

DESARROLLO TERRITORIAL Y POLITICAS PUBLICAS

1. El elusivo desarrollo.

El concepto de desarrollo alude a una función multidimensional que incluye con ponderaciones variables objetivos y políticas públicas que cronológicamente, a partir de la década de los cincuenta, han privilegiado el crecimiento económico, la distribución de ingresos, el medio ambiente y la calidad de vida, la satisfacción de las necesidades básicas de la población, el respeto a los derechos humanos y, últimamente, la competitividad internacional. En su consecución como proceso el Estado, el mercado y la sociedad civil (agrupaciones sociales de pertenencia diversas) desempeñan diferentes roles mediados ya sea por los partidos políticos y/o la familia

Sea cual sea la ponderación de cada uno de estos objetivos en las políticas de



desarrollo lo que, buscan los gobiernos en la actualidad es la seguridad humana entendida como igualdad de oportunidades para todos, con especial énfasis en la equidad de género y preocupación por las etnias originarias, la libertad de las personas para incidir, en su calidad de sujetos del desarrollo, en las decisiones que afectan sus vidas, la participación y pertenencia a comunidades y grupos como modo de enriquecimiento recíproco y fuente de sentido social, la satisfacción de necesidades actuales, sin comprometer las posibilidades de satisfacción de las mismas por parte de generaciones futuras, el ejercicio de las oportunidades del desarrollo en forma libre y segura, con la relativa confianza de que éstas no desaparecerán súbitamente en el futuro y la participación plena de las personas en el proceso de generación de ingresos y en el empleo remunerado

¹ Lira Luis . Primer Borrador septiembre 2002. Documento de discusión interna ILPES. Preparado para la discusión conceptual sobre desarrollo territorial en el futuro Panorama de la Gestión Pública a someter a consideración de la XII Reunión del Consejo Regional de Planificación (CRP) del ILPES

2. El Desarrollo Territorial

Existe una multicausalidad en los procesos de crecimiento y desarrollo que no se limita a las interacciones existentes entre subsistemas funcionales (económico, social, institucional etc.), sino que incluye, además, a su incidencia "espacial" en el territorio que se manifiesta en la formación de subsistemas denominadas "regiones" o "localidades".

Existe, además, interdependencia entre el proceso de desarrollo y la estructura y evolución de estos subsistemas territoriales. Es necesario, por tanto, distinguir las dos caras de la medalla: a) el impacto del crecimiento y desarrollo sobre la evolución de la estructura y el funcionamiento de la "organización territorial" y b) el impacto de ésta sobre el crecimiento y desarrollo.

Dentro del subsistema territorial, el desarrollo de cada "región" o "localidad" depende, fundamentalmente, de las tendencias de crecimiento y desarrollo que se dan en las otras regiones, o localidades ya que éstas son subsistemas muy abiertos. Las "regiones" y "localidades" como subsistemas abiertos deben, por lo tanto, planificarse teniendo en cuenta tanto el sistema en su totalidad como a las partes que lo componen.

Es poco lo que se sabe acerca de las relaciones causales entre el desarrollo y la distribución espacial de la producción y la población. La conformación territorial de los países latinoamericanos responde más a razones muy conectadas con su evolución histórica que al poblamiento de las etnias y pueblos originarios, a sus características geográficas o a las características del modelo de organización territorial del Estado.

Así, países andinos, países de pequeño tamaño, países de dimensiones continentales, países mediterráneos, unitarios, federales, confederaciones o estados unitario descentralizados presentan una conformación territorial, un poblamiento y una localización de la actividad productiva y de la red de comunicaciones y transporte que se vincula más bien con la modalidad de inserción del país en el comercio internacional en los últimos cien años, pudiendo afirmarse que ésa es epifenómeno de lo social.

3. Políticas públicas para el desarrollo territorial

En términos generales, es a partir de la década de los cincuenta se comienza a reconocer en América Latina la interdependencia entre desarrollo y organización territorial, adicionándose a los esfuerzos de planificación global o sectorial el componente de planificación regional, actividad que bajo diversas estilos y modalidades se mantiene hasta el día de hoy.

3.1 Las políticas públicas para la región aislada

Desde fines de los años cuarenta, varios países de América Latina formularon políticas públicas denominándolos planes intra-regionales para una porción del territorio nacional que exhibía un problema de diversa naturaleza y que requería de políticas e instrumentos especiales para la promoción de su desarrollo. Los problemas mas frecuentemente abordados fueron: 1) un problema geopolítico, 2) la explotación de un recurso natural, generalmente minero, que provocaba un poblamiento explosivo y una

explotación irracional de éste, 3) un conflicto de tierras y/o de aguas y otros que normalmente se traducían en la creación de autoridades regionales, algunas de las cuales dependían del gobierno nacional y otras estaban dotadas de diversos grados de autonomía

