

DESARROLLO TERRITORIAL (Notas de Clases)

Marzo 2011

Luis Lira
lalico@vtr.net

1. ¿QUE ES EL DESARROLLO?

El concepto de desarrollo es uno de aquellos conceptos que trasuntan distintos significados para distintos interlocutores y seguramente el equipo de sabios de Ingsoc de Orwell en su novela 1.984 lo habría sido eliminado del Newspeak. Su significado varía con la historia, la cultura, con el contenido ideológico de quienes lo utilizan y también con la escala del análisis. No obstante ello, los autores personales e institucionales concuerdan que el desarrollo es una preocupación que comienza en los años cincuenta y que puede caracterizarse sea como condición alcanzada, o como el proceso que permite llegar a ésta.

El concepto de desarrollo alude, como condición alcanzada, a una función multidimensional que incluye con ponderaciones variables, objetivos y políticas que cronológicamente, han privilegiado el crecimiento económico en los cincuenta, la distribución de ingresos en los sesenta, la aceptación del medio ambiente y la calidad de vida en los setenta, la satisfacción de las necesidades básicas de la población en los ochenta, el respeto a los derechos humanos en los noventa y - dados los procesos de apertura al exterior de los países y el proceso de globalización - a partir de fines de la década de los noventa la competitividad internacional. En su estudio, economistas, sociólogos, científicos sociales en general así como instituciones como la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y otras han hecho contribuciones importantes.

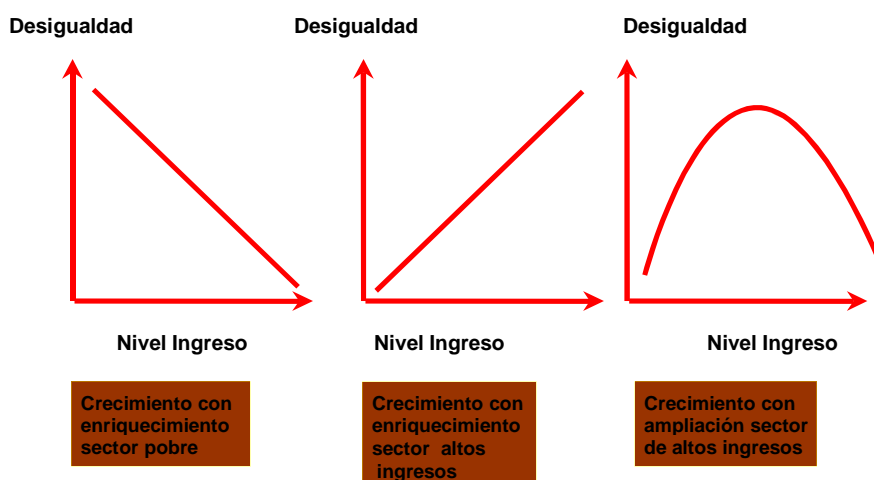
El crecimiento económico como objetivo del desarrollo en los años cincuenta se asocia a la necesidad de aumentar la producción de bienes y servicios para el consumo de la población ya que dos guerras mundiales y una crisis económica en los años treinta la habían disminuido reduciendo el bienestar de la población. El indicador del crecimiento económico es el Producto Interno Bruto (PIB) que no obstante sus bondades y utilización no toma en cuenta las externalidades y tampoco considera todas las actividades que aumentan o disminuyen el bienestar de la población.

La preocupación por la distribución de los ingresos surge en la década de los sesenta y se la puede entender como el reparto del dinero y de los demás beneficios entre los diferentes grupos sociales derivados de la producción de bienes y servicios. Las cifras disponibles en los sesenta dan cuenta de ciertos logros en crecimiento económico, pero de un empeoramiento en la distribución de los frutos de ese mayor crecimiento, evidenciándose además que esta situación impide lograr mayores tasas de crecimiento. Es conocida la postura de la CEPAL al respecto de los obstáculos estructurales externos e internos al desarrollo, siendo la mala distribución del ingreso uno de estos últimos. Es hoy día comúnmente aceptado que "la desigualdad tiene consecuencias negativas sobre el ritmo, la sustentabilidad y el tiempo del proceso de crecimiento y desarrollo económico, al desaprovechar la utilización de talentos productivos de individuos con limitado acceso a activos, empleos, créditos y otros mecanismos de creación de riqueza. También la desigualdad generalmente, está asociada con conflictividad política lo que desincentiva la acumulación de capital humano y físico, penalizando el crecimiento económico. El tema

tiene además consecuencias sobre el diseño de instituciones... y en la sustentabilidad del desarrollo....”¹

El tema de la distribución de los ingresos se relaciona directamente con el modelo de crecimiento económico y su modificación ocurre en los largos plazos². Si el modelo económico privilegia solo a grupos sociales de altos ingresos la tendencia, el resultado será la mala distribución de éste. Si por el contrario, el modelo de crecimiento favorece a los sectores más pobres y atrasados a medida que transcurre el tiempo la tendencia será a la equidad. Finalmente. Si el modelo económico no sólo privilegia a los grupos de altos ingresos ricos sino que arrastra a los sectores pobres y rezagados la tendencia será la reversión de la desigualdad tal como se presenta en la figura siguiente:

CAMBIOS EN LA DESIGUALDAD A TRAVES DE TRES TIPOS DE CRECIMIENTO ECONOMICO



La década de los setenta ve el surgimiento de una preocupación por el desarrollo que se relaciona con la finitud de los recursos naturales. La visión de la tierra proporcionada por los vuelos espaciales demostró que el único gran recurso con que cuenta la humanidad es la tierra y que la sobreexplotación de recursos naturales y la contaminación son evidencias que requieren alterar los ritmos de crecimiento económico. El Primer Informe del Club de Roma publicado en 1972, que analiza el devenir de la humanidad para los próximos cien años, intenta demostrar que - con el crecimiento de la población, la tendencia de ésta a localizarse en ciudades y a dedicarse a actividades industriales, el uso de los recursos naturales derivado de los hechos antes mencionados y la crisis energética derivada del uso de combustibles fósiles sumados a la emisión de residuos – existen límites al crecimiento. De allí su título “Límites al Crecimiento” y la propuesta de los autores respecto a que “Si se mantienen las tendencias actuales de crecimiento de la

