
gestión pública

La cuestión regional y local en América Latina

Luis Lira Cossio

ILPES



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social (ILPES)

Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional

Santiago de Chile, noviembre de 2003

Este documento fue preparado por Luis Lira, funcionario de la Dirección de Desarrollo Local y Regional (DDLRL) del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), organismo dependiente de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de la Organización de las Naciones Unidas, y corresponde a una versión corregida de un documento anterior en Borda y Massi Ed. (2002). El autor agradece los comentarios al respecto, de Luis Mauricio Cuervo, experto en desarrollo territorial del ILPES y Profesor Titular de la Universidad de los Andes, Bogotá.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8827

ISSN electrónico 1680-8835

ISBN: 92-1-322305-6

LC/L.2023-P

LC/IP/L.241

N° de venta: S.03.II.G.187

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2003. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Antecedentes	9
II. Caracterización de las configuraciones territoriales en América Latina	15
III. El enfoque del ILPES sobre la cuestión territorial	21
IV. Ordenamiento del territorio: un nuevo concepto para una vieja práctica	27
V. Conclusiones	29
Bibliografía	31
Serie Gestión pública: números publicados	35

Índice de gráficos

Gráfico 1	La “U Invertida”	17
Gráfico 2	Chile: Convergencia SIGMA 1960-1997	18
Gráfico 3	Cambios en las desigualdades a través de tres tipos de crecimiento económico.....	20

Resumen

El presente ensayo presenta algunas reflexiones sobre el concepto de región y localidad, y desarrollo regional y local, para luego caracterizar en rasgos muy generales las configuraciones espaciales de los países de América Latina y analizar las diferentes expresiones de las desigualdades regionales. Seguidamente, revisa la conceptualización sobre desarrollo regional utilizada por el ILPES/CEPAL para, finalmente, presentar algunas conclusiones sobre desarrollo regional y local y sobre la organización espacial, cuestión hoy en día inmersa en el ordenamiento del territorio.

Su punto de inicio es que existe una multicausalidad en los procesos de crecimiento y desarrollo y que 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 como subsistemas abiertos, deben analizarse teniendo en cuenta tanto el sistema en su totalidad como a las partes que lo componen debido a que la realidad de regiones y localidades es multiescalar.

Plantea que el ordenamiento del territorio, en sus versiones más modernas, reconoce que el binomio sociedad-territorio se ve afectado por los procesos multidimensionales de la globalización y de la descentralización siendo la proyección en el espacio de las políticas nacionales, culturales, ambientales y económicas se una sociedad. Ello conlleva una dificultad enorme para los países de América Latina ya que esta disciplina y sus políticas surgen tardíamente en los países europeos con Estado del Bienestar.

Introducción

Se asiste en la actualidad a una revalorización de la geografía económica en disciplinas tan diversas como las teorías de la localización, el urbanismo, el comercio internacional, las nuevas teorías del crecimiento, el marketing estratégico, la historia económica, y otras. Ello ocurre por la simple constatación que la economía mundial parece comportarse como un mundo dinámico, guiado, en lo fundamental, por procesos acumulativos de concentración territorial, más que por una tendencia a la reducción de las desigualdades. Esta revalorización de la geografía económica es contemporánea a una revalorización del territorio en cuanto actor, y no sólo soporte y contenedor de los procesos de desarrollo local y regional, integración fronteriza y competitividad internacional, habida cuenta de los procesos de descentralización que surgen en el continente a partir de los noventa. Es, asimismo, contemporánea al surgimiento de una nueva esfera de acción pública: el ordenamiento del territorio que rescata la planificación urbana y la complejiza con la planificación ambiental.

En esta revalorización, los conceptos de espacio, territorio, región, localidad y otros se utilizan como sinónimos de una realidad difusa sin que exista una preocupación por su especificidad.

En este contexto, el presente ensayo presenta, en primer lugar, algunas reflexiones sobre el concepto de región y localidad, y desarrollo regional y local, para luego caracterizar en rasgos muy generales las configuraciones espaciales de los países de América Latina y analizar el tema su preocupación principal:

las desigualdades regionales. Seguidamente, revisa la conceptualización sobre desarrollo regional utilizada en los cursos y en misiones de asistencia técnica realizadas por el ILPES/CEPAL para, finalmente, presentar algunas conclusiones sobre desarrollo regional y desarrollo local y sobre su preocupación de siempre: la organización espacial, cuestión hoy día inmersa en el ordenamiento del territorio.

I. Antecedentes

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. Por lo tanto, las regiones y localidades como subsistemas abiertos, deben analizarse teniendo en cuenta tanto el sistema en su totalidad como a las partes que lo componen ya que la realidad de regiones y localidades es multiescalar. Así, las regiones y localidades se pueden caracterizar con referencia a sí mismas, con referencia a otras unidades del mismo conjunto, con referencia a la estructura del conjunto, con referencia a las subunidades y con referencia a las súper unidades.

En el convencimiento de la interdependencia entre crecimiento y desarrollo y organización espacial, sucesivos gobiernos de América Latina y el Caribe ensayaron diversas políticas para modificar sus estructuras espaciales caracterizadas por un proceso de concentración de población y de actividades en la ciudad capital exhibiendo el resto del país importantes desigualdades regionales. En un breve recuento de estas políticas, deben mencionarse la conformación de polos de desarrollo, la creación de parques industriales, los esfuerzos en pro del desarrollo rural integrado, la planificación de cuencas, la creación de corporaciones de desarrollo regional y la regionalización de los países, reconociéndose que estos esfuerzos tuvieron resultados dispares: exitosos en cuanto a la creación de institucionalidad y a la generación de políticas y poco exitosos desde el punto de vista de modificar la impronta territorial.