CREACIÓN DE AUTORIDADES REGIONALES²

País	Año	Autoridades Regionales
Brasil	1948	Superintendencia de Desarrollo del Valle del río San Francisco (SUVALE).
	1959	Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE)
Chile	1953 y 1958	Puerto Libre de Arica y Junta de Adelanto de Arica
México	1951 en adelante	Comisiones Federales de los ríos Fuerte, Balsas, Papaloapan, Grijalva-Usumacinta, Lerma-Chapala-Santiago, Pánuco y Valle de México
	195?	Programa Nacional Fronterizo en la frontera norte
Colombia	1954 en adelante	Corporación Autónoma de Valle del Cauca, Corporación de los Valles del Magdalena y del Sinú, Corporación de La Sabana y otras
Venezuela	1960 y 1964	Corporación de la Guayana, del Zulia, de la Región Centro-Occidente, Los Andes y la Región Nororiental

La evaluación de las autoridades regionales produjo un aumento en los niveles de desarrollo de los territorios bajo su jurisdicción y constituyó una modalidad de planificación, fundamentalmente, intra-regional desvinculada del resto del subsistema territorial.

Además de los ejemplos mencionados, algunos países realizaron estudios para la creación e implementación de zonas francas de comercio para incentivar desarrollo de territorios especiales.

3.2 Las políticas públicas para el desarrollo regional a escala nacional

A fines de la década de los sesenta comienza a generarse una política que analiza las interdependencias sobre los flujos financieros y humanos considerando su repercusión en la estructura espacial de los países latinoamericanos, habida cuenta que varios casos de planificación regional para la región aislada, especialmente las zonas francas - si bien produjeron efectos beneficios en el corto plazo - en el mediano plazo no lograron una reinversión significativa de los excedentes del mayor crecimiento económico derivado de las políticas e instrumentos de excepción y tampoco lograron retener a su población.

Surge así una modalidad de intervención en el territorio de planificación regional para el sistema nacional de regiones, habida cuenta de los problemas derivados de la

² Basado en Centro Latinoamericano de Proyecciones Económicas de CEPAL. El Concepto de Regiones en Desarrollo, su Tipología y Aplicación EN: ILPES. Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo. Siglo XXI Editores Segunda Edición 1976 y en Neira Eduardo. Las políticas de desarrollo regional en América Latina EN: ILPES. Planificación Regional y Urbana en América Latina. Silo XXI Editores 1974

concentración poblacional y de la actividad productiva en uno o en muy pocos puntos del territorio nacional, las consecuentes desigualdades regionales y la falta de integración física, económica, social y política. En este período, algunos países regionalizaron el territorio nacional, intentando distinguir el centro (la concentración de población y de actividades) de la periferia (el resto del territorio nacional), en una traslación mecánica de las propuestas de la CEPAL sobre la concepción centro-periferia del comercio mundial, se trata de explicar el subdesarrollo de buena parte del territorio nacional aplicando estas categorías de análisis.

PROPUESTAS DE REGIONALIZACIÓN³

País	Año	Regionalización	Institución
Argentina	1961	Buenos Aires, Litoral, Centro, Cuyo, Noroeste, Valle del Río Negro y otras posteriormente.	CFI e Instituto Torcuato di Tella
Brasil	1968	Regiones (Norte Nordeste, Sudeste, Sur y Centro Oeste) y micro-regiones homogéneas	IBGE
Colombia	1969	Seis grandes regiones geosocioeconómicas (Barranquilla o Región Caribe, Medellín o Región Antioqueña, Manizales y Pereira o Región de Caldas, Calí o Región Caucana, Bogotá o Región Centro Oriental y Bucaramanga o Región Santandereña) y setenta y tres subregiones o comarcas	Centro de Investigación del Desarrollo de la Universidad Nacional de Bogotá
Chile	1965	Once regiones y una zona metropolitana	ODEPLAN
Ecuador	1969	Cinco regiones y 4 subregiones	Junta Nacional de Planificación
Guatemala	1966	Nueve zonas	Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica
	1967	Regiones Central, Sur, Oriente y Norte	Ministerio de Obras Públicas
México	1958	Diez regiones divididas en sub-regiones y micro-regiones	Secretaría de la Presidencia
Perú	1970	Región Norte, Centro Lima Metropolitana, Región Sur, Oriente	INP
República Dominicana	1966	Cuatro regiones y once sub-regiones	Oficina de Planificación. Presidencia de la República

³ Basado en Basado en Centro Latinoamericano de Proyecciones Económicas de CEPAL El Concepto de Regiones en Desarrollo, su Tipología y Aplicación Op. Cit.

Las políticas públicas de la época se relacionan con los polos de desarrollo (también denominadas estrategias de desarrollo polarizado o de centros de crecimiento) que siguiendo de muy cerca la discusión sobre desarrollo equilibrado o desequilibrado buscan alterar la configuración territorial al movilizar inversiones en sectores económicos de altos efectos de arrastre hacia atrás y hacia delante en el cuadro de insumo-producto nacional y localizar estos sectores en concentraciones urbanas que posibilitaran la endogenización de los efectos positivos del polo.

