

| 283 | APROXIMACIONES AL ROL DE LA TECNOCRACIA DE
PLANIFICADORES TERRITORIALES DE LA IIRSA EN LA
(RE)PRODUCCIÓN DEL MODELO EXTRACTIVO-EXPORTADOR
LATINOAMERICANO

Damian Andres Lobos, Klaus Frey

Resumen

En este trabajo partimos de la idea preliminar de que los planificadores territoriales enfilados tras la visión del regionalismo abierto cepalino vienen cumpliendo un rol clave en la actual estrategia de inserción de América Latina en el capitalismo global sujeta a los imperativos mundiales del capital trans-nacionalizado. Para ello es que enfocamos nuestra atención en los instrumentos metodológicos de la Planificación Territorial Indicativa (PTI) de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA), entendiendo a esta última como institución reproductiva del regionalismo abierto de la CEPAL desde su propuesta general de *integración física regional*. Se exponen cuatro secciones donde se desarrolla la emergencia del regionalismo abierto cepalino como estrategia espacial del estado y la relevancia de la IIRSA en torno a la reproducción del mismo, para luego analizar el rol que cumplen en la misma los planificadores territoriales desde la creación de consenso por medio de la PTI hasta la creación de territorialidades particulares.

Palabras llave: planificación territorial - integración latinoamericana - territorialidad - tecnocracia

Aproximaciones al rol de la tecnocracia de planificadores territoriales de la IIRSA en la (re)producción del modelo extractivo-exportador latinoamericano

En este trabajo partimos de la idea preliminar de que los planificadores territoriales enfilados tras la visión del regionalismo abierto cepalino vienen cumpliendo un rol clave en la actual estrategia de inserción de América Latina en el capitalismo global sujeta a los imperativos mundiales del capital trans-nacionalizado; que este rol consiste en la búsqueda de una posición mediatizadora entre los agentes del capital global (empresas trans-nacionales y fondos financieros), los capitales nacionales, los gobiernos nacionales y los sectores populares; mientras sus intereses (en cuanto facción) están signados por la preservación y profundización del modelo extractivo-exportador. Bajo estos imperativos los planificadores territoriales hacen uso de procedimientos tecnocráticos particulares que tienen por finalidad la selección, retención y consolidación de determinados discursos, prácticas e identidades. Para ello es que proponemos entender a este grupo desde el

concepto de *tecnocracia*, en el sentido de actualización del imperativo de la racionalidad técnica de los economistas neoliberales, pero desde una matriz renovada de carácter multidisciplinar, adoptando las nociones de sustentabilidad y desarrollo local, y fundamentado su accionar en los principios de la democratización y descentralización (localización) de los procesos decisorios.

No es nuestra intención en este artículo abordar de lleno estas cuestiones, sino proponer algunas líneas de discusión que rocen algunos aspectos que consideramos relevantes en torno a las mismas. Para ello es que enfocamos nuestra atención en los instrumentos metodológicos de la Planificación Territorial Indicativa (PTI) de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA), entendiendo a esta última como institución reproductiva del regionalismo abierto de la CEPAL desde su propuesta general de *integración física regional*.

Con este panorama es que presentamos las cuatro siguientes secciones; comenzamos (apartado 1) con una exposición del contexto de emergencia del IIRSA y del regionalismo abierto cepalino desde la perspectiva de las estrategias espaciales del estado latinoamericano en un contexto de revalorización del capital; luego (apartado 2) hacemos foco en el papel de la tecnocracia de planificadores territoriales de la IIRSA y, particularmente, en la producción de los instrumentos de Planificación Territorial Indicativa (PTI), para después (apartado 3) trazar una delimitación de la territorialidad propia de la IIRSA. Se concluye con un resumen y una propuesta de debate en torno al rol de los planificadores territoriales de la IIRSA en la selección y sostenimiento del modelo extractivo-exportador en Sudamérica en la actualidad

Regionalismo abierto como estrategia estatal

En esta sección partimos de la noción de selectividad espacial de la circulación del capital, centrándonos en el rol estratégico de los estados para influenciar en la misma. Luego plantearemos dos momentos de reconfiguración de las estrategias espaciales de los estados latinoamericanos; el *enfoque liberalizador* del Consenso de Washington y el regionalismo abierto de la CEPAL. Por último plantearemos la emergencia y relevancia del IIRSA como agente reproductor de la estrategia del regionalismo abierto cepalino.

I

Desde un abordaje estratégico-relacional (Jessop 2008) la forma diferencial en la que toma cuerpo el capital en cada territorio produce selectividades también diferenciales hacia la aplicación de estrategias espaciales por parte de los actores socio-económicos implicados. Por un lado, los ajustes espaciales del capital global¹ implican una compleja vinculación entre espacialidades capitalistas diferentes dentro del micro-nivel de las economías particulares. Por otro lado, en estos procesos de reconfiguración espacial del capital global juegan un rol clave las estrategias de acumulación que los diferentes estados locales aplican. Brenner (2003) define por estrategia espacial del estado a la puesta en acto por parte de éste de su capacidad de influencia sobre la geografía de la acumulación y de la regulación en torno a su propia territorialidad, modelando “las geografías del desarrollo industrial, de la inversión en infraestructura y de las conflictividades políticas, en procura de ajustes espaciales o coherencia estructural” (p. 204).