¹ Solimano Andrés y Arístides Torche. LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN CHILE 1987-2003: ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES DE POLÍTICA. Versión Junio 14, 2007 EN: http://www.bcentral.cl/conferencias-seminarios/seminarios/pdf/solimano_torche.pdf

² Véase al respecto Lira Luis. La cuestión regional y local en América Latina. ILPES-CEPAL LC/L.2023-P/E Noviembre 2003 Serie Gestión Pública Nº 44 40 pp

población mundial, industrialización, contaminación ambiental, producción de alimentos y agotamiento de los recursos, este planeta alcanzará los límites de su crecimiento en el curso de los próximos cien años. El resultado más probable sería un súbito e incontrolable descenso tanto de la población como de la capacidad industrial.”³ Esta publicación fue objeto de controversia, sobre todo en los países de América Latina que estaban realizando ingentes esfuerzos por crecer y mejorar la distribución de los ingresos. Con esta visión restringida de la problemática ambiental se iniciaron las discusiones previas a la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (1972), entre cuyas actividades preparatorias fue de especial significado la reunión de Founex (Ginebra, 1971), en la que por primera vez se intentó establecer un vínculo entre medio ambiente y desarrollo. La pregunta que se planteaba en ese momento podría formularse en los siguientes términos: ¿son medio ambiente y desarrollo dos conceptos excluyentes?, ¿existe una dicotomía entre ambos? O más bien, ¿tiene que considerarse el medio ambiente como parte integral del desarrollo? De ahí en adelante se comenzó a hablar de calidad de vida como una reacción a las posturas demasiado ecocéntricas de ese informe.

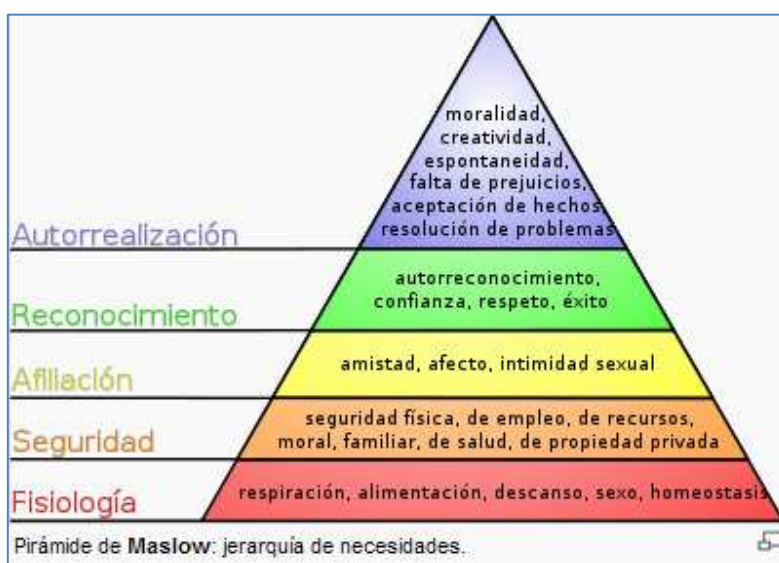
La discusión sobre este informe fue compleja y ya en las reuniones de discusión convocadas por el Club de Roma un grupo de investigadores latinoamericanos, cuestionó el enfoque neomalthusiano del modelo que da lugar a las conclusiones del libro. En sus palabras “Cualquier pronóstico a largo plazo sobre el desarrollo de la humanidad se funda en una visión del mundo basada en un sistema de valores y en una ideología concreta. Suponer que la estructura del mundo actual y el sistema de valores que la sustenta pueden ser proyectados sin cambios hacia el futuro, no es una visión "objetiva" de la realidad, como a veces se sostiene, sino que implica también una toma de posición ideológica. Por eso, la diferencia que suele establecerse entre modelos proyectivos y normativos a largo plazo es esencialmente falaz” Por esa razón, el Modelo Mundial Latinoamericano (MML) que dio origen al libro “Catástrofe o Nueva sociedad” cuestiona la tesis del agotamiento de los recursos naturales como inevitable en el marco de una dinámica social global que tuviera como meta el desarrollo, no entendido simplemente como crecimiento económico en un contexto consumista, sino en una variante orientada a la erradicación de la pobreza de la faz de la tierra “El modelo que aquí se presenta es explícitamente normativo; no se ocupa de predecir qué ocurrirá si continúan las tendencias actuales de la humanidad, sino de señalar una manera de alcanzar la meta final de un mundo liberado del atraso y la miseria. No pretende ser "objetivo" en el sentido valorativamente neutro con el que frecuentemente se usa esa palabra; representa la concepción del mundo que comparte sus autores y con la cual se hallan profundamente comprometidos. Es objetivo, sí, en el sentido que parte de una visión realista y descarnada de los problemas del mundo actual, y trata de encontrar soluciones basadas en la capacidad de cambio y creación tantas veces demostrada en el pasado por la sociedad humana”.⁴

³ •Meadows, D. H., D. L. Meadows, J. Randers y W. W. Behrens (1972), Los límites del crecimiento, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

⁴ Amílcar O. Herrera, Hugo D. Scolnick, Gabriela Chichilnisky, Gilberto C. Gallopin, Jorge E. Hardoy, Diana Mosovich, Enrique Oteiza, Gilda L. de Romero Brest, Carlos E. Suárez y Luis Talavera ¿Catastrofe o Nueva Sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano 30 años después EN: http://www.idrc.ca/openebooks/144-2/#page_3

El uso de las categorías de necesidades básicas como elemento central del MML dio origen a partir de allí a la necesidad de combatir la pobreza y a suplir las necesidades básicas de salud, educación, alimentación y vivienda de la población pobre, como elemento central del desarrollo, asunto que se consolida en los ochenta.

