciones de la sociedad civil.

Esta definición contextualizada de los conceptos de gobernanza y gobernanza multinivel implica un cambio profundo. No se puede ir a nuevos modelos de go-

bernanza con idénticos modos de hacer política, lo que evidencia la necesidad de nuevas capacidades. Es necesario saber dar cabida a las voces que se multiplican en procesos en red que pueden llegar a cuestionar roles de espacios tradicionales. El reto que supone este cambio profundo es el que se desarrolla en los dos siguientes apartados, primero desde la reflexión vinculada a la práctica en los casos señalados y a continuación desde un ejemplo concreto de una de dichas experiencias.

LA GOBERNANZA MULTINIVEL COMO RETO DEL DESARROLLO TERRITORIAL

La necesidad del cambio

Para plantear el debate sobre la gobernanza multinivel y argumentar la necesidad de cambio partimos de las

aportaciones del Foro Regional Latinoamericano y del Caribe de Desarrollo Económico Territorial realizado en Quito, Ecuador en Mayo de 2015. En el mismo se destacaron avances y desafíos de las políticas vinculadas al Desarrollo Territorial (DT) resaltando el contexto de debate existente en los países sobre los distintos modelos de desarrollo que se están implementando.

Aún en la diversidad, un punto de partida común fue el importante centralismo político y económico que ha caracterizado en los dos últimos siglos a la región y que condiciona al desarrollo de los territorios. En sus conclusiones finales el Foro "hace un llamamiento a los gobiernos nacionales para promover políticas públicas sobre Desarrollo Económico Territorial (DET), propiciando marcos políticos e institucionales favorables para mejorar las condiciones y calidad de vida de la población en los territorios".

Además "reconoce que la descentralización de competencias a gobiernos sub-nacionales y la articulación multinivel genera oportunidades para fomentar el crecimiento de economías locales.." y expresa el papel fundamental de los gobiernos locales y regionales en la implementación de estrategias de desarrollo que promuevan oportunidades económicas, de generación de trabajo digno, desarrollo humano sostenible y gober-

"LA GOBERNANZA SE REFIERE A LAS TEORÍAS Y PROBLEMAS DE LA COORDINACIÓN SOCIAL Y LA NATURALEZA DE LOS PATRONES DE GOBIERNO"

«BEVIR»

"LOS PROCESOS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL SE APOYAN EN UN SISTEMA COMPLEJO DE RELACIONES EN QUE PASA A SER DETERMINANTE LA NOCIÓN DE GOBERNANZA LOCAL Y MULTINIVEL"

«GALICCHIO»

nabilidad democrática instando a promover la capacitación y el fortalecimiento institucional de gobiernos locales y regionales.

En ese marco, el desafío es instalar más fuertemente el enfoque del desarrollo territorial y mejorar la gobernanza multinivel para el DT dentro de la cual situamos las relaciones entre los espacios locales, los espacios intermedios de gobierno (que muchas veces denominamos el nivel subnacional) y el nivel central de los países.

Este proceso será contextual pues no todos los países tienen tres niveles (hay países con solo dos y otros con cuatro). Es un planteo complementario a los que veníamos dando sobre instrumentos y políticas enfocadas en el territorio u otro debate más reciente marcado por la práctica donde la prioridad era la territorialización de las políticas nacionales cuya intención era acercarse al territorio para utilizarlo acriticamente como ventanilla de los instrumentos diseñados desde lo central.

La gobernanza multinivel hace explícita la necesidad de mayor vinculación de la dimensión territorial con las políticas nacionales desde la idea de respetar la heterogeneidad de los territorios pero permitiéndoles ser parte de algo mayor en un intento de visibilizar una concepción distinta para decisores que actualmente trabajan con mapas que homogeneizan el territorio desde una perspectiva macro.

La adopción de una perspectiva multinivel cambia la definición de la gobernanza haciendo que los actores y las políticas de distintos niveles confluyan, dialoguen, negocien y también cuestionen conceptos como “lo de arriba y lo de abajo” y se pone sobre la mesa la discusión sobre el lugar donde se articula. Se plantea si lo local es solo receptor o si el territorio es el espacio donde se coordina actuaciones de los otros niveles.