En este sentido los procesos de dislocación espacial (y/o temporal) del capital global impactan en el espacio no sólo dependiendo de la posición de los diferentes territorios en el esquema global de circulación del mismo, sino que su impacto diferencial también depende de la aplicación de estrategias estatales concretas de modificación, modelación y transformación de sus atributos espaciales, teniendo por finalidad la absorción y/o expulsión del mismo.

II

En los años posteriores a la segunda guerra mundial, en las economías capitalistas centrales, el desarrollo de las tecnologías de la producción y la explotación excesiva de la fuerza de trabajo provocaron una estrepitosa caída de la tasa de ganancia en la producción de mercancías industriales de consumo masivo (Benko, 2002). La respuesta a la crisis de acumulación fordista en los países capitalistas centrales implicó una flexibilización y deslocalización del capital acumulado hacia afuera de sus economías. Esto redundó (como *contrapartida*) en la masiva inyección de capitales, en forma de inversión extranjera directa

¹ Harvey (2005) caracteriza a un ajuste espacio-temporal como el proceso de dislocación de los excedentes de trabajo y capital de una economía, buscando influir sobre sus efectos críticos.

(IED) o de fondos de inversión, en torno a un novedoso sistema financiero internacionalizado.

En el caso latinoamericano el arribo de esta masa de capital financiero internacional se vio mediatizado, en las décadas del 80 y del 90, por la aplicación de una serie de reformas de liberalización y apertura económica, conocidas como el Consenso de Washington. El mismo tuvo como principal estrategia de reproducción la generalización de prácticas políticas tecnocráticas de tinte neoliberal, principalmente sostenidas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (Silva 1997), y tuvo como premisas centrales la liberalización de la circulación del capital entre los espacios nacionales y la puesta en primacía del inversor capitalista por sobre el intervencionismo estatal. Como estrategia estatal el *enfoque liberalizador* asumía la noción de ventajas comparativas naturales; ante la eliminación de toda traba y distorsión por parte del estado, el inversor privado seleccionaría la localización de su capital según *atributos naturales de los territorios*. En este sentido la escala de acumulación no tiene fronteras y la economía política de los estados asume por única finalidad la generación de un ambiente atractivo para la inversión privada (De Mattos 2004).

La resultante, durante los años 80 y 90, de la aplicación en América Latina de este *enfoque liberalizador* fue la internacionalización de su capacidad productiva instalada, una limitada inversión directa en industria y la toma compulsiva de deuda por parte de los agentes privados nacionales y del estado, generaron crisis de solvencia en las economías y consecuentes presiones inflacionarias.

Hacia fines de la década del 90 se empieza a observar una nueva matriz en la circulación internacional del capital donde adquiere una importante (re)valorización (financiera) los productos primarios y/o materias primas². Los nuevos flujos norte-sur adoptan la forma de *nuevos mercados internacionales*, en el sentido de diversificación de la inversión directa y nuevas selectividades en la financiación. En América Latina estos *nuevos mercados* han tomado cuerpo en las actividades extractivas (metales, bio-combustibles,

² Proveniente de las interrelaciones entre la apertura de China hacia el consumo internacional, las políticas de preservación de reservas de petróleo y metalíferas en las economías capitalistas centrales (sumadas a las incursiones militares para asegurar el control de reservas ajenas) y el avance en los desarrollos de las agrotecnologías (principalmente en energía y combustibles).

oleaginosas) y en la producción de materia prima para la exportación. De este modo el subcontinente se convierte en un partícipe clave del nuevo régimen de circulación global del capital, en torno a lo que Svampa (2008) caracteriza como “la generalización de un modelo extractivo-exportador (...) basado en la extracción de recursos naturales no renovables, la extensión del monocultivo, la contaminación y la pérdida de biodiversidad.”

En paralelo, un nuevo reflujo de movilizaciones populares, sumadas a los limitados beneficios que el *enfoque liberalizador* les trajo a los capitalistas nacionales latinoamericanos (endeudados e incapacitados para competir con el capital extranjero), supusieron un inicial cuestionamiento al mismo y un paulatino abandono de la estrategia del Consenso de Washington por parte de los estados latinoamericanos. Con ello el BM y el FMI fueron perdiendo centralidad relativa en los ámbitos decisorios estatales³, donde comenzó a emerger nuevamente el nombre de la CEPAL, *think tank* que asumió una intermediación discursiva entre el neoliberalismo y los sectores populares movilizados, al tiempo que supo proveer de un nuevo horizonte normativo a las estrategias de inserción de los estados nacionales.