La pregunta que surge, en este contexto, es ¿cual es la razón de estos resultados poco exitosos? Al respecto, debe reconocerse que las estructuras espaciales son, primero que nada, el acondicionamiento territorial funcional al proceso de poblamiento y a cierto estilo de crecimiento. En el origen de la organización espacial de los países de América Latina se encuentra la impronta territorial dejada por el proceso de la conquista,¹ la que se refuerza luego con el modelo de desarrollo hacia afuera. En segundo lugar, las estructuras espaciales son el resultado de relaciones de dominación y dependencia en que al interior de los países las ciudades y regiones metropolitanas capitales dominan a los territorios periféricos nacionales y a su vez las ciudades y regiones metropolitanas nacionales son periferias de ciudades y regiones metropolitanas de países con mayor nivel de desarrollo, un factor que las políticas regionales utilizadas en el pasado no consideraron adecuadamente. Por último, estas estructuras son muy inerciales y sólo se modifican en los plazos largos.

En los textos sobre economía y organización espacial se plantea que esta última es el resultado de la interacción entre demanda de espacio, indivisibilidades, economías de escala, costos de transporte y comunicaciones y desarrollo económico (Hermansen, 1980). En los enfoques² de la década de los setenta y los ochenta, que evalúan negativamente los resultados de la intervención estatal en los territorios, se conceptualiza la organización espacial como epifenómeno de lo social, concluyéndose que el espacialismo puro —o la tendencia a privilegiar los aspectos físicos de la relación sociedad-territorio— no logrará modificar la impronta espacial configurada territorialmente como resultado de la inserción e los países en el modelo primario-exportador, impronta que tampoco se alteró sustancialmente con la sustitución de exportaciones y que tampoco, se señalaba, se modificará con la temprana apertura al exterior bajo el modelo neoliberal de países como Chile.³

Como respuesta a esta tendencia interpretativa del desarrollo regional, se origina 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. En estas conceptualizaciones se discuten las leyes de hierro de la expansión territorial del sistema capitalista que perpetúa las improntas territoriales del sistema capitalista y 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*) dado el avènement de un modelo de producción flexible o neofordista. En síntesis, en esta propuesta, se busca insertar a los territorios en los exigentes escenarios de la competitividad internacional y potenciar los grados de

¹ En varios países de América Latina y el Caribe las ciudades fueron, primero que nada, fuertes militares y de allí en adelante éstas comandaron el proceso de localización poblacional y de actividades económicas en detrimento del patrón de poblamiento de las etnias originarias.

² Las observaciones que siguen se refieren, principalmente, a la reflexión sobre desarrollo regional, desarrollo local y ordenamiento del territorio originada en América Latina y, básicamente, en el ILPES y en la CEPAL.

³ Coraggio (1981 y 1988), fue el principal impulsor de esta reconceptualización. Por su parte de Mattos (1999), ha documentado extensamente las dificultades de la modificación territorial en el caso chileno.

libertad que ofrecen a éstos los procesos de descentralización, definiéndose el desarrollo regional como un proceso de cambio estructural, localizado (en un territorio denominado “región”)⁴ que se asocia a permanente proceso progreso de la propia región, de la comunidad que habita en ella y cada individuo miembro de la comunidad y habitante del territorio.⁵

En este período, surge también el enfoque del desarrollo económico local que se plantea contestariamente frente a los modelos de ajuste estructural propiciados por los organismos financieros internacionales durante los ochenta y los noventa que busca, en lo fundamental, revalorizar las producciones locales y los mercados nacionales y subnacionales, sin descuidar los potenciales exportadores en el comercio internacional (Alburquerque, 1997). En este contexto como resultado de una serie de trabajos sobre descentralización y desarrollo económico local realizados por la CEPAL surge una preocupación más integral que intenta vincular el desarrollo económico con el territorio.

Así, en una publicación reciente de esa institución se lee lo siguiente (Aghón *et al.*, 2001):

“El desarrollo económico de los distintos países sigue siendo territorialmente concentrado e inequitativo, razón por la cual no ha sido posible aprovechar el potencial productivo de los distintos territorios, lo que a su vez constituye una de las causas de aumento de la pobreza. Por consiguiente, el análisis del papel que tienen las localidades⁶ en la promoción del desarrollo económico dentro de un contexto de gestión descentralizada está en la agenda de los temas emergentes para los países de la región. La visión sobre el desarrollo económico local incorpora aproximaciones diferentes y enfoques que, aun sin existir plena coincidencia entre los distintos autores, suelen de todos modos confluir en la búsqueda de una concepción más integral y contextualizada de los problemas reales del desarrollo en cada territorio” agregándose que:

“El desarrollo económico local es un proceso de transformación de la economía y la sociedad de un determinado territorio orientado a superar las dificultades y exigencias del cambio estructural en el actual contexto de creciente competitividad y globalización económica, así como de mayor valorización de la sostenibilidad ambiental, a fin de mejorar las condiciones de vida de la población de ese territorio. Para ello se requiere una actuación decidida y concertada entre los diferentes actores locales, públicos y privados, a fin de crear un entorno territorial que fomente las actividades productivas en general (y en especial las que corresponden a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas), para utilizar en forma eficiente y sostenible los recursos endógenos y aprovechar las oportunidades de dinamismo exógeno o el dinamismo de las actividades empresariales presentes en el territorio.”

Por último, en este recuento, debe mencionarse el esfuerzo interdivisional de la CEPAL y del ILPES para caracterizar: “la configuración territorial de los países de América Latina y el Caribe que durante los noventa se modificó 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 anteriores”.

En este documento 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 complejizando la clásica división entre regiones marginales a la lógica de expansión territorial del modelo de crecimiento vigente y regiones con sectores económicos en

⁴ Destacado del autor del presente documento.

⁵ El desarrollo de esta interpretación se debe a Boisier (1999).

⁶ Destacado del autor del presente documento.

declinio, ya que la velocidad y signo de los cambios obligan a una reconversión productiva permanente, generándose un proceso de “archipelagización”⁷ de los espacios nacionales (Ocampo, 2000). Como respuesta a este proceso, fundamentalmente exógeno, los países de la región han revitalizado los mecanismos de integración supranacional —que en buena medida se retroalimentan también como respuesta a la superación de los diferendos limítrofes— agregando una mayor complejidad a los factores que modifican la configuración territorial. En este contexto, el documento plantea, en tercer lugar, que la configuración territorial de los países está determinada por los efectos territoriales de los modelos de desarrollo que buscan conciliar el crecimiento económico con una mayor equidad en la distribución de los frutos de ese mayor crecimiento económico.

