

Informe *Integrar*

Instituto de Integración Latinoamericana
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Nacional de La Plata
IIL-FCJS-UNLP
Calle 10 N° 1074 – (1900) La Plata – República Argentina
Tel/Fax: 54-0221-421-3202
E-mail integra@netverk.com.ar
www.iil.org.ar

N° 53 – Febrero de 2009

Sumario

- **Hacia un nuevo modelo de política pública**
- **Publicaciones**

- **Hacia un nuevo modelo de políticas públicas**

Jhonnatan Gamboa*

Profesional en Relaciones Internacionales

Introducción

El objetivo de este trabajo es dedicar una especial atención al estudio de la cooperación de redes socio-institucionales, y como ellas han transformado el modelo tradicional de las políticas públicas.

En un mundo cambiante como el actual es de vital importancia la permanente creación de nuevos contenidos y el replanteamiento de éstos relacionados con las políticas públicas, a fin de entender los elementos y actores sociales que participan en la reforma de la gestión estatal y la interacción con las empresas.

* Trabajo realizado en el marco de la carrera de Maestría en Integración Latinoamericana y la Especialización en Políticas de Integración.

Hoy en día se está trabajando para que la administración pública sea más democrática, participativa, y con menos intervención del Estado, dejando atrás una gestión estatal burocrática, centralizada y tradicional. Esto con el fin de crear una política pública ideal, mediante la cual necesariamente se llegue a un cambio en la concepción de sus funciones, competencias y relaciones con las empresas y la sociedad en general, de modo que la participación ciudadana desempeñe un papel importante en aspectos claves, tales como el control y auditoría social.

En este orden de ideas es esencial la función de los gobiernos locales, ya que pasan a ser los actores indicados para lograr la descentralización del tejido social del país, generando la tan anhelada interdependencia entre gobernantes, empresas y gobernados, mejorando así las condiciones de vida de todos los ciudadanos.

Las políticas públicas son una actividad desarrollada por el Estado teniendo en cuenta su relación con la sociedad. Dicho de otra manera, es cuando desde el Estado se plantean propuestas de corto, mediano y largo plazo hacia la sociedad civil, existiendo la necesidad de diseñar y ejecutar programas y proyectos para cumplir los objetivos de interés social. En ese nivel las políticas públicas desempeñan un papel fundamental de participación política, empresarial y ciudadana. En esta dirección encontramos que la intención de superar problemas y mejorar la calidad de vida apuntan en una misma sentido: el desarrollo territorial.

La idea de este trabajo es darle un mayor grado de relevancia a las redes de cooperación socio-institucionales ya que estas son desde mi punto de vista la cuestión clave para que las innovaciones, la creación de redes y el aprovechamiento racional de los recursos existentes en cada ámbito interactúen.

Por ello, se puede señalar como palabras claves en este trabajo: política pública, innovación, descentralización, redes, recursos patrimoniales, desarrollo territorial.

Definición del problema

A pesar de que en nuestros días parecería que todo gira en función del consumo y las nuevas tecnologías (algunas en busca de optimizar la calidad de vida), es claro que ni las tecnologías ni el mercado podrían sobrevivir por sí solos, pues necesitan del apoyo de las instituciones para crear vínculos de cooperación y así crear óptimos canales para el buen desempeño de las mismas.

Sin embargo los investigadores no le han dado el mismo crédito a las redes institucionales, y toda la atención gira meramente hacia las redes económicas y de innovación dejando a un lado la cooperación entre las instituciones y las políticas públicas que hacen viable un proyecto innovador para el bien de la comunidad.

1. Enfrentando una nueva era

La inclemente evolución del mercado ha creado un impacto bastante drástico en todos los sectores de nuestras sociedades desde el modo de comer hasta el modo de vestirnos. La revolución tecnológica nos ha llevado a lugares desconocidos y a espacios de expresión inimaginables, las ciudades cambiaron y los espacios se

aprovechan de una manera tanto vertical como cuadrículada, Sabemos que existen millones de redes, encima y debajo de nosotros, pero no las palpamos, accedemos a ellas y se hacen casi necesarias para el diario vivir.

Sin embargo, como contradicción a este desarrollo, vemos el otro panorama: un incremento desmesurado de la pobreza y la exclusión social y territorial. Es acá, ante este contexto donde resulta de vital importancia participar en la investigación y construcción de nuevos modelos de desarrollo que sean más equitativos y por tanto interactúen en todos los sectores de la sociedad.

En términos económicos, podemos decir que la economía tiene tres grandes características: es informacional, es global y funciona en red. La información y el conocimiento son las variables decisivas en la productividad y en la competitividad, y estas provocan una creciente densificación de flujos de productos, personas, capitales y tecnologías entre establecimientos, empresas, sectores y territorios que dan origen a la formación de redes muy complejas en el contexto de una economía cada vez más mundializada. Es algo que no percibimos pero que está implícito, donde se articula lo local con lo global, y acá es donde se mueve hoy en día el esquema socio-territorial, en el que el gran interrogante es cómo hacer para que exista una verdadera integración entre lo regional, lo local y lo global, partiendo que para que lo local se integre con lo global es necesario que lo regional se adapte a lo local para luego insertarse de manera positiva mas no excluyente en el sistema mundo, entendiendo esto que tanto la sociedad como el territorio originan esta disyuntiva.

Conforme a la afirmación de Manuel Castells lo que ha cambiado con las redes también es la tecnología. Es decir, que la red, poner juntos varios elementos, varias personas, varios sectores de empresas o varias empresas para hacer algo juntos tiene la ventaja de la flexibilidad, de la adaptación rápida a la demanda: cuando hay una demanda fuerte se organiza la red, cuando no la hay, se disuelve y se usan nuevos recursos. Pero tiene un gran problema, que es la coordinación. Es muy complejo coordinar a catorce segmentos distintos de empresas y a muchos cientos de personas con espacios laborales diferentes. Con la nueva tecnología de información se puede tener la flexibilidad de la red y también la coordinación y unidad de proyecto de la decisión con las tareas que hay que realizar. Esto se concreta en la aparición de una nueva forma de actividad económica que llamo la empresa-red y que no son redes de una empresa-

Pero acá entra el punto de análisis: es claro que la finalidad es integrarse por un fin específico, sea a corto, mediano, o largo plazo, pero esto no es tan simple. Por un lado, vemos que la identidad aparece nuevamente como base de una cultura, cosa que hace unas décadas se pensaba que iba a desaparecer por la nueva onda globalizadora y, por otro lado, encontramos la lucha por la inserción por medio de la cooperación y la coordinación, donde interactúan territorios, ciudadanos e instituciones.