En su origen algunos autores ubican a Abraham Maslow y su pirámide de necesidades básicas que pueden ser “necesidades de déficit” o “necesidades de ser” según su ubicación en ésta.



La satisfacción de necesidades básicas puede considerarse, en primer lugar, como un imperativo moral. Pero, además, algunos de los proponentes de este enfoque piensan que no representa un obstáculo para el crecimiento. Al contrario, consideran que el incremento de la demanda de productos básicos por parte de sectores de ingresos medios-bajos resulta positivo para incentivar la economía. Del mismo modo, la educación y formación de la población (capital humano) conlleva un importante potencial para el desarrollo productivo. Por otro lado, estiman que la utilización de métodos productivos más intensivos en mano de obra reduciría la dependencia de importaciones de maquinaria de los países más desarrollados. Con todo ello, consideran que se podría provocar una tendencia de crecimiento continuado y autosostenido. Frente a quienes argumentan que la redistribución de riqueza provocaría un menor ahorro e inversión por parte de los más ricos, aducen que estos sectores emplean gran parte de sus excedentes en gastos superfluos, al tiempo que existe una pequeña burguesía emergente con grandes posibilidades de llevar a cabo inversiones”⁵

Un papel crucial en la necesidad de poner como primer objetivo del desarrollo a la pobreza jugó la CEPAL⁶ al constatar que 40% de la población de los países de América Latina podía ser considerado como tal. Ello no obstante la dificultad de poner mediciones

⁵ Gutiérrez Jorge. Diccionario de Acción Humanitaria y cooperación al Desarrollo EN:

<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/154>

⁶ Y muy especialmente en este tema el economista argentino Oscar Altimir

en un problema multidimensional y complejo. En este período también surge un modelo de desarrollo alternativo denominado “El otro desarrollo”⁷ inspirado en la “Economía Descalza” de Manfred Mac Neef y en “Lo pequeño es hermoso” de Schumacher que pone la satisfacción de las necesidades básicas como imperativo moral y como detonante de un estilo de crecimiento centrado en lo endógeno.

A principios de la década de los noventa surge con fuerza el tema de los derechos humanos como centro del proceso de desarrollo. A ello contribuye toda la discusión sobre los escasos logros en esta década en la búsqueda del elusivo desarrollo de los países latinoamericanos y constituye una ampliación del tema de las necesidades básicas. También son, adicionalmente, una respuesta a los atropellos a los derechos humanos ocurridos en varios países como resultado de regímenes dictatoriales. Por ello se adopta la Declaración de los Derechos Humanos de Naciones Unidas tal como ella fue acordada en 1948⁸. A pesar de que el tema de los derechos humanos no es de carácter vinculante nadie discute su validez y hoy día son considerados valores universales.

A fines de los noventa y con mucha fuerza en los 2000 surge como objetivo del desarrollo la competitividad internacional. Existen muchas definiciones de competitividad internacional pero en todas ellas está presente la globalización entendida como una tendencia hacia un mercado universal único como resultado de fuerzas microeconómicas originadas por la revolución tecnológica en curso. En este contexto, tanto las exportaciones como la inversión extranjera directa juegan un papel crucial en las modalidades de crecimiento y por ello a la necesidad de crear valor mediante la innovación en productos, procesos o marketing. Son muchos los autores que desarrollan el concepto pero los nombres de Porter y Krugman son una referencia obligada. Igualmente son variadas las definiciones. A este respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE define la competitividad como la capacidad de las empresas, industrias, regiones y naciones para generar ingresos y niveles de empleo altos de una manera sostenible, estando expuesta a la competencia internacional.

Dos temas son claves en una bien entendida competitividad. La primera se refiere a la diferencia entre ventajas comparativas y ventajas competitivas y la segunda se relaciona con la competitividad auténtica versus la competitividad espuria. Las ventajas comparativas, nombre que se le da a la teoría, formulada por primera vez por David Ricardo a comienzos del siglo XIX, explican los beneficios que obtienen todos quienes participan en el comercio internacional. También se la denomina teoría del coste comparativo. La teoría afirma que, en unas condiciones técnicas dadas, el producto total que se obtiene de la especialización y el cambio, en lugar de la autarquía y el aislamiento económico, se maximizará si cada país o región se especializa en la producción de aquellos bienes o servicios en los que su coste comparativo sea relativamente menor.⁹ La ventaja competitiva es la condición favorable que obtienen las empresas al realizar actividades de manera más eficiente que sus competidores lo que se refleja en un costo inferior; o realizarlas de una forma peculiar que les permite crear un mayor valor para los

⁷ Esta perspectiva de futuro sugería un desarrollo necesariamente orientado, con énfasis en los factores internos, sobre bases propias, ecológicamente sano, y basado en transformaciones estructurales. Sugiere tomar en consideración las necesidades humanas, colocando primariamente a aquellos que han sido explotados y privados de sus derechos.

⁸ Véase al respecto el sitio <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

⁹ Diccionario de Economía y Finanzas. EN: <http://www.eumed.net/cursecon/dic/V.htm>

compradores y obtener un sobreprecio. Pueden ser ventajas competitivas por costo, por diferenciación o por enfoque.

La segunda es la necesidad de poseer procesos de competitividad auténtica. Siendo la competitividad, un proceso mediante el cual la empresa genera valor agregado a través de aumentos en la productividad, y ese crecimiento en el valor agregado es sostenido, es decir se mantiene en el mediano y largo plazo, lo cual sería lo más deseable que sucediera, y es lo que la CEPAL ha dado a conocer como competitividad auténtica, a diferencia de los conceptos tradicionales de competitividad espuria, basada en ventajas de muy corto plazo; como pueden ser salarios bajos, sobreexplotación de los recursos naturales y aprovechamiento de subsidios por parte del estado.