Hasta la actualidad, en varios países de América Latina podemos encontrar, en los distintos organismos nacionales, programas y acciones con contenido territorial pero cada uno desde su mirada sectorial. Los territorios no participaban del diseño y si bien se piensa en institucionalidad local, la misma no está prevista en términos de toma de las decisiones sino como un espacio que permite acercarse al destinatario por un lado y por otro como un intento de mejorar las falencias en articula-

ción entre los mismos programas nacionales que muchas veces se superponen.

Superar estas situaciones y dotar al territorio de capacidades para ser sujeto activo de los procesos de decisión que lo afectan requiere de personas con aproximaciones que permitan gestionar la heterogeneidad y complejidad. Estamos pues ante un proceso de búsqueda de nuevas formas, nuevas metodologías de trabajo en los procesos de decisión.

Los obstáculos para el cambio

Abordar el cambio planteado no es una tarea sencilla, la cultura centralista imperante genera trabas, conflictos frente a esta concepción multinivel del territorio que propone un espacio compartido como plataforma en donde se piensan, diseñan e implementan estrategias coordinadas. Es un contrapunto al pensamiento mayoritario que por años no tuvo en cuenta lo local generando espacios con débiles capacidades, escaso poder de decisión y recursos.

Hay un condicionamiento fuerte que emerge de esa cultura de la centralidad que incluye una forma de manejar el poder. Una de los obstáculos para el cambio tiene que ver con las dificultades para que el poder se ceda, ya que sin dudas, todo

esto es parte de un proceso político plagado de negociaciones y cambios de paradigmas.

Otro obstáculo para el cambio radica en la caracterización del actor local más como receptor que como protagonista. Como sostiene Fung (2000), “los modelos centralistas-burocráticos ignoran las preferencias locales, desconocen las iniciativas de la comunidad y se pierde del insumo fundamental que aporta el conocimiento de los afectados para el diseño de políticas públicas que sean efectivas y justas.”

Asimismo, la mirada sectorial de las políticas nacionales condiciona por un lado la coordinación de los organismos centrales que participan de la política en DT y por otro contribuyen a la fragmentación de lo territorial porque presionan con sus miradas y sus objetivos.

Ante la idea del cambio aparecen también restricciones en el Estado, en su configuración y en la capacidad de su gente en temas como la construcción de espacios de diálogo, la comprensión de las improntas territoriales y el manejo de los tiempos políticos entre otras competencias. En la medida que las experiencias empiezan a madurar, aquí encontramos una barrera alta. Aunque en los territorios se ha avanzado en la construcción de institucionalidad local, se han creado agencias, mesas de desarrollo, consejos sectoriales, espacios públicos-privados en una variada gama de formas institucionales que procuran ordenar la articulación pero, aún sin tener una evaluación acabada, no parece que en todos los casos hayan fortalecido capacidades territoriales.

En este escenario hay que trabajar flujos que fortalezcan las relaciones entre las distintas dimensiones (lo local, lo intermedio y lo nacional) y es ahí donde son absolutamente indispensables los escenarios de diálogo entre actores en las distintas fases de construcción de la agenda y la puesta en práctica de las políticas.

Entonces, sería pensar en desarrollar como propuesta frente a este panorama un nuevo esquema abierto que busque, a través de espacios de diálogo, incrementar la sinergia entre los niveles de gobierno, pero haciendo énfasis en que el eje de coordinación se defina según los objetivos y la escala requerida por los mismos, conectando distintos niveles cada uno con su aportación específica al proceso.

Para esto hay que trabajar con intensidad en la formación, estos cambios los hace la gente, en un proceso de fortalecimiento de capacidades donde la figura del facilitador o los facilitadores es necesaria para la sostenibilidad en el tiempo. En el siguiente apartado se comparte una experiencia de formación que se desarrolló con esta visión en mente.

UNA EXPERIENCIA DE DEBATE SOBRE LO MULTINIVEL

Nos centramos ahora en una experiencia que permite, a través de la práctica, seguir reflexionando sobre el desafío descrito en la sección anterior. Para ello partimos de los resultados de un taller realizado en Uruguay dentro del Programa de Formación en Gestión del Desarrollo Territorial llevado a cabo entre el Programa Conecta DEL (BID – FOMIN) y el Programa ART del Programa Naciones Unidas para el Desarrollo en 2014-2015.