Desarrollado a comienzos de los 90, el *regionalismo abierto cepalino* implica una estrategia espacial estatal caracterizada por la continuidad de los imperativos del consenso del Washington en torno a la aceptación de las premisas neoliberales de crecimiento endógeno, pero en torno a una readaptación estratégica del mismo al proponer a la *región latinoamericana* como una escala en sí misma. Gudynas (2005) destaca que el regionalismo abierto difiere de la simple apertura del comercio y la promoción no discriminada de las exportaciones, en cuanto asume la relevancia de los acuerdos de integración previamente concertados, la cercanía geográfica de los estados participantes y la afinidad cultural de los mismos. Las ventajas comparativas son regionales, lo que implica una estrategia espacial de los estados nacionales para captar inversiones por medio de la extensión relativa de sus mercados de consumo y la conectividad de su diversidad económico-productiva.

III

³ Frey (2008) destaca como las re-conceptualizaciones históricas de *desarrollo* y su uso selectivo, a partir de los años 90, de los conceptos de *local development* y *good governance* son utilizados por el Banco Mundial como estrategias discursivas de re-legitimación internacional.

Las restricciones al financiamiento internacional de los estados latinoamericanos (tras las crisis de las deudas nacionales) fueron el principal factor que los hizo alejarse de los preceptos de la perspectiva liberalizadora. Pero no fue hasta la generalización del sistema de cumbres presidenciales (y el subsiguiente desarrollo de los bloques regionales) y, particularmente, la emergencia del IIRSA, que el regionalismo abierto cepalino tomó relevancia como estrategia estatal alternativa.

En los años 90 hubo muchos tratados de integración relevantes, casi siempre impulsados por la CEPAL o algún otro organismo sub-regional⁴, pero los mismos no lograron hacer del regionalismo abierto una estrategia generalizada y con fuerza entre todos estados.

Será en la cumbre de presidentes de Sudamérica de Brasilia del 2000 donde se sienten las bases para la hegemonización del regionalismo abierto entre los estados nacionales sudamericanos. En esta reunión se asume como uno de los temas prioritarios para una agenda conjunta la integración física entre los países. En el Comunicado de Brasilia se explicita que *“integración y desarrollo de la infraestructura física son dos líneas de acción que se complementan”* (punto 37). Para ello se propone la profundización del trabajo que el ámbito de obras de interés bilateral y subregional, al tiempo que se considera que *“la financiación de los proyectos de infraestructura de integración deberá ser compartida por los gobiernos, por el sector privado y por las instituciones financieras multilaterales”* (punto 38). Con basamento en estos preceptos, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) tomará forma concreta en la reunión de ministros de Transporte, Energía y Telecomunicaciones de Montevideo a fines del mismo año.

Tecnocracia de planificadores territoriales del IIRSA y metodologías de planificación como constructoras de consenso

En esta sección identificamos la posición que ocupan y la práctica que ejercen los tecnócratas planificadores territoriales del IIRSA, como agentes de materialización del regionalismo abierto cepalino entendido como estrategia espacial del estado en el actual

⁴ Tal vez el más relevante sea el tratado de Asunción de 1991 que crea el MERCOSUR, mayor ejemplo sub-regional y arquetipo del proyecto de regionalismo abierto.

contexto de valorización financiera de los bienes primarios en la sub-región. Partimos de una lectura primaria de las relaciones conflictivas de intereses hacia adentro del proyecto IIRSA y de las necesidades de articulación que emanan de las mismas. Luego exponemos a la tecnocracia de planificadores territoriales del IIRSA en cuando continuación y ruptura con la tecnocracia de economistas neoliberales de los años 90. Por último presentamos los principales instrumentos metodológicos de la Planificación Territorial Indicativa.

I

Proponemos conceptualizar a los planificadores territoriales del IIRSA como detentores de poder tecnocrático⁵ por dos razones; (1) primeramente porque su funcionalidad global representa una continuidad diferencial del rol asumido por la tecnocracia de economistas neoliberales, y (2) porque la práctica de efectivización de su rol está en torno a la reproducción de un saber técnico (know how) especializado, generalizable, explícito y sistematizado.

Siguiendo a Silva (2010) la tecnocrática es una ideología política que consiste en la ponderación de la preservación del orden social y de la administración científica de los asuntos de Estado, por sobre los derechos individuales. La misma asume un conjunto de principios como verdaderos y universales, por cuanto el *buen gobierno* o *gobierno correcto* requiere de la aplicación de políticas coherentes a éstos; la aplicación y producción de normatividad debieran provenir de un derivacionismo de esos preceptos científicos hacia ámbitos de aplicabilidad gubernamental. La consecuencia es una presunta cientifización de la política y de la acción pública.

