

Desarrollo local regional y ordenamiento territorial en Brasil

AUTOR: T. F. WILSON*

Presentación

El presente estudio tiene como punto de partida la transformación de la interrogante del título en una **hipótesis**, que deberá constituirse en la hipótesis para el proceso de formulación y ejecución de una política de ordenamiento territorial. Se intentará demostrar que la respuesta a la interrogante es que el sueño es posible y necesario para el éxito de las iniciativas en el campo del ordenamiento territorial.

El estudio también intenta articular los supuestos del desarrollo económico local y regional con los principios del proceso de ordenamiento territorial, comprendido como la formulación de una política especializada en ese sentido, y la puesta en marcha de sus instrumentos para alcanzar a sus objetivos.

Al mismo tiempo, intentará lanzar luz en las formas de cómo se podrá evolucionar para que los parámetros del ordenamiento territorial conduzcan las acciones estratégicas de la planeación del desarrollo local y regional. Lejos de pretender agotar el asunto, el objetivo del estudio es más bien explicitar la problemática y traer a la luz los elementos de cada uno de los abordajes, para que se establezcan comparaciones, no sólo para identificar los puntos de convergencia y de divergencia, pero sí, para esclarecer cuando cada uno de ellos se vuelve en instrumento del otro, en una relación de complementariedad en la consecución de las políticas dedesarrollo nacional, pero a partir de bases locales, en que las partes, de hecho, se integren, contribuyan y reciban contribuciones del todo.

1. Introducción

En el inicio de la colonización de Brasil, en el siglo dieciséis, la ocupación del territorio ocurrió a lo largo de la costa, en función del uso de los recursos, determinando una forma de ocupación que fue evolucionando en el tiempo, como consecuencia del desarrollo histórico de las fuerzas productivas en el seno del capitalismo mundial. En la medida que la economía colonial se desarrollaba atraída al desarrollo económico metropolitano europeo, los centros dinámicos de la economía brasileña se desplazaron de un punto a otro del territorio. De esta manera, en el inicio de la época colonial, cuando la caña de azúcar era el principal producto, el centro políticamente hegemónico se localizaba en lo que es hoy la Región Nordeste, precisamente en la ciudad de Salvador en el estado de Bahía. Cuando, en el siglo dieciocho, el principal factor económico se desplaza de la caña de azúcar hacia la minería de oro, en la entonces denominada Región de las “Gerais”, en el actual estado de Minas Gerais, el centro hegemónico se transfiere para la ciudad de Rio de Janeiro. Es a partir de ahí que se consolida la ocupación del interior del país, en un avance por fases, en función de las etapas por las cuales va pasando la economía mundial.

Hay que resaltar que, mismo en los principios de la colonización, hay penetraciones en dirección al interior de Brasil. En el ciclo de la caña de azúcar, hay un proceso de interiorización en lo que es actualmente la Región Nordeste, sobre todo en dirección al estado de Piauí, con la ganadería de bovinos para las áreas de cultivo de la caña, pues, dado su carácter de mono cultura extensiva especializada, toda tierra disponible era destinada al plantío, dependiendo, así de otras áreas para suplir sus necesidades. También, en el siglo diecisiete, a partir de la actual Región Sudeste, hay intentos de penetraciones hacia el interior, en búsqueda de metales y piedras preciosas y también en búsqueda de mano de obra, cuyo albo eran los indios de las misiones jesuíticas en el extremo sur del país, para las plantaciones de caña de azúcar del Nordeste. De todas maneras, estos intentos de penetración hacia el interior no resultaron en un proceso de ocupación inmediato del espacio central brasileño. El establecimiento de asentamientos humanos definitivos, que posteriormente evolucionaron en ciudades, se verificó en la costa brasileña. Al final del siglo diecinueve y comienzo del siglo veinte, con base en una estructura territorial consolidada a lo largo de la orilla, cuando se puede decir que existe un padrón de ocupación territorial y un padrón de uso del territorio, es que irá ocurrir una expansión del espacio ocupado en Brasil, configurando el cuadro actual de ocupación y uso del territorio, pero siempre atraído a los desarrollos por los cuales pasa la economía mundial.

En el momento presente, la situación que se presenta, desde la perspectiva territorial, es una grande y desigual densidad demográfica en la costa, siendo que esta es casi deserta al norte del río Amazonas, poco adensada entre el sur del estado

de Bahia y el estado de Espírito Santo. En la Región Nordeste, la orilla es estrecha, o sea, la población se concentra en el litoral y se vuelve rarefacta en la medida en que sigue hacia el interior, mientras en la Región Sudeste y en la Región Sur, la densidad sigue pronunciada cuando se avanza hacia el interior, manteniéndose hasta las fronteras internacionales de Brasil. La penetración demográfica brasileña se caracteriza por un sentido leste-oeste. Pero, hay que hacer hincapié que eso no significa que el territorio sea plenamente “vacío”, pero sí que los niveles de densidad humana y de concentración territorial son bajos y dispersos.

El resultado histórico de la evolución brasileña llevó a una configuración territorial caracterizada por una estructura urbana diferenciada a lo largo y a lo ancho del territorio nacional. Los centros urbanos brasileños se distribuyen segundo tamaño, funciones que ejercen y articulaciones entre ellos, determinando regiones de influencia conforme el nivel dentro de la jerarquía urbana que se constituyó en el país por el desarrollo de sus procesos históricos. El resultado de la inserción de la economía brasileña en el contexto mundial implicó en la actualización de los parques productivos de algunos puntos del territorio, en detrimento, prácticamente, de lo restante del conjunto del territorio nacional.

2. La configuración territorial de Brasil en el inicio del Siglo Veintiuno

En sus esfuerzos para garantizar su supervivencia, el hombre está en permanente interacción con la naturaleza y el medio ambiente, esto es, él actúa sobre el territorio, entendido este como la base sobre la cual el conjunto de la humanidad se apoya, compuesta por barreras y vías de penetración naturales, por las articulaciones y diferenciaciones decurrentes de las características físicas y por las atracciones y repulsiones por ellas causadas. Pero este soporte físico no debe ser reducido a sus atributos naturales solamente, sino que más bien que se reconozca por encima de ello y juntamente con ello, la presencia, la permanencia y estabilidad de los frutos decurrentes de la civilización, que confiere al espacio un carácter estabilizador en medio a la fluidez de las relaciones entre los distintos pueblos. En ese esfuerzo, el hombre imprime al territorio ciertas configuraciones que llevan a determinados padrones de ocupación y uso del territorio. Y ese esfuerzo a partir de un proceso de interacción entre el hombre, organizado en sociedad, y la naturaleza, se constituye en la esencia del proceso de desarrollo.

El desarrollo no es un fenómeno que surge y se manifiesta en todas partes y al mismo tiempo, pero sí en puntos del territorio y con densidades variables. En consecuencia del proceso de inserción de la economía brasileña en la economía mundial, el territorio presenta una forma de organización que se configura como sus padrones de ocupación y usos, con tendencias a las transformaciones decurrentes de la dinámica con que se da la articulación interna y externa de los diversos puntos del territorio y en la medida en que hay un desplazamiento de esos

mismos puntos. Esa forma de organización, sus tendencias de transformaciones y el desplazamiento de centros hegemónicos reflejan el propio proceso de desarrollo del país.

2.1 El sistema urbano de Brasil

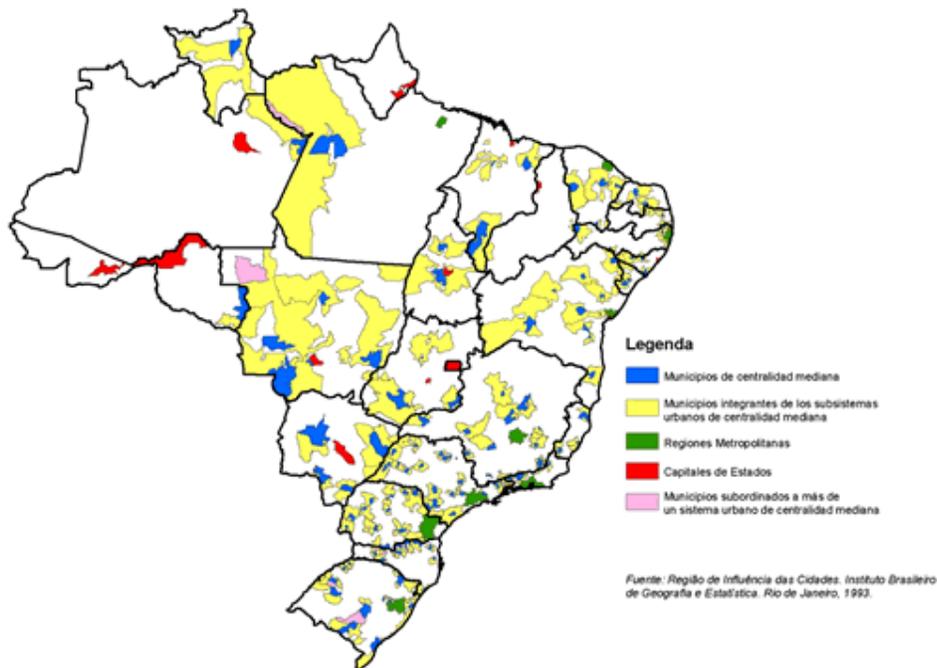
El resultado de todo el proceso histórico de desarrollo de Brasil desde los exordios de su colonización, pasando por todos los episodios de su historia, hasta el momento más reciente, (final del siglo veinte e inicio del siglo veintiuno) caracterizado por profundas transformaciones, como la apertura a los mercados externos, la desregulación de la economía, la privatización, la globalización y la descentralización, desde el punto de vista territorial, se expresa en un padrón territorial formado por una amplia red de ciudades de nivel mediano a lo largo y a lo ancho de todo su territorio, además de sus áreas metropolitanas (conforme puede ser visto en el Mapa-1). Esto está basado en un estudio del *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (véase IBGE, 1993), que apunta para la existencia de 141 centros urbanos de centralidad mediana. Sin embargo, como serán considerados solamente aquellos que no integran a Regiones Metropolitanas, este estudio llevará en cuenta un total de 134 centros medianos. Esto porque los que están dentro de un área metropolitana ya están bajo a una influencia superior, de un área que ejerce una dominación superior al espacio circundante. En que pesen eventuales críticas por el hecho del estudio ser del año de 1993, se puede argumentar que los fenómenos de que él trata, tienden a presentar estabilidad a lo largo del tiempo, y los padrones de los centros urbanos no se van reverter muy fuertemente a mediano plazo.