La formación tenía como *objetivo* contribuir al proceso de formación de los agentes protagonistas del desarrollo territorial en Uruguay, promover la incorporación de capacidades para la gestión del desarrollo territorial y generar un espacio de intercambio de experiencias que permitiera una mirada multidisciplinar de las actuales políticas e instrumentos que se están implementando para la promoción del desarrollo territorial.

Los participantes procedían de los siguientes lugares:

- ▶ Área de Políticas Territoriales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la Nación.
- ▶ Dirección Nacional de Apoyo a la Pyme del Ministerio de Industrias.
- ▶ Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo.
- ▶ Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional.
- ▶ Intendencias departamentales de Salto, Artigas, Rivera, Maldonado y Canelones.
- ▶ Agencias de Desarrollo.
- ▶ Cooperación internacional.

El diseño de la formación estaba basado en el enfoque pedagógico y preveía, además de una serie de módulos teóricos, espacios de diálogo entre los participantes alimentando prácticas de cogeneración de conocimiento y debate colectivo.

En ese marco, se realizó un ejercicio vinculado al debate de las políticas nacionales del país, que planteaba hacer explícitos aquellos problemas tácitos entre responsables nacionales de distintas políticas y herramientas para el DT (referentes nacionales), operadores de políticas territoriales del nivel nacional que dependen del espacio nacional pero tiene presencia en el territorio (referentes nacionales en territorio) y responsables locales de los municipios que trabajan en DT (referentes locales).

El objetivo era poner sobre la mesa aquellas interpretaciones de las relaciones mutuas (gobernanza) que cada uno de estos actores tenían en mente e incidía en cómo se estaban funcionando entre ellos. Estas interpretaciones se presentan en la Tabla 1.

“LA GOBERNANZA MULTINIVEL HACE EXPLÍCITA LA NECESIDAD DE MAYOR VINCULACIÓN DE LA DIMENSIÓN TERRITORIAL CON LAS POLÍTICAS NACIONALES DESDE LA IDEA DE RESPETAR LA HETEROGENEIDAD DE LOS TERRITORIOS”

Tabla 1

Interpretaciones de los actores respecto al resto de niveles de la gobernanza

- Distancia sustantiva entre la realidad local y los diseñadores centrales.
- El modelo metodológico de implementación es ambiguo.
- Exceso de procedimientos y normas necesarias burocratiza las acciones.
- Logias tecnocráticas operan de espaldas a los principales procesos políticos de los territorios.
- Problemas de coordinación en las relaciones inter-agenciales repercuten en la desarticulación de acciones a nivel territorial.
- El diseño centralista de los programas producen herramientas e instrumentos estándar que desconocen la realidad territorial en donde se implementarán, generando así fuertes brechas de implementación.
- Para llevar adelante políticas en el territorio cuentan con pocos recursos humanos.
- Escasa importancia que se da a procesos de medición y evaluación de proyectos.
- Desbalance crítico entre las exigencias medidas en resultados cuantitativos y escasa atención a los procesos en clave territorial.

Interpretación de los referentes nacionales de los referentes locales.

- Excesiva interferencia del sistema político local en las acciones de los referentes.
- Debilidad del tejido institucional de soporte a las políticas y programas de desarrollo.
- Restricciones en el stock de capacidad técnica y capacidades especializadas de recursos humanos.
- La escala local no permite una distinción clara entre la institución y el referente en tanto ciudadano local.
- Dificultades en la gestión operativa de los procesos.
- Debilidad institucional del sector privado y escaso compromiso con los procesos de desarrollo local.
- Superpoblación de espacios de articulación y participación dificulta la coordinación de las políticas.
- Ausencia de procesos sostenidos de formación territorial.
- Insuficiente proceso de reflexión institucional y autocrítica del proceso local.