En otro trabajo Silva (1997) destaca el vínculo entre el aislamiento burocrático de los economistas neoliberales y la aplicación de los preceptos del enfoque liberalizador en las nuevas democracias latinoamericanas, diciendo que para *“facilitar la aplicación de los programas de ajuste estructural, numerosos gobiernos democráticos han tratado conscientemente de aislar a los equipos económicos de las presiones directas provenientes de la sociedad. Como*

⁵ Videla, Gasparotto y Nardi (2010) asocian al BM y al BID con la metáfora de *arquitectos* de las geografías sociopolíticas requeridas por los imperativos del capital, debido a que en estas instituciones se da la combinación de los atributos de actores constructores y detentores de saberes técnicos (pág. 4).

consecuencia de esto, en varios países los tecnócratas han obtenido en la actualidad un alto grado de «autonomía relativa» frente a empresarios, sindicatos y partidos políticos, ampliando con esto aún más su espacio de maniobra en la toma de decisiones” (p. 71).

Como consecuencia de la pérdida de legitimidad que el enfoque liberalizador tuvo tras la crisis de la deuda de los países de la región, devino una fuerte crítica a la tecnocracia de economistas neoliberales y a su aislamiento burocrático. Asumido al regionalismo abierto cepalino como esa continuidad estratégico-diferencial del neoliberalismo, la nueva modalidad que se ha venido adoptando es la de la intervención gubernamental basada en el principio del consenso, dejando de lado la idea del aislamiento burocrático como cientificación de la política. La política del consenso impone nuevos imperativos a la administración pública.

En el caso particular del IIRSA, la planificación territorial de sus proyectos de infraestructura debiera emanar de una lectura consensuada de las finalidades de los distintos territorios y comunidades locales receptoras, lo que implicaría asumir un empoderamiento de las racionalidades locales como productoras de legitimidad. Para ello los planificadores territoriales participantes de la iniciativa IIRSA han desarrollado y sistematizado un cierto know-how - saber hacer - sobre la forma correcta y/o preferible de llevar a cabo los procesos de planificación y toma de decisiones sobre las obras de infraestructura. La Planificación Territorial Indicativa (PTI) es la resultante de este objetivo.

II

La Planificación Territorial Indicativa (PTI), denominación que desde el IIRSA se le otorga al *conjunto de metodología de elaboración, caracterización, comparación, selección y aplicación de sus proyectos (IIRSA 10 AÑOS DESPUES)*, busca ser una suerte de explicitación y sistematización de las prácticas de planificación llevadas adelante por el Comité de Coordinación Técnica (CCT) del IIRSA⁶. Durante la primera década de su existencia el contenido de la PTI irá cambiado mucho, pero ya en el año 2009 se presentarán versiones

⁶ El mismo se define como la instancia de apoyo técnico y financiero del proyecto IIRSA, y se encuentra integrada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la CAF - Banco de Desarrollo de América Latina y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA).

finales de algunos de sus compendios metodológicos. Vamos a destacar los tres que consideramos más relevantes;

– **Visiones de negocios** no se encuentran definidas con precisión en ningún documento, pero serían algo así como un estudio de potencialidades económicas de cada EDID. Las distintas visiones de negocios fueron financiadas y presentadas por las instituciones del CCT, quienes encargaron los estudios a consultores de gran reconocimiento en el ámbito privado. Las mismas fueron primeramente presentadas en los años 2002-2004 y luego fueron revisadas y reformuladas en 2007-2008. Estos informes se basan principalmente en información secundaria y suelen ser versiones extendidas de estudios privados sobre costos de inversión y servicios logísticos realizados previamente.

– **Análisis del Potencial de Integración Productiva y Desarrollo de Servicios Logísticos de Valor Agregado (IprLg)**: herramienta metodológica para evaluar el potencial de integración productiva y de desarrollo de servicios logísticos de valor agregado en el área de influencia de grupos de proyectos. La versión definitiva del año 2009 fue preparada por el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID/INTAL) y desarrollado por dos consultores privados. Esta metodología fue aplicada en el grupo 3 del Eje de Capricornio (2009), en el grupo 5 del Eje Interoceánico Central (2009) y en el grupo 5 del Eje Andino (2010).

– **Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico (EASE)**: herramienta de evaluación ambiental que permite identificar, caracterizar y evaluar las consecuencias ambientales y sociales, los riesgos y oportunidades de desarrollo sostenible asociadas al territorio, orientando así el proceso de toma de decisiones en el marco de la planificación de los grupos de proyectos. La versión definitiva del 2009 estuvo a cargo de la DMA- CAF. Esta metodología hasta el momento sólo ha sido aplicada en la evaluación del circuito turístico binacional (grupo 2) del Eje del Sur (2010).

La territorialidad del IIRSA

En esta sección proponemos algunas líneas de caracterización de la territorialidad propia del IIRSA a partir de los instrumentos de la PTI. Luego de proponer la necesidad del desarrollo de un concepto de territorialidad propio de la IIRSA exponemos tres delimitaciones de territorialidades diferentes dentro de la misma (el territorio

latinoamericano, los Ejes de Integración y Desarrollo y las áreas de influencia de los Grupos de Trabajo). Concluimos con la identificación de algunos rasgos constitutivos de la definición de territorialidad de la IIRSA y sus implicaciones económicas.