En este orden de ideas advertimos que las regiones encuentran un papel activo de participación donde investigan sus potencialidades y ventajas frente a otras regiones para integrarse con una posición más activa en el sistema-mundo. De esta manera encontramos una relación muy estrecha entre las innovaciones y la coordinación de proyectos y resultados entre las instituciones, los actores y las empresas. Por último, podríamos decir que el concepto de desarrollo territorial (incluido el desarrollo

sostenible) donde se maximizan los recursos patrimoniales para un manejo equilibrado es la respuesta más acertada para este nuevo contexto.

Pero para esto se hace necesaria la optimización del proceso de descentralización, donde todos los canales de cooperación y coordinación entre los ciudadanos, empresas e instituciones tiendan a crear mecanismos para el buen desempeño de las demandas y los conflictos que se presenten. Podemos citar el artículo "Innovación, redes, recursos patrimoniales y desarrollo territorial" de Inmaculada Caravaca, Gema González y Rocío Silva¹ donde cobra especial importancia la búsqueda de **un desarrollo territorial** integrado, capaz de hacer compatible la competitividad económica (desarrollo económico), el bienestar social (desarrollo social), la sostenibilidad ambiental (desarrollo sostenible) y la reducción de los desequilibrios territoriales (cohesión territorial). En dicha búsqueda, se están realizando propuestas teóricas que prestan una especial atención a la influencia ejercida por tres tipos de factores, cuya presencia o ausencia constituiría la clave explicativa básica de las desigualdades observables a diferentes escalas espaciales.

- Creciente interés por las dinámicas de aprendizaje asociadas al esfuerzo innovador, no sólo empresarial sino también socio-institucional, que posibilita elevar la capacidad competitiva de empresas y territorios, mejorar la calidad del empleo, maximizar las potencialidades de desarrollo, reducir los riesgos e impactos negativos sobre el medio ambiente, etcétera.

- Capacidad de generar dinámicas de interacción no sólo entre empresas sino también entre organismos e instituciones, de tal modo que se promueva la creación de redes de cooperación que permitan trabajar juntos para buscar soluciones a problemas comunes.

- Aprovechamiento racional de los recursos existentes en cada ámbito, poniéndolos en valor con el objeto de que puedan constituir la base de su capital territorial: patrimonio natural y cultural heredado, recursos humanos cualificados y con iniciativas, cohesión social, identidad cultural, etcétera.

De esta manera podemos ver como este proceso pretende o tiene la necesidad de conectar todos los sectores de una manera estructural para que las iniciativas abarquen todos los espacios. Debido al incremento de la exclusión territorial y social nos enfrentamos a una nueva iniciativa para poder subsanar de alguna manera los errores que se cometieron en el pasado, con el objetivo único de generar verdaderos procesos de **desarrollo territorial** integrado, donde es compatible: la innovación, la competitividad económica, la sostenibilidad ambiental, el equilibrio territorial, el bienestar y la cohesión social.

¹ CARAVACA, Inmaculada, GONZALEZ, Gema y SILVA, Rocío. Innovación, redes, recursos patrimoniales y desarrollo territorial. *EURE (Santiago)*. [online]. dic. 2005, vol.31, Nº 94 [citado 03 Marzo 2008], pp.5-24. Disponible en la World Wide Web: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612005009400001&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0250-7161

2. Innovación

La innovación se ha convertido, durante la última década, en un concepto de uso cada vez más frecuente en todo tipo de ámbitos, económico, social, geográfico, cultural, ambiental etcétera. En sus inicios la innovación tenía una temática puramente empresarial, que partía de una organización para luego difundirse en el tejido económico. En este sentido, la relevancia del territorio era mínima y no se le prestaba mayor atención. Hacia los años ochenta aparece otra connotación; incorporada de forma rápida a un número creciente de estudios geográficos, sostiene que la innovación en las empresas es, en gran medida, resultado de la existencia de un entorno territorial (social, económico, cultural, etc.) con características específicas.

Para los años noventa se afianza el concepto a través de nuevos referentes teóricos que establecen la relación de la innovación con el territorio, pero siguen las corrientes que le dan mayor importancia a una o a la otra. Sin embargo son cada vez más los exponentes que afirman que ambas dimensiones, la organizativa y la espacial suelen influir de forma conjunta y se complementan, aunque con importancia diversa según el tipo de empresa.

De acuerdo con Ricardo Méndez² la base económica no resume la complejidad de ningún territorio y eso exige ampliar nuestro horizonte para intentar abarcar lo que está más allá de las empresas, revisando incluso la concepción geoeconómica tradicional del medio innovador desde un planteamiento algo más amplio que permita su plena incorporación a los estudios y las propuestas sobre desarrollo territorial.

Se coincide así con lo señalado por Sforzi al recordar el riesgo de centrar la atención en las empresas, suponiendo que los territorios son simple proyección espacial de sus estrategias, mientras se ignora que éstos son una construcción social, reflejo de acciones y comportamientos múltiples, acumulados en el tiempo, con capacidad de influir también de forma significativa sobre la estructura y el funcionamiento de las propias empresas en un sistema de retroalimentación dialéctico que exige considerar otras dimensiones extraeconómicas. Esta apreciación es fundamental para la idea central de este trabajo, no es solo suponer que la innovación y las empresas caminan por sí solas, necesitan interactuar con el espacio y crear así un círculo dinamizador a favor de los dos y de la sociedad en general; se pasa así de un contexto puramente económico a otro más integrador.