Interpretación de los referentes locales de los referentes nacionales en territorio

- Escaso poder de negociación de compromisos.
- Existen incentivos para desarrollar estrategias de by-pass y establecer directamente negociaciones con las direcciones de los programas nacionales.
- Tensión entre los roles de los referentes locales que sienten que hacen la tarea asignada a los referentes nacionales.
- Pueden también pueden ser los mejores aliados con su compromiso por el territorio.

Interpretación de los referentes nacionales de los referentes territoriales

- Ante la existencia de tensiones entre lo local y lo nacional tienden a posicionarse a favor de lo local.
- Realizan acciones que superponen y replican actividades con lo que ya se está haciendo en el territorio.
- Escasa capacidad de resolución.
- Falta entender la lógica de los programas nacionales, sus principales mecanismos y como se ejecutan.
- Pierden la identidad institucional.
- No mantienen la línea estratégica definida desde lo nacional.

No fue un ejercicio sencillo, había que intentar dejar salir mensajes que sabíamos que existían y condicionaban los diálogos. Los resultados dejan en clara eviden-

cia las diferencias de percepción de la realidad frente a las dificultades en la implementación de las políticas territoriales y del esquema de gobernanza.

Para complementar este caso para la reflexión, compartimos a continuación la reflexión de uno de los participantes, que tiene que ver no tanto con las relaciones entre los actores, sino el papel de este tipo de espacios de diálogo en el proceso de construcción de la gobernanza.

“En mi opinión, lo que generó el curso fue reforzar positivamente el tema, colocarlo en la agenda, recordarlo. Tenerlo más presente. Sobre todo porque cuando hablamos de organizaciones centralistas y verticales, la consideración de la voz y opinión de los territorios para el diseño, implementación y evaluación de la política pública está aún muy lejana. Entiendo que pensar en clave de desarrollo territorial y sobre todo actuar como tal, requiere de cambios estructurales que se dan a mediano y largo plazo. Este curso, refuerza el camino que venimos intentando algunas instituciones, con más o menos aciertos”

Fuente: Silva (2015), Informe de Sistematización de Experiencia, ConectaDEL.

FORTALECIMIENTO DEL ENFOQUE PEDAGÓGICO Y DE LA INVESTIGACIÓN ACCIÓN PARA LA GOBERNANZA MULTINIVEL

El ejercicio anterior muestra la multiplicidad de elementos que constituyen la gobernanza multinivel. Lo que caracteriza el caso es que se plantean de forma explícita interpretaciones de dicha gobernanza que son diversas e incluso en algunos momentos contradictorias. Entonces nos preguntamos ¿cómo se puede avanzar a partir de esta situación?

Nuestra respuesta es la estrategia de construcción de capacidades para el desarrollo territorial que incluye, entre otras dimensiones, la investigación acción. La investigación acción para el desarrollo territorial (Karlsen y Larrea, 2015) propone que para avanzar en este tipo de situaciones es importante explicitar los conflictos, es decir, las diferencias de interpretación que los actores del territorio tienen sobre cuál es el problema y cuáles las posibles soluciones.

Esta perspectiva nos llevaría a considerar la Tabla 1, que refleja las interpretaciones que de la gobernanza

multinivel hacen los actores de la misma, como la materia prima para el trabajo que debe realizar un facilitador que pretende mejorar la gobernanza multinivel. Una de las labores del facilitador en el ámbito de la gobernanza es explorar cuáles son los posicionamientos ideológicos o las escuelas de pensamiento que llevan a los distintos actores a hacer las interpretaciones que hacen de la gobernanza. En la Tabla 1 se ven, por ejemplo, cómo influyen los posicionamientos centralistas o los más institucionalistas o aquellos de mirada más sistémica de los procesos.

Desde esta perspectiva de la investigación acción, cuando un gobierno entabla un diálogo con los actores del territorio para tratar de construir una nueva gobernanza o incluso cuando entabla diálogo con gobiernos de otros niveles para construir la gobernanza multinivel, pasa a ser uno más en un proceso en que todas las interpretaciones cuentan. Sin duda, no todos los actores entran en este proceso con el mismo grado de influencia y por lo tanto, los juegos de poder que se entrelazan con el diálogo no son simétricos. Aun así, desde la perspectiva del enfoque pedagógico y de la investigación acción todas las interpretaciones son relevantes. Esta relevancia responde a que, aunque un gobierno siente unas bases de su política, hay una multiplicidad de actores, desde funcionarios públicos a receptores de dichos programas, que intervienen en la implementación de la política. Todos ellos lo hacen actuando desde sus propios posicionamientos ideológicos y escuelas de pensamiento. La gobernanza, por lo tanto, es el resultado de la interacción de diversidad de actores con diversidad de interpretaciones de la realidad.