I

Si el *enfoque liberalizador* tuvo por finalidad la eliminación de *todas las barreras* a la circulación del capital, el regionalismo abierto de la CEPAL propone una relectura del espacio, en la cual se pondere la integralidad de la América Latina en cuanto espacio de articulación económica.

Desde la perspectiva de los capitales internacionales la IIRSA implica una relectura estratégica de los estados nacionales hacia una escalaridad regional sudamericana y un plan de inversiones en obras de conectividad que sirve a los fines de ajuste espacio-temporal. Desde la perspectiva de los estados de Sudamérica la creación de la IIRSA es la posibilidad de abrir nuevos canales de financiamiento para sus economías⁷, cerrados por los acreedores internacionales y las instituciones del enfoque liberalizador. En este sentido es que adquiere fuerza la iniciativa y logra concentrar en su seno una doble agenda: la de los principales proyectos de los estados nacionales y las de los proyectos de conectividad regional, ambas articuladas bajo los imperativos del capital internacional. Estas agendas están primariamente delimitadas por los requerimientos concretos de la valorización financiera de los territorios que el modelo extractivo-exportador ha venido imponiendo en las últimas dos décadas. Ambas agendas implican una nueva lectura del territorio⁸; en sí el IIRSA implica una lectura concreta de los territorios, de sus potencialidades diferenciales y de sus dinámicas concretas.

⁷ En el informe “Financiación de proyectos trans-naciones de infraestructura en América del Sur (iniciativa IIRSA)”, realizado por el BID, se propone la utilización de la herramienta financiera *unbundled* como estrategia del IIRSA para acceder al financiamiento internacional para proyectos bi o tri-nacionales. Por otra parte en el informe “Financiamiento privado de Infraestructura Estudio de alternativas y experiencias de proyectos de participación público-privada para América del Sur” realizado por la CAF se proponen como modelos a seguir diversas experiencias europeas de Participación Público-Privada (PPP) para proyectos de carácter nacional.

⁸ Mancano Fernández (2008) plantea que la enorme diversidad de comprensiones y prácticas contenidas en un mismo territorio es la exterioriza de posiciones de clase e intereses materiales concretos, activados en un espacio de disputa material e inmaterial. Toda delimitación territorial (sea de la escala y dimensión que fuere) lleva en su seno la intencionalidad que los distintos agentes productores del espacio buscan imprimirle a un territorio concreto.

II

La lectura más acabada del **territorio latinoamericano** de la IIRSA se encuentra en este extracto de un informe del CCT⁹. Según éste, la territorialidad latinoamericana del IIRSA no responde a la morfología natural del territorio, sino que la misma es vista como una serie de *barreras*¹⁰ que generan *aislamientos productivos*. En aras de una visión regional de la integración física favorable a *una mejor inserción en los mercados extrarregionales* esta morfología debe ser modificada (propuesta estratégica de reducción de costos y aumento de conectividad). La finalidad última sería llegar a la movilidad de personas, bienes, capital y conocimiento en un *espacio de fronteras cada vez más permeables*.

Ya desde la Planificación Territorial Indicativa los planificadores territoriales de la IIRSA desarrollan (tras un proceso largo y burocrático que da inicio en la V Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva en 2003) una sub-división de territorios diferenciados hacia dentro de ese territorio latinoamericano, a los cuáles dan el nombre de **Ejes de Integración y Desarrollo** (en adelante EID). Esta delimitación territorial es definido como “*una franja multinacional de territorio que incluye una cierta dotación de recursos naturales, asentamientos humanos, áreas productivas y de servicios logísticos*” (IIRSA 10 AÑOS: 2010).

En el Plan de Acciones de Montevideo del 2000 se explicitan seis criterios que debieran ser considerados a la hora de delimitar los EID, a saber; (1) cobertura geográfica de países y regiones, (2) flujos existentes y (3) potenciales, (4) volumen de inversiones recientes, en ejecución y proyectadas en el corto plazo, (5) interés y grado de participación del sector privado y, finalmente, (6) el grado de sustentabilidad ambiental y social de los proyectos. Estos diversos criterios provocaron que la delimitación de los EID haya variado mucho con el correr de los años y serán las versiones definitivas de las visiones de negocios el principal instrumento de referencia para la identificación de los EID. Es en la segunda mitad de la

⁹ IIRSA 10 ANOS DESPUES: sus logros y desafíos (pág. 33)

¹⁰ Para una lectura crítica del uso de la metáfora de las barreras (normativas y físicas) por parte del IIRSA recomendamos Zibechi (2006)

década cuando se encuentra consolidada la interpretación de la existencia de 9 (nueve) EID que abarcan diferencialmente la gran mayoría de la geografía del sub-continente. La delimitación respondió a patrones diversos particulares de cada Visión de Negocios, poniendo el foco en algunos casos en torno a cierto recurso compartido (“de la hidrovía paraguay-paraná”), en otros hacia *la existencia de alguna barrera natural* (“del amazonas”, “interoceánico central”, “Perú-Brasil-Bolivia” y “andino”) y en otros la existencia de corredores económicos ya en funcionamiento (“MERCOSUR-Chile”, “de capricornio”, “del sur”).