Polo de crecimiento (centro de crecimiento o polo de desarrollo):

una o más industrias que, por sus flujos de productos e ingresos, provocan el crecimiento de las demás industrias ligadas tecnológicamente a ellas (polarización técnica), determinan la expansión del sector terciario por intermedio del ingreso generado (polarización de ingreso), y producen un aumento del ingreso regional debido a la progresiva concentración de nuevas actividades en un área dada, en la hipótesis de que esta área posee los factores necesarios de producción (polarización psicológica y geográfica: Jean Paelinck)

Otra de las políticas de la época es la creación de incentivos fiscales. La incorporación de los incentivos fiscales en lo medular de las políticas de fomento regional tiene generalmente por objetivo básico, dentro de límites de extensiones de territorio, seleccionadas de antemano, la creación de estímulos para atraer inversiones (inducción a la movilidad espacial del capital) que, a falta de las mencionadas ventajas, difícilmente se canalizarían hacia los lugares previstos, con miras básicamente a fomentar el aprovechamiento de las potencialidades económicas regionales o la recuperación de áreas cuya productividad comenzó a declinar.

Los incentivos fiscales pueden presentarse en diversas formas. Las más corrientes son las exenciones parciales o totales, válidas generalmente durante un período definido, que incluyen uno o varios impuestos; o, inclusive, la depreciación acelerada, o el trato especial a las reinversiones, en el caso del impuesto a la renta de personas físicas o jurídicas. En muchos países se adoptaron preferencias fiscales, con base en una o varias de esas formas. El desistimiento fiscal ha consistido principalmente en exenciones, rebajas, depreciación acelerada, reducciones del impuesto adeudado, deducciones y créditos fiscales.

En varios países - dado el sesgo urbano-industrial de las políticas de desarrollo polarizado - se formularon programas de desarrollo rural integrado (DRI) que intentaron combinar políticas agrícolas con políticas de reforma agraria.

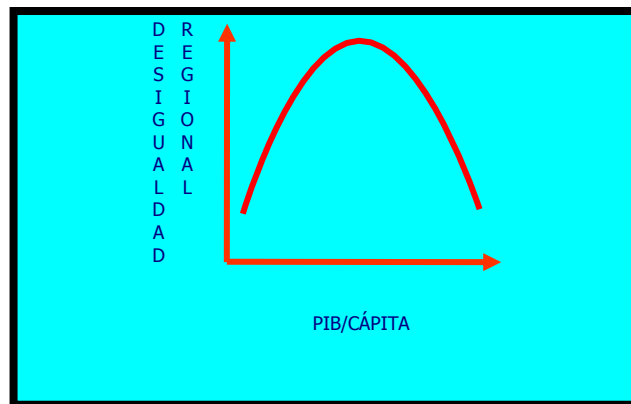
Es difícil evaluar la eficacia y la eficiencia de las políticas regionales a escala nacional. Entre sus logros se cuentan el haber introducido la preocupación por el territorio en la planificación del desarrollo nacional en boga en ese período, la creación de vice-ministerios u otras dependencias de alto nivel directamente relacionadas con las presidencias para la formulación de políticas, la masificación de las estrategias de desarrollo regional polarizado, la creación de incentivos especiales para regiones-problema del territorio nacional y otras. En cuanto a las políticas orientadas a detener o

a racionalizar el crecimiento económico o poblacional de las concentraciones metropolitanas y disminuir las desigualdades regionales la evaluación muestra logros modestos aún cuando sin esta políticas la conformación territorial presentaría hoy conformaciones de más difícil planificación y gestión. Entre sus debilidades se debe mencionar la escasa preocupación por los territorios rurales.

3.3 El impacto territorial de las políticas neoliberales

En la década de los ochenta y noventa, cuando en América Latina cobran un mayor protagonismo los estilos de desarrollo que utilizan la economía de mercado, subyace la idea de que en el mediano y largo plazo debería haber un igualamiento entre las rentas territoriales per cápita, dado que con libre movilidad de factores en el territorio, las desigualdades regionales serían meramente friccionales. Basándose en un estudio bien conocido se argumenta que las desigualdades son bajas a nivel de PIB/cápita, que éstas aumentan fuertemente con los procesos de crecimiento acelerado pero que llegado a un cierto nivel se tendería a la convergencia, por la presencia de trickling-down effects.

DESIGUALDADES INTER-REGIONALES



Adicionalmente, para apoyar estas políticas se arguye que los procesos de apertura externa que comienzan a perfilarse en varios países relativizarían la importancia de los costos de transporte internos y con ello se favorecería la puesta en valor de territorios y recursos que habían quedado al margen de los procesos de industrialización sustitutiva.