Existe suficiente conciencia en el país respecto de la necesidad de modificar el modelo chileno tanto por el estancamiento económico como por los niveles de desigualdad y pobreza que exhibe el país. Como lo plantean expertos en este tema “ Chile comenzó a experimentar un crecimiento alto y sostenido desde que, abandonando la estrategia de desarrollo hacia adentro, sentó las bases de una estrategia de desarrollo compatible con sus ventajas comparativas y ordenó sus políticas macroeconómicas —lo que ocurrió alrededor de 1985. Cuando lo anterior se reforzó y complementó —a partir de 1990— con un Estado no ingenuo ni prescindente, corrector de fallas de mercado, proveedor de bienes e infraestructura pública y protección social, también se comenzaron a evidenciar ¹⁰avances en términos de equidad, principalmente en lo referido a reducción de la pobreza. Sin embargo, de la observación de la evidencia internacional se desprende que, a pesar de los éxitos de los últimos veinte años, existen limitantes en el modelo de desarrollo vigente en Chile que deben ser enfrentadas de manera proactiva. En efecto, la señal de alerta aparece al verificar que nuestro país es claramente más dependiente de sus recursos naturales y presenta una distribución del ingreso mucho menos equitativa que los países en el próximo nivel de desarrollo. En este contexto, el presente estudio postula el imperativo de transitar gradualmente desde el modelo primario exportador hacia la economía del conocimiento como requisito indispensable para continuar creciendo y lograr la equidad en el largo plazo. En contraste con la concepción tradicional de agregar valor a las exportaciones en un proceso de encadenamiento hacia adelante, la estrategia aquí delineada acepta la centralidad de los “commodities” donde el país tiene ventajas comparativas en el menú exportador, pero postula su mayor articulación con el resto de la economía en encadenamientos laterales y hacia atrás donde el capital humano y el avance tecnológico juegan un rol cada vez más preponderante. En particular, plantea que esta estrategia se construye sobre tres pilares: (i) un régimen institucional y de incentivos económicos claro, coherente y estable; (ii) una fuerte capacidad de innovación, orientada a desarrollar encadenamientos productivos en torno a ventajas comparativas; y (iii) un capital humano de calidad. Se diagnostica que Chile está en buen pie en el primero de estos pilares, pero presenta importantes rezagos en los dos últimos, no obstante los importantes avances logrados en materia educacional desde 1990. Se argumenta que en ambos pilares —capacidad de innovación y capital humano— existen espacios para un mayor y mejor rol del Estado, y se plantean lineamientos de políticas públicas para cerrar las brechas que nos separan de aquellos países que han logrado desarrollarse en base a la economía del conocimiento en torno a los recursos naturales” Un asunto de importancia

¹⁰ Véase al respecto el interesante ensayo Eyzaguirre Nicolás, Mario Marcel, Jorge Rodríguez y Marcelo Tockman. HACIA LA ECONOMÍA DEL CONOCIMIENTO: EL CAMINO PARA CRECER CON EQUIDAD EN EL LARGO PLAZO. Estudios Públicos: N° 97, 2005 EN: http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_3462.html

que merece un comentario especial se refiere a la alta dependencia del país del cobre y los altos precios de este commodity en los mercados mundiales que ha depreciado el dólar y ha hecho menos competitiva otras producciones del país en un indicio de la presencia de la enfermedad holandesa.¹¹

Ahora bien, en la consecución del desarrollo 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 según el modelo de desarrollo que se privilegie. En Chile hace años que se reconoce el rol de los empresarios en los procesos productivos y se acepta que el rol del Estado más que productor debe ser de regulador. Cada día también los procesos de participación son requisito de políticas públicas bien diseñadas e implementadas, habiéndose debilitado el rol de los partidos políticos un asunto que se analizará más adelante.

Dado que muchas veces se pierde el objetivo final del desarrollo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) acuña el concepto de desarrollo humano aquel que sitúa a las personas en el centro del desarrollo. El desarrollo humano es, en síntesis, el aumento del rango de opciones, escogencias, posibilidades u oportunidades entre las cuales pueden podemos elegir los seres humanos. Es un “proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano. En principio estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo a todos los niveles del desarrollo, las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. Si no se poseen estas oportunidades esenciales muchas otras alternativas continúan siendo inaccesibles”.¹² Por ello, en la figura siguiente el desarrollo humano aparece al centro de los objetivos perseguidos

¹¹ Efecto que tiene sobre el tejido industrial de un país la sobreabundancia de recursos naturales. ¿Cómo funciona este efecto? Inicialmente, aparece un recurso natural en abundancia. La exportación de dicho recurso natural provoca un flujo monetario hacia el país y, por lo tanto, la consecuente apreciación en los tipos de cambio. De esta forma, resulta cada vez más sencillo y barato para el país importar todos los productos que necesita, mientras que para la industria nacional es cada vez más difícil exportar su producción. Por ello, el tejido industrial se va degradando y cada vez es menos atractivo desarrollar una actividad industrial ya que se pueden satisfacer las necesidades a base de importaciones.

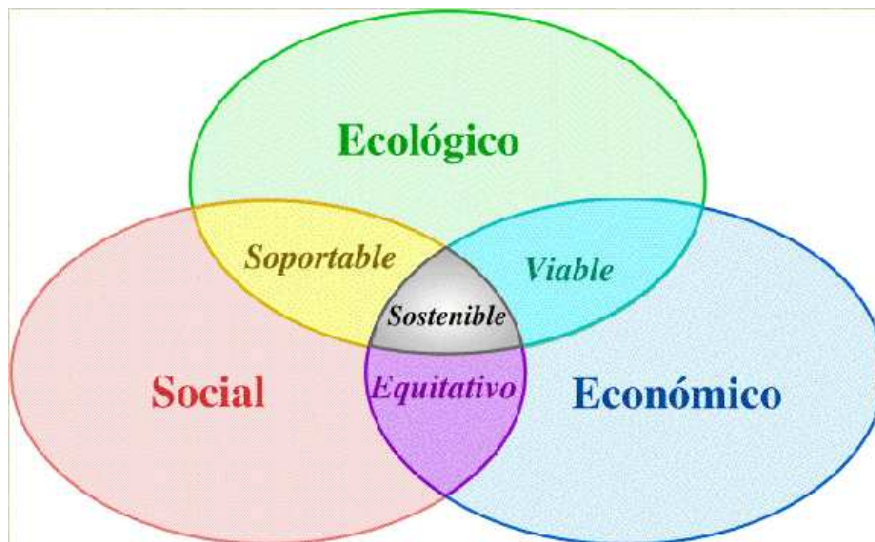
¹² El concepto no se refiere solamente el Índice de Desarrollo Humano a pesar de su popularidad y uso como instrumento de diagnóstico