Estas ciudades medianas están articuladas, mínimamente, con esas áreas metropolitanas, y también entre ellas - por lo menos, las que se encuentran cercanas unas de las otras. De esta forma, se constituyen en una real red urbana. Pero, las ciudades medianas no están aisladas de las demás, sino que algunas ciudades con nivel de centralidad más bajo se articulan más directamente con los centros medianos alrededor de los cuales gravitan, constituyéndose en verdaderos **sistemas urbanos de centralidad mediana**. Tales sistemas urbanos, recordemos, son compuestos por una ciudad con nivel de centralidad mediano, cercada de ciudades con niveles de centralidad menores, contiguas unas con las otras. En muchos casos también los propios sistemas urbanos son contiguos entre si. Como puede ser visto, todo el conjunto del territorio nacional de Brasil está recubierto por esos sistemas urbanos.

Pero, los sistemas urbanos están bajo a procesos con dinámicas propias, que además de reforzaren determinadas tendencias, como concentración demográfica y el dinamismo económico, sin embargo, inducen a tales procesos. De entre estos procesos, dos merecen destaque. El primero proceso es el demográfico y el segundo, el económico. Si, de hecho, el proceso de ordenamiento territorial busca

poner en movimiento fuerzas para intentar cambiar la actual distribución de poblaciones y actividades productivas en el territorio y las tendencias de ocupación espacial, hay que tener una idea de cómo se dan estas cosas en presente momento (véase *Derycke*, 1983)

Mapa 1: Sistemas urbanos de centralidad mediana



2.2 Las Tipologías Territoriales Demográficas de los municipios de Brasil

La población se revela importante, en la medida que presiona la base de recursos naturales. Pero, lo hace de forma diferenciada en función de su tamaño y de las habilidades de sus miembros. Y la capacidad de respuesta de la base de recursos naturales también determina la forma y el grado de interacción hombre-naturaleza.

De este modo, para los fines del presente estudio, lo más relevante es la dimensión de la base social sobre la base natural. Ninguna de las dos es homogénea a lo largo y a lo ancho del territorio, pero los recursos se caracterizan por su inmovilidad, mientras la población es móvil y, por consiguiente, variable. Así, las presiones humanas sobre la base de recursos naturales, ni siempre son constantes, dependiendo del peso de la masa humana sobre ella. Por eso, lo más significativo es la dimensión de la base humana y cómo esta se encuentra estructurada sobre un determinado territorio.

La forma y la estructura de la población como sociedad organizada ocupando un determinado territorio, no es algo que ocurre de un momento a otro, pero es el producto de procesos sociales y económicos complejos, cuya indagación sobre

cómo se dan extrapola los límites de este estudio. Es suficiente, por ahora, aceptar por hipótesis que la población se estructura en un territorio, de forma casi irreversible, a lo largo del tiempo, mientras su forma y composición se cristalizan. De este modo, es razonable estimar los grados y niveles de variación de la población entre el período comprendido entre dos censos demográficos, que corresponde a diez años. Podemos suponer que en ese intervalo los fenómenos demográficos fueron cristalizándose y asumiendo características estructurales, cuya reversión duraría, por lo menos, otro período inter censal.

Con esto, el primero indicador que será establecido, tendrá por base un análisis comparativo de la evolución de la población de los municipios de todas las Unidades Federadas que integran Brasil. Los aspectos, que más de cerca interesan a los objetivos de este estudio son la distinción entre población urbana y rural, además del propio volumen de la población total por municipio.

Inicialmente, consideremos la población total, por el peso que representa y presión que ejerce sobre un territorio. Ella no es una totalidad homogénea, sino que se caracteriza por la composición según las edades, los géneros, las habilidades, etc. Pero, para los propósitos presentes, la división más significativa de la población total de un territorio es la grande división entre población rural y población urbana. El énfasis en esta división se justifica por los diferentes grados de presión que son ejercidos sobre los recursos naturales de un territorio, en función de dos características, sea de la población urbana, sea de la rural: la primera se caracteriza por su concentración, mientras la segunda, por su dispersión. Esto tiene distintas consecuencias para la base física territorial. La población urbana ejerce una presión intensiva sobre una determinada parcela del espacio físico. La población rural, por su vez, ejerce una presión extensiva sobre el restante del espacio físico. La población urbana utiliza una parcela pequeña del territorio, sobre la cual recae un volumen de población intenso, mientras que la población rural utiliza una grande parcela de todo el territorio, ejerciendo una presión ampliada por sobre la totalidad del área territorial.

En la medida que la población urbana crece, áreas naturales se convierten en áreas urbanas, en que los recursos naturales son sobrepujados por la masa poblacional. Lo que sí es relevante, es que en la transformación del espacio natural en espacio urbano, este asume un carácter irreversible, cristalizándose en espacio construido. Llevando en cuenta los dos últimos censos demográficos para Brasil (ver IBGE, 1991 y 2000), se constata que, en el ámbito de los municipios brasileños, hay algunos padrones presentes por la totalidad del territorio (conforme puede ser visto en el Mapa-2).

Si consideramos las variaciones de la población total y de la población urbana entre las dos fechas de los periodos censales, se verifica que, básicamente, hubiera dos movimientos, tanto de la población total, cuanto de la población urbana. Tanto una cuanto otra presentaron tres posibilidades de ocurrencia en el periodo considerado: crecieron, decrecieron o se mantuvieron nulas, es decir no crecieron ni decrecieron.

Lo importante, fue el hecho de la población total haber crecido más o menos que la población urbana, o la inversa, de haber decrecido más o menos que ella.

Del crecimiento de la población total, se puede concluir que en los municipios dónde eso se manifestó se caracterizan por ser *receptores de poblaciones*. Lo mismo se puede deducir del crecimiento de la población urbana, es decir que se tratan de municipios que recibieron poblaciones, pero como la población urbana en el periodo inter censal creció, entonces se tratan de municipios que *tienden a la urbanización*. Con esto, se tiene una primera caracterización demográfica del territorio, desde el punto de vista de lo que se pasa en los municipios, que se expresa en una tipología territorial demográfica del tipo **receptores de población con tendencia a la urbanización**.

Pero, aun que la población total crezca en el periodo inter censal, caracterizando una situación de *recepción de poblaciones*, puede ser que la población urbana decrezca en el mismo periodo. O sea la población total creció, pero la población urbana decreció, lo que vale al *crecimiento de la población rural*. Y en este caso estamos frente a la segunda tipología territorial demográfica, a saber, del tipo **receptores de población con tendencia a la ruralización**.

Al mismo tiempo en que la *población total disminuye*, puede ocurrir que la población urbana disminuya también, pero eso no ocurre con la población rural, o sea, *la población rural sigue su curso*, y en este caso, estamos frente a la tercera tipología territorial demográfica del tipo **expulsor de población con tendencia a la ruralización**.

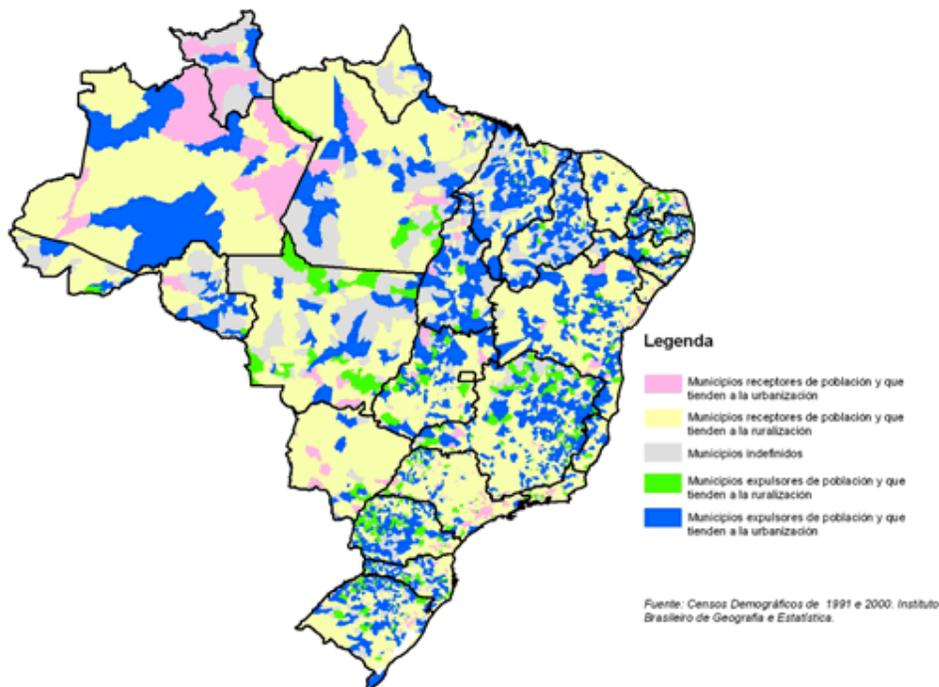
A la inversa del crecimiento de la población total de los municipios, puede ocurrir la situación de un *decrecimiento de la población total* en el mismo periodo, o sea, la población total disminuye, lo que caracteriza una situación de expulsión de poblaciones. Pero puede ocurrir que, mismo en casos como ese, la población urbana crezca, lo que caracteriza una situación de *tendencia a la urbanización*. Combinadas las dos tendencias, de expulsión de población y de urbanización, resulta la cuarta tipología territorial demográfica del tipo **expulsor de población con tendencia a la urbanización**.