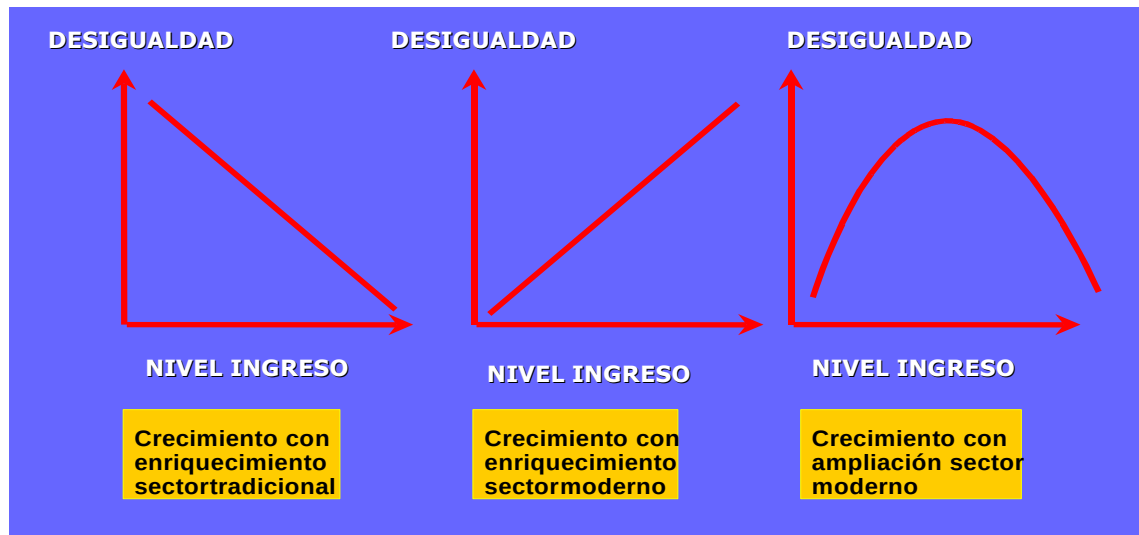
El impacto de la liberalización económica y el dismantelamiento de la institucionalidad nacional y/o regional creada en las décadas anteriores, provocaron una drástica caída en la actividad económica en las regiones urbano- industriales y comenzaron a aparecer signos de convergencia regional motivados por la caída de éstas.

Esta argumentación fue tempranamente rebatida por los altos niveles de PIB/cápita en que se producía la convergencia entre los PIB/cápita promedios para cada una de las regiones (desigualdades inter-regionales) y por el empeoramiento de las desigualdades al interior de los preceptores de ingresos al interior de éstas (desigualdades intra-regionales), como resultado del modelo de crecimiento prevaleciente.

En la actualidad se reconoce que la convergencia o divergencia de las desigualdades inter-regionales depende, fundamentalmente, del modelo de crecimiento. Tanto los

enfoques de los índices de desigualdad, como del enfoque axiomático postulan que las desigualdades disminuyen con el crecimiento cuando éste se concentra en el sector tradicional, que aumentan cuando el crecimiento sólo favorece al sector moderno y que puede haber convergencia cuando el crecimiento amplía el sector moderno con la inclusión de sectores tradicionales.

CAMBIOS EN LAS DESIGUALDADES INTER-REGIONALES BAJO TRES MODELOS DE CRECIMIENTO



Efecto sobre Bienestar	Crecimiento con enriquecimiento sector tradicional	Crecimiento con enriquecimiento sector moderno	Crecimiento con ampliación sector moderno
Nivel de Ingreso (Y)	Crece	Crece	Crece
Participación del ingreso recibido por el 40% más pobre (S)	Crece	Decrece	Decrece cuando el sector tradicional es más del 40% de la fuerza laboral. Después crece
Coefficiente de Gini (G)	Decrece	Crece	Crece mientras el sector moderno es pequeño. Después decrece
Efecto sobre el Bienestar social según enfoque índices de desigualdad	Mejoramiento no ambiguo	Ambiguo	Ambiguo
Efecto sobre el Bienestar según enfoque axiomático	Mejoramiento no ambiguo	Mejoramiento no ambiguo	Mejoramiento no ambiguo

En este período, se dismantelan muchas de las corporaciones de desarrollo regional y desaparecen muchos de los subsidios e incentivos fiscales, por el predominio de políticas económicas "horizontales" sin márgenes para dar preferencia a determinadas regiones.

En algunos países se modifica la institucionalidad encargada del proceso de planificación, cuyas funciones empiezan a ser asumidas por los ministerios de hacienda, economía o interior⁴. También, los planes de desarrollo regionales son reemplazados o complementados con bancos de proyectos que canalizan recursos hacia proyectos de infraestructura social utilizando los fondos de desarrollo territorial creados, anteriormente, como mecanismos de transferencias entre regiones.

El impacto territorial de las políticas neo-liberales fue de extraordinaria magnitud. Las desigualdades inter-regionales, en una primera etapa, disminuyeron como resultado de la caída de las economías urbano-industriales y en menor medida por la puesta en valor de recursos de otras regiones que lograron ampliar su base exportable. No obstante ello, hacia fines del período las concentraciones metropolitanas recuperaron sus ritmos de crecimiento ya que las mega-ciudades en vez de volverse obsoletas, debido a la dispersión posibilitada por las tecnologías de la información, son el lugar donde se concentran las funciones de mando, son sitios de producción post-industrial (las finanzas y los servicios especializados) y son mercados nacionales o transnacionales en los que tanto las empresas como los gobiernos puede adquirir instrumentos financieros y servicios especializados. Con ello comienza un proceso de divergencia inter-regional que se suma a un empeoramiento de las desigualdades intra-regionales entre preceptores de ingresos.