La urgencia por mayores niveles de desarrollo y satisfacer las necesidades básicas, abatir la pobreza y cumplir con el tema de los derechos humanos, ha llevado a los gobiernos de nuestros países a ponerse Metas del Milenio a cumplir para el 2015. Estos objetivos son: 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre, 2) Lograr la enseñanza primaria universal. 3) Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, 4) Reducir la mortalidad Infantil, 5) Mejorar la salud materna, 6) Combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades, 7) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y 8) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Estos objetivos tienen 21 metas cuantificables con plazos que permitan evaluar y supervisar mediante 60 indicadores los progresos obtenidos, estableciendo como fecha límite para su logro el año 2015. A este respecto, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha remitido a la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General por la Asamblea General en su sexagésimo cuarto período de sesiones un proyecto de resolución denominado “Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio”¹³

Una especial mención en la revisión del concepto de desarrollo, merece el desarrollo sostenible consistente en satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades y según su delimitación más conocida abarca lo ambiental, lo económico y lo social. La evaluación de daños ocasionados por desastres naturales o antrópicos con vista a los procesos de reconstrucción, es hoy día también una preocupación del desarrollo porque sus secuelas se prolongan más allá del corto plazo y, en ocasiones, provocan cambios irreversibles tanto en las estructuras económicas y sociales como en el medio ambiente debiendo por tanto contarse con la información sobre sus riesgos.

¹³ Véase el documento de proyecto de resolución en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/65/L.1>



De lo antes expuesto, se colige que 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. Ello requiere que el país transite de la economía de los recursos naturales a la economía del conocimiento sin caer en la tentación de descuidar las ventajas comparativas del país.

2. ¿QUE ES EL DESARROLLO TERRITORIAL?

Para entender el significado del desarrollo territorial es necesario reconocer que existe una multicausalidad en los procesos de 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". También es necesario reconocer que existe, además, interdependencia entre el proceso de desarrollo y la estructura y evolución de estos subsistemas territoriales.

Es forzoso, 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. Como consecuencia de ello, 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.¹⁴ “Los sistemas abiertos, que también se pueden llamar estructuras disipativas, necesitan intercambiar materia y energía con el mundo externo para mantenerse. El hecho de tener existencias que dependan de un flujo de energía y de materiales, los convierte en procesos dinámicos más que en algo que se pueda definir como una cosa estática. Como procesos dinámicos están en un permanente estado de desequilibrio. Deben reaccionar a las condiciones que les impone el medio que las rodea. Pueden crear sus propios límites y sus perfiles alcanzando una dimensión “natural”. La forma y espacio ocupados están determinados por el funcionamiento de su propio sistema” (Orrego, 1994)

La cuestión de la escala y la concepción del espacio son dos temas que explican la dificultad para el acercamiento común a una misma problemática. Por ejemplo la escala de análisis de CEPAL (la región latinoamericana y del Caribe) y la de ILPES (subnacional) explican la dificultad de lograr una mayor convergencia entre los trabajos de estas entidades. La diferente concepción del espacio es también una dificultad a resolver ya que su conceptualización es diferente según este sea concebido como espacio absoluto, espacio relativo o espacio social.¹⁵

Es poco lo que se sabe acerca de las relaciones causales entre el desarrollo y la distribución espacial de la producción y la población. Para algunos un exceso de concentración produce pérdidas en el PIB por las consecuentes desigualdades en el PIB en tanto que para otros, la concentración es condición de desarrollo.

En relación a la primera postura, un trabajo de ILPES señala que “Un resultado clave es que son substanciales las pérdidas de ingreso, en cualquier nivel del ingreso, debido a la concentración excesiva. Las estimaciones puntuales sugieren pérdidas en crecimiento anual (porcentual) del ingreso cercanas a un 1.5. Con tasas anuales de crecimiento porcentual del ingreso promediando algo más que 2, estas son pérdidas muy altas”. Estas mediciones colocan a América en una posición particularmente desfavorable, pues hay un grupo importante de países con índices de primacía significativamente superiores a la norma estadística (ibidem, 2000:31). Es, por tanto, de la mayor relevancia identificar los procesos económicos detrás de estos comportamientos históricos, de estos ciclos de concentración y desconcentración, así como intentar comprender las peculiaridades socioeconómicas del continente que podrían estar a la base de la explicación de estas singularidades económicas territoriales.”¹⁶

En relación a la segunda postura, el Informe Económico Mundial del 2009 del Banco Mundial conocido por su análisis de las 3 D (densidad, distancia y división) reconoce que el desarrollo no se distribuye homogéneamente en el territorio y hace un llamado explícito a la concentración. En sus palabras “La producción se concentra en las grandes ciudades,

¹⁴ Esta característica explica la extensa literatura y discusión sobre el concepto de región y de “lo local”. Y pone en discusión las argumentaciones sobre el “cerramiento” de las regiones y localidades

¹⁵ Ver al respecto Lira Luis. REGIONALISMO ABIERTO Y REGIONALISMO VIRTUAL. ILPES. Dirección de Políticas y Planificación Regionales Distribución GENERAL LC/IP/G.84 febrero de 1995. Documento 95/13 Serie Investigación