Por último, identificamos las **áreas de influencia de los grupos de proyectos**, las cuáles se crean en base a la metodología del análisis de potencial de IprLg, y hacen las veces de subdivisiones territoriales operativas de los EID. Esta guía metodológica estipula que para la delimitación física de las áreas de influencia se debe dar previa cuenta de la *contribución de la misma a la integración económica* o de la *generación de servicios logísticos de valor agregado* (p. 7). Luego se “recomiendo abordar la definición del área de influencia en base al enfoque clásico de las redes o sistemas de ciudades, lo cual permite identificar polos productivos y de consumo de mayor peso funcional, a partir de los que se va tejiendo una red de flujos de carga y de personas que configuran un espacio territorial interrelacionado; el conjunto que resulta de este conjunto de interacciones es el área de influencia” (p. 10). Con posterioridad, siguiendo la misma guía, el planificador debe realizar un análisis del tejido productivo y sus cadenas integrantes, con base en información secundaria recabada y desde entrevistas realizadas a “las cámaras de productores y a fuentes del sector público” (p. 11). Con esta información se examinan (fase 1.3) el cúmulo de flujos sistémicos (no ocasionales) de bienes intermedios y bienes de capital que circulan entre dos países, en el sentido de exportaciones (y sus destinos) e importaciones (y sus orígenes) propias del área de influencia del GP previamente limitada. Esta lectura no incluye la totalidad de los flujos sistémicos, sino que se debe “trabajar con productos cuyos flujos tienen mayor importancia en términos de valor” (p. 12).

III

De esta sucinta exposición de los distintos territorios y sub-territorios del IIRSA, destacamos tres características distintivas que hacen a una definición de la territorialidad

propia de la IIRSA;

1. El territorio IIRSA pondera la racionalidad instrumental económica por sobre cualquier otra perspectiva de desarrollo. En ningún momento se hace mención a factores de orden religioso, cultural, político y/o de interés colectivo en ninguna de las tres territorialidades descritas. Por otra parte, la consideración de patrones de sustentabilidad social o ambiental, por medio de la EASE, se realiza sobre los proyectos mismos, los cuáles conforman una instancia de planificación posterior.

2. El territorio IIRSA se basa en la naturalización y generalización del actual esquema de flujos extractivos. En los tres casos se asume una naturalización de los flujos extractivos actuales (usados para la delimitación de las áreas de influencia) y potenciales (usados para la delimitación de los EID), según el actual macro contexto de valorización financiera de las actividades extractivas en la región.¹¹

3. El territorio IIRSA coloca al sector privado como único agente considerado y con voz. Considerado porque sus intereses deben ser tomados en consideración en la delimitación de los EID; y con voz porque es - junto con el sector público - uno de los actores que la guía metodológica de análisis IprLg propone consultar para definir las áreas de influencia de los grupos de proyectos.

Estos aspectos destacados nos hacen considerar que la conceptualización de territorio de la que se nutren los planificadores territoriales del IIRSA toma como base de sustento al **paradigma de la Nueva Geografía Económica (NGE)**. La NGE se centra en la idea de que existen tendencias hacia la (re)localización del capital en el espacio y que esas tendencias responden a los rendimientos crecientes de los distintos territorios, generándose economías de aglomeración que concentran capital y lo distribuyen diferencialmente en torno a la expansión de la región/ciudad. Los rendimientos crecientes, siguiendo las argumentaciones de la NGE, pueden provenir de condiciones naturales (acceso a recursos naturales, distancias físicas entre locaciones, factores climáticos) o artificiales (*path*

¹¹ Con este argumento se deduce que la estabilidad de largo plazo de los EID depende casi íntegramente del sostenimiento del actual ritmo de producción y extracción, algo poco probable a mediano plazo debido a la degradación del suelo, al stock de minerales y petróleo y a lo inestable que se ha mostrado el mercado financiero internacional en los últimos 3 años.

dependency).

Consideraciones finales y líneas de debate

Para Zevaco y Kretchmer (2011) el objetivo principal de la IIRSA es la producción de un espacio específico, por medio de la reestructuración de las relaciones sociales-espaciales y su legitimación mediante un mito de desarrollo. Las autoras dirán que la territorialidad del IIRSA define a los territorios “en base a criterios netamente económicos (materia prima, actividades productivas) y lo(s) reduce a un instrumento de planificación estratégica para realizar intervenciones sobre espacios y poblaciones” (p. 179). La finalidad última, dirán Rodríguez y Albarenque (2006), es una integración espacial “orientada a la profundización de los procesos económicos de extracción acelerada de los recursos naturales de Sudamérica” (p. 22).