3.4 Las políticas regionales que promueven la organización social de las regiones

Hacia fines de la década de los ochenta, a lo menos en el plano de los expertos, se comienza a reconocer que el desarrollo regional, como fenómeno distinto del simple crecimiento económico, estaba fuertemente determinado por factores exógenos a las regiones. Así, el crecimiento económico entendido como el aumento de la disponibilidad de bienes y servicios depende del efecto directo de la política pública, especialmente de la política macroeconómica, sobre las actividades localizadas en el territorio, además, de los recursos de inversión privados y públicos que las regiones reciben y sobre los cuales compiten explícita o explícitamente, ambos, exógenamente determinados. El desarrollo, en tanto, como fenómeno cualitativamente distinto del crecimiento económico requiere, se argumenta, la endogenización de los frutos del crecimiento y, entre otros, que la región pase de ser objeto a ser sujeto del desarrollo lo que conlleva vigorosos procesos de descentralización y de ordenamiento territorial para romper con la impronta territorial de los países.

⁴ Un caso muy particular en este período, es el chileno ya que entre 1973 y 1990, el Gobierno Militar dictó un conjunto de decretos, leyes y modificó la Constitución para dividir el país en trece regiones, vincular las circunscripciones senatoriales y el número de senadores a éstas, desconcentrar los ministerios en Secretarías Regionales Ministeriales, crear el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y conformar en cada región un Consejo Regional de Desarrollo. Desde 1978 en adelante comienza un proceso de transferencia de la gestión de la salud básica y de la educación primaria a los municipios creándose ese año un Fondo Común Municipal con ingresos netamente municipales. En el papel, el gobierno militar sortea una evaluación superficial. Un examen más riguroso, en el contexto sociopolítico del período, evidencia otra evaluación.



Esta propuesta orientó en Chile y Colombia las políticas regionales que surgieron desde los noventa en adelante, permitiendo un acoplamiento con los procesos de descentralización que surgen, primero que nada, como un intento de reemplazar la democracia representativa por una democracia participativa.⁵

3.5 La reestructuración de los espacios nacionales

Recientemente se ha llamado la atención, sobre la modificación de la configuración territorial de los países de América Latina y El Caribe que durante los noventa se alteró radicalmente, como resultado de procesos exógenos y endógenos económicos, sociales y políticos que afectaron a los movimientos de su población, a la localización de sus actividades productivas y a los instrumentos de planificación y gestión surgidos en las décadas anteriores⁶.

Hoy, se reconoce que la mencionada configuración obedece en primer lugar a un proceso de globalización que modifica la matriz locacional de actividades económicas y de población, alterando la clásica división entre regiones marginales (a la lógica de expansión territorial del modelo de crecimiento vigente) y regiones con sectores económicos en declinio, ya que la velocidad y signo de los cambios obligan a una reconversión productiva permanente, produciéndose una fractura territorial de los espacios nacionales, los que muestran la coexistencia de núcleos globalizados y

⁵ Esta propuesta se debe a Boisier Sergio. Política Económica, Organización Social y Desarrollo Regional. Cuaderno 29. Serie II, la que fue luego enriquecida en otros trabajos del mismo autor tales como: El vuelo de una cometa: una metáfora para una teoría del desarrollo territorial y otros artículos contenidos EN: Teoría y metáforas sobre desarrollo territorial LC/G.2030-P ISBN-92-1-321486-3 mayo de 1999

⁶ Ocampo José Antonio et al. La reestructuración de los espacios nacionales Serie Gestión Pública CEPAL/ILPES LC/L 1418 P; LC/IP/L.178 ISBN: 92-1-321643-2

marginales o excluidos en un mismo territorio, sea cual sea la naturaleza de la división político-administrativa.

Como respuesta a este proceso, fundamentalmente exógeno, los países de la región, en segundo lugar, han revitalizado los mecanismos de integración supranacional - que en buena medida se retroalimentan también como respuesta a la superación de los diferendos limítrofes entre los países – agregando una mayor complejidad a los factores que modifican la configuración territorial. En este contexto, se plantea en tercer lugar, que la configuración territorial de los países está determinada por los efectos territoriales de los modelos de crecimiento que buscan conciliar el crecimiento económico con una mayor equidad en la distribución de los frutos de ese mayor crecimiento económico con sustentabilidad ambiental.

De lo anterior se colige que las políticas territoriales deben formularse y ejecutarse en escenarios caracterizados por la complejidad tanto de la globalización, de los procesos de integración en curso y de los efectos territoriales de los modelos nacionales como por la complejidad de los procesos de descentralización. Ello requiere de una profunda modificación de los modelos, teorías y paradigmas de intervención territorial ya que, según, se menciona los conflictos territoriales y ambientales se generalizarán en el futuro, debido tanto a la incapacidad de las políticas tradicionales como a la proliferación de instrumentos sin políticas. Por ello se plantea revalorizar la planificación más estratégica en su diseño y más articulada con el sector privado.

3.6 Las políticas de desarrollo territorial en la actualidad.

Hoy prevalece, generalizadamente, una preocupación por los territorios no sólo en tanto contenedores de procesos económicos y sociales, sino en cuanto a la posibilidad de convertirse en actores, dados los procesos de descentralización que surgen a partir de los noventa y la predominancia de modelos abiertos al exterior.