Desde la perspectiva del enfoque pedagógico y de la investigación acción esta situación nos lleva a, una vez explicitado el conflicto o las distintas visiones, construir la visión compartida. Karlsen y Larrea (2015) señalan que la visión compartida no es, ni mucho menos, una visión homogeneizadora que tiene por objetivo que todos piensen lo mismo o interpreten la realidad de la misma manera. Plantean que la visión compartida es el conocimiento mutuo de las diferencias entre las visiones, de forma que aunque se piense distinto, se sepa entender al resto de actores. De este entendimiento mutuo surge la nueva gobernanza, y cuando este entendimiento mutuo se da entre gobiernos y actores que intervienen en distintas escalas territoriales, se sientan las bases de la gobernanza multinivel.

Uno de los elementos clave para generar la visión compartida es la creación de patrones de comunicación

que ayuden a construir un lenguaje compartido. La construcción del relato sobre la gobernanza multinivel es, por lo tanto, una parte importante del proceso de construcción de dicha gobernanza multinivel. Por ello, en el siguiente apartado compartimos nuestro relato de cómo se avanzó en la construcción de una nueva gobernanza multinivel en un proceso concreto.

UNA EXPERIENCIA DE CONSTRUCCIÓN DEL RELATO DE LA GOBERNANZA MULTINIVEL

El objetivo en esta sección es complementar el caso de Uruguay, que planteaba la complejidad generada por la diversidad de interpretaciones en un momento dado, con la complejidad planteada en otro caso por la visión de proceso. Es decir, el caso de Uruguay planteaba una especie de foto estática en que las diversas interpretaciones se hacían visibles. En el caso que planteamos a continuación, nos centramos en la perspectiva de un único actor, pero mostramos cómo dicho actor trabajó en el tiempo para que dicha interpretación se integrara de forma constructiva en el proceso de construcción de la gobernanza multinivel.

La experiencia en cuestión es el proyecto denominado Gipuzkoa Sarean (que significa Gipuzkoa en Red en el idioma vasco). Gipuzkoa es una de las tres provincias del País Vasco, que es una de las 17 comunidades autónomas que constituyen España. El proyecto se inició en 2009 y sigue en la actualidad. El eje central de proyecto durante los últimos 5 años fue la construcción de un nuevo modelo de gobernanza multinivel. La misma se basaba en la construcción de nuevos espacios de diálogo y trabajo compartido entre el gobierno provincial y las 11 agencias de desarrollo comarcal de la provincia.

Las comarcas son niveles territoriales inferiores a las provincias, pero superiores a los municipios. No tienen un nivel de gobierno propio, pero cuentan con agencias de desarrollo comarcal, que son gestionadas por los ayuntamientos, que se unen para poder ganar escala en el ámbito del desarrollo territorial. El número de ayuntamientos integrados en una agencia se mueve en una horquilla de 1 (en la capital de provincia) a 27.

El segundo gobierno que tuvo la responsabilidad del proyecto asumió a mediados de 2011 y reflexionó durante aproximadamente un año y medio junto con un equipo de investigadores sobre el planteamiento que querían realizar a las agencias de desarrollo comarcal sobre un nuevo modelo de gobernanza multinivel. Du-

rante este tiempo varios políticos del gobierno habían planteado con frecuencia que el cambio que buscaban no era superficial sino profundo y de largo plazo. Uno de ellos había utilizado de forma reiterada el término *cambio de paradigma*.

Sin embargo, en el momento de compartir la reflexión con los actores del territorio, el gobierno pensó que el término tenía connotaciones fuertes y se podía malinterpretar como un intento de “adoctrinar” a los actores. Por ello, en el documento que sistematizó las reflexiones de ese año y medio, se recogió el debate sin utilizar este término.