Restaría una topología a ser considerada, en que se ubican pocos municipios, situaciones que no están claras y que se las denomina Indefinidas. Se consideran indefinidas porqué, o bien presentaron variaciones nulas en el periodo inter censal, o bien por falta de datos, o aun por se traten de nuevos municipios creados después de 1991, para los cuales no se dispone de informaciones para el año inicial, lo que torna indeterminado el ejercicio.

Se constata que de todas las tipologías territoriales demográficas, aquella de los municipios receptores de población con tendencia a la urbanización es la de menor incidencia en el territorio. Lo que predomina en el conjunto del territorio son los municipios receptores de población con tendencia a la ruralización y los municipios expulsores de población con tendencia a la urbanización. Si se pretende desarrollar un conjunto de acciones para reorganizar la distribución de las actividades

productivas y de la población en el territorio, hay que llevar en cuenta estas tendencias. No se pretende preconizar desplazamientos de poblaciones arbitrarios, sino establecer condiciones e incentivos al desarrollo de actividades y crear oportunidades de ocupación alternativas a las actualmente existentes, de manera que, a largo y mediano plazo, los padrones de ocupación y uso territorial se presenten distintos de los actuales. Sin embargo, hay que llevar en cuenta las características y las tendencias demográficas de los municipios en la forma presentada, para proponer estrategias adecuadas a cada una de las realidades. Como puede ser visto (Mapa-2), no hay una predominancia exclusiva de una tipología territorial demográfica, ni la presencia acentuada de una de ellas en una parte determinada del territorio, sino una dispersión de todas a lo largo y a lo ancho del territorio brasileño.

Mapa 2: Tipología territorial demográfica 1991-2000



2.3 Los padrones estructurales-diferenciales de la economía de los municipios de Brasil

La base económica, mientras sea dinámica, presenta factores de estabilidad. Lo que más nos interesa, son los resultados de las actividades productivas como un todo. Así, consideramos los Valores Agregados de los Sectores que componen el Producto Interno Bruto Municipal, disponibles por el *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* - IBGE, para todos los años desde 1999, y para todos los municipios brasileños. Este estudio fue realizado con las estimativas del Producto Interno Bruto Municipal para el año de 1999, el primer año para el cual ellas están

disponibles, y del año de 2003, el último año para el cual tales informaciones estaban disponibles, cuando él fue realizado (actualmente están disponibles informaciones del Producto Interno Bruto Municipal para los años siguientes).

El Producto Interno Bruto Municipal es compuesto por la suma del Valor Agregado del Sector Agropecuario, del Valor Agregado del Sector Industrial, del Valor Agregado del Sector Comercio y Servicios, del Valor Agregado del Sector Administración Pública, por el valor de los Impuestos, restado el valor de la variable *Dummy* Financiera, que expresa las transferencias financieras entre los municipios.

Como lo que, de hecho, nos interesa aquí es lo que ha ocurrido en términos reales, o sea, cuáles fueron las variaciones reales de producción que ocurrieron en los diversos sectores, el análisis fue realizada teniendo por base las variaciones en los **Valores Agregados de los respectivos Sectores**, (y no de los Productos Internos Brutos de cada uno de los municipios brasileños), aun que de forma agregada. Esto se justifica, una vez que estamos buscando las variaciones reales de cada uno de los sectores de actividades, y sus relaciones con la base de recursos naturales, explotada por el hombre organizado en sociedad, en este caso, expreso por la población, distribuida por el territorio, en la forma de complejos conglomerados de personas y actividades a que denominamos municipios, que no son entes homogéneos y de las mismas dimensiones, pero sí, diferenciados y caracterizados por las funciones que desempeñan y según la extensión del alcance de su área de influencia.

Hay que resaltar que la comparación está realizada por municipios, comparados con la dinámica de la economía nacional como un todo. Esto porque todos ellos están fuertemente integrados al contexto nacional, de tal forma que la dinámica interna de cada municipio obedece a las lógicas y determinaciones de la economía nacional. Además, la finalidad es el establecimiento de comparaciones de dinanismos económicos con los padrones de ocupación y uso territorial actuales y sus tendencias, y el rol que suele jugar el proceso de planificación estratégica del desarrollo económico local y regional en un esfuerzo más amplio de lograr la manutención de los padrones y tendencias considerados deseables y cambiar los indeseables, a partir de la perspectiva de los principios y directrices para una Política de Ordenamiento Territorial.

Por medio de la aplicación del método estructural-diferencial (véase *Boisier*, 1980) a los Valores Agregados de los sectores Agropecuario, Industrial y de Comercio y Servicios, entre los años de 1999 (el primero año que dispone las informaciones relativas al Producto Interno Bruto Municipal en Brasil) y 2003 (el último año, hasta la presente fecha, para el cual dichas informaciones están disponibles), los municipios brasileños están clasificados en seis tipos (conforme puede ser visto en el Mapa-3). Los tres primeros tipos son municipios que presentaron un **crecimiento del conjunto del Valor Agregado** en el periodo, mientras los tres últimos presentaron un **decrecimiento del mismo**.

Los municipios de los tres primeros tipos **crecieron** en función de las siguientes características:

Los del **tipo-1** disponen de una estructura productiva diversificada y presencia de sectores de rápido crecimiento en el ámbito local.

Los del **tipo-2**, presentan una estructura productiva diversificada y presencia de sectores de lento crecimiento en el ámbito local, pero los efectos de la estructura productiva diversificada superaron los efectos causados por los sectores de lento crecimiento.

Los municipios del **tipo-3** presentaron una estructura productiva más especializada y presencia de sectores de rápido crecimiento en el ámbito local, pero los efectos de los sectores de rápido crecimiento superaron los efectos decurrentes de la estructura productiva más especializada.

Por su vez, los municipios de los tres últimos tipos **decrecieron** en razón de los siguientes factores:

Los del **tipo-4** disponen de una estructura productiva especializada y presencia de sectores de rápido crecimiento en el ámbito local, pero los efectos de la estructura productiva especializada superaron los efectos de la presencia de los sectores de rápido crecimiento.

Los del **tipo-5**, a su vez, disponen de una estructura productiva diversificada y presencia de sectores de lento crecimiento en el ámbito local, pero los efectos de los sectores de lento crecimiento superaron los efectos de la estructura productiva diversificada.

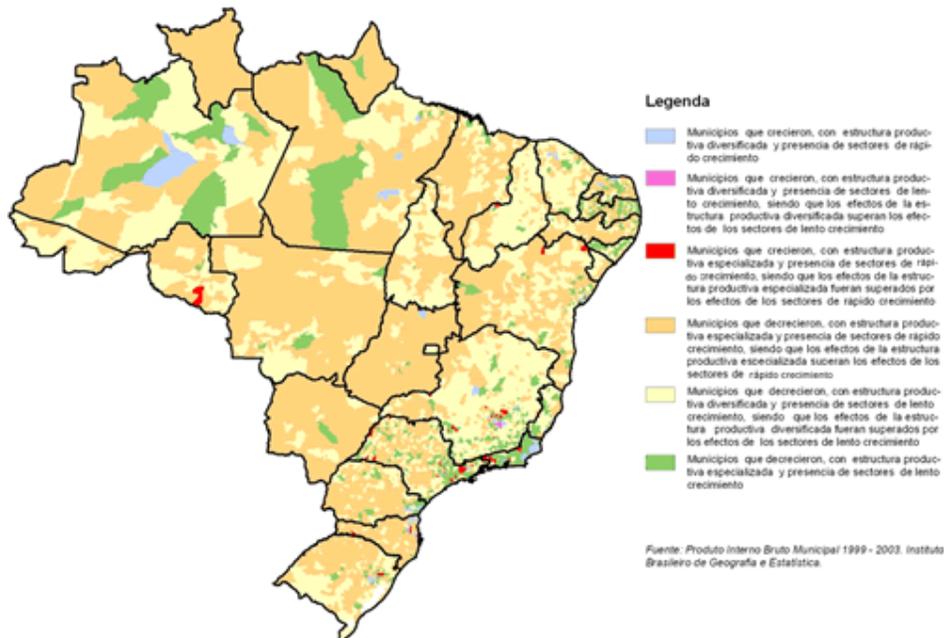
Los del **tipo-6** disponen de una estructura productiva especializada y presencia de sectores de lento crecimiento en el ámbito local.

Se constata que, para Brasil en el período considerado, la gran mayoría de los municipios presentaron decrecimientos de los Valores Agregados de los sectores de actividades productivas. Son muy pocos los municipios que presentaron crecimiento de los Valores Agregados de los sectores. Pero, al mismo tiempo se constata que el tipo-5 es el padrón estructural-diferencial predominante, en el cual los municipios de este tipo disponen de una estructura productiva diversificada, aunque haya decrecimiento de los Valores Agregados sectoriales por la presencia de sectores de lento crecimiento en el ámbito local. Y si esto es un requisito previo para impulsar un proceso de reorganización espacial de las actividades productivas, con vista a lograr la manutención de padrones espaciales considerados deseables y reforzar las tendencias satisfactorias de ocupación y uso territorial, al mismo tiempo en que se intentará cambiar los padrones indeseables y revertir las tendencias perniciosas, se puede decir que esta mayoría de municipios presenta lo que se llama precondiciones, siempre buscadas, de una base productiva diversificada, en la cual hay que dinamizar e integrar sectores a nivel *inter* e *intramunicipal*, de manera a criarse e integrar territorios, con base en sus potencialidades locales, como forma de reordenar el territorio. O sea, se está

comprendiendo que la diversificación productiva sectorial es un punto fuerte con que cuentan los municipios para que se conviertan en territorios potencialmente competitivos, con condición de ofrecer apoyo a un proceso de ordenamiento territorial.