No obstante, la importante contribución de la aproximación a la relación sociedad-territorio anteriormente reseñada, no es menos cierto que regiones y localidades corresponden a recortes territoriales subnacionales que cumplen con ciertas características no estando claras las diferencias entre unas y otras a pesar de su universalidad y en ellas tampoco se indaga sobre las diferencias entre espacio y territorio.

Algunas contribuciones al respecto son las siguientes:

“Las regiones son recortes territoriales en los que ocurren procesos de acumulación siendo imposible construir una teoría del espacio en general, ya que si bien existe espacialidad de los procesos sociales, ello es consecuencia de leyes aespaciales que rigen el comportamiento social” (Coraggio, 1988-C/83).

Hilhorst (1999), plantea que: “la región es una construcción mental que no tiene una contrapartida en la realidad”, en tanto que Roberto Laserna (1986), señala que: “entendemos por región una parcialidad territorial componente de un todo más amplio, diferenciada y definida por la naturaleza de las relaciones sociales que contiene. En primer lugar se trata de una parcialidad, es decir de algo que forma parte de un conjunto más amplio, pero que tiene una especificidad que la define y diferencia del todo al que pertenece. Y, en segundo lugar, que es un territorio que continúa socialmente particularizado, históricamente producido, en él adquieren relevancia ciertas actividades económicas, ciertos procesos políticos... en suma ciertas relaciones sociales. Cuáles son las relaciones que especifican a una región dependerá no solamente del momento histórico o del tipo de sociedad amplia a la que pertenece, sino también de la percepción que la propia sociedad tiene de sí misma”.

En el último tiempo, Boisier (en Becker y Bandeira, 2000), ha definido a la región como un:

“Territorio organizado que contiene, en términos reales o en términos potenciales, los factores de su propio desarrollo, con total independencia de la escala. Así, podrán existir regiones grandes o pequeñas, *de facto* o *de jure*, con continuidad espacial o con discontinuidad en la virtualidad del mundo actual, pero con un atributo definitorio: la propia complejidad de un sistema abierto”.

En este mismo sentido, el mismo autor señala que lo local sólo hace sentido cuando se le mira, por así decirlo, “desde afuera y desde arriba” y así las regiones constituyen espacios locales miradas desde el país, así como la provincia es local desde la región y la comuna lo es desde la provincia, agregando que el desarrollo local “alude a una cierta modalidad de desarrollo que puede tomar forma en territorios de variado tamaño, pero no en todos, dada la intrínseca complejidad del proceso de desarrollo”.

⁷ El concepto de archipelagización busca representar la complejidad territorial de los países que se caracteriza por espacios globalizados (sus grandes ciudades y los territorios con producciones exportables), espacios con inserción en mercados nacionales (centros poblados intermedios y territorios rurales) y espacios sólo vinculados con las economías regionales o locales (centros poblados menores y territorios rurales marginales o en declinio económico).

Más allá de la discusión sobre el tamaño de la región o de la localidad, lo que interesa destacar es la convergencia 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 político mediante proyectos políticos que incorporen explícitamente la relación sociedad-territorio; lo local haciendo un llamado, a su vez, a la centralidad del proceso productivo y de los mercados internacionales, nacionales y subnacionales para endogeneizar el desarrollo (Araujo, s/fecha).

No hay que olvidar que hace ya años, Stöhr (1968), planteaba la relatividad de las regiones ya que “el espacio es un elemento continuo y cualquier espacio parcial es una simplificación selectiva, la que implica el propósito de incluir algunas cosas y excluir otras”.

Regiones y localidades pueden ser consideradas como *fractales*⁸ lo que implica que la complejidad aumenta a medida que aumenta la escala o se desciende de lo nacional a lo regional y a lo local. El siguiente ejemplo avala la afirmación anterior (Paulos, 1991):

“Una estimación de la longitud de la costa oeste de Estados Unidos desde un *satelite*, por ejemplo, podría dar unos 4.500 kilómetros, más o menos. Si por el contrario, nos basáramos en un estudio de mapas detallados que muestren los muchos cabos y golfos que se encuentran a lo largo de la costa, la estimación aumentaría hasta los 13.500 kilómetros. Si no se tuviera nada que hacer en un año y se decidiera caminar desde Maine hasta Miami, manteniéndonos siempre a una distancia máxima de un metro o dos del Atlántico, la distancia que se recorrería se aproximaría a los 27.000 kilómetros. Por ultimo, si convenciéramos a un insecto para que recorriera la costa dándole instrucciones para que no se separara del agua a más de la distancia de un guijarro, quizás encontraríamos que la longitud de la costa es de casi 45.000 kilómetros.”

El ejemplo anterior, también avala la afirmación de que la distancia entre dos puntos depende de quien la recorre una cuestión argumentada en el pasado por Coraggio (1981).

⁸ Término inventado por el matemático francés B. Mandelbrot en 1975, (del Latín *fractus* = quebrado). Figura plana o espacial, compuesta de infinitos elementos, que tiene la propiedad de que su aspecto y distribución estadística no cambian cualquiera sea la escala con que se observe.

II. Caracterización de las configuraciones territoriales en América Latina

La concentración territorial nace, básicamente, de la interacción de los rendimientos crecientes, los costos de transporte y la demanda. Si las economías de escala son lo suficientemente grandes, cada fabricante prefiere abastecer el mercado nacional desde un único emplazamiento. Para minimizar los costos de transporte, elige una ubicación que permita contar con una demanda grande. Pero la demanda local será precisamente grande, allí donde la mayoría de los fabricantes elijan ubicarse. De este modo existe un argumento circular que tiende a mantener la existencia de las concentraciones, una vez que éstas han sido creadas, manteniéndose y ensanchándose las diferencias con otras regiones (Krugman, 1992).

Este desarrollo geográfico desigual se expresa parcialmente en términos de una oposición entre dos fuerzas compensatorias, actuando tanto a favor de la concentración, como de la dispersión geográfica. Tanto la concentración como la dispersión encuentran poderosos límites. Mientras mayor sea la cantidad de capital asociado al territorio, la infraestructura social que juega un rol muy importante en la reproducción del capital y del trabajo, impone restricciones a la movilidad del capital; y ello explica porque las regiones desarrolladas siguen siendo regiones ganadoras en los escenarios nacionales. Esta afirmación contradice a la teoría económica regional, según la cual no deberían existir problemas regionales. Sus premisas asumen un autoajuste

armonioso de los territorios tanto en términos de utilidades, salarios y empleo, de forma tal que las diferencias entre regiones desarrolladas y regiones subdesarrolladas sean meramente friccionales.