¹⁶ ILPES. Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas. Versión para discusión. Documento presentado en la XII Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe. Brasilia, junio de 2007. EN: <http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/6/29076/ILPES-ALC%20Economia%20y%20territorio.pdf>

las provincias avanzadas y las naciones ricas. La mitad de lo que se produce en el mundo cabe en el 1,5% de la superficie del planeta. El Cairo, que ocupa apenas el 0,5% de la superficie de Egipto, produce más de la mitad de su PIB. Los tres estados del centro y sur de Brasil ocupan el 15% del territorio nacional, pero representan más de la mitad de la producción del país. Y América del Norte, la Unión Europea y Japón —cuya población no alcanza a los 1.000 millones de personas— representan las tres cuartas partes de la riqueza del mundo. Con todo, la concentración económica excluye a algunas poblaciones. En Brasil, China e India, por ejemplo, los estados atrasados registran tasas de pobreza que duplican con creces las de los estados avanzados. Más de las dos terceras partes de los pobres del mundo en desarrollo viven en aldeas. Mil millones de personas, que habitan en las naciones más pobres y aisladas, sobre todo en África al sur del Sahara y Asia meridional y central, sobreviven con menos del 2% de la riqueza del mundo. Estas personas desfavorecidas geográficamente deben enfrentarse todos los días con la realidad de que el desarrollo no genera prosperidad económica en todas partes al mismo tiempo; los mercados favorecen a algunos lugares más que a otros. Sin embargo, una mayor desconcentración general de la producción no necesariamente contribuye a la prosperidad. Las naciones que tienen un desempeño económico satisfactorio facilitan la concentración de la producción y, al mismo tiempo, instituyen políticas que permiten uniformar las condiciones de vida de las personas en lo relativo a educación, salud, alimentación y saneamiento en todo el territorio. Para beneficiarse tanto de la concentración económica como de la convergencia social se requieren medidas que propicien la integración económica.”¹⁷

La conformación territorial de los países latinoamericanos responde más a razones vinculadas con su conquista y evolución histórica comercial 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 doscientos años, pudiendo afirmarse que ésa es, en buena medida, epifenómeno de lo social. A este último respecto, hace ya algún tiempo atrás, José Luis Coraggio -- analizando las bases teóricas de la planificación regional en América Latina -- planteó que “la especificidad de las teorías que estamos analizando indica que “lo espacial” caracteriza su objeto de estudio. Pero en tanto se refieren a la especialidad de los procesos sociales, no puede menos que basarse en una teoría o concepción de lo social, so pena de caer en una autonomización de lo espacial, imposible de sostener científicamente. En cualquier caso agrega más adelante... “la espacialidad aparece como resultante de las formas sociales más que como algo asocial, ahistórico, natural, neutral y previo a lo social.”¹⁸

Lo que si debe estar claro es que el desarrollo territorial varía según la escala del análisis. Lo que sucede a nivel país, por ejemplo no se replica en igual forma en las divisiones

¹⁷ Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía económica. Panorama general EN: http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2009/Resources/WDR_OVERVIEW_ES_Web.pdf

¹⁸ Coraggio José Luis. Las bases teóricas de la planificación regional en América Latina. (Un enfoque crítico) EN: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP). Experiencias de Planificación Regional en América latina. Una teoría en busca de una práctica E/CEPAL/ILPES/G.6 Septiembre de 1981

subnacionales. Chile exhibe variaciones, por ejemplo en las desigualdades a nivel de la primera división política administrativa que es alrededor de cuatro a cinco veces en tanto que la heterogeneidad a nivel de la segunda o tercera división político administrativa es substancial. Y ello ocurre con cualquiera de las variables que se presentan en la tabla siguiente, existiendo una mayor dificultad para completar tanto estadísticamente como en la realidad cada celda a medida que se desciende de la escala nacional.

	CRECIMIENTO ECONOMICO	DISTRIBUCION INGRESOS	MEDIO AMBIENTE Y CALIDAD DE VIDA	NECESIDADES BASICAS Y POBREZA	DDHH	COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL	DESARROLLO HUMANO
PAIS							
REGION							
LOCALIDAD							

Así por ejemplo, a escala nacional, la competitividad internacional es más posible que a nivel de una localidad en tanto que el desarrollo humano será más probable a escala subnacional local. No obstante ello, la realidad es multiescalar y por ello no debe aislarse una localidad de su región, ni la región del país.

Para algunos autores, como Sergio Boisier el desarrollo territorial no hace referencia al objetivo perseguido – en cuanto condición alcanzada ni tampoco a su evolución en cuanto proceso - sino a la escala territorial en la que se busca un determinado tipo de desarrollo. A este respecto, señala: “Así es que la expresión “desarrollo territorial” se refiere a la escala geográfica de un proceso y no a su sustancia. Es una escala continua en la que es posible reconocer los siguientes “cortes”: mundo, continente, país, región, estado o provincia o departamento, comuna, y en ciertos casos, “veredas”, “corregimientos” u otras categorías menores. Y agrega “Acá se trata de un concepto asociado a la idea de contenedor y no a la idea de contenido. Territorio es todo recorte de la superficie terrestre, pero no cualquier territorio interesa desde el punto de vista del desarrollo. Como recorte de la superficie terrestre el territorio puede mostrar a lo menos tres características de complejidad creciente. Se habla de “territorio natural” para hacer referencia precisamente a un tipo de recorte primario en el cual sólo es posible reconocer los elementos de la naturaleza, sin que medie aún penetración ni menos, intervención humana. Se trata de lugares vírgenes en el lenguaje habitual. Enseguida puede reconocerse un tipo de “territorio equipado” o intervenido, en el cual el hombre ya ha instalado sistemas (por precarios que sean) de transporte, obras de equipamiento (como represas por ejemplo) y aún actividades productivas extractivas (campamentos mineros, por ejemplo. Finalmente se habla de “territorio organizado” para denotar la existencia de actividades de mayor complejidad, de sistemas de asentamientos humanos, de redes de transporte, pero sobre todo, de la existencia de una comunidad que se reconoce y que tiene como auto referencia primaria el propio territorio y que está regulada mediante un dispositivo político-administrativo que define las competencias de ese territorio y su ubicación y papel en el ordenamiento jurídico nacional, es decir, un territorio organizado tiene una estructura de

administración y, en algunos casos, también de gobierno. Estos territorios pasan a ser sujetos de intervenciones promotoras del desarrollo”.