Siguiendo este orden de ideas podemos decir que es necesaria la presencia de instituciones públicas, locales y regionales, que adopten un papel ahora más dinámico en la creación de políticas públicas y en la innovación para el desarrollo territorial, mediante la generación de iniciativas propias, la negociación de acuerdos con otras instancias públicas o privadas, al tiempo que aseguran una suficiente participación de la sociedad civil en los procesos de información y decisión. Esto incluye que se valore el patrimonio cultural, la biodiversidad y los recursos humanos, a partir de un estudio a conciencia y detallado.

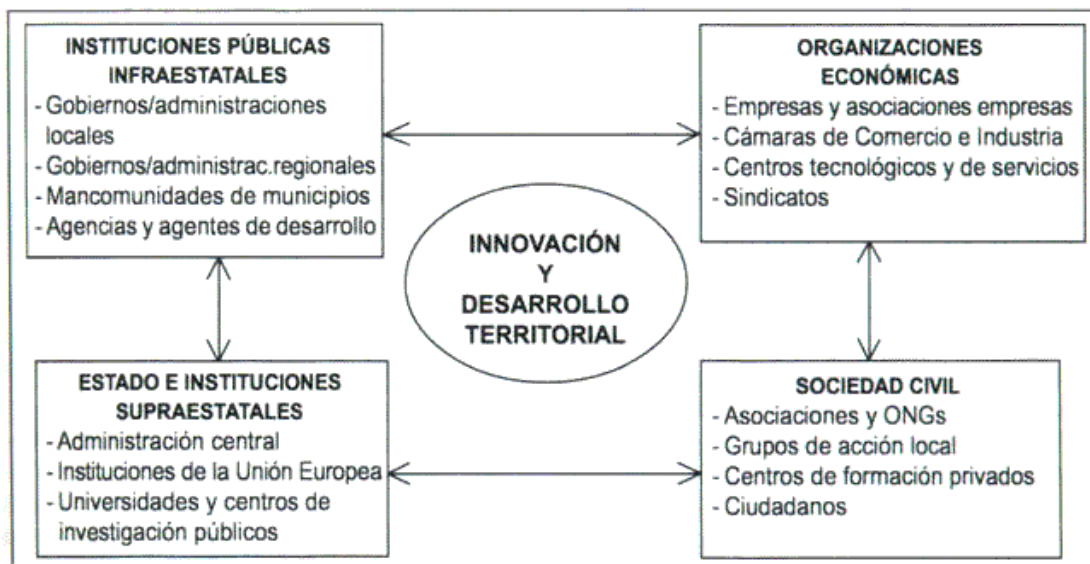
² MENDEZ, Ricardo. Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes. *EURE (Santiago)*. [online]. sep. 2002, vol.28, N° 84 [citado 01 marzo 2008], p.63-83. Disponible en la World Wide Web: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400004&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0250-7161

Esta visión de los recursos territoriales específicos concede especial importancia al contexto institucional, que Amin y Thrift definieron como "una combinación de políticas públicas, formas de coordinación estables entre actores públicos y privados, o entre actores privados, reglas implícitas de comportamiento, representaciones colectivas compartidas respecto al futuro del territorio y valores culturales". La presencia de un ambiente participativo puede facilitar la transmisión de la información, la creación de nuevos conocimientos interactivos y los fenómenos de aprendizaje colectivo, tal como han destacado todos los enfoques recientes vinculados a la llamada sociedad del conocimiento y las regiones inteligentes.

Las teorías de la acción han adquirido cierto protagonismo en la mayoría de las ciencias sociales durante los últimos años, y la geografía no resulta una excepción. Frente a una visión que intentaba explicar la organización y el dinamismo de los territorios o la distribución de los diversos elementos que los componen mediante la referencia a todo un conjunto de factores explicativos, este tipo de enfoques centra la atención sobre la existencia de individuos y organizaciones que, a partir de la toma de decisiones, ejercen un efecto determinante sobre la construcción y destrucción de las realidades socioespaciales que interesan a los geógrafos. Identificar qué actores operan en un territorio concreto, conocer y comprender sus características o estructura interna, intereses y valores, los mecanismos que guían el proceso decisional, las estrategias que aplican para alcanzar sus objetivos o sus posibles interacciones (colaboración, competencia, conflicto) son aspectos a los que ahora se concede una destacada atención³.

Continuando con el artículo de Ricardo Méndez encontramos que se han propuesto diversas tipologías de actores que pueden estar implicados en el apoyo a acciones relacionadas con la innovación y el desarrollo de los territorios, plasmados en el siguiente cuadro.

Tipología de actores para la innovación y el desarrollo territorial



³ Ibid., artículo de Internet.

a) Instituciones públicas. Incluye aquellas autoridades y administraciones con competencias sobre el territorio. Asimiladas tradicionalmente al Estado, tanto los procesos de descentralización política como de integración europea exigen hoy diferenciar las de ámbito local o regional, más próximas y potencialmente implicadas con la realidad de cada territorio, lo que les otorga una especial responsabilidad y protagonismo respecto de las instituciones de ámbito estatal o supraestatal, que no deben en ningún caso ser olvidadas como parte integrante del sistema de innovación.

b) Instituciones privadas. Junto a las empresas existentes en el territorio, principales protagonistas en la concepción originaria del **medio innovador**, también se concede particular importancia a la presencia activa de organizaciones económicas, centros de transferencia tecnológica y representantes de la sociedad civil con voluntad para dinamizar las sociedades locales y promover iniciativas colectivas de carácter innovador, tanto en el sistema productivo local como en otros planos complementarios de carácter no económico.

De esta manera vemos que la falta de redes locales de cooperación puede ser un obstáculo en el camino de la innovación y el desarrollo, y que cada actor desempeña un papel en este proceso, y de ahí la importancia de los canales de comunicación y negociación para facilitar las vías de comunicación.

3. Las políticas públicas, la innovación y el desarrollo territorial

El estudio de las políticas públicas ha tomado fuerza desde comienzos de la década del setenta dentro de lo que se conoce como ciencia política, debido a la necesidad de determinar realmente cómo y quién elabora e implementa las políticas de acuerdo al impacto y sus resultados dentro de una sociedad. El estudio ha sido orientado a comprender al Estado y sus acciones frente a las verdaderas necesidades de los ciudadanos. Este concepto ha evolucionado y se ha desprendido también del paradigma puramente estatal incluyendo el nuevo contexto dinamizador e influyente de las empresas y el territorio.