A mediano plazo, la reversión de los sectores de lento crecimiento hacia de rápido crecimiento, en el contexto de una estructura productiva diversificada, puede ser más factible de realizar que la transformación de una base productiva especializada en diversificada, aun en el contexto de presencia de sectores de rápido crecimiento. Así, la predominancia de un padrón estructural-diferencial del tipo-5 puede ser vista como un punto fuerte, sobre todo para la implementación de estrategias de desarrollo local y regional como instrumentos de un proceso que pretende revertir padrones de ocupación y uso territorial.

Mapa 3: Tipología estructural diferencial 1999-2003



3 Planificación estratégica del desarrollo local y regional y ordenamiento territorial

El objetivo del presente estudio es un esfuerzo para demostrar la hipótesis de que la planeación estratégica del desarrollo local y regional es un instrumento para una política de ordenamiento territorial. Para eso, partiremos de un concepto general del desarrollo local y regional y sus principales elementos (tal como presentados en *Silva, 2005*), y los confrontaremos con los elementos integrantes y constitutivos de una política de ordenamiento territorial.

La cuestión central del ordenamiento territorial está en la identificación de la distribución espacial resultante de las actividades productivas y de la población alrededor de las mismas. La distribución de una determinada actividad es considerablemente influenciada por la localización de otras actividades. No es probable que las distintas actividades productivas se distribuyan en el territorio de la misma manera, ni de acuerdo a los mismos principios. Ciertas actividades buscan un emplazamiento más cercano a sus mercados, mientras otras, debido a su naturaleza, se van a concentrar en áreas restringidas y, muchas veces, remotas del territorio. En consecuencia, imponen patrones de ocupación y de interacción espacial específicos, que determinan una forma de organización territorial.

Pero, esa forma de organización territorial ni siempre lleva al desarrollo de las potencialidades de las distintas partes del conjunto del país, ni propician la especialización en sectores más dinámicos o con posibilidades de inserción en los mercados nacionales e internacionales. En general, las iniciativas de ordenamiento territorial siguen dos cursos distintos, pero paralelos y que no se excluyen mutuamente. Primero, empezar un proceso de ordenamiento territorial para revertir un padrón de organización existente. En segundo, conducir un proceso de ordenamiento territorial para lograr una organización espacial promotora o que potencialice el desarrollo. Lo que pasa es que muchas veces acciones típicamente territoriales, que tienen reflejos directos sobre el territorio, pasan desapercibidas, siendo más vistas como acciones sectoriales, mientras acciones de índole sectorial, muchas veces son vistas como territoriales. Así, hay que distinguir entre las propuestas y acciones que son eminentemente territoriales y las que son de naturaleza sectorial (véase *Hermansen, 1977*). Empezaremos con una síntesis del desarrollo local y regional, pasando a los elementos de una política de ordenamiento territorial y concluiremos con una confrontación entre los elementos de ambos.

3.1 Planificación Estratégica del Desarrollo Local y Regional, sus elementos y sus supuestos

Concepto de Desarrollo Local y Regional

El desarrollo local regional es la ejecución de un conjunto de acciones que procuran explotar las potencialidades endógenas para cambiar la realidad local regional, por intermedio de transformaciones de su aparato productivo.

Para que su ejecución sea factible, hay que desarrollar o crear habilidades territorialmente latentes, para que los territorios puedan especializarse en sectores que tengan posibilidades de inserción internacional, pero también, y eso es significativo para el caso de Brasil, de inserción nacional.

Iniciativas de esta naturaleza muchas veces están ya en curso, pero fuera de una perspectiva deliberada y consciente de los resultados de ese proceso, esto es, que se

desarrollan acciones de carácter típicamente territorial sin llevar en cuenta eso. En otros términos, se desarrollan más como conjuntos de acciones sectoriales, sin una preocupación o referencia directa al territorio. Pero, así mismo, tales acciones tienen un reflejo claro sobre el territorio, aun que, en la mayoría de los casos, imperceptible a los actores que las ejecutan.

Objetivo del Desarrollo Local y Regional

El objetivo del desarrollo local y regional es la transformación de los sistemas productivos locales, el incremento de la producción, la generación de empleo y la mejora en la calidad de vida de la población.

Base del Desarrollo Local y Regional

La base del desarrollo local y regional son los territorios capaces de aprender, es decir, territorios capaces de adaptarse a las transformaciones de la estructura productiva mundial, con base en el conocimiento y sus aplicaciones al sector terciario avanzado, a la industria de alta tecnología y/o a la agricultura comercial.

Es decir, los territorios son comprendidos como la base cultural de sistemas de empresas que desarrollan capacidades competitivas con la colaboración de su entorno, lo que es más amplio que una estrategia de fomento aislada a las pequeñas empresas.

Parámetros del Desarrollo Local y Regional

Las políticas de desarrollo productivo deben tener una marcada aproximación territorial, en lo que se refiere a los sistemas locales de empresas. La construcción de capacidades competitivas puede vincularse a las políticas territoriales y, más precisamente, al desarrollo de una cultura territorial que integre los sistemas locales de empresas y que ayude a superar la situación de mayor deterioro de los territorios más atrasados.

Requisitos para el Desarrollo Local y Regional

Para el pleno desarrollo local y regional es necesaria la creación de un entorno favorable a esto. Ese entorno favorable comprende el desarrollo de liderazgos, capaces de activar y canalizar las fuerzas sociales en favor de un proyecto de desarrollo común; la articulación público-privado y de impulso a la capacidad asociativa; el fomento productivo y el impulso al desarrollo de los planos meso económico y microeconómico de la competitividad sistémica.

En la construcción de territorios competitivos e innovadores hay que aprovechar los recursos endógenos, propiciando la asociación y la articulación público-social-privada con miras a flexibilizar los procesos productivos. Los planos meso económico y microeconómico adquieren mayor sentido en el ámbito territorial y, en la medida en que ellos no se fortalezcan, sus posibilidades de éxito disminuyen. La idea de que los territorios son los que compiten cobra cada vez más sentido, aun cuando ellos están desigualmente preparados para enfrentar esta tarea.

Características de los Territorios en el Proceso de Desarrollo Local y Regional

No todos los territorios están igualmente preparados para enfrentar los procesos de apertura y globalización. Hay grandes disparidades territoriales que aconsejan distintos tipos de intervención en términos de políticas públicas locales. Las capacidades técnicas y de liderazgo de los gobiernos subnacionales - locales e intermedios - son desiguales. (En el caso de Brasil, gobiernos locales se refieren a los gobiernos municipales y gobiernos intermedios a los gobiernos de los estados federados). La lógica del desarrollo integral y, en particular, del apoyo a los procesos de desarrollo productivo no está plenamente incorporada en la agenda de los gobiernos subnacionales. La descentralización debe necesariamente acompañar los procesos de desarrollo subnacionales y es preciso hacer esfuerzos adicionales por descentralizar también los instrumentos de fomento productivo y desarrollo empresarial.

3.2 Política de ordenamiento territorial, sus elementos y sus supuestos

Concepto de Ordenamiento Territorial

Por ordenamiento territorial se entiende la forma de distribución de la población y de las actividades productivas en el territorio nacional en un momento futuro, de una forma diferente de la actual. Se basa en un análisis prospectivo y localizado de largo plazo, que busca la mejora coherente del medio ambiente en donde se desarrollan las actividades humanas, la integridad del territorio y la soberanía nacional (ver *Couto e Silva*, 1981).

Objetivo del Ordenamiento Territorial

El objetivo del ordenamiento territorial es alcanzar una estructura espacial adecuada para promover y sostener un patrón de ocupación del territorio que lleve en cuenta las restricciones ambientales, la saturación urbana-metropolitana y los vacíos demográficos y productivos, para lograr la cohesión territorial del país, la integración nacional entre sus regiones desde el punto de vista interno y la integración con los países del continente, fronterizos o no, teniendo como parámetro la soberanía nacional y la integridad del territorio nacional.

Base del Ordenamiento Territorial

La forma como se organizan territorialmente los recursos y las actividades más susceptibles a la movilidad, frente a los caracterizados por una mayor dependencia cuanto a la localización, condiciona el desarrollo económico, aunque este condicione aquella forma de organización.

Las actividades no se distribuyen uniformemente en el territorio, sino que de modo concentrado. Ese proceso de concentración suele contribuir para la comprensión de los “sistemas territoriales”, una vez que los **puntos**(centros o polos) de concentración, por su dinamismo y por la capacidad de difusión, que les son

características, y por la forma cómo se organizan, irán operar como red de apoyo *intra* regional y como sistema articulador *inter* regional, condicionando el proceso de ordenamiento territorial.

De estos “sistemas territoriales” deriva la red urbana, organizada como un sistema que no es autónomo, una vez que la importancia de cualquier de sus elementos (un centro) se queda bajo la dependencia de la región que lo involucra. La región quedará dependiente de la capacidad funcional de sus centros y de la forma como puedan jugar su rol (o sea, de sus funciones). Los “sistemas territoriales” deberán considerar los sistemas de centros - por lo general denominados **red urbana** o **sistema urbano**, pues éstos integran a cada uno de aquellos.

Parámetros del Ordenamiento Territorial

Fuerzas inherentes al proceso de desarrollo impulsan, condicionan, incentivan y, en última instancia, fuerzan a la aglomeración de actividades y de población, lo que resulta en un desequilibrio entre áreas geográficas. Esa tendencia a la aglomeración en ciertas áreas o centros, es algo inherente al juego de las fuerzas económicas e interacciones entre actores sociales, en el proceso de desarrollo.