En las nuevas formulaciones de las políticas territoriales se discuten las leyes de hierro de la expansión territorial del sistema capitalista que perpetúa – según algunos críticos - las improntas territoriales de un modelo comandado por el sector privado capitalista. En reemplazo se plantea un modelo de intervención que combina los enfoques de arriba hacia abajo (top-down) con los enfoques de abajo hacia arriba (bottom-up) y la articulación pública-privada dado el advenimiento y las posibilidades que ofrece el modelo de producción flexible o neofordista.

En la nueva propuesta del desarrollo regional se busca insertar a los territorios organizados (divisiones político-administrativas de cualquier jerarquía) en los exigentes escenarios de la competitividad internacional, potenciando los grados de libertad que ofrecen a éstos los procesos de descentralización, definiéndose a aquel como un proceso de cambio estructural localizado (en un territorio denominado "región") que se asocia a un permanente proceso de progreso de la propia región, de la comunidad que habita en ella y cada individuo, miembro de la comunidad y habitante del territorio⁷

Veáse al respecto Boisier. El vuelo de una cometa: una metáfora para una teoría del desarrollo territorial y otros artículos del mismo autor.

Esta propuesta coexiste con el desarrollo económico local que se plantea proactivamente frente a los modelos de ajuste estructural, propiciados por los organismos financieros internacionales durante los ochenta y los noventa, buscando, en lo fundamental, revalorizar las producciones locales y los mercados nacionales y subnacionales, sin descuidar los potenciales exportadores en el comercio internacional.⁸

No obstante, la importante contribución de la aproximación a la relación sociedad-territorio de ambas propuestas de política territorial, no es menos cierto que las "regiones y "localidades" son sólo recortes territoriales subnacionales que cumplen con ciertas características, no estando claras las diferencias entre unas y otras, produciéndose en varios países confusiones al respecto.

En el último tiempo, se ha definido a la región como un territorio organizado que contiene, en términos reales o potenciales, los factores de su propio desarrollo con total independencia de escala y como desarrollo local cierta modalidad de desarrollo que puede tomar forma en territorios de variados tamaños, pero no en todos, dada la complejidad intrínseca del proceso de desarrollo, advirtiéndose que lo local hace sentido cuando se lo mira "desde afuera y desde arriba" y en tal sentido las regiones constituyen espacios locales mirados desde el país, así como la provincia es local desde la región y la comuna lo es desde la provincia. actualmente se juega con la contraposición "local/global" mostrando la paradoja de ambos términos⁹

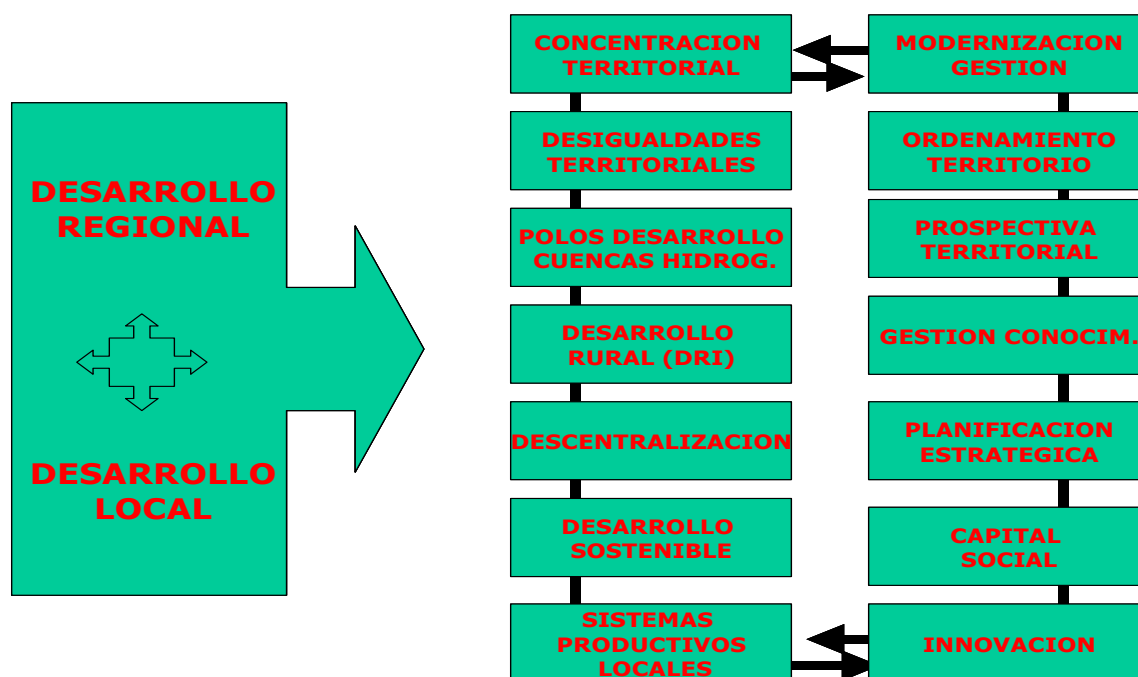
Más allá de la discusión sobre la extensión territorial de la "región" o de la "localidad", lo que interesa destacar es la convergencia al interior en los marcos interpretativos del desarrollo regional y local y la similitud en las propuestas sobre políticas de desarrollo: lo "regional" haciendo un llamado a la dificultad de modificar el ordenamiento territorial de los países, a menos que se use el poder político cedido por el proceso de descentralización y se cree poder mediante proyectos políticos que incorporen explícitamente la relación sociedad-territorio, una cuestión ausente en los planes o estrategias de desarrollo regional; lo "local" haciendo un llamado, a su vez, a la centralidad del proceso productivo y a los mercados nacionales y subnacionales para endogenizar el desarrollo.¹⁰