Las políticas públicas son una actividad desarrollada por el Estado teniendo en cuenta su relación con la sociedad. Dicho de otra manera, es cuando desde el Estado se plantean propuestas de corto, mediano y largo plazo hacia la sociedad civil, existiendo la necesidad de diseñar y ejecutar programas y proyectos para cumplir los objetivos de interés social, y en ese nivel las políticas públicas desempeñan un papel fundamental de participación política.

Ahora bien, si conectamos esta definición con el modelo de desarrollo territorial que incluye el territorio, el medio ambiente y la sociedad en general se pensaría que van ligadas unas con otras sea cual fuere el orden de las cosas:

- Por el lado estatal vemos que es una iniciativa generada por el Estado para satisfacer o mejorar la calidad de vida; esto requiere de una innovación de conocimientos para plantear la estrategia (que incluye el medio y las necesidades donde se va generar), de aquí sale el vínculo de cooperación con las empresas u otras instituciones para generar los resultados propuestos.

- Si la iniciativa es empresarial parte de la innovación para buscar competitividad; esta a su vez verifica el medio y busca canales de cooperación con las instituciones para generar proyectos que beneficien tanto a unos como a otros.
- Y por último, encontramos la importancia que alcanzan los **pactos territoriales** como nueva modalidad de política pública orientada a promover procesos colectivos y negociados de desarrollo local.

Esta correlación nos demuestra la relación de cooperación entre sujetos públicos y privados de un territorio determinado para estimular el diseño y la realización de proyectos de mejoramiento del contexto local en el sector industrial, servicios y a nivel de infraestructura. Si bien esta relación data de mucho tiempo atrás, no se ponía tanto énfasis en ella como en el presente debido a la interacción y cooperación entre el gobierno, nacional, regional y local (**descentralización**) y las instituciones públicas y privadas (empresas, universidades, ONG, etc.), que son conscientes de los errores que han generado grandes desafíos, al dejar a un lado esta interacción de sectores. Pero para que esto sea posible debemos partir de unos puntos esenciales que son en cierta medida adaptables a las nuevas circunstancias, partiendo de que ahora miramos una política pública como un todo. Primero tenemos que tener en cuenta que para la existencia de una política pública deben existir cuatro elementos esenciales que son:

- Implicación del Gobierno.
- Percepción de problemas.
- Definición de objetivos.
- Proceso.⁴

La implicación del Gobierno necesaria para poder decir que existe una política pública involucra varios aspectos dentro del proceso de estas políticas, desde su creación hasta su evaluación. Estos aspectos están comprendidos en la creación de una política, la existencia de un marco legal, la capacitación a los distintos destinatarios y actores sociales acerca del respectivo marco legal, el involucramiento en el proceso de implementación, a través del control de su cumplimiento, como también la evaluación de sus efectos y resultados.

Acá es donde se debe relacionar a estructuras y procesos a través de los cuales una variedad de actores (políticos, sociales y económicos) desarrollen diversos niveles de articulación y toma de decisiones sobre asuntos de interés público. Desde este punto de vista, el enfoque se distingue por un mayor grado de interacción y cooperación entre el Estado y los actores no estatales, en un contexto de redes decisionales mixtas.

El segundo elemento, el cual debe encontrarse formulado dentro del proceso de implicación estatal, se debe iniciar con la identificación y definición del problema. Esta etapa inicial debe motivar la participación política, es decir, la percepción del problema debe ser interpretada por todos los sectores (políticos sociales y económicos).

⁴ DEUBEL Roth André Noel. Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación. Bogotá, Ed. Aurora, septiembre de 2002

La definición de los objetivos es la medida esencial para entrar en un proceso de formulación de soluciones y decisiones. La creación y selección de ellos permite crear los canales o los caminos por los cuales se intentará alcanzar las metas de la política pública, es decir, el *cómo* de la política.

El último de los elementos, el proceso, representa el enlace de los tres elementos anteriormente mencionados y demás parámetros necesarios para el desarrollo de una política pública ideal. Además el proceso comprende cinco etapas, entre ellas: identificación del problema, formulación de soluciones, toma de decisiones, implementación y evaluación.

La evaluación es una etapa del proceso que exige tener instrumentos e indicadores adecuados para poder medir en el momento preciso y más acertado los efectos y resultados de la implementación de la política pública. Es una práctica de argumentación basada en la información pertinente, permitiendo precisamente opinar de manera acertada, con menos subjetividad, acerca de los efectos de las acciones públicas.

Los resultados de la evaluación darán una conclusión de la efectiva o inútil labor de todo el proceso de la política formulada. En tanto que, las políticas públicas, teniendo en cuenta si se llevaron a cabo de una manera ideal o no, se arriesgan a entrar en la teoría de ensayo y error; aunque el riesgo se hace muy grande cuando el ensayo es sobre una sociedad; esta situación servirá de algún modo como referencia para no cometer los mismos errores, poder corregirlos y perfeccionar la idea de una política pública ideal.

Sin embargo para evitar lo anterior, se hace indispensable tener un buen conocimiento de planificación, el cual consiste en la reducción de incertidumbres e incoherencias. Para esto es necesario:

- El conocimiento previo de la situación (concepción de los destinatarios y validez en el contexto histórico).
- Estructuración de intereses.
- Características de los destinatarios, de los entes de implementación y de toda una serie de condiciones externas a la política particular.
- Responder cómo puede evolucionar el problema en el futuro y qué tipo de previsiones es posible hacer.
- Mecanismos de monitoreo y control permanente del proceso para facilitar ajustes rápidos y evitar así que la política se desvíe demasiado de los objetivos.
- Costos de negociación y de información.
- Criterios de evaluación.
- Desarrollo y perfeccionamiento de los instrumentos de recolección de datos de información.
- Estadística social y económica y contabilidad nacional.
- Orientación de los recursos y esfuerzos disponibles.
- Cascada de planes globales, sectoriales, regionales y locales para la coherencia y acción conjunta.⁵

⁵ *Ibíd.*, p. 154.