“A través del cambio en las formas en que nos relacionamos los actores en Gipuzkoa se pueden generar espacios para una discusión sobre las relaciones de mercado y el modelo de desarrollo que queremos para el territorio. Por ello, el proceso de cambio de modelo a largo plazo se puede iniciar a través de cambios en los modos de relación entre los actores del territorio en su día a día. Estos cambios en el corto plazo deben contribuir a la generación de un debate sobre el modelo actual de desarrollo territorial...”

PROPUESTA DE UNA NUEVA APROXIMACIÓN AL DESARROLLO TERRITORIAL EN GIPUZKOA.

Documento de trabajo de Gipuzkoa Sarean, 2013.

El relato del *cambio de paradigma* empezaba a construirse, pero la decisión de cómo comunicarlo muestra las dificultades de explicitar posicionamientos ideológicos. Los investigadores intuíamos que el término conllevaba una interpretación de fondo de lo que el gobierno quería conseguir con el nuevo modelo de gobernanza que era importante explicitar para poder facilitar el proceso. Por ello, planteamos una reunión monográfica para que el político que había utilizado el término de forma reiterada desarrollara su posición al respecto. Los siguientes son extractos de aquella reunión:

“Esto no será la base de una revolución... aunque no renunciamos a nuestros planteamientos, sobre todo en lo político... tenemos que tender puentes y el objetivo es cambiar las relaciones. Hay más posibilidad de cambio de paradigma si nos relacionamos...”

“El cambio de paradigma también es eso, cambios culturales, sociales de lenguajes...”

Gipuzkoa Sarean, acta de la reunión del 11 de diciembre de 2013

El gobierno planteaba Gipuzkoa Sarean como un espacio en que ir tendiendo puentes hacia posicionamientos distintos. El cambio que el gobierno buscaba no se planteaba, por lo tanto, como la implementación de las propias posiciones, sino como algo emergente a partir del cambio de la forma de relacionarse con el resto de actores (gobernanza). En esta relación dialógica, el gobierno mantendría su posición. Esto nos llevó como facilitadores a necesitar definir con más claridad cuál era dicha posición. El siguiente extracto es de una reunión realizada dos meses más tarde.

“El cambio de paradigma es llevar la participación a sus últimas consecuencias. Sabiendo que el cambio de paradigma es una utopía, el objetivo es avanzar siempre en esa dirección”

Gipuzkoa Sarean, acta de la reunión de 12 de febrero de 2014

Esta construcción del relato, que planteaba la interpretación que el gobierno hacía del proceso, permitió llevar el debate del cambio de paradigma a los espacios compartidos con las agencias de desarrollo en las que se construía la gobernanza multinivel. El cambio de paradigma empezó poco a poco a integrarse en el relato compartido como parte del posicionamiento del gobierno.

CONCLUSIONES

Aunque el artículo ha partido del planteamiento de la gobernanza multinivel como un reto para el desarrollo territorial, la pregunta básica a la que ha pretendido responder tiene un cariz metodológico, vinculado al enfoque pedagógico y de la investigación acción: ¿Cómo se trabaja con los actores del territorio para construir una nueva gobernanza multinivel cuando las interpretaciones de estas relaciones son tan distintas?

Como respuesta a esta pregunta emerge la necesidad de construcción de espacios de diálogo, como lugar de encuentro, debate, gestión del conflicto y búsqueda de soluciones. Mostramos dos casos donde la construcción del diálogo se hizo en una estrategia de formación con actores multinivel con objetivos no solo individual, sino colectivos. Fueron espacios “distintos” donde se pudo trabajar en visión compartida, valores, diferencias y de esta manera ir acercando a los distintos actores y trabajando una nueva manera de gestionar.