Al nivel interregional agregado, esta teoría económica neoclásica sostiene que la empresa privada estará informada de la estructura de costos y beneficios en localizaciones alternativas. Se localizará en áreas de alta disponibilidad de fuerza de trabajo a bajo costo, si los ahorros en los costos de producción que esto representa compensan los costos adicionales de transporte involucrados a los principales mercados. Inversamente, asume que la fuerza de trabajo migrará entre regiones en respuesta a los diferenciales en las perspectivas de empleo y de ingreso. Esta migración de trabajo desde las regiones con alto desempleo y bajos ingresos complementará el flujo reverso del capital en estas regiones de expulsión de la fuerza de trabajo hasta que los diferenciales de empleo e ingreso se igualen. De acuerdo a esta teoría, dicho proceso complementario de flujos de trabajo y capital se modificará parcialmente por el comercio interregional. Las empresas encontrarán más rentable localizar la producción en las regiones hacia las cuales las mismas previamente exportaban. No obstante, este análisis presenta problemas tanto en términos teóricos como empíricos.

Por ejemplo, teóricamente, en una economía compuesta por dos regiones donde la población es igual pero el desempleo es desigual, se podría esperar que algún sector de la fuerza de trabajo migrara a la región de empleo pleno, desde la región en la cual existe desempleo. Pero en la práctica, es probable que la tasa de crecimiento del ingreso y la tasa de ganancia del capital en la región con pleno empleo sean más altos que en la región de expulsión de mano de obra. Existe igualmente, una creciente evidencia empírica que demuestra que las empresas no están obligadas a internalizar los costos sociales en sus decisiones de localización y que los gobiernos, por una variedad de razones, encuentran difícil impulsarlas a ello.

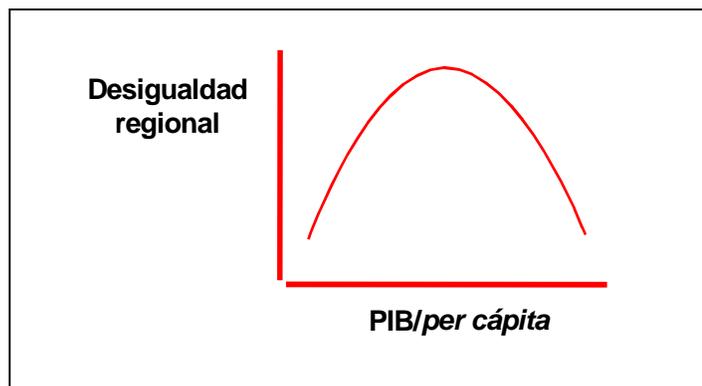
En términos simples, las desigualdades regionales importan porque hay una pérdida de producción y de ingreso para la economía nacional proveniente del sobredesarrollo de las regiones líderes y del subdesarrollo de las otras, una cuestión que parece agudizarse en la época actual (Holland, 1976).

Ello conlleva una revalorización de las desigualdades regionales, fenómeno diferente a la desigualdad interpersonal del ingreso, pero de mucha importancia. Al respecto, una publicación reciente del Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile (MIDEPLAN), (Díaz, 2001), señala que:

“...Uno de los principales elementos de discriminación que enfrentan los habitantes del país está conformado por su localización geográfica. Las enormes disparidades en materia de desarrollo económico y social que experimentan las distintas unidades territoriales, correspondan éstas a divisiones político administrativas (regiones, provincias o comunas), o de algún otro tipo, se traducen en un elemento que atenta contra el real acceso a la igualdad de oportunidades de sus habitantes. En este contexto, lo que interesa es determinar si existe convergencia regional en el doble sentido de: (1) si las diferencias o brechas entre regiones (desigualdades interregionales) tienden a reducirse en el tiempo y (2) si esta convergencia entre territorios va asociada a la reducción de la pobreza y a la disminución de las brechas entre los perceptores de ingresos de cada una de las regiones (desigualdades intraregionales).”

Con respecto a las desigualdades interregionales, el modelo económico neoclásico plantea que la desigualdad es friccional. El clásico estudio de Williamson (1965), concluye que las desigualdades son pequeñas a un bajo nivel del producto interno bruto (PIB)/*per cápita*, que éstas aumentan aceleradamente cuando sobreviene el proceso de industrialización, pero que una vez alcanzado un cierto nivel de PIB/*per cápita*, las mismas tienden a desaparecer, generándose así la conocida “U invertida”.

Gráfico 1
LA “U INVERTIDA”



Fuente: Williamson, J. G., “Regional inequality and the process of national development: a description o the patterns”, en: *Economic Development and Cultural Change* 13, pp.3-43, Chicago, EE.UU., (1965).

El estudio de Williamson (1965), fue, tempranamente, refutado por Gilbert y Goodman (1976), en lo que se refiere a la calidad de la investigación y a los datos utilizados. Entre sus conclusiones señalan que las medidas de desigualdad son sensibles a variaciones en el tamaño de las unidades territoriales y que éstas son muy diferentes según los países. Plantean, además, que la convergencia se produciría —si ello fuera posible— a niveles muy altos del PIB *per cápita*. Es posible, por lo tanto, que en los países de menor desarrollo, los ingresos *per cápita* no alcancen niveles elevados en los que se supone debe ocurrir la convergencia. Mas aún, es poco probable que disminuyan las disparidades regionales, a menos que los gobiernos adopten programas audaces de desarrollo regional. Advierten además, que la convergencia regional de ingresos puede estar asociada con logros muy pequeños (e incluso con un descenso) en los ingresos de los grupos más empobrecidos de la sociedad, y con un empeoramiento en la distribución del ingreso en las regiones más pobres.