A pesar de existir un modelo de política pública ideal, la creación e implementación de éstas en la realidad no presentan en la mayoría de los casos resultados óptimos, en especial a nivel regional y local.

Estos son los requisitos esenciales para llevar a cabo una política pública ideal; el problema surge en la realidad cuando esto no es más que retórica. Sin embargo vemos que la cooperación y formación de redes entre actores públicos y privados, la transmisión del conocimiento y la importancia del territorio como base estratégica del desarrollo adquieren una fuerte significación y pasan a ser temas preponderantes en la agenda de política productiva de todo país.

La relación instituciones públicas, instituciones supraestatales, organizaciones económicas, y sociedad civil, recaen en nuevas estrategias de “concertación social” basadas en una metodología claramente local de “lectura del territorio”, y donde se valorizan las necesidades y soluciones emanadas por los actores (comunales y otros actores públicos que operan a nivel local, cámaras empresariales, sindicatos, banca, sectores privados, etc.). Con el tiempo la experiencia ha adquirido un significado más amplio y se la consideró como señal de una nueva filosofía de política pública, distinta a la orientada a generar simultáneamente desarrollo y cohesión social.

Como lo afirma Ricardo Carmona en su análisis de los Pactos Territoriales en Italia: la idea de fondo de la nueva modalidad de los **pactos territoriales** se puede resumir en la intención de favorecer el desarrollo a través de intervenciones que estimulen, con incentivos financieros y servicios, la cooperación de los actores locales (públicos y privados), de modo de poner en funcionamiento proyectos integrados de desarrollo local sometidos a procedimientos de verificación. Se trata entonces de remover los obstáculos que influyen negativamente la productividad, mejorando el contexto en el cual los actores productivos operan o pueden nacer, más que apoyar a la firma individual con incentivos de tipo fiscal o salarial. Así, en un escenario de organización posfordista y relevancia del ambiente en el que se desenvuelven los agentes, se busca acrecentar las economías externas tangibles (infraestructuras, servicios) e intangibles (capacidad relacional, capital social), especialmente en las áreas deprimidas⁶.

Vemos que nuestra realidad no dista mucho de esta afirmación y que hoy en día estamos en la lucha (algunos) para que todos los sectores colaboren en cierta medida para minimizar necesidades y contribuir a mejorar la calidad de vida. De esta manera el actor local toma una inmensa representación generando una positiva competencia territorial, donde se analiza cada territorio como posible generador de bienestar.

De esta manera entramos a una nueva dinámica donde vuelve a tomar fuerza el contexto institucional, a través del liderazgo de sus actores tanto públicos como privados para formar alianzas en las que interactúen distintos actores. Sin embargo no todo lo podemos ver color de rosa, hay que avanzar mucho en la descentralización, la coordinación y la implementación de las iniciativas propuestas.

⁶ CARMONA, Rodrigo. Los pactos territoriales en Italia. Un análisis de la experiencia reciente y sus implicancias en términos de governance. *EURE (Santiago)*. [online]. ago. 2006, vol.32, N° 96 [citado 03 marzo 2008], pp.117-133. Disponible en la World Wide Web: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612006000200007&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0250-7161

Además tendremos que formar nuevos dirigentes y liderazgos en todos los sectores, los cuales tengan presente la importancia del territorio en cuanto mecanismo de captación de inversión, infraestructura y desarrollo social para una inserción en la economía mundial. Esto requiere de la cooperación, asistencia técnica, recursos y control de todos los sectores.

Conclusiones

Es necesario definir el papel de cada sector institucional y de los agentes sociales. No se trata tan solo de establecer mecanismos de participación en un sistema burocrático de decisión, sino más bien de promover el desarrollo social y la negociación como un instrumento de medición, se requieren mecanismos de negociación que involucren a los grupos y agentes sociales excluidos del proceso de decisión. Esto implica redistribuir y flexibilizar los papeles y funciones entre y dentro de los sectores institucionales.

Se debe tratar de resaltar aún más el papel de las instituciones y su relación con el desarrollo territorial, es claro que para que exista un buen uso del espacio se deben tener en cuenta todos los sectores de la sociedad, la cooperación entre todos resulta beneficiosa para la implementación de las políticas públicas propuestas sobre la base del desarrollo territorial.

Si bien las políticas públicas se arriesgan a entrar en la teoría de ensayo y error; esta situación nos demuestra que la forma en que se llevaban a cabo los mecanismos de ocupación de territorio y desarrollo empresarial totalmente desvinculados, incrementaron en cierta medida las desigualdades y la exclusión en los territorios. De esta manera es momento de ver que los pactos territoriales son una buena iniciativa de cooperación, con resultados óptimos para las empresas, la sociedad y el territorio en pro del mejoramiento de la calidad de vida.

Podemos decir con claridad que el modelo tradicional de políticas públicas ha cambiado, esto debido a la evolución de las tecnologías, del uso de los territorios y hasta de las costumbres, y por ello no era sensato tener un modelo estático en un proceso de cambio. Ahora esta evolución también de las políticas públicas enfrenta enormes retos, por que ya el compromiso no es solo estatal, si no de todos los sectores que están en pro del desarrollo territorial, tarea que no resulta nada fácil, pero tampoco imposible si se utilizan de manera adecuada la cooperación, la coordinación y la verificación entre los sectores que intervengan.

El papel de las empresas ahora no es excluyente, por el contrario entran en un dinamismo esencial junto a la innovación para el mejoramiento de dichas políticas, ya que se crea una retroalimentación entre todos los sectores.

Bibliografía

CARAVACA, Inmaculada, GONZÁLEZ, Gema y SILVA, Rocío. **Innovación, redes, recursos patrimoniales y desarrollo territorial.** *EURE (Santiago)*. [Online]. dic.