Podemos decir, entonces, que desde la perspectiva de la IIRSA la maximización en el (a)provecho de los *mercados globales* requiere de la aplicación de intervenciones que fortalezcan e incentiven los flujos productivos y extractivos actualmente existentes, y que su modalidad particular de intervención es desde las obras en infraestructura de conectividad. Esto es una conclusión lógica de todo proceso de valorización financiera, por cuanto el valor financiero de una actividad aumenta o disminuye según las formas que adquiera la producción de su espacio de referencia¹². La producción del espacio, en este sentido, es interpretada como un segundo proceso de valorización del capital.

Es a esta segunda valorización hacia la que se hallan enfocados los objetivos de la IIRSA, y es también esta segunda valorización en torno a la cuál cobra relevancia la *tecnocracia de planificadores regionales*. La misma se funda en las ideas del regionalismo abierto cepalino, se encuentra principalmente integrada por técnicos miembros de la CCT y algunos consultores privados, y ha asumido el rol de articuladora entre estos objetivos estratégicos de los estados y su aplicabilidad.

¹² Un ejemplo claro de esto se observa en torno al cluster sojero de la triple frontera, por cuanto la valorización de las tierras no-introducidas al complejo del agro-negocio en el chaco paraguayo aumenta como consecuencia de (1) la creciente demanda internacional, (2) del ritmo de avance, en territorios aledaños, de la frontera de la agro-negocio y (3) de la medida en que se desarrollan canales de conectividad que hagan disminuir los costos de transporte de las mercancías extraíbles.

Nos es posible afirmar que la tendencia al aislamiento burocrática, que de un lado, favoreció la emergencia de una dimensión latinoamericana del desarrollo como alternativa al enfoque liberalizador y desregulador de los años 80, ha conllevado, de otro, un distanciamiento de los planificadores de las realidades y disputas sociales existentes, restringiendo la influencia sobre éstos a los sectores económicos dominantes (cuyos intereses se encuentran principalmente representados por los consultores privados encargados con la elaboración de las visiones de negocios y los IprLg). La resultante es una concepción de desarrollo que refuerza a los sectores extractivo-exportadores en detrimento de concepciones alternativas, aislando y buscando eliminar a amplios sectores sociales en resistencia.

Para estas finalidades los planificadores despliegan todo un abanico de actividades, las cuales abarcan desde la diagramación de los proyectos y su articulación en torno a los *principios* amplios del regionalismo abierto y las legislaciones nacionales, hasta el proceso de marginación y eliminación de racionalidades, estrategias e identidades diferenciales presentes en los territorios de intervención. Proponemos aquí diferenciar estas actividades, por un lado, en la *construcción de territorialidad* (como las prácticas de definición, caracterización y delimitación de los territorios) y, por otro, en la *construcción de consenso* (como las prácticas de selección y retención diferencial de discursos, identidades y prácticas). En ambos casos se percibe una fuerte concentración del poder de toma de decisión en la tecnocracia de los planificadores territoriales, permeables y susceptibles a los intereses e influencias de los sectores económicos imperantes, siendo tales procesos intermediados por los estados nacionales.

En este sentido podemos afirmar que los planificadores territoriales de la IIRSA han venido llevado a cabo prácticas de selección, retención y recusión de discursividades y racionalidades particulares (Jessop, 2007) en sus actividades de planificación, procurando *apoderarse de la idea de un supuesto consenso* por medio de sus herramientas científico-técnicas (PTI), haciendo uso de las mismas como dispositivos de *despolitización y naturalización de los imperativos económicos* (Ciuffolini et al., 2011).

Esta concentración de poder decisorio en los planificadores territoriales de la IIRSA engendra un complejo problema de legitimidad política en los estados nacionales,

resultando en un vacío democrático en la medida que decisiones políticas de gran envergadura son transferidas para instancias técnicas supranacionales, sin correspondientes mecanismos efectivos de control y participación civil nacional. Los planos y proyectos carecen no sólo de participación política efectiva en su elaboración, sino también de oportunidades de discusiones públicas en los diferentes países. Se observa una reproducción de un padrón muy común a la burocracia latinoamericana en que éste asume el papel de mediadora de conflictos sociales, pero con *accountability* extremadamente limitada” (Nef 2010, p. 520).

Los estados nacionales terminan asumiendo un rol puramente pasivo en la toma de decisiones, pero profundamente activo en la implementación de las políticas. La gravedad de esta carencia se viene revelando en el carácter represivo que han venido adoptando los estados en los conflictos locales provenientes de la implementación de los proyectos de la IIRSA, como son los caso del conflicto Cachuel-Esperanza en Brasil, las sistemáticas persecuciones, asesinatos y expulsiones de campesinos en torno al Chaco Paraguayo, las muertes y persecuciones de mineros en el Cajamarca peruano, las puebladas de resistencia contra las mineras en la cordillera argentina, entre muchos etcéteras.