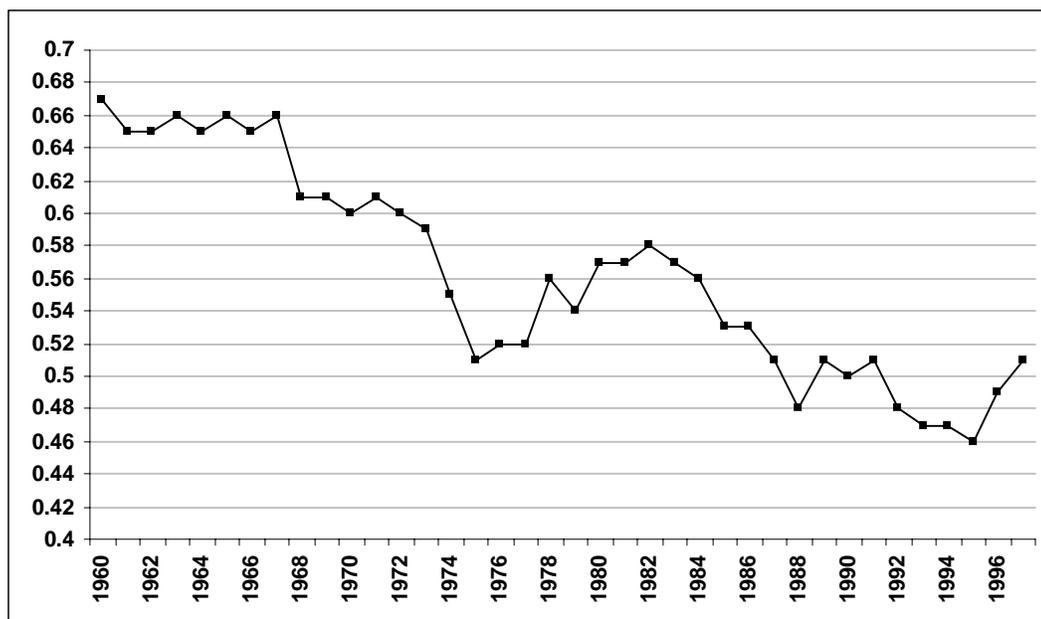
Esto último ha ocurrido porque las políticas regionales asociadas a los territorios normalmente han castigado a los pobres de las “regiones ricas” beneficiando a los ricos de las “regiones pobres” (cuestión que obliga al análisis de las desigualdades interregionales), antecedente que obligó a los gobiernos a focalizar las políticas o los recursos de los fondos de inversión que buscaban resolver el tema de las desigualdades territoriales. Al respecto, el clásico trabajo de Barkin (1976), menciona que:

“Los programas de desarrollo regional, aunque tengan éxito no necesariamente facilitan o permiten una redistribución del ingreso personal. A menos que se tomen medidas para proporcionar recursos financieros a quienes no los tienen, con limitaciones efectivas para excluir a las *elites*, los programas de inversión tan solo proporcionarían a los ricos oportunidades posteriores para ampliar el alcance de sus actividades”.

La evolución de las desigualdades interregionales es un área de investigación tradicional de la planificación del desarrollo regional. En el caso chileno, si bien se advierten diferentes comportamientos de las desigualdades regionales (influidas fuertemente por cambios en los modelos políticos más que por políticas regionales) y un menor valor del índice de desigualdad entre 1960 y 1990, a partir de este último año se observa un quiebre en la tendencia a su disminución.⁹

⁹ A partir de fines de los años ochenta se observa un nuevo quiebre de tendencia, aunque su orientación no puede definirse muy claramente, por la irregularidad del comportamiento del indicador. Mientras que entre 1988 y 1991 se produce un leve incremento

Gráfico 2
CHILE: CONVERGENCIA SIGMA^a 1960-1997



Fuente: Riffo, Luis (1999).

^a La Convergencia Sigma se refiere a la disminución de la varianza del PIB/*per cápita* regionalizado entre las regiones y el indicador más frecuentemente utilizado es el coeficiente de variación.

El aumento que se observa a partir de 1990 en las desigualdades interregionales parece obedecer al rol que las ciudades metropolitanas y las regiones que las albergan (como Santiago de Chile) juegan en los procesos de globalización. En palabras de Saskia Sasen (1998):

“El gran crecimiento de la globalización de la actividad económica, ha elevado la escala y complejidad de las transacciones económicas, alimentando de esta forma el crecimiento de las funciones de alto nivel en las sedes multinacionales y la expansión de los servicios a las empresas, especialmente de servicios corporativos avanzados. El crecimiento de la intensidad de los servicios en la organización de la economía, proceso evidente en las empresas de todos los sectores industriales, desde la minería hasta el sector financiero a estimulado el crecimiento de las grandes ciudades” ya que poseen todos los factores de competitividad.

La cuestión de las desigualdades intraregionales es un tema de mayor complejidad y de más difícil explicación. En Chile según Díaz (2000):

“La intradesigualdad o desigualdad al interior de las regiones explica el 98% de la desigualdad nacional, mientras que la ínter desigualdad o desigualdad entre regiones aporta sólo un 2%. En otras palabras, la concentración del ingreso al interior de las regiones es el factor determinante de la distribución del ingreso en el país, siendo marginal la contribución de las diferencias entre ingresos promedios de las regiones en esta materia”.

Complementando esta información el estudio antes mencionado señala que:

de las disparidades regionales, a partir de este último año y hasta 1995 el indicador nuevamente disminuye, para finalmente volver a crecer fuertemente hasta 1997” (Riffo, xxx).

“la Región Metropolitana es la región que más aporta a la desigual distribución del ingreso en el país con un 67,7% seguida a distancia por las Regiones VII, IX y V cuyas contribuciones representan un 8,7%, un 4,4% y un 4,3% respectivamente”.

Por lo tanto, continúa señalando que:

“El gran tema de la desigualdad que se experimenta en el ámbito nacional está asociado a los importantes niveles de desigualdad que se observan al interior de cada una de las regiones en particular de la Región Metropolitana, por lo que esta situación debiera constituirse en la principal fuente de preocupación para abordar el problema”.