2005, vol.31, N° 94 [citado 03 marzo 2008], pp.5-24. Disponible en la World Wide Web: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612005009400001&lng=es&nrm=iso. ISSN 0250-7161

CARMONA, Rodrigo. **Los pactos territoriales en Italia: Un análisis de la experiencia reciente y sus implicancias en términos de governance.** *EURE (Santiago)*. [Online]. ago. 2006, vol.32, N°.96 [citado 03 marzo 2008], pp.117-133. Disponible en la World Wide Web: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612006000200007&lng=es&nrm=iso. ISSN 0250-7161

CICCOLELLA Pablo (1994). "Reestructuración industrial y transformaciones territoriales", **Territorio N° 4**. Instituto de Geografía, Buenos Aires, UBA, cap. I.

CICCOLELLA PABLO (2002). "Economía y territorio. Nuevos temarios y ejes de discusión en el fin de siglo". Instituto de Geografía, Buenos Aires. UBA.

CICCOLELLA Pablo (1989). "El Estado y las políticas regionales", en: YANES L. y LIBERALI A. **"Aportes para el estudio del espacio socio-económico III"**. Buenos Aires, Ed. EL Coloquio.

CICCOLELLA Pablo (1999). "Globalización y dualización en la región metropolitana de Buenos Aires", en: **Revista EURE N° 76**. Santiago de Chile

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Criterios que permitan a la nación un muro de trabajo conjunto para elaborar un plan nacional de desarrollo: hacia un plan nacional de desarrollo coordinado con la entidad territorial. Bogotá, DANE, 1993-1997

DEUBEL Roth André Noel (2002). Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación. Bogotá, Ed. Aurora, septiembre.

GARCÍA B. Mauricio (1995). Planeación y Participación: Construyendo la democracia y la paz. Bogotá, Ed. ISMAC, p.127.

LUQUE Pastor Hugo Jimeno (1996). La formulación de políticas públicas municipales. Bogotá, ESAP.

MÉNDEZ Ricardo. **Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes.** *EURE (Santiago)*. [Online]. sep. 2002, vol.28, N°.84 [citado 01 marzo 2008], pp. 63-83. Disponible en la World Wide Web: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400004&lng=es&nrm=iso. ISSN 0250-7161

SALAZAR VARGAS Carlos (1992). Las políticas públicas: una nueva perspectiva de análisis, Pontificia Universidad Javeriana, N°. 83. Bogotá. pp. 35-100.

SALAZAR VARGAS Carlos (1993). Modelos para el análisis de políticas públicas, en Universitas, Pontificia Universidad Javeriana, N°. 84. Bogotá, pp. 299-332.

Publicaciones

GIACALONE Rita, editora, *La integración sudamericana: un complejo proceso inconcluso*; Venezuela, Universidad de Los Andes-Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, 2008; 193 pp.

En el transcurso de 50 años y por pasos sucesivos, en Europa veinticinco países constituyeron una unión, cuya ampliación no puede estimarse concluida. En América Latina, el inicio de los procesos de integración se remonta a la década de 1960, y más acotadamente en América del Sur los comienzos se producen casi una década después. En la actualidad, el mapa de la integración en nuestra región está ocupado por una diversidad de esquemas. No es de extrañar entonces que el libro en comentario se refiera en su título a la integración sudamericana como un proceso complejo e inconcluso.

En la introducción Rita Giacalone aborda la interacción entre globalización e interregionalismo. Respecto de la creación de UNASUR, la autora la estima un proyecto de integración sudamericana cuyos avances son más evidentes en infraestructura y cooperación. En vista de este sesgo merecedor de análisis y reflexión, también cabe evaluar qué representa UNASUR en el contexto de la globalización y el interregionalismo, al considerar que esa Unión tiene su base en un acuerdo comercial entre dos bloques regionales: CAN y MERCOSUR.

n El primer capítulo, también a cargo de Rita Giacalone, “Motivaciones políticas para la constitución de la CSN: análisis de la convergencia/divergencia en el discurso de los gobiernos de Brasil, Venezuela y Argentina”, estudia cuáles son los objetivos de estos tres países respecto de la integración sudamericana, por estimarlos el “núcleo” de un proceso con alcance para abarcar la parte meridional del continente. A partir de dichos objetivos –historiados a lo largo de varios períodos–, resulta posible determinar si son convergentes, divergentes, o bien neutrales ya que algunos de estos últimos no pueden ser clasificados como coincidentes u opuestos en relación con los fines de alguno de los protagonistas de esta tríada. Por cierto, se distinguen los objetivos actuales de cada uno de ellos. Los de Brasil se enfocan hacia su ingreso en el Consejo de Seguridad de la ONU, la infraestructura para exportar por el Pacífico, el poder negociador extrarregional y el apoyo empresarial. Las miras de Venezuela son el triunfo frente a Estados Unidos y la defensa de su proyecto ideológico. Argentina se orienta a compensar la pérdida de poder, contentar la opinión pública antiestadounidense, recompensar el apoyo venezolano y lograr la expansión del sector empresarial hacia Venezuela. Los objetivos futuros están resumidos del modo siguiente. Brasil se centra en el logro del liderazgo regional, la visibilidad internacional y la continuidad de su proyecto industrial propio. Por su parte, Venezuela apunta a una integración supranacional, a ejercer una esfera de influencia ideológica propia sustentada en el petróleo y a constituir una OTAN sudamericana. Argentina tiende a recuperar el poder político y económico regional. En relación con la conformación de una comunidad sudamericana de naciones, los tres gobiernos la

apoyan en su discurso político. Pero, son sus objetivos futuros divergentes los que pueden entorpecer el proceso de materializar esa integración.