Bibliografía

Abrucio, Fernando Luiz; Pedroti, Paula y Pó, Vinicius Marcos 2010. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. En Maria Rita Loureiro, Fernando Luiz Abrucio, Regina Silvia Pacheco (eds.) *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*, Rio de Janeiro, FGV.

Brenner, Neil 2003. ‘Glocalization’ as a state spatial strategy: urban entrepreneurialism and the new politics of uneven development in Western Europe”. En Jamie Peck y Henry Yeung (eds.) *Remaking the Global Economy: Economic-Geographical Perspectives*, Londres, Sage.

Ciuffolini, María Alejandra y De la Vega, Candela 2011. Conflictos ambientales en América Latina: un desafío teórico y práctico [en línea], presentado en XXVIII CONGRESSO INTERNACIONAL DA ALAS, 6 a 11 de setembro de 2011, UFPE, Recife-PE. Disponible en: <https://docs.google.com/file/d/0BxVV5L5KpGhgZTRkZGNkMTgtNDA1NC00Mzk1LWJkOTAtODIwMzJjNjdkMGJh/edit?pli=1> [Accesado 6 de Noviembre del 2012]

De Mattos, Carlos Antonio 2004. De la planificación a la governance: implicancias para la gestión territorial y urbana. *REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO*, vol° 107,

pág. 9-23.

Frey, Klaus 2008. Development, good governance and local democracy. *Brazilian Political Science Review*, N° 2 (2), pág. 39-73.

Gudynas Eduardo 2005, El 'regionalismo abierto' de la CEPAL: insuficiente y confuso [En línea]. Silver City, NM: International Relations Center, 28 de septiembre de 2005. Disponible en:

<http://www.integracionsur.com/americalatina/GudynasRegionalismoAbiertoIrc.pdf> [Accesado 6 de Noviembre del 2012]

Harvey, David 2005. El "nuevo" imperialismo: acumulación por deposición. En Leo Panitch y Colin Layes (edt.) *Socialist Register 2004 El Nuevo Desafío Imperial*, Buenos Aires, CLACSO.

Jessop, Bob 2008, The development of the strategical-relational approach. En Bob Jessop, *State Power: an strategical-relational approach*, Cambridge, Polity.

Jessop, Bob 2007. Análisis semiótico crítico y economía político-cultural. En Bob Jessop, *Capitalismo(s): Discurso y materialidad en las formaciones sociales capitalistas contemporáneas*, Córdoba, EDUCC.

Mancano Fernandez, Bernardo 2008. Sobre a tipologia de territórios [En línea]. Disponible en:

http://www.landaction.org/IMG/pdf/BERNARDO_TIPOLOGIA_DE_TERRITORIOS.pdf [Accesado 6 de Noviembre del 2012]

Nef, Jorge 2010. Administração pública e reforma do setor público na América Latina. En Maria Rita Laureiro, Fernando Luiz Abrucio, Regina Silvia Pacheco (eds.) *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*, Rio de Janeiro, FGV.

Rodriguez, Mara y Alvarenque, Iván 2006. Las espacialidades abiertas de América Latina. Otro análisis crítico al ordenamiento territorial de la iniciativa IIRSA [En línea]. Disponible en: <http://www.lafogatadigital.com.ar/planeta/lasespa.pdf> [Accesado 6 de Noviembre del 2012]

Silva, Patricio 1997. Ascenso tecnocrático y democracia en América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, vol° 152, pág. 68-77

Silva, Patricio 2010. Tecnocracia y gobernabilidad democrática en América Latina [En línea].

Disponible

en:

http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/Stella%20Gobernabilidad/Tecnocracia-P_Silva.pdf [Accesado 6 de Noviembre del 2012]

Videla, Gabriel; Gasparotto, Mariana y Nardi, María Andrea 2010. ¿Arquitectos del mundo? Acerca de la centralidad del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en la planificación territorial desde 1990 [En línea]. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. vol° 14, nº 331 (15). Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-15.htm> [Accesado 6 de Noviembre del 2012]

Zevaco, Sarah y Kretchmer, Regina 2011. Neoliberalismo y políticas de infraestructura. En Luis Rojas Villagra (Comp.) *La economía paraguaya bajo el orden neoliberal*, Asunción: BASEIS

Zibechi, Raúl 2006. IIRSA: la integración a la medida de los mercados. Disponible en <http://www.ircamericas.org/esp/3314> [Accesado 6 de Noviembre del 2012]

DOCUMENTOS OFICIALES IIRSA REVISADOS (Disponibles en www.iirsa.org):

- *Comunicado de Brasilia*
- *Plan de Montevideo*
- *IIRSA 10 AÑOS DESPUES: Sus logros y desafíos*
- *Guía metodológica del Análisis del Potencial de Integración Productiva y Desarrollo de Servicios Logísticos de Valor Agregado (IprLg)*
- *Informe final IprLg del Grupo 3 del Eje de Capricornio*
- *Visión de Negocios del Eje de Capricornio*
- *Guía metodológica revisada de la Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico (EASE)*