⁸ Alburquerque Francisco. Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico (Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural) Cuadernos del ILPES 43 Santiago de Chile 1997

⁹ Silva Iván. Desarrollo Económico Local: condiciones de 'éxito. Traspasencias del curso Desarrollo Económico Local ILPES/CEPAL2002

¹⁰ Véase al respecto Araujo Laureano. Viejos y nuevos paradigmas, desarrollo regional y desarrollo local. Profesor el Centro de Estudios Europeos, Universidad de Alcalá. Ministerio de Fomento de España s/f

IMBRICACION DE LA POTICA REGIONAL CON LA POLÍTICA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL



3.7 El nuevo vocabulario del desarrollo local y regional

Como resultado de la imbricación descrita, hoy coexisten conceptos e instrumentos de la política regional utilizados desde los cuarenta en adelante con conceptos mas recientes surgidos desde el campo del desarrollo económico local. En el nuevo vocabulario – y en el diseño y aplicación de políticas territoriales no debe olvidarse que:

- a) El proceso de la globalización no puede ser considerado como algo ajeno a la identidad de los territorios.
- b) En el nuevo modelo la productividad y la competitividad son procesos sistémicos que dependen cada vez más de la densidad y calidad de las cooperaciones y redes que se establecen en el seno de las empresas; entre las empresas vinculadas mediante eslabonamientos "hacia atrás" y "hacia delante"; y entre las empresas y el entorno territorial. No se puede, pues, obviar los temas vinculados a la cultura y la identidad, ya que el sentido de pertenencia territorial es importante para identificar e impulsar la vocación territorial.
- c) No es posible disociar las empresas y el funcionamiento de los mercados del tejido socioinstitucional existente en cada territorio, esto es, el tipo de reglas de comportamiento entre actores públicos y privados.

d) El arraigo territorial de las empresas lejos de desvanecerse, constituye un factor crucial para la construcción de "ventajas competitivas dinámicas".

e) Del mismo modo, el concepto de la competitividad sistémica, así como la evidencia de las "mejores prácticas" en desarrollo económico local en los países desarrollados, evidencian la importancia de las actuaciones territoriales de carácter micro y mesoeconómicas

f) El auge de la producción transnacional y la importancia de los diferentes sistemas territoriales competitivos cuestiona la visión de la economía basada únicamente en un conjunto de "economías nacionales".

g) Los intercambios transfronterizos son claramente menores que los intercambios internos a los diversos países.

h) Los territorios no son, pues, simples "campos de maniobras" sino "actores" decisivos de desarrollo. La importancia de las redes y el territorio no tiene, pues, nada que ver con la imagen simplista de una sociedad globalizada homogénea donde la identidad y la geografía se diluyen.

i) En suma, las nuevas condiciones de competencia y producción no hacen más que reforzar la importancia de la solidaridad y de la calidad de las redes y los vínculos sociales y de identidad territorial en el seno de la economía.

CONCEPTOS RECURRENTES EN LA ACTUALIDAD

Distrito industrial italiano: una entidad socio-territorial de producción y de “vida” donde se conjugan en forma relativamente indiferenciada aspectos económicos, sociales, históricos, éticos, culturales etc. la interpenetración y la sinergia entre la actividad productiva y la vida cotidiana es un rasgo dominante y característico del distrito en su funcionamiento (Becatini, 1989)

Entorno o medio innovador : un ensemble territorialisé dans lequel les interactions entre agents économiques se développent par l'apprentissage qu'ils font de transactions multilatérales génératrices d'externalités spécifiques à l'innovation et par la convergence des apprentissages vers des formes de plus en plus performantes de gestion en commun des ressources (Maillat et al., 1993).

Cluster: representa una “concentración geográfica y sectorial de empresas e instituciones que en su interacción generan capacidad de innovación y conocimiento especializado (Porter)

Terroir (terruño): concepto histórico que define un territorio como un espacio geográfico bien delimitado, con una administración propia que aplica una normativa y que por todo ello constituye la base para la apelación de origen a cualquier elemento derivado de ese territorio. (Cárdenas)

Indicación Geográfica¹¹: cualquier tipo de indicación señalando a un determinado país, región o localidad. Por ejemplo chocolates suizos belgas. Identifican un bien y pueden ser cualquier expresión, no necesariamente el nombre del lugar de origen. Por ejemplo. La andera francesa para identificar vinos de cierta calidad o el nombre del lugar identificando el producto como jamón de Parma”.