n José U. Mora Mora plantea un interrogante relacionado con la dimensión económica y comercial de un bloque de integración: si es más favorable para la integración sudamericana dotarla de una moneda común o bien mantener un régimen independiente, en cuyo caso los bancos centrales de cada socio del esquema pueden establecer los objetivos y utilizar los instrumentos de políticas monetarias que estimen más convenientes. Para efectuar su análisis el autor estudia la cuestión conforme a dos metodologías. Ellas son los criterios de convergencia económica y la evaluación de costos y beneficios. El índice de convergencia económica es un indicador que se elabora sobre la base de información macroeconómica –inflación, tasas de interés de largo plazo, deuda gubernamental, déficit presupuestario, volatilidad del tipo de cambio-, y las variables reales como la tasa de interés de corto plazo, el crecimiento del producto bruto interno real, la brecha del producto, el desempleo y el saldo de cuenta corriente. Efectuado el estudio desde la perspectiva de esas dos metodologías, el autor concluye que los grados de convergencia de las economías sudamericanas –excluida Bolivia- son similares a los obtenidos para la unión monetaria europea –con exclusión de Portugal e Irlanda-. Asimismo, Brasil es la economía con el mejor índice de convergencia económica y Bolivia es el más polarizado. Del análisis de costos y beneficios resulta que en términos de tasas de cambio y de inflación una moneda común podría representar beneficios limitados para las economías de la región. Y aunque las posibilidades de integración monetaria sudamericana son escasas, lo que no se debe perder de vista es que una moneda común en la región podría disminuir tanto la incertidumbre como el riesgo en las transacciones y promover el comercio intrarregional.

n María Eugenia Vega se aboca a considerar un relevante aspecto de la Comunidad Sudamericana de Naciones, como lo es el de la seguridad. Las complejas situaciones del escenario internacional condujeron hacia fines del siglo XX a que los Estados reconocieran la imposibilidad de actuar individualmente en distintas áreas. En cuanto a la seguridad internacional la tendencia es la interdependencia puesto que la complejidad de los desafíos supera la capacidad de un Estado para actuar aisladamente. La autora hace una revisión del enfoque adoptado en esta materia por cada uno de los países de la región, para centrarse después en el ámbito subregional, es decir por las posiciones de MERCOSUR y CAN. De ambos bloques reseña los documentos relativos a su compromiso democrático y a la constitución de sus respectivas zonas en ámbitos de paz y seguridad. Todo ello revela un objetivo coincidente por combinar sus procesos de integración con la seguridad, la certidumbre política y sus propósitos de resolver de modo pacífico los conflictos. No obstante, en la última parte del trabajo se revisan los obstáculos en el área de seguridad. Tales impedimentos radican en la debilidad institucional y en las diferencias entre la región mercosureña y la andina en algunos aspectos de seguridad y defensa, lo que es extensivo al papel que desempeñan las fuerzas armadas. En lo que respecta a la Comunidad Sudamericana de Naciones la armonización de los modelos de integración de MERCOSUR y CAN tienen la necesaria potencialidad para ofrecer seguridad regional. La convergencia de ambos esquemas debería promover seguridad cooperativa, punto de partida para crear un régimen común de seguridad. Asimismo, se trata de crear mecanismos de prevención de conflictos a fin de desarrollar capacidad de reacción oportuna, de manejo de crisis y de resolución pacífica y negociada de los conflictos.

n Como explica Alicia Chuecos en su colaboración es sabido que el Acuerdo de Cartagena fue suscripto en 1969 por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú para conformar un agrupamiento subregional en el ámbito de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), a fin de establecer un vínculo más estrecho de integración y una distribución más equitativa de beneficios que los alcanzados en la mencionada ALALC. En 1973 se incorporó Venezuela y en 1976 Chile se retiró porque los cambios políticos que tuvieron lugar en ese país determinaron una orientación económica incompatible con la de la agrupación subregional. El denominado Grupo Andino devino en la década de 1990 Comunidad Andina (CAN). La firma de los tratados de libre comercio (TLC) que separadamente suscribieron Colombia y Perú con Estados Unidos motivó el alejamiento de Venezuela de la CAN en 2006, así como su ingreso como miembro pleno en el MERCOSUR. Meses después Chile fue aceptado como miembro asociado de la CAN. Este último ingreso y el anterior egreso venezolano son los que decidieron a la autora a determinar el efecto que esta situación determinó en los flujos comerciales totales del bloque andino. Para ello se describen los flujos comerciales de Venezuela y Chile con los países de la CAN a partir de 1968 y hasta 1999, se reseñan aspectos generales del modelo gravitacional de comercio, se exponen los resultados básicos de la estimación y se simula el comportamiento de los flujos comerciales intra-CAN a consecuencia de los citados egreso e ingreso. La conclusión es que los flujos del bloque se reducirían en términos netos respecto del año anterior a la salida de Venezuela y a la asociación de Chile, en un porcentaje considerable ya que dichos flujos disminuirían a una cifra ligeramente superior a la mitad. Planteado un escenario en el cual Venezuela decidiera renunciar solo a la unión aduanera andina pero mantuviera un tratado de libre comercio con cada uno de los países del bloque o bien negociara nuevos acuerdos con ellos, la reducción neta sería de un porcentaje notablemente menor. Si bien en cualquiera de estos casos los flujos comerciales del bloque se debilitarían, se verían más perjudicados con el egreso total de Venezuela. Esto indicaría que la asociación de Chile no sería suficiente para compensar el alejamiento de Venezuela. De todos modos cabe tomar en cuenta el aspecto beneficioso de la incorporación de Chile: facilitar la firma de un TLC con la Unión Europea (UE), puesto que Chile ya lo tiene suscripto con esa agrupación e incluso con los países de Asia Pacífico. Cabe recordar que Chile así como Perú pertenecen al Foro Económico de esa región que es la APEC.

n En las distintas secciones de su trabajo “Negociaciones entre la Comunidad Andina y la Unión Europea en el marco del interregionalismo”, Rita Giacalone determinó que el concepto de interregionalismo es susceptible de múltiples interpretaciones que:

- en muchas de ellas se destacan especialmente sus aspectos no económicos,
- tales aspectos procuran defender los intereses políticos de las regiones dentro del ámbito internacional,
- la política de la UE respecto de grupos de naciones en desarrollo parece estar modelada sobre la base de ese concepto.