También hemos explorado el papel que los facilitadores del proceso pueden jugar a través de la construcción de relatos y “contar historias”. Se trata de una herramienta de trabajo en contextos en los que se aborda la construcción de la gobernanza multinivel de forma dialógica entre los actores que representan los distintos niveles. En el planteamiento realizado la construcción del relato debe ser una herramienta para que distintas posiciones ideológicas se vayan explicitando, compartiendo, contrastando, debatiendo e influyendo mutuamente. Sin embargo, tanto cuando el facilitador viene de la política como cuando viene de la universidad (formadores, investigadores) venimos de tradiciones en que la visión que se traslada, la que construye el relato, la que tiene la interpretación “correcta” de la realidad, es la del político, investigador o el docente, que tiene el conocimiento experto en el tema. Frecuentemente planteamos los procesos para “trasladar” esta visión y no para construir una visión compartida.

La perspectiva interpretativa nos lleva a la necesidad de contar con facilitadores de procesos de diálogo que

sepan trasladar en su relato no la propia visión sobre la gobernanza, sino un relato compartido, colectivo, que sea respetuoso con las diferencias y la diversidad, que ayude a mantener en movimiento un proceso lleno de contradicciones.

Podemos resumir las conclusiones señalando que la gobernanza multinivel es uno de los grandes retos del desarrollo territorial y que la construcción de dicha gobernanza requiere de la formación de capacidades, de los espacios de diálogo y de la construcción continuada de un relato sobre la misma que permita ir entretejiendo las conexiones entre las distintas interpretaciones que los actores tienen sobre sus mutuas relaciones. Tanto desde la política, la formación como desde la investigación se puede jugar un papel relevante en la construcción de este relato vivo, pero ello requiere cambios metodológicos importantes tanto en el modo de hacer las políticas como de plantarse la docencia y la investigación en el ámbito del desarrollo territorial.

BIBLIOGRAFIA

- Albuquerque, Francisco. (2012) “Un intento de situar el enfoque del Desarrollo Económico Local dentro de la agenda de reflexión y acción de la Economía Política del Desarrollo”, Foro virtual sobre desarrollo económico local y economía del desarrollo, Programa ConectaDEL, BID-FOMIN (www.conectadel.org).
- Bevir, M. (2011) *Governance as Theory, Practice and Dilemma* en Bevir, M. (Ed.) “The SAGE Handbook of Governance”. Sage.
- CEDES (2010) “Diseño institucional y descentralización territorial en un país unitario y centralizado como Uruguay”. Informe Final. Agenda Nacional de Descentralización, Uruguay Integra, OPP.
- FLCDET (2015) “Conclusiones del Foro Latinoamericano y del Caribe sobre desarrollo Económico Territorial”. Quito.
- Costamagna, P. y Pérez, R. (2013) “Enfoque Pedagógico del Desarrollo Territorial y su relación con los espacios formales y no formales de formación”. Programa ConectaDEL. Octubre 2013.
- Costamagna, P. y Spinelli, E. (2013) “Formadores - Facilitadores de procesos de Desarrollo Territorial”. Diciembre 2013.
- Costamagna, P. (2015). “Política y formación en el desarrollo territorial. Aportes al enfoque pedagógico y a la investigación acción con casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco”. Universidad de Deusto Publicaciones.
- Costamagna, P. y Larrea, M. (2015). El Enfoque Pedagógico y la Investigación Acción para el Desarrollo Territorial en Costamagna, P. y Perez Rozzi S. (Eds) *Enfoque, estrategia e información para el desarrollo territorial*. ConectaDEL.
- Ennals, R. (2014). Learning from differences. *International Journal of Action Research*, vol. 10, nº 2.
- Fung, A. “Esferas de Deliberación: Gobernar después Del Centralismo Democrático” En *Metapolítica*. 4. 14. Abril-junio 2000. Mexico.
- Gallicchio, E. (2010) El desarrollo local: ¿territorializar políticas o genera políticas territoriales?. *Reflexiones desde la práctica*. Eutopía: Revista de Desarrollo Económico Territorial, no 1, p. 11-23.