Los padrones de ocupación y uso no se distribuyen igualmente en el tiempo y en el espacio. Sin embargo esos padrones influirán sobre los distintos mecanismos de reacción del medio, con sus restricciones en las formas de ocupación territorial actuales, sea en el sentido de mantenerlos, sea en el sentido de cambiarlos.

Requisitos para el Ordenamiento Territorial

El ordenamiento territorial es una acción deliberada de cambiar la forma actual de distribución de las actividades productivas y de la población en el territorio. Además de tener una imagen-objetivo de cual sería la distribución deseable de ellas, hay que tener clareza de las formas presentes de distribución, de sus causas, de cómo éstas actuaron a lo largo del tiempo y cuales sus tendencias.

Las acciones de ordenamiento territorial no se limitan a fenómenos urbanos, metropolitanos y regionales, sino que involucran decisiones de inversiones en infra estructura y logística, estrategias de integración del espacio rural y medidas de preservación ambiental.

Características de los Territorios en el Proceso de Ordenamiento Territorial

En general, los territorios, por más diversos que sean, presentan una de las situaciones. O bien existen, en algunos de ellos (y sólo en algunos) procesos de desarrollo que causan una serie de desequilibrios por el surgimiento y desaparición de actividades dinámicas. O bien, en los territorios restantes, los fenómenos, causados desde los primeros se reflejan en estos, de modo negativo.

Hay, en unos pocos territorios, procesos de polarización geográfica, esto es, la estructura territorial cambia por el efecto del surgimiento y desaparición (o pérdida de funciones y de dinamismo) de centros urbanos que generan fuerzas de atracción y difusión sobre su área de influencia más inmediata. O bien, conforme sea la posición espacial relativa de los demás territorios, estos sufren las consecuencias

(buenas y malas) con el surgimiento y desaparición de esas fuerzas de atracción y difusión.

Si se trata de un territorio vecino con potencial menor, el surgimiento de dichas fuerzas en el otro territorio puede tener consecuencias negativas, pues inhiben su desarrollo, mientras que con la desaparición de ellas, el territorio de menor potencialidad suele desarrollar sus propias fuerzas.

Si se trata de un territorio fuertemente vinculado al de mayor potencialidad, el surgimiento de las fuerzas de atracción y difusión se manifiestan positivamente en él, por los enlaces complementares entre las actividades, los cuales hacen que se beneficie de tal surgimiento, y desarrolle sus potenciales. De la misma forma, con el desaparecimiento de dichas fuerzas, en el territorio en cuestión ocurrirá una pérdida de dinamismo.

3.3 Planeación estratégica del desarrollo local y regional y ordenamiento territorial

En este estudio se trata de demostrar que la planeación estratégica del desarrollo local regional es un instrumento para el proceso de ordenamiento territorial. Es decir, cómo, al planear acciones de desarrollo local y regional, se puede influir sobre la reorganización territorial futura, y, al revés, cómo la planificación de acciones de ordenación del territorio puede, por su vez, influir en el proceso de desarrollo local y regional. Sin embargo, desde este punto de vista, hay que determinar cuáles los aspectos relevantes, en un proceso de desarrollo local y regional para el ordenamiento territorial. Vamos a considerar sólo los que dicen respecto a la dinamización del aparato productivo de ciertas partes del territorio.

La problemática que se coloca para eso es establecer el nivel territorial más adecuado para identificar el potencial de desarrollo local y regional que contribuyan al proceso de reorganización de la ocupación y uso territorial, por intermedio de una política de ordenamiento territorial, entendido este último como la forma de distribución de la población y de las actividades productivas en el territorio nacional en un momento futuro, de una forma diferente de la actual.

Sin embargo, además de estas características que confieren especificidad a las distintas partes del territorio brasileño, hay algunos elementos que, se constató, son comunes a la totalidad del territorio. Primeramente, con excepción de la Amazonia Occidental, el territorio dispone de una red de ciudades formada por sistemas urbanos de centralidad mediana (más una vez, ver Mapa-1). En segundo lugar, desde el punto de vista de la población, no hay predominancia de una tipología territorial demográfica, es decir, los municipios receptores y expulsores de población y los que tienden a la urbanización y a la ruralización, están diseminados por todo el territorio, sin predominancia y sin concentración muy marcadas de uno u otro (nuevamente, ver Mapa-2). Finalmente, aunque el padrón estructural-

diferencial predominante en la mayoría de los municipios brasileños sea de una estructura productiva diversificada y presencia de sectores de lento crecimiento en el ámbito local, con los efectos de los sectores de lento crecimiento superando los efectos de una estructura productiva diversificada, en realidad, hay una dispersión de los demás tipos estructural-diferencial, aunque con una escasa presencia de los tipos que representan crecimiento del Valor Agregado sectorial en periodo considerado (ver Mapa-3).

3.4 Estrategia de Ordenamiento Territorial

Frente a ese cuadro de Brasil, descrito de forma más que general, se coloca la problemática del ordenamiento territorial brasileño, como la identificación de una distribución espacial de la población y de las actividades productivas que desconcentren la región costera, el sur y el sudeste del país, asegure la integración del semiárido de la Región Nordeste, integren al centro de Brasil e incorpore la Región Amazónica, bajo la perspectiva de la preservación ambiental, de la manutención de la soberanía e integridad del territorio nacional y de la integración con los países del continente.

Y es aquí donde se da la vinculación del ordenamiento territorial con la planeación estratégica del desarrollo local regional. Las acciones de ordenamiento territorial son de diversas índoles, tales como, de infra estructura, de gestión y coordinación y de naturaleza económica. El conjunto de tales acciones en el territorio tienen como meta la redistribución de la población y de las actividades productivas, de manera a asegurar la integridad territorial, la soberanía nacional y la justicia social, de modo armónico con la utilización sostenible de los recursos naturales.

En el presente caso, estamos hablando con más énfasis en el aspecto económico, visto éste como un elemento estructurador del territorio. Y en este punto ubicase el enlace entre el planeamiento estratégico del desarrollo local y regional y el ordenamiento territorial. Como está explicitado arriba, el desarrollo local regional es la ejecución de un conjunto de acciones que procuran explotar las potencialidades endógenas para cambiar la realidad local regional, por intermedio de transformaciones de su aparato productivo. La política de ordenamiento territorial es una acción controladora de la evolución socio-económica en el territorio, para que se atinja una determinada forma de organización espacial distinta de la actual.

Para la ejecución de esas acciones que procuran explotar las potencialidades endógenas para cambiar la realidad local regional, hay que desarrollar habilidades territorialmente latentes, o tratar de crearlas, para que los territorios puedan especializarse en sectores que tengan posibilidades de inserción internacional y nacional.

Los cambios preconizados por una política de ordenamiento territorial deben empezar por iniciativas que se originen en determinados puntos del conjunto del territorio nacional, que presenten capacidad de, a partir de acciones desarrolladas en ellos, poner en marcha una sucesión de cambios en la estructura territorial vigente, hacia una nueva configuración de ocupación y uso del territorio, distinta de la actual.

Los aspectos de la configuración actual, considerados indeseables, son los procesos de ocupación territorial caracterizados por patrones de distribución desigual de la población y de las actividades, cuyo resultado, en la zona costera y en las Regiones Sur y Sudeste, es la existencia de metrópolis congestionadas, una red urbana integrada con patrones productivos diversificados, pero con decrecimiento económico, con integración interna y externa. En el semiárido de la Región Nordeste, hay una ocupación del territorio en un patrón de pobreza y precariedad de servicios básicos, ausencia de actividades productivas dinámicas y comprometimiento ambiental, a pesar de la existencia de una red urbana estructurada; es integrada internamente con la zona costera y con la Región Sudeste. En el Brasil central, desde el punto de vista de la red urbana, hay un vacío con centros aislados, con conexiones muy débiles entre ellos y un patrón productivo especializado, basado en el sector agropecuario; tiene baja integración interna, siendo más integrada con el Centro-Sur. La Región Amazónica tiene un bajo nivel de integración y ocupación territorial, con una red urbana incipiente próxima del padrón de primacía urbana, dónde sus centros, cualesquiera que sean sus dimensiones, están distantes unos de los otros y cercados por grandes vacíos; las redes de transportes son incipientes; el medio ambiente es frágil, y afuera la *Zona Franca de Manaus*, la región no presenta expresión productiva, pero, presenta potenciales, a partir de prácticas de manejos sostenibles, gracias a la diversidad de su base de recursos naturales; es poco integrada internamente y con las demás regiones.

Para revertir ese cuadro, una opción es la estrategia territorial basada en sistemas urbanos de centralidad mediana. En el caso de Brasil, la red urbana de ciudades medianas (con excepción de la Amazonia Occidental) prácticamente articula todo el territorio. Primeramente, integra las áreas más cercanas, constituyendo verdaderos sistemas territoriales. En segundo lugar, dada su difusión a lo largo y a lo ancho del país, articula las diversas partes de ello, y mismo que eso no ocurra actualmente, de modo uniforme, con todos los sistemas urbanos de centralidad mediana, potencialmente ellos detienen elementos críticos para hacerlo.