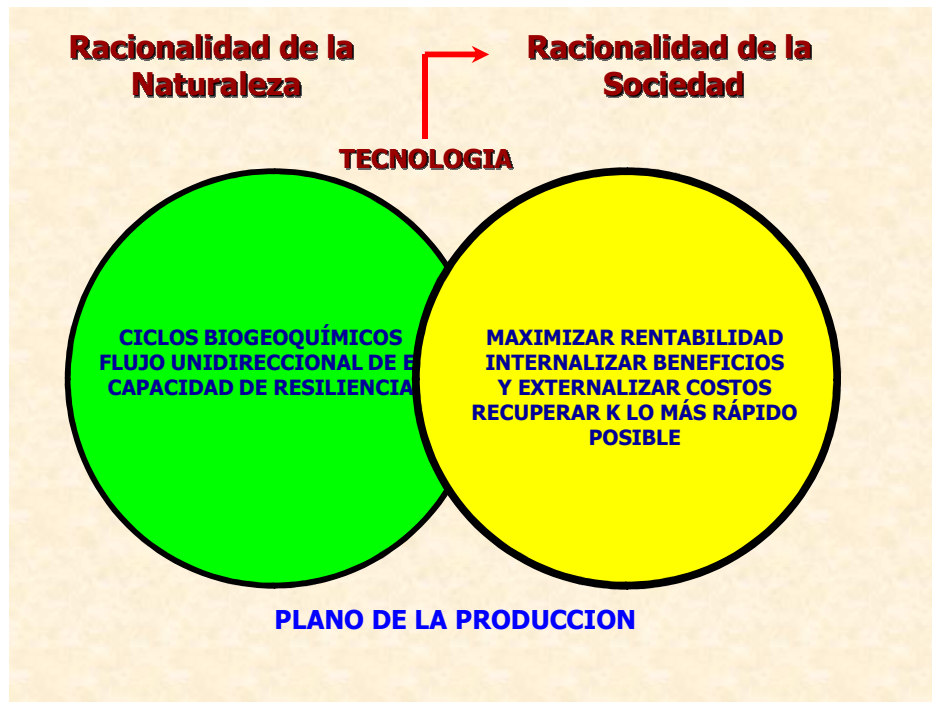
Según lo planteado por este autor “la enorme mayoría de las personas desenvuelve toda su vida en un entorno territorial, en un territorio cotidiano, de muy pequeño tamaño. Arbitrariamente, si bien ello podría ser fácilmente investigado, digamos que tal territorio equivale a un círculo de no más de 50 Km de radio. Allí una vastísima proporción de los seres humanos nacen, se educan, trabajan, forman familia, requieren servicios varios y probablemente terminan por ser enterrados allí mismo. Es tan pequeño este imaginario territorio que resulta fácil hipotetizar que las posibilidades de realización personal de cada individuo, el logro de su personal proyecto de vida, está íntimamente articulado con la suerte del territorio. Si a éste le va bien (al territorio) las probabilidades de que al individuo le vaya bien son mayores que si lo primero no sucediera.”¹⁹ Por lo anterior, Boisier postula “que el desarrollo no puede ser sino local, de igual modo que no puede ser sino “humano”, o “sustentable”, o endógeno, o lo que se quiera, porque de otro modo, ¿qué entelequia sería?... y que cómo tal, se inicia siempre en un lugar (o en varios, pero nunca en todos) siempre como un proceso endógeno (aunque su base material puede ser considerablemente exógena), siempre descentralizado, y siempre con una dinámica capilar “de de abajo hacia arriba y hacia los lados” que terminará por producir, en función de la dialéctica territorio/función propia de la modernidad, una geografía del desarrollo, rara vez uniforme, comúnmente con la forma de archipiélago en el extremo, con la forma de la dicotomía centro/periferia”²⁰

¿Será cierto que la expresión “desarrollo territorial” se refiere, principalmente, a la escala geográfica de un proceso y no a su sustancia? ¿O se requiere una discusión más a fondo sobre la espacialidad de lo social?

De nuevo es necesario recordar, antes que nada, que las configuraciones territoriales se modifican en los largos plazos y que el territorio se ordena socialmente en función de una lógica de reproducción del capital. Esta es una vieja discusión entre los expertos en desarrollo regional. La naturaleza tiene una racionalidad establecida por el flujo unidireccional de energía y las leyes de la termodinámica, los ciclos biogeoquímicos y su capacidad de resiliencia. La sociedad, a su vez, en el proceso productivo sigue una racionalidad determinada por la maximización de la rentabilidad, la recuperación del capital lo más pronto posible, la internalización de los beneficios y la externalización de los costos. Esta racionalidad de la sociedad se impone a la racionalidad de la naturaleza cuando ésta se apropia de ella y se sobrepasa la cosecha ecosistémica, se alteran significativamente los ciclos biogeoquímicos y se destruye su capacidad de resiliencia. Este proceso de apropiación se da por medio de una determinada tecnología que las más de las veces responde más a la racionalidad social que a la racionalidad natural. Por ello correctamente las políticas públicas que regulan el ordenamiento territorial deben modificar la conducta económica de los agentes sociales, previa zonificación del uso del territorio para evitar prevenir desequilibrios que el uso de metodologías “end of pipe” no logra solucionar.

¹⁹ Boisier Sergio. El desarrollo en el lugar. El territorio en la sociedad del conocimiento. Santiago de Chile 2003. Versión digital pdf . Documento proporcionado a los participantes del X Curso Internacional de Gestión Estratégica del Desarrollo Local y Regional. Santiago de Chile, 5 noviembre al 7 diciembre de 2007.