A una conclusión similar arribó hace varios años Holland (1978), quien menciona que la mayoría de los estudios sobre desigualdades han demostrado que los beneficios de la igualación interregional son pequeños en comparación con los beneficios que derivan de la completa igualación de los ingresos. Por ejemplo, menciona, un estudio realizado en Gran Bretaña demuestra que los diferenciales de salario interindustriales son tres veces más grandes que los diferenciales de ingreso interregional. En este mismo estudio, se hace un cálculo hipotético que la ganancia proporcional derivada de la igualación de ingresos entre dos comunidades regionales —con ingresos en una de ellas originalmente un 20% mayor que en la otra— alcanzaría sólo a un 2% de la ganancia de una completa igualación de ingresos.

En otras palabras, las desigualdades regionales tienden a ser mucho menores que las desigualdades interpersonales, pero son muy importantes porque afectan a una cantidad mayor de personas. Igualmente, los argumentos para intentar aminorar las desigualdades regionales se relacionan con un deber del Estado de proveer igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos independientemente de su lugar de nacimiento.

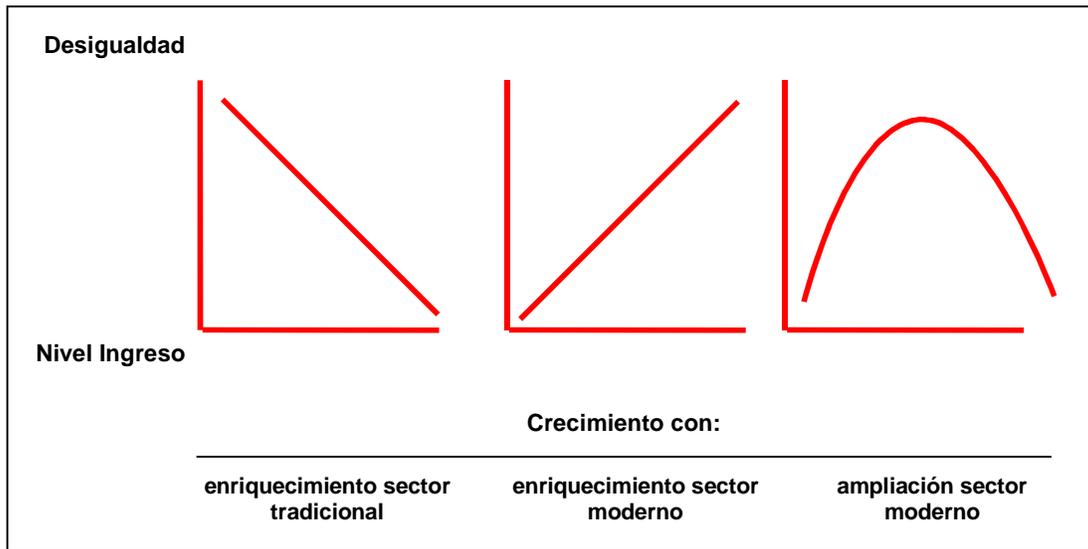
Faltan estudios de este tipo, para caracterizar las desigualdades regionales a niveles menores de la división político-administrativa no obstante que los estudios de desarrollo humano revelan grandes diferencias al nivel de la segunda o tercera división político-administrativa las comunas en todos los países y particularmente en el caso de Chile (MIDEPLAN, 2000).

En este contexto, finalmente, otro de los temas que merece atención es la relación entre crecimiento económico regional, distribución del ingreso y pobreza. Las investigaciones recientes sobre el tema en Chile demuestran, por una parte, que las regiones que crecen económicamente son aquellas que ensanchan las brechas de desigualdad interpersonal, pero que paradójicamente resuelven los problemas de pobreza de la población de los deciles de ingresos inferiores (Schilling y Gatica, 1999), en tanto que otras más recientes y documentadas no encuentran relación entre estos fenómenos (Díaz, 2001).

Lo que sí está claro, es que el nivel de desigualdad aumenta o disminuye según el modelo de crecimiento que predomine en un país:

- a) Si el modelo de crecimiento se concentra en el enriquecimiento del sector tradicional de la economía, ello redundará en una reducción de las desigualdades regionales asociada a un aumento en el ingreso general.
- b) Si el crecimiento redonda en sólo un enriquecimiento del sector moderno ello provocará la situación descrita para Chile, en tanto que si ello ocurre por ampliación del sector moderno se generará la “U invertida” de Williamson (1965), como se aprecia en el gráfico 3.

Gráfico 3
CAMBIOS EN LAS DESIGUALDADES A
TRAVÉS DE TRES TIPOS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO



Fuente: Williamson, J. G., "Regional inequality and the process of national development: a description of the patterns", en: Economic Development and Cultural Change 13, pp.3-43, Chicago, EE.UU., (1965).

III. El enfoque del ILPES sobre la cuestión territorial

El ILPES incorporó tempranamente a su quehacer, la preocupación por la dimensión regional (subnacional) del desarrollo, tanto a través de sus programas de capacitación como de sus proyectos de asesoría (Lira, 1995):

a) En sus inicios, esta preocupación se concentró en el análisis de la influencia de los costos de transporte en la producción, distribución y consumo, lo que llevó a la institución a presentar propuestas sobre localización de inversiones en sus primeros años de asesoría.

b) En una segunda etapa, esta preocupación se centró en la difusión territorial de los procesos de crecimiento en estricto apego a la interpretación de la CEPAL referida a los obstáculos estructurales al desarrollo. En este contexto, la concepción del sistema mundial compuesto por centros y periferias de la CEPAL, se aplica en el ILPES a la escala subnacional en un intento por revelar las causas de los problemas de las concentraciones metropolitanas, y de las desigualdades entre las regiones de un determinado país.

c) Hacia fines de la década de los setenta y durante los ochenta, las proposiciones del ILPES giran en torno a la lógica de reproducción del capital en términos territoriales, en interpretaciones que privilegian la búsqueda de los grados de libertad de las administraciones subnacionales territoriales en el contexto nacional e internacional para usar estas fuerzas en su favor o para reducir o revertir sus impactos negativos.

Surge así una nueva conceptualización de la articulación sistémica regional-nacional-internacional, que asigna a los territorios organizados un importante rol como sujetos de los procesos de crecimiento y desarrollo, y no sólo como meros receptores del mapeamiento territorial de los impactos de las políticas públicas o de la lógica de las fuerzas del mercado. (Boisier; 1979 y Boisier; 1982).