Desde el punto de vista del desarrollo local y regional, los centros medianos son los que presentan potencialidades endógenas para cambiar la realidad local regional y un aparato productivo que suele ser adaptado para eso. Por su interacción sistémica, en los sistemas territoriales de centros medianos es dónde se puede identificar y desarrollar las habilidades para especialización en sectores con potencialidad de inserción en los mercados nacionales e internacionales. Además, los sistemas urbanos de centralidad mediana pueden desarrollar capacidades

competitivas entre los integrantes de su entorno, y a partir de eso, actúen deliberadamente con base en una cultura territorial integrada por un sistema de empresas locales, que presenta potencialidad para impulsar las empresas de las áreas más cercanas y que se encuentran en una situación de deterioro, de modo que supere esa situación. Gracias al factor **contigüidad**, los sistemas urbanos de centralidad mediana, integrados a centros de nivel mediano, presentan una fuerte vinculación entre sí, por un proceso de interacción espacial, determinado y condicionado por relaciones de diversas índoles, siendo, entonces, más fácil crear (cuando no existe) el entorno favorable al desarrollo local. Por su interacción, es más factible construir territorios competitivos e innovadores, articulando y potencializando las relaciones reales que existen entre un centro mediano y los municipios que le son subordinados, siendo a partir de ello que se puede integrar a los centros menores que gravitan alrededor de ello, pero que no se articulan, necesariamente, entre sí, disminuyendo las disparidades territoriales entre ellos y preparándolos para enfrentar los procesos de apertura y globalización. La descentralización y la desconcentración son objetivos que dirigen todas las reflexiones y discusiones sobre la reorganización del territorio y sobre el ordenamiento territorial, y eso es posible a través de los centros de nivel mediano, que ya detienen un umbral mínimo para asimilar y retener los impactos oriundos de centros y áreas mayores, y transmitirlos a su entorno más inmediato (véase *Boisier*, 1976).

Pero, en la medida que la meta es identificar el vínculo entre el desarrollo local y regional y el ordenamiento territorial, estas características de los sistemas urbanos de centralidad mediana son por demás genéricas, habiendo necesidad de tipificarlos con más exactitud. Para tanto, se optó por una metodología que clasifica los territorios en “ganadores” y “perdedores”, a través de una interesante comparación entre tasa de crecimiento y valores per cápita de los respectivos territorios y el país como un todo (véase *Silva*, 2005).

En este caso, manteniendo la coherencia con el análisis del tipo estructural-diferencial para los municipios de Brasil (ver Mapa-3), se estableció un proceso de clasificación basado en los Valores Agregados de los sectores de actividades productivas para los años de 1999 y 2003, que permite tipificar a los sistemas urbanos de centralidad mediana. El proceso consiste en comparar, para los municipios con nivel de centralidad mediana (y solamente para ellos), sus respectivas tasas medias de crecimiento del Valor Agregado municipal, con la tasa media de crecimiento del Valor Agregado en el ámbito nacional, para el período considerado. Los municipios que se ubiquen encima de este valor serán aquellos que crecieron por sobre el promedio nacional, y son considerados los dinámicos. Al mismo tiempo, se estimó el Valor Agregado per cápita medio en el ámbito nacional, de tal forma que los municipios de centralidad mediana se clasificaron, según presenten el Valor agregado per cápita medio municipal superior o inferior al promedio nacional.

De las combinaciones (tasa media de crecimiento del Valor Agregado municipal arriba o tasa media de crecimiento del Valor Agregado municipal abajo de la tasa media de crecimiento del Valor Agregado en el ámbito nacional / Valor Agregado per cápita medio municipal arriba o Valor Agregado per cápita medio municipal abajo del Valor Agregado per cápita medio nacional) resultaron, por así decir, cuatro **padrones territoriales**.

El primero padrón territorial está compuesto por los municipios dinámicos y con Valor Agregado per cápita medio alto, “potencialmente ganadores”. El segundo padrón territorial está formado por los municipios dinámicos y con Valor Agregado per cápita medio bajo, “potencialmente ganadores”, en marcha. El tercero padrón territorial está integrado por los municipios no dinámicos y con Valor Agregado per cápita medio alto, “potencialmente perdedores”, en retroceso. Y, finalmente, el cuarto padrón territorial, en que están los municipios no dinámicos y con Valor Agregado per cápita medio bajo, “potencialmente perdedores”, estancados.

Los municipios con nivel de centralidad mediana conforman sistemas urbanos que integran a sus respectivos entornos más inmediatos, constituyendo territorios característicos que presentan potencialidades para conducir un proceso de desarrollo local y regional exitoso. Sus municipios integrantes gravitan alrededor de ellos. Y así, reciben los impactos que se originan o pasan por ellos. De esta manera, las estrategias de desarrollo local y regional abarcan, no solamente a los municipios medianos, pero sí a los que integran sus respectivos sistemas. Por ello, el **padrón territorial** de cada municipio mediano será extendido a los municipios que integran sus respectivos sistemas urbanos.

3.5 Los territorios ganadores y los territorios perdedores

Los sistemas urbanos de centralidad mediana, a pesar de estar dispersos por todo el territorio nacional y de configuraren unidades territoriales integradas, sin embargo presentan características de heterogeneidad. Desde el punto de vista de los movimientos de expulsión y recepción de poblaciones y de las tendencias a la urbanización y ruralización, no hay una tipología territorial demográfica predominante, ni tan poco la concentración de una de ellas en una parte específica del territorio (conforme puede ser visto en el Mapa-4). Los datos indican que la tipología territorial demográfica “receptores de población y que tienden a la urbanización” se concentra, básicamente, en la Región Norte, es decir, dónde la población total creció más en el período inter censal, pero la población urbana la superó. La importancia de estas tipologías territoriales demográficas es para identificar cuales territorios están recibiendo o expulsando poblaciones y si estas están de ubicando en áreas urbanas o en áreas rurales.

Desde el punto de vista de los tipos estructural-diferencial, con excepción de algunos pocos municipios de los sistemas urbanos de centralidad mediana que presentaron situaciones extremas de crecimiento del Valor Agregado sectorial - **tipo-1**, municipios con estructura productiva diversificada y presencia de sectores de rápido crecimiento en el ámbito local y **tipo-3**, municipios con una estructura productiva más especializada y presencia de sectores de rápido crecimiento en el ámbito local, pero los efectos de los sectores de rápido crecimiento superaron los efectos decurrentes de la estructura productiva más especializada y **tipo-6**, municipios que disponen de una estructura productiva especializada y presencia de sectores de lento crecimiento en el ámbito local - la gran mayoría de ellos presentan la predominancia del **tipo-5**, estructura productiva diversificada y presencia de sectores de lento crecimiento a nivel local, pero los efectos de los sectores de lento crecimiento superaron los efectos de la estructura productiva diversificada, combinado con algunas situaciones del **tipo-4**, estructura productiva especializada y presencia de sectores de rápido crecimiento en el ámbito local, pero los efectos de la estructura productiva especializada superaron los efectos de la presencia de los sectores de rápido crecimiento (conforme puede ser visto en el Mapa-5). La relevancia de los tipos estructural-diferencial en el presente estudio es para la identificación de los territorios con estructuras productivas especializadas o diversificadas y con presencia de sectores de rápido o de lento crecimiento.

En lo que se refiere a los sistemas urbanos de centralidad mediana, se constata que no hay el cuarto padrón territorial con los municipios no dinámicos y con Valor Agregado per cápita medio bajo, “potencialmente perdedores”, estancados. Sin embargo, en lo que respecta a los otros padrones territoriales, los tres están, casi igualmente distribuidos por todo el territorio nacional de Brasil (conforme puede ser visto en el Mapa-6). Los sistemas urbanos de centralidad mediana pertenecientes al primer padrón territorial (municipios dinámicos y con Valor Agregado per cápita alto, “potencialmente ganadores”) se concentran en el centro-sur del país, mientras los sistemas urbanos de centralidad mediana que pertenecen al segundo padrón territorial (municipios dinámicos y con Valor Agregado per cápita bajo, “potencialmente ganadores”, en marcha) aunque presentes en todo el territorio nacional, se concentran más en la Región Norte y en el área central de Brasil. El tercer padrón territorial (municipios no dinámicos y con Valor Agregado per cápita bajo, “potencialmente perdedores”, en retroceso), también presentes por todo el país, se concentran fuertemente en la Región Nordeste.

Desde este punto de vista, está dado el punto de encuentro entre el ordenamiento territorial y la planeación estratégica del desarrollo local y regional. El ordenamiento territorial busca nuevos padrones de ocupación de los territorios del país, proponiendo la manutención de las formas de ocupación consideradas satisfactorias y el cambio de las consideradas inadecuadas.

Hay que señalar que en este estudio no cabe un diagnóstico exhaustivo de los padrones actuales de ocupación y uso del territorio de Brasil y de sus principales tendencias. Sin embargo, en un primer momento, de forma bastante preliminar, los

principales problemas de la organización del espacio brasileño, y formas de solucionarlos con base a los principios del desarrollo local y regional, optando por una estrategia de centros urbanos de nivel medianos, son:

- **Proceso de ocupación territorial caracterizado por una fuerte ocupación demográfica y de actividades en la orilla.**

Esta es una situación cuya reversibilidad puede ser deseable. La zona costera de Brasil está formada por sistemas urbanos de centralidad mediana, pero, con excepción del sur del país, que presenta un padrón del tipo “potencialmente ganador”, el restante es del tipo “potencialmente perdedor, en retroceso”. Pero, mismo así, sigue siendo un área saturada en la mayor parte de su extensión.

Aunque suelen tener niveles que ultrapasan los umbrales mínimos para cambiar a sus sistemas productivos locales, puede no ser deseable hacerlo, pues desde el punto de vista demográfico esta parte del territorio presenta municipios receptores de población con tendencia a la urbanización y la principal concentración de municipios que presentan una estructura productiva especializada y presencia de sectores de lento crecimiento (ver Mapa-2 y Mapa-3).

Si lo que se desea es la reversión de las tendencias en curso, las acciones de desarrollo local y regional no deberían ser propuestas para el área costera de Brasil.

- **Proceso de ocupación territorial caracterizado por una fuerte ocupación demográfica y de actividades, con una red urbana integrada y existencia de actividades productivas más dinámicas en el sur y en el sudeste.**

Esta parte del país presenta dos fuertes tendencias demográficas. La primera, en los extremos del área considerada - sur del estado de Minas Gerais y el estado de São Paulo, por una parte, y la extremidad sur del estado de Rio Grande do Sul, por otra - con el predominio de municipios receptores de población y con tendencia a la ruralización. La segunda está formada por el área intermedia - los estados de Paraná y Santa Catarina y las partes central y norte del estado de Rio Grande do Sul - con una tendencia marcadamente expulsora de población y urbanización. En todo el conjunto de este territorio, los municipios presentan también una estructura productiva especializada y presencia de sectores de lento crecimiento (ver Mapa-2 y Mapa-3).