²⁰ Boisier Sergio. Imágenes en el espejo. Aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial. Editorial Puerto de Palos. ISBN 956-8150-86-2 Santiago de Chile octubre de 2006



El tema de la escala conlleva la presencia de una dicotomía entre los expertos en desarrollo territorial en la consideración de la relación espacio sociedad y desarrollo. Por un lado están aquellos preocupados por las intervenciones que privilegian lo local, la descentralización y lo endógeno y por otro los preocupados por las intervenciones que privilegian la interacción mutua entre desarrollo y organización espacial. A este respecto, el geógrafo Edgard Soja - en una entrevista realizada por la socióloga Mariona Tomás -- ha puesto en el tapete el enfoque territorial en los enfoques top down y en los enfoques bottom up -- señalando que "Una vez, hace mucho tiempo escribí un informe sobre la dialéctica socio- territorial diciendo que las relaciones sociales forman el territorio, pero que a su vez las relaciones territoriales forman las relaciones sociales y de clase"..... y que una revisión de los análisis top-down o bottom-up en los escenarios de la globalización revela que "en geografía, por ejemplo, existe aún una gran división entre aquellos que piensan el espacio y los que piensan el lugar"²¹

Detrás de ambos enfoques está el problema de la escala ya que a cada problema le corresponde una escala y que el cambio de ésta puede hacer desaparecer el problema, no debiendo olvidarse nunca que la realidad es multiescalar. Es así que en este espacio multiescalar concurren y se superponen distintas territorialidades locales, regionales, nacionales y mundiales, con intereses distintos, con percepciones, valoraciones y actitudes territoriales diferentes, que generan relaciones de complementación, de cooperación y de conflicto

²¹ Soja Edward. Lo macro, lo mezo y lo micro. Entrevista por Mariona Tomás. Traducción al castellano edic. Café de las ciudades. Año 3 número 22. agosto de 2004

Es, en síntesis el viejo problema de la planificación regional para la región aislada que cede paso a la planificación para el sistema nacional de regiones o planificación regional a escala nacional que hoy se recrea frente a los procesos de globalización y de descentralización entendiendo que los conflictos territoriales y ambientales serán cada día mayores en el futuro cercano tal como lo plantea ILPES-CEPAL. “En la década de los noventa, cuando las economías de mercado se enfrentan en forma generalizada a los procesos de apertura externa, las concentraciones metropolitanas recuperan sus ritmos de crecimiento económico, en buena medida, gracias a los servicios avanzados a la producción que proporcionan a los territorios interiores globalizados, y por la reorganización de su propia actividad productiva. Estas concentraciones metropolitanas coexisten con estos territorios interiores globalizados merced a la ampliación de su base económica de exportación centrada en recursos naturales, con los territorios fronterizos dinamizados por los procesos de integración comercial —en el contexto más amplio de una gran afluencia de inversión extranjera— y con territorios marginales o excluidos de los mercados internacionales o incluso nacionales. Ello genera un aumento de la heterogeneidad estructural territorial, produciéndose una "archipieligización" de los territorios nacionales que obliga a una relectura de las desigualdades regionales, ya que las antiguas regiones, delimitadas por criterios de homogeneidad, hoy albergan en su territorio “zonas ganadoras” y “zonas perdedoras”.²² Así, si bien en general, puede existir una tendencia a la convergencia de las desigualdades de estas unidades político-administrativas, se oculta las diferencias entre unas y otras en su interior.

La incorporación de la dimensión territorial al concepto de competitividad ha generado intensos debates acerca de su pertinencia. Connotados economistas como Paul Krugman han cuestionado el uso del concepto de competitividad territorial sobre la base de que los únicos agentes que compiten, y que en última instancia pueden quedar fuera de operaciones y desaparecer, son las empresas, mientras que en el caso de países o territorios este último efecto no es posible que ocurra, lo que se expresa en la idea de que el Estado no quiebra. La respuesta a este cuestionamiento se sustenta en un enfoque que busca superar las restricciones de una mirada exclusivamente individual de los procesos de desarrollo económico. Por ello, se plantea que la economía ha adquirido un carácter cada vez más relacional, en el sentido de que el desempeño de una firma individual en mercados globalizados está determinado no sólo por sus recursos internos sino cada vez más por la naturaleza y calidad de su entorno externo directo. Otro argumento a favor de la dimensión territorial de la competitividad es planteado por Camagni quien plantea que en un contexto de globalización existe un riesgo real de que las debilidades competitivas de un territorio conduzcan no a su desaparición (lo que físicamente es obviamente imposible) pero sí a su vaciamiento poblacional. La dimensión territorial de la competitividad (directa o indirecta) adquiere entonces gran significación si se entiende como el sistema de interacciones sociales en el que operan los agentes reales y donde se van formando identidades y culturas propias que determinan en parte importante las “formas de hacer las cosas” específicas de un territorio. Esta dimensión “relacional” cubre aspectos como la generación de confianzas y por tanto de capital social, la generación de procesos de aprendizaje colectivo, entre otras. En este contexto, aspectos tales como la educación, la seguridad, la innovación, las culturas de negocios etc. pueden actuar como barreras o como propulsores de mayor productividad y por tanto de competitividad.

²² ILPES. La reestructuración de los espacios nacionales. LC/L.1418-P/E Septiembre de 2000 Serie Gestión Pública Nº 07 página 29

Queda camino por recorrer para una mejor definición del desarrollo territorial en cualquiera de sus escalas. Al respecto una definición muy interesante es la que ofrece el Programa Territorio Chile de la SUBDERE. En sus palabras "El Desarrollo Territorial apunta a la expansión de las capacidades y condiciones asociadas a un área geográfica particular en donde viven personas que comparten historia, cultura, aspiraciones, medios sociales y políticos, un ambiente con sus respectivos recursos naturales, medios productivos, económicos y de infraestructura que requieren ser encadenados para potenciar el desarrollo. La utilización del término "desarrollo territorial" remite al territorio como escenario para el desarrollo. Se refiere a un proceso integral que conjuga variables económicas, políticas, ambientales, sociales, institucionales y culturales, que se pone en marcha en un espacio geográfico determinado para estructurar un proceso de desarrollo en forma sistémica. En este sentido, la unidad espacial trasciende la noción de territorio como unidad administrativa, lo que da lugar a la identificación más flexible de nuevas entidades territoriales de referencia."²³

²³ Conceptualización del Programa de Buenas Prácticas Territoriales del programa Territorio Chile de la SUBDERE EN: <http://www.territoriochile.cl/1516/propertyvalue-29324.html>