Este enfoque se ha criticado, en función de la dificultad de que los territorios organizados se configuren como actor social (de Mattos, 1989), toda vez que: “las alianzas interregionales que se producen de consuno con la unificación territorial de los mercados de capital, están conduciendo inexorablemente a la formación de una clase capitalista nacional que tiende adoptar decisiones económicas —independientemente de cual sea la localización que tengan sus componentes en cada territorio— según los dictados de una racionalidad capitalista que deviene dominante en el espacio nacional”.

A partir de los últimos años de los ochenta y en los noventa, surge en el ILPES la preocupación por la descentralización, tema que desde entonces pasa a ser predominante en las proposiciones de la institución en lo referente a la concreción del desarrollo en los territorios subnacionales. En este nuevo enfoque, se postula la necesidad de un nuevo acuerdo institucional entre el Estado y la sociedad civil que —reconociendo la globalización y los procesos de descentralización política, administrativa y fiscal de los países latinoamericanos— derive en una relegitimación estatal ante el derrumbe del modelo del Estado del Bienestar y de su fuente primaria de acumulación: el proceso productivo público directo.

En esta nueva concepción, la remoción de la hiperconcentración urbana y de las disparidades regionales se da en un nuevo escenario caracterizado por la competitividad internacional y la descentralización con tareas tanto para el Estado como para el mercado y la sociedad civil. Se acuña a partir de entonces, el concepto de desarrollo regional endógeno al constatarse, en los países latinoamericanos, una coexistencia de los modelos de centralización y descentralización, en un escenario mundial conformado por acuerdos de integración económicos y monetarios supranacionales, estados nacionales, *cuasi* estados regionales e incluso sociedades tribales.

Económicamente, el concepto de desarrollo regional endógeno constituye una reformulación del modelo exportador que de acuerdo a Curbelo (1990):

“Aceptando la primacía del ajuste externo, incluye una crítica al contenido dependiente y desequilibrado de los enfoques más ortodoxos... Así, manteniéndose la promoción de algunas plataformas de exportación de carácter nacional se propondrá, a nivel de cada región individual, la reproducción del modelo exportador nacional dada la hipótesis de que el crecimiento de una economía regional viene determinada por su capacidad para exportar, según la tradición de la teoría de la base exportadora. El énfasis de la política regional deberá ponerse en la promoción, tendiente a la especialización de aquellas actividades en las cuales la región revela ventajas comparativas, en tanto que las actividades residentes debieran responder de forma inducida.”

En las estrategias de desarrollo regional endógeno que se proponen, por parte del ILPES (Curbelo, 1990):

“Contrariamente a los enfoques iniciales de la base exportadora, donde se hacía depender el dinamismo exportador de las inversiones foráneas, se habla de estrategias de desarrollo basadas en iniciativas de “recursos endógenos” y “mercados exógenos”, entendiéndose por endógeno el uso completo, desde del lado de la oferta, de los recursos regionales: empresariado, mano de obra, tradición manufacturera, niveles de desarrollo social y técnico, proximidad (física y especialmente psicológica) a los mercados metropolitanos, etc. La hipótesis teórica central de las propuestas de desarrollo endógeno es que existe una cierta

flexibilidad a la hora de evaluar las ventajas comparativas, de modo que las regiones que antes quedaban al margen de la actividad exportadora podrían asirse a ella siempre y cuando sean capaces de ofrecer un vector de precios en el mercado internacional que valore los distintos elementos de la oferta de modo que la producción regional entre en mercado. El problema de la ausencia de crecimiento regional se reduce así a explicar: (a) las causas por las que no se desarrollan las capacidades empresariales latentes en la región, y (b) las razones por las que la región no es atractiva para el capital “flotante” que busca nuevas localizaciones”.

Ello porque, como resultado del proceso de apertura externa y como consecuencia de la revolución científica y tecnológica, las regiones se reestructuran económicamente, recibiendo impactos positivos o negativos —no tanto por su dotación de recursos naturales o por su base económica tradicional sino— principalmente, por la forma en que se insertan en los nuevos escenarios de la inversión y el comercio internacional, rompiendo las inercias concentradoras del pasado.

En las palabras de Castells (1990), la posibilidad de que los territorios rompan la férrea lógica de la reproducción territorial del capital es posible porque:

“La constitución de un sistema económico internacional trabajando como una unidad en tiempo real lleva a que se articulen todos los procesos económicos a nivel interregional e internacional, superando la distancia espacial en base a la articulación de las distintas operaciones en un proceso de comunicación interactiva.... Para maximizar las ventajas comparativas de cada unidad productiva, distributiva o de gestión en dicho sistema, las empresas y organizaciones tienden a localizar cada unidad en el espacio más adecuado a su función específica, articulando después las distintas unidades en una cadena de interdependencias translocales gracias a la utilización del medio tecnológico.... En una economía abierta en competencia mundial los mercados locales no son sino puntos de inflexión en una cadena de interdependencias cuya lógica y dinamismo no dependen en última instancia de la estructura local o regional, sino de su inserción en la cadena general de interdependencias. Los subsistemas autosuficientes pasan a ser simples economías de subsistencia, crecientemente marginadas de cualquier potencial de desarrollo. Ello no quiere decir que no sea importante la estrategia de desarrollo regional endógeno... Pero dicho desarrollo endógeno sólo puede entenderse, en nuestro sistema, como maximización de los factores específicos a una región en el sistema de competencia abierta articulado a la red mundial de procesos económicos y sociales.... Es en esa dialéctica entre la dominación global del espacio de los flujos y aspiraciones segmentadas de las sociedades locales en donde se teje la nueva problemática del desarrollo regional”.

El crecimiento económico de Chile parece constituir un ejemplo muy cercano a lo planteado por esta proposición ya que la expansión del sector exportador va acompañada por un significativo crecimiento de la inversión tanto en sectores transables como no transables, generando infraestructura, energía, servicios y comercio en forma indirecta.¹⁰

Sociológica y políticamente, la proposición del ILPES sobre desarrollo regional endógeno —además de reconocer los efectos territoriales del ajuste externo y de las estrategias volcadas al exterior— incursiona en los aspectos sociales, ambientales e institucionales de los procesos de desarrollo.