- GDLU (2010) “Descentralización y desarrollo local en Uruguay. Elementos para promover el debate político”. Grupo Desarrollo Local Uruguay. Serie Cuadernos para el Desarrollo Local, Año 1, Nº3, PNUD, Programa ART Uruguay.
- Karlsen, J. y Larrea, M. (2015). “Desarrollo territorial e investigación acción. Innovación a través del diálogo. Universidad de Deusto Publicaciones.
- Pérez, R. (2012) “Formación para el DEL. Propuesta de un enfoque Pedagógico coherente con la conceptualización DEL”. Programa ConectaDEL. Julio 2012. Disponible en: <http://www.conectadel.org/biblioteca/?did=73>
- Serrano, C. (2011) *Gobernanza para el desarrollo económico territorial en América Latina*. Santiago: Rimisp.

PUBLICACIONES

BLOGS Y SITIOS WEB

Ciudad Innova

Blog editado por Alain Jordá, experto en Desarrollo Local, en el que se comparten reflexiones, análisis y puntos de aprendizaje en torno a proyectos, casos y experiencias territoriales desde diversas latitudes del mundo.

www.ciudadinnova.blogspot.com.es

ConectaDEL

El sitio web del Programa Regional de Formación para el Desarrollo Económico Local aloja un Observatorio DEL en el que se pueden consultar materiales didácticos, estudios de caso, informes y guías de interés. A partir de 2016 la gestión de este espacio se realiza a través de la alianza entre el CEDET (UNSAM), el Instituto Praxis (UTN FRRA), la UNRA (Universidad Nacional de Rafaela) y la RED DE TE (Red de Desarrollo Territorial para América Latina y el Caribe).

www.conectadel.org

Beyond competitiveness

Un espacio para la reflexión y la interacción en torno a diversos temas relacionados con la competitividad, desde sus distintas perspectivas, haciendo especial hincapié en aquellos aspectos en los que Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad trabaja en la actualidad, como son: la energía, la estrategia empresarial, el emprendimiento, la innovación, la com-



petitividad de los territorios y los clústeres.

<http://blog.orkestra.deusto.es>

Praxis

El Instituto de Investigaciones Tecnológicas y Sociales para el Desarrollo Territorial PRAXIS tiene el objetivo de construir un espacio de análisis e investigación para favorecer la Innovación en el Desarrollo Territorial de la Región con una reflexión académica compartida con otros centros y agentes que participan del Desarrollo.

www.mdt.frra.utn.edu.ar/web/

OTRAS PUBLICACIONES

Dossieres ESF

Publicación digital trimestral del Instituto Economistas sin Fronteras (EsF), Organización no Gubernamental de Desarrollo (ONGD) fundada en 1997 por un grupo de profesores y catedráticos universitarios, activamente comprometidos y preocupados por la desigualdad y la pobreza.

www.ecosfron.org/dossieres-esf/

3er. FORO MUNDIAL DEL

Realizado en Turín (Italia) del 13 al 16 de Octubre 2015, el Tercer Foro Mundial en Desarrollo Económico Local forma parte de un largo proceso que ha consolidado una alianza global para aumentar el diálogo sobre las políticas y una visión compartida sobre el DEL, desplegando instrumentos y sinergias a operativizar como medio eficaz para lograr el desarrollo sostenible.

Esta tercera edición del Foro ha llegado en un momento muy importante: tras el lanzamiento oficial en septiembre de 2015 de la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030, que incluye un conjunto de nuevos objetivos de desarrollo sostenible (ODS) a nivel mundial.

- Declaración final – disponible sólo en inglés: <http://www.ledforumtorino2015.org/wp-content/uploads/Tercer-Foro-Mundial-de-DEL-declaracion-final-sp.pdf>

- El Desarrollo Económico Local en la Agenda Internacional, citas destacadas: www.conectadel.org/rotador/el-del-en-la-agenda-internacional-declaraciones-destacadas

Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2015

Ofrece un conjunto de estadísticas básicas que caracterizan la situación económica, sociodemográfica y ambiental de la región referidas al último año. Esta información forma parte del conjunto de estadísticas disponibles en CEPALSTAT, el portal de bases de datos y publicaciones estadísticas de CEPAL :

- www.estadisticas.cepal.org/cepalstat
- www.cepal.org/es/publicaciones/tipo/anuario-estadistico-de-america-latina-y-el-caribe-statistical-yearbook-latin

Desarrollo Territorio



RedDete
Red de Desarrollo Territorial de
América Latina y El Caribe