Esta parte del país presenta diversos sistemas urbanos de centralidad mediana, la mayoría “potencialmente ganadores” y “en marcha”, con algunos pocos “potencialmente perdedores, en retroceso”.

Más que en otras áreas del territorio, es en ésta que, más que en otras, que se desarrollan conjuntos de acciones sectoriales, sin una preocupación o referencia directa al territorio, y donde tales acciones tienen un reflejo claro sobre él, aun que, en la mayoría de los casos, imperceptible a los actores que las ejecutan.

En los sistemas urbanos de centros medianos de ésta parte de Brasil las políticas de desarrollo productivo deben buscar más la construcción de capacidades competitivas que puedan vincularse de hecho a las políticas territoriales, para el refuerzo del desarrollo de una cultura territorial para la superación de mayor deterioro de los territorios más atrasados. En otros términos, se debe buscar la más la integración *intra* regional en esta área considerada.

- **Existencia de áreas metropolitanas congestionadas.**

Estas áreas se constituyen en problemas, desde el punto de vista territorial y sectorial. Requieren una estrategia propia de intervención, y no son objeto de las acciones de desarrollo local y regional (por lo menos, en la forma como entendido aquí).

Sin embargo, con excepción de la Región Metropolitana de Belém, en el estado de Pará, en el área de la Amazonía, todas las Regiones Metropolitanas están rodeadas por sistemas urbanos de centralidad mediana, y de esa manera, éstos pueden convertirse en “zonas de “amortiguamiento” de las áreas metropolitanas. Sin excepción, estas áreas están cercadas por sistemas urbanos “potencialmente ganadores” y “potencialmente ganadores en marcha”. Eso significa que hay que desarrollar estrategias locales y regionales distintas, para cada una de estas situaciones de los sistemas urbanos de centralidad mediana que involucran a las áreas metropolitanas.

Para los sistemas urbanos de centralidad mediana “potencialmente ganadores” alrededor de un área metropolitana, es de fundamental importancia que desarrollen la capacidad de aprender y de adaptarse a las transformaciones de la estructura productiva mundial, con base en el conocimiento y su aplicación al sector terciario avanzado y a la industria de alta tecnología. En estos sistemas urbanos deben desarrollarse capacidades competitivas con la colaboración de su entorno - la Región Metropolitana cerca de él.

Para los sistemas urbanos de centralidad mediana “potencialmente ganadores” en marcha alrededor de una Región Metropolitana, hay que crear de entorno favorable para el desarrollo local, desarrollar (o movilizar) liderazgos capaces de activar y canalizar las fuerzas sociales en favor de un proyecto de desarrollo común, vinculado con el proceso de desarrollo del área metropolitana, internalizando los beneficios que las extrapolan, reforzando, así, la integración de las empresas locales y las empresas metropolitanas en un sistema único, que actúe en el sentido de superar y detener la situación de deterioro de estos sistemas urbanos (ver Mapa-1, Mapa-2, Mapa-3 y Mapa-6).

- **En el semiárido de la Región Nordeste, hay ocupación del territorio en un patrón de pobreza y precariedad de servicios básicos, ausencia de actividades productivas dinámicas y comprometimiento ambiental, a pesar de la existencia de una red**

urbana estructurada, con integración interna y con la zona costera y con la Región Sudeste.

La Región Nordeste cuenta con una amplia y extensiva red de sistemas urbanos de centralidad mediana. Sin embargo, a excepción de tres “potencialmente ganadores en marcha”, los demás son del tipo “potencialmente perdedores en retroceso”. Para ellos, serán necesarias todas las acciones propuestas en la estrategia de desarrollo local y regional, para la reversión del actual cuadro.

Más que en otros casos, hay que ejecutar conjuntos de acciones para explotar las potencialidades endógenas, de modo a permitir cambiar la realidad local regional. Y con eso, transformar el aparato productivo, explicitar, crear o desarrollar potencialidades locales, y especializar los diversos municipios de cada uno de los sistemas urbanos de centralidad mediana de la Región Nordeste en la base cultural de sistemas de empresas que desarrollan capacidades competitivas con la colaboración de su entorno. Más que las vinculaciones con la zona costera, con el sur y el sudeste, hay que reforzar la integración entre los sistemas urbanos de centralidad mediana cercanos de la propia Región Nordeste, para aprovechar los recursos endógenos, propiciando la asociación y la articulación público-social-privada con el objetivo de flexibilizar los procesos productivos internos de cada sistema urbano.

- **En el Brasil central, desde el punto de vista de la red urbana, hay un vacío con centros aislados, con conexiones muy débiles entre ellos y un patrón productivo especializado, basado en el sector agropecuario; tiene baja integración interna, siendo más integrada con el Sur y el Sudeste.**

La Región Centro-Oeste dispone de una fuerte red de sistemas urbanos de centralidad mediana. Con la excepción de unos pocos “potencialmente perdedores en retroceso”, predominan sistemas urbanos de centros medianos “potencialmente ganadores” y “potencialmente ganadores, en marcha”. Las acciones en esta área deben buscar más la integración y la articulación de los sistemas urbanos medianos existentes, a través del desarrollo de capacidades competitivas con la colaboración de su entorno, comprendido aquí en dos sentidos. Primero, el entorno alrededor de los principales centros de nivel mediano, y en segundo, de los sistemas urbanos de centralidad mediana entre si.

Hay que establecer políticas territoriales que integran los sistemas de empresas locales, sobre todo entre los diversos niveles territoriales de la región, a través de políticas que sean más que acciones sectoriales sin una preocupación o referencia directa al territorio, pero que sean acciones de carácter típicamente territorial, llevando ese hecho en cuenta. Para la superación del aislamiento entre los centros, reforzar sus conexiones y elevar la integración interna en la región, hay que desarrollar acciones con un reflejo claro sobre el territorio, de manera clara a la mayoría de los actores que las ejecutan. El entorno favorable al desarrollo local debe ser visto como la preparación de los territorios para enfrentar los procesos de

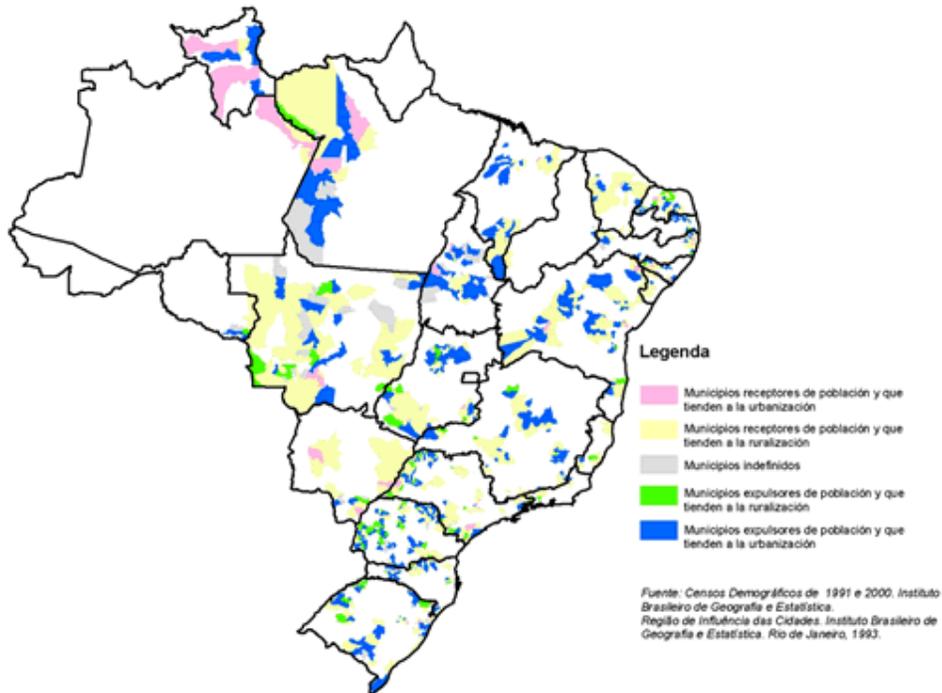
apertura y globalización, por medio de la adopción de procesos de descentralización que acompañen los procesos de desarrollo a escala locales y de esfuerzos adicionales por descentralizar los instrumentos de fomento productivo y desarrollo empresarial.