De la revisión de tales cuestiones cabe señalar que los aspectos no económicos del interregionalismo influyen en la decisión europea de seguir negociando con la CAN pese al retiro de Venezuela. Así lo revelan tanto declaraciones de representantes de la UE como por atribuirle la función de mecanismo encauzado a fortalecer la gobernabilidad y evitar el conflicto, por medio del desarrollo de instituciones en la región. De este modo el interregionalismo deja de ser un concepto meramente

teórico destinado a explicar situaciones del ámbito internacional para manifestarse como un mecanismo eficaz de la política externa europea. Si persiste alguna duda, ella se refiere a la idoneidad del interregionalismo para convertirse en un mecanismo capaz de sustentar un nuevo orden mundial fundado en la democracia.

n Ante el ingreso de Venezuela en el MERCOSUR, Alejandro Gutiérrez considera las oportunidades y las amenazas que esa incorporación significa para el sector agroalimentario venezolano. Para ello analiza la evolución y el patrón de comercio general y agroalimentario entre Venezuela y los países del MERCOSUR, para conocer el nivel de complementariedad comercial. En consideración a los patrones de comercio de Venezuela y los países mercosureños, se puede poner en claro las ya citadas oportunidades y amenazas para algunas cadenas agroalimentarias. Asimismo, el estudio del marco de políticas públicas colabora para desentrañar la cuestión. Las políticas macroeconómicas y sectoriales vigentes en Venezuela presentan rasgos que no las señalan como las más adecuadas para que ese país se pueda beneficiar con las oportunidades y evitar las amenazas. Así la política macroeconómica no se revela como eficaz para reducir la tasa de inflación que es superior a la de los países del MERCOSUR. Conforme a la política comercial, las compras gubernamentales y algunas importaciones del sector privado están exentas del pago de aranceles. De este modo bienes de primera necesidad y alimentos procedentes del MERCOSUR ingresan con precios reducidos. Desde el año 2003 Venezuela aplica el control de precios, de cambio y de abastecimiento nacional para imponer restricciones a los exportadores. A ello hay que agregar las dificultades que tienen los productores agrícolas y agroindustriales para ejercer el derecho de propiedad. Por lo que el autor concluye que este no es un marco para estimular la producción y las inversiones. De ahí que Venezuela solo mediante un gran esfuerzo y la introducción de cambios radicales en el marco institucional de sus políticas macroeconómicas sectoriales y de estímulo al sector privado podrá aprovechar las ventajas y evitar las amenazas para su cadena agroalimentaria, como corolario de su ingreso al MERCOSUR.

n El Tratado de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos y sus efectos sobre la balanza comercial venezolana, y en especial la no petrolera, es el tema encarado por Luis A. Toro Guerrero. En 2006 Venezuela anunció de modo oficial su decisión de abandonar la CAN. Alegó para la ello la firma por un lado por Colombia y por el otro por Perú de acuerdos con Estados Unidos. Según Venezuela la suscripción de dichos acuerdos pretendía asimilar los TLC a la normativa de la CAN lo que implicaba un cambio en su naturaleza y principios originales. Asimismo, porque esos instrumentos estaban imbuidos de la misma concepción neoliberal del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), proyecto respecto del cual Venezuela ha mantenido una postura de clara oposición. Después de analizar el TLC Colombia-Estados Unidos el autor estima que si se concreta este acuerdo y Venezuela permanece fuera de la CAN, este país tendría que buscar mercados alternativos para sus exportaciones manufactureras y de materias primas dirigidas al mercado colombiano, que serían desplazadas por perder sus preferencias arancelarias y esto representaría un golpe para la estructura productiva venezolana. Pero el verdadero alcance del TLC depende para Venezuela del resultado de las negociaciones finales relativas al acceso a mercados, como las reglamentaciones técnicas, sanitarias y fitosanitarias, la aplicación de restricciones cuantitativas o de mecanismos de defensa comercial y las normas de origen que se convengan para hacer efectivo el beneficio

del libre comercio. En última instancia, será entonces posible evaluar el alcance de los efectos del TLC en el comercio entre los dos países andinos.

Por cierto que este libro encara diversos aspectos involucrados en alcanzar la meta de la integración sudamericana. Aborda esta cuestión en el nivel regional, en el subregional –es decir el andino-, y en el de un país, Venezuela, en su cambio de vínculo con uno de los esquemas –CAN- para relacionarse con otro –MERCOSUR-. El análisis comprende entonces los factores internos, tanto nacionales como regionales, a los que se suman los elementos de presión externa. Son todos ellos los que finalmente se conjugarán para permitir que se arribe a aquella meta, o bien los que se convertirán en escollos para postergarla o dificultar su concreción. ■ A–G

Aviso Institucional

Se encuentra abierta la inscripción para las Carreras de Postgrado: *Maestría en Integración Latinoamericana y Especialización en Políticas de Integración*:

Las materias que se desarrollarán durante el Primer Cuatrimestre 2009 serán:

Integración Latinoamericana: Profesores Noemí B. Mellado - Juan M. Vacchino

Relaciones Económicas Internacionales: Profesor: Raúl Berna I-Meza

Introducción al Instrumental Metodológico y Técnico: Profesora Gloria Mendicoa

Seminario: “El Grupo de los Tres y la Regionalización del Gran Caribe”, Profesora Rita Giacalone

Taller de Tesis: Profesoras Gloria Mendicoa y Noemí B. Mellado

Para Información dirigirse al Instituto de Integración Latinoamericana. UNLP

Sede: calle 10 N° 1074. La Plata, Argentina. Tel/Fax: (54 221) 4213202

Dirección postal: calle 33 N° 1209, B1902BIW, La Plata, Argentina.

e-mail: integra@netverk.com.ar

Autoridades del IIL–UNLP	Informe Integrar
<u>Directora</u> Noemí Mellado	<u>Directora Editora</u> Noemí Mellado
<u>Secretario de la Maestría</u> Marcelo Halperin	<u>Directora Asistente y</u>
<u>Secretario</u> Juan Ignacio Miranda	<u>Coordinadora Académica</u> Clara Amzel–Ginzburg

Esta publicación es propiedad del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata. Registro de la Propiedad Intelectual N° 960.725.

Hecho el depósito que marca la Ley 11723. Impreso en Argentina.

Las notas publicadas en **Informe Integrar**, que expresan exclusivamente la opinión de sus autores, se pueden reproducir con indicación de la fuente.