Denominación de Origen: son necesariamente nombres geográficos de un país, región o localidad, por ejemplo, Tequila, Oporto, Jerez. Designan un producto. El nombre del producto es el mismo que la denominación de origen como Champagne o Bordeaux. Cubren sólo nombres geográficos como puede ser Roquefort

4 Conclusiones

La relación entre organización espacial y desarrollo requiere mayor reflexión e investigación. Este es un campo, como muchos otros en los que por lo poco que se sabe, - en el que predominan los instrumentos sobre las políticas.

Los esfuerzos recientes de varios países en pro del ordenamiento del territorio, la planificación bio-regional, las ciudades intermedias y el propio proceso de descentralización requieren ser contextualizados en el ámbito del desarrollo territorial.

¹¹ Esta adición al borrador original se debe a Verónica Silva, experta de la División de Comercio Internacional de la CEPAL quien me proporcionó el Latin America Trade Network (LATN) Serie BRIEF Brief 14 julio 2002 en donde se clarifican estos conceptos.

El crecimiento económico, la reducción de la pobreza y las mejoras en la distribución del ingreso no están suficientemente relacionadas cuando el análisis se realiza a nivel territorial, Por ello hoy se asiste a un proceso de divergencia inter-regional y a un ensanchamiento de las desigualdades intra-regionales.

En este contexto, el territorio como construcción social reproduce las desigualdades sociales y los intereses de poder de nivel nacional.

La cuestión territorial no recibe suficiente atención en las políticas públicas y sólo en algunos casos forma parte de los proyectos políticos nacionales en los países de América Latina

América Latina debe asumir la acelerada urbanización que la afecta para incorporar el tema territorial al desarrollo regional y local. Requiere, además, decidir el destino productivo de sus áreas rurales, poco integradas en el pasado y hoy excluidas.

Las políticas tradicionales para enfrentar la concentración de población y de actividades debe ser reformuladas ya que ésta no puede seguir considerándose el problema regional por antonomasia. Hoy las mega-ciudades son fuente de competitividad internacional, crecen en redes como polígonos ampliados y albergan una fracción muy significativa de la pobreza y de la mala distribución del ingreso nacional. Por ello, tiene sentido el desarrollo económico local en éstas.

El desarrollo regional y el desarrollo local deben complementarse con las políticas públicas nacionales. La realidad es multiescalar y el proceso de globalización impone una mayor complejidad a la gestión pública.

Se requiere aceptar que, en la actualidad, la espacialidad es epifenómeno de lo social por lo que el apelar al territorio no resuelve las carencias de las políticas públicas. El ordenamiento del territorio debe, por lo tanto, ser reformulado en sus bases conceptuales y metodológicas para incluir la complejidad territorial de los países de América Latina. Ello es especialmente cierto cuando se norma el uso del suelo rural.

La incorporación del territorio en las políticas públicas debe reconocer que ello es diferente en países grandes y países pequeños, países unitarios y federales, no obstante el hecho de poseer todos ellos una impronta territorial similar.

Los sistemas productivos locales y el arraigo de las empresas con el territorio requieren políticas públicas y proyectos políticos que modifiquen la impronta territorial de nuestros países, una tarea colosal, no suficientemente considerada en los acuerdos de integración ni en las negociaciones del ALCA.

La planificación regional, el desarrollo económico local, el ordenamiento del territorio la preservación medioambiental deben formar parte de los proyectos políticos nacionales y éstos deben anticipar los efectos territoriales de un modelo de crecimiento y desarrollo para modificar (si es posible) la impronta espacial de nuestros países.

Como combinar ésto con los procesos de descentralización en curso es una asignatura pendiente en América Latina.

5 Recomendaciones: el desarrollo local y regional espacialmente integrado

Considera una política de desarrollo, basada no solamente en la planificación intersectorial coordinada, sino también en la compatibilización de objetivos sectoriales con los objetivos espaciales, que deriven de un análisis de la estructura urbano-rural actual. Esta estrategia de desarrollo regional, abarca dos elementos claves:

1) La articulación de la estructura espacial a través del fortalecimiento de la red de asentamientos humanos y el mejoramiento de los vínculos entre ellos y sus comunidades colindantes para integrar las áreas aisladas y proporcionar mejor acceso de la población a los servicios sociales y de fomento productivo, entre otros.

2) El desarrollo de áreas, como la unidad básica de planificación regional en función de su potencial productivo. Para ello se requiere:

1. Máxima claridad respecto a lo que se necesita hacer con relación al problema social o desafío de desarrollo planteado.

2. Gran dosis de voluntad política y de capacidad de liderazgo de las autoridades de nivel nacional y subnacional para realizar las cosas de esta manera y con la fuerza necesaria.

3. Acabado y detallado conocimiento del amplio conjunto de instrumentos y programas que ofrece el sector público de nivel nacional.

4. Conocimiento y estrecha relación con el mundo del empresariado privado local y regional y, ojalá, nacional en la medida que tenga (o pueda tener) intereses en la región o localidad.

5. Profunda convicción acerca de la importancia de la participación real de la sociedad civil, de la comunidad en los procesos de toma de decisiones en torno a temas que afectan sus oportunidades de desarrollo y/o calidad de vida, a la vez que conocimiento y compenetración profunda con los problemas y visiones de los diferentes sectores que componen la sociedad civil local y regional