- **La Región Amazónica tiene un bajo nivel de integración y ocupación territorial, con una red urbana incipiente próxima del patrón de primacía urbana, dónde sus centros, cualesquiera que sean sus dimensiones, están distantes unos de los otros y cercados por grandes vacíos; las redes de transportes son incipientes; el medio ambiente es frágil, y afuera la Zona Franca de Manaus, la región no presenta expresión productiva, pero, presenta potenciales, a partir de prácticas de manejos sostenibles, gracias a la diversidad de su base de recursos naturales; es poco integrada internamente y con las demás regiones.**

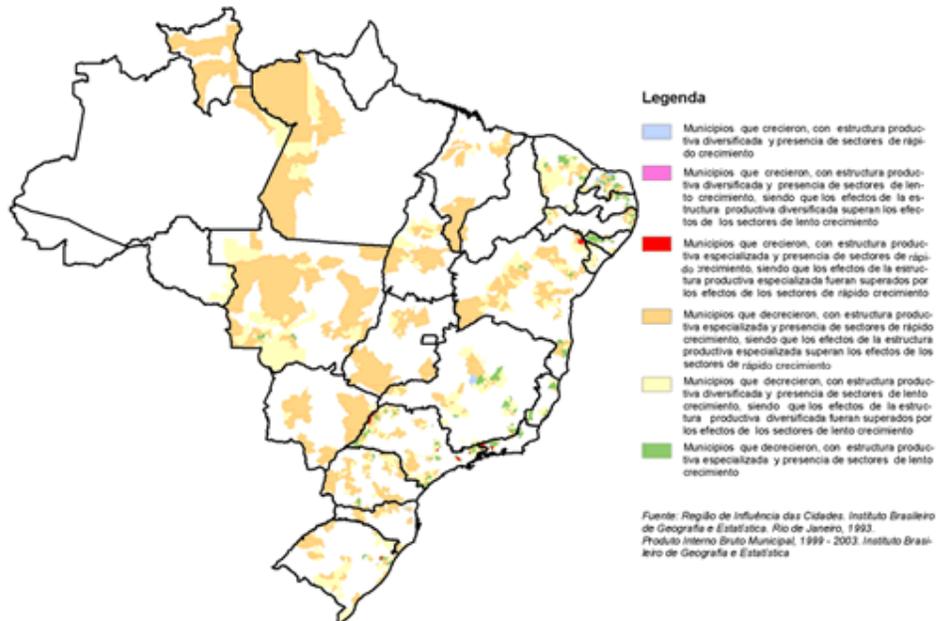
La Región Amazónica presenta una situación muy delicada y especial. Inicialmente, se encuentra relativamente aislada del resto del país. Está cercada por “áreas de transición” (el estado de Mato Grosso, el estado de Tocantins y el estado de Maranhão). Dispone de dos sistemas urbanos de centralidad mediana, aunque presente diversos municipios receptores de población con tendencia a la urbanización, siendo que presenta partes del territorio con tendencias a la urbanización, aunque sean áreas expulsoras de poblaciones. La integración para la Región Amazónica debe estar basada en procesos *intra* regionales, más que *inter* regionales, de modo que preserve el medio ambiente, los recursos y sus características socio-culturales, típicas, especiales y únicas. Las acciones de desarrollo deben caracterizarse más por procesos intensivos y concentrados. Los esfuerzos de integración deben procurar las habilidades territorialmente latentes, especializando los en sectores que desarrollen capacidades competitivas con la colaboración de su entorno más inmediato y que tienen reflejos claros, no apenas sobre el territorio, sino que también, sobre los recursos naturales, en sentido de preservarlos, así como e le sentido de incorporar el saber tradicional de la región, principalmente, en lo que se refiere al manejo y explotación forestal. Más que acciones que tengan un reflejo claro sobre el territorio, hay que tenerlos sobre la base de recursos naturales de modo perceptible a los actores que las ejecutan, para evitar la degradación, y más que eso, para poder controlarla.

Hay que actuar con cautela en lo que se refiere a esta Región. Quizá sea necesaria una concepción de desarrollo local y regional alternativa, así como una política de ordenamiento territorial propia a la Amazonia, basada en sus potencialidades, pero también en sus fragilidades.

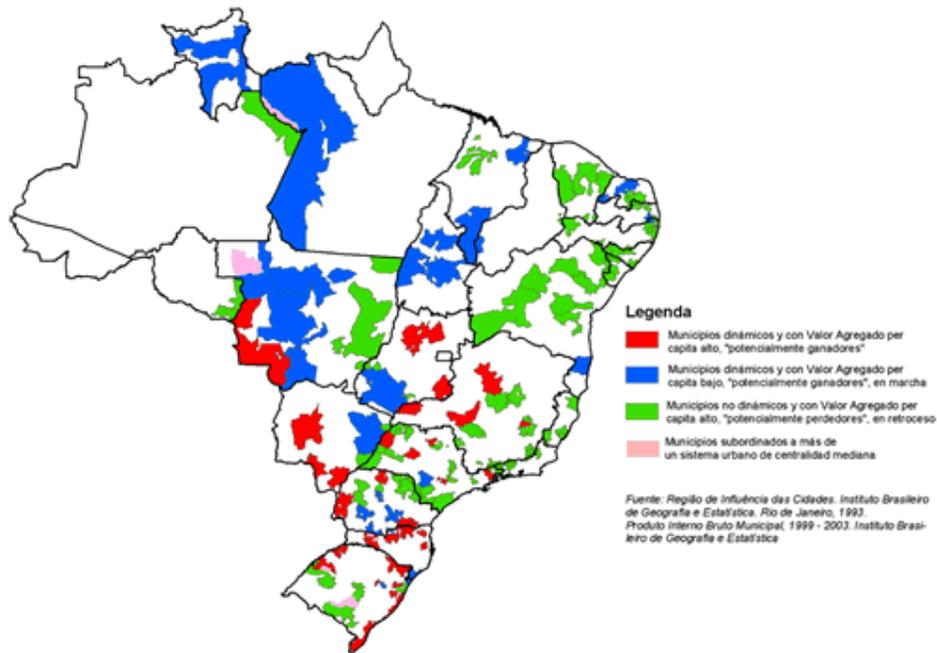
Mapa 4: Tipología territorial demográfica de los sistemas de centralidad mediana



Mapa 5: Tipología estructural-diferencial de los sistemas urbanos de centralidad mediana



Mapa 6: Sistemas urbanos de centralidad mediana ganadores y perdedores (1999-2003)



4. Conclusiones

De lo que se ha visto, se puede concluir que es posible y necesaria una integración entre los supuestos y principios de la planificación estratégica del proceso de desarrollo local y regional, tal como entendido en este estudio (basado en otros estudios, referidos en la Bibliografía) y los supuestos y principios de los procesos de ordenamiento territorial.

Lo que pasa es que, en ambos casos, aun que, en términos conceptuales, se puede decir que hay una cierta clareza, es decir, se comprende lo que son cada uno de ellos - ordenamiento territorial y desarrollo local y regional - sin embargo, en el momento de llevar a la práctica y a la ejecución, no quedan claros los caminos a seguir. Eso es válido para cada uno de ellos aisladamente y en relación con el otro. Dicho de otra manera, mismo que haya comprensión a respecto de la necesidad de, por ejemplo, desencadenar acciones con vistas a la desconcentración metropolitana y la dinamización de centros urbanos de nivel mediano para reforzar la estructura urbana y asegurar la integración del territorio nacional, no queda claro cómo y con qué hacerlo.

Del mismo modo, si está claro que hay que desarrollar o crear habilidades territorialmente latentes, para que los territorios puedan especializarse en sectores que tengan posibilidades de inserción internacional, no queda mucho claro cómo

hacerlo. Algunos caminos son apuntados y otros sugeridos, pero la cuestión es cómo realizarlo.

Sin dudas, hay como proponer acciones para ejecutarlos. Además, hay una gama, muchas veces amplia, de posibilidades de acciones. Lo que sí no tiene seguridad es si los resultados esperados serán obtenidos.

Y cuándo se intenta manejar el desarrollo local y regional y el ordenamiento territorial al mismo tiempo, la cuestión se torna más compleja aún. Sin embargo, además de no haber condiciones de explorar más las relaciones entre ambos (por no ser este el local ni el momento para tanto), una vez que se trata de un esfuerzo original de abordarlos - no hay referencias a la relación de los temas, en la forma propuesta en el título del estudio, por lo menos en idioma portugués - todavía parece que se ha explicitado las posibilidades de relacionarlos.

La evaluación de este esfuerzo, ahora que está concluido, es que hay un campo amplio de posibilidades de análisis teórica y de aplicaciones práctica involucrando sus relaciones recíprocas, y en ambas direcciones. O sea, hay espacios para explorar en que, y lo que, la planeación estratégica del desarrollo local y regional suele aportar a los procesos de ordenamiento territorial y viceversa. Y creemos que la mejor forma de hacerlo es por medio de la aplicación práctica de los conceptos e ideas de ambos a situaciones concretas, que sirvan para el perfeccionamiento analítico y la elucidación de aplicaciones práctica a casos concretos, y es esto que se deberá intentar en la formulación de una Política de Ordenamiento Territorial para Brasil.

Bibliografía

- Boisier, Sergio (1976): *DISEÑO DE PLANES REGIONALES - Métodos y Técnicas de Análisis Regional*. Madrid, Colegio Oficial de Ingenieros de Canales, Caminos y Puertos.
- Boisier, Sergio (1980): *TÉCNICAS DE ANÁLISIS REGIONAL CON INFORMACIÓN LIMITADA*. Santiago de Chile, Cuadernos del ILPES, nº 27.
- Couto e Silva, Golbery (1981): *CONJUNTURA NACIONAL. O PODER EXECUTIVO & GEOPOLÍTICA DO BRASIL*. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora.
- Derycke, Pierre-Henri (1983): *ECONOMÍA Y PLANIFICACIÓN URBANAS*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- Hermansen, Tormond (1977): *POLOS Y CENTROS DE CRECIMIENTO EN EL DESARROLLO NACIONAL Y REGIONAL - Elementos de un marco*

teórico, in Kuklinski, Antoni R., *Polos y Centros de Crecimiento en la Planificación Regional*. México, Fondo de Cultura Económica.

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (1991): *CENSO DEMOGRÁFICO DE 1991*. Rio de Janeiro, IBGE.
 - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (1993): *REGIÕES DE INFLUÊNCIA DAS CIDADES*. Rio de Janeiro, IBGE.
 - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (1999): *PRODUTO INTERNO BRUTO MUNICIPAL - 1999*. Rio de Janeiro, IBGE.
 - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2000): *CENSO DEMOGRÁFICO DE 2000*. Rio de Janeiro, IBGE.
 - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2003): *PRODUTO INTERNO BRUTO MUNICIPAL - 2003*. Rio de Janeiro, IBGE.
 - Silva Lira, Iván (2005): *DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y COMPETITIVIDAD TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA*, in, *Revista de la CEPAL* n° 85, Abril de 2005. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.
- Artículo publicado en [Revista Vinculando: http://vinculando.org](http://vinculando.org)