¹⁰ Según Schkolnik (1993), "En definitiva, el crecimiento de las exportaciones parece estar arrastrando al conjunto de la economía, a diferencia de otras experiencias en que las exportaciones constituyen un enclave productivo."

Esta forma de conceptualización de la cuestión regional está ejemplificada en la actual preocupación por la gestión regional en economías de mercado, abiertas y descentralizadas, la globalización y el territorio, los procesos de cambio estructural y ajuste con sus correspondientes impactos territoriales, la competitividad Internacional de los territorios, los procesos de descentralización y de financiamiento de las entidades territoriales, las técnicas de análisis regional que privilegien el conocimiento para la acción, el fomento económico y tecnológico, las estrategias locales sobre las pequeñas y medianas empresas (*pyme*), tecnología y empleo, la prospectiva territorial, el medio ambiente, los movimientos sociales territoriales y otros. Ello porque en América Latina, las fuerzas económicas y políticas, en favor de la descentralización han obligado a los estados nacionales latinoamericanos a iniciar procesos de desconcentración de la institucionalidad de los sistemas de gobierno y administración, unidos a procesos de creación de nuevas instituciones con personalidad jurídica y patrimonio propio con base territorial (los gobiernos regionales); y porque se ha estimado que estos nuevos actores pueden enfrentar con mayor éxito las cambiantes condiciones de los contextos internacionales.

No obstante estas virtudes, los procesos de regionalización de los países latinoamericanos han sido concebidos en forma demasiado rígida y, hoy día, son incapaces de dar cuenta de la emergencia de los procesos económicos de geometría variable que produce el nuevo contexto internacional. De igual forma, esta rigidez —expresada en el hecho de que su modificación conlleva reformas constitucionales o a lo menos modificaciones a leyes de quórum calificado— impide dar respuesta rápida a movimientos sociales regionales que asumen como principio de identidad la pertenencia a una cierta fracción del territorio correspondiente a una región político-administrativa; y como principio de oposición la incapacidad del gobierno nacional para canalizar sus inquietudes. Éste es el caso de Chiapas en México, Santa Cruz de la Sierra en Bolivia, Santiago del Estero en la Argentina, y Arica y Valdivia en el caso de Chile.

Como respuesta a las cambiantes condiciones internacionales y a la rigidez de la división político-administrativa antes mencionada, se adiciona al concepto de desarrollo regional endógeno, el de regionalismo virtual (Boisier; 1994/a), concibiendo como:

“Región virtual al resultado de un acuerdo contractual (formal o no) entre dos o más regiones contiguas o no para alcanzar ciertos objetivos de corto y mediano plazo. Logrado el objetivo, la asociación se disuelve, en otras palabras, ninguno de los... socios han perdido su identidad corporativa.”

El regionalismo virtual surge, entonces, como un instrumento para la cooperación entre territorios organizados para la competencia y competitividad internacional, reconociendo la simultaneidad de esquemas centralizados y descentralizados administrativa, fiscal o políticamente en los países de América Latina y el Caribe en un escenario mundial caracterizado por la globalización y la reestructuración económica y política subnacional. Combinando las aproximaciones del tipo *top-down* con las del tipo *bottom-up* (Boisier; 1994/b), se plantea que:

“Tal vez ha llegado el tiempo de reconocer que los intentos dirigistas y del centro-abajo para configurar regiones mediante el artificio de sumar y agregar unidades de la división política administrativa, han llegado a un *cul de sac* (camino sin salida). Las resistencias son grandes y los entramientos pueden hacer perder oportunidades —de inversión, de mercados, de asociación— y aprovechar oportunidades representa la única fórmula de triunfo en un mundo competitivo.”

La contigüidad geográfica y el tamaño —elementos constitutivos de cualquier experiencia regionalizadora— pasan a ser reemplazados por la complejidad de las relaciones funcionales expresadas en el espacio decisional y por el nivel de complejidad del territorio respectivamente, permitiendo la asociatividad y el virtualismo sin pérdida de identidad corporativa. Ejemplos de

posibles regiones asociativas se pueden dar en el caso chileno entre la Región de Tarapacá y la Región de Antofagasta y entre las Regiones de La Araucanía y del Bío-Bío en función de su desempeño económico en el período comprendido entre 1960 y 1990. (Boisier y Lira; 1994). En el caso colombiano este tipo de regiones se da entre los departamentos de Nariño y Cauca y entre Valle del Cauca y Chocó, en tanto que ejemplos de regiones virtuales se podrían conformar entre Antioquia y Cataluña (España), Valle del Cauca y Lombardía (Italia) y entre la región Occidente y la Región del Bío-Bío (Chile), (Boisier; 1995).

De igual forma una región puede estar conformada por el territorio de una municipalidad ya que lo que la distingue no es su nivel de competencias sino su complejidad funcional. La escala geográfica en el sentido cartográfico pasa así a ser reemplazada por la escala como unidad de concepción, toda vez que lo que importa son los procesos que ocurren en los territorios y no los territorios *per se*.

IV. Ordenamiento del territorio: un nuevo concepto para una vieja práctica

En el contexto anterior, el ordenamiento del territorio tiene como telón de fondo a la relación sociedad-territorio, binomio afectado hoy por el proceso multidimensional de la globalización, los efectos de los acuerdos de integración y los efectos de integración por los mercados (el regionalismo abierto al decir de la CEPAL) los efectos de una cierta modalidad de crecimiento y desarrollo, las políticas de desarrollo regional y urbano, las políticas ambientales, los procesos de descentralización y los recientes esfuerzos en pro del desarrollo económico local. Así, una adecuada concepción del ordenamiento del territorio no puede privilegiar sólo los aspectos físicos de la relación sociedad-territorio ya que en el nuevo escenario se dan regiones o localidades ganadoras producto de la fractura territorial resultante de la globalización con lo que la división política administrativa subnacional de los países deja de ser funcional a la gestión *top-down*.

Un enfoque que reconoce que la espacialidad es epifenómeno de lo social (Gómez, 1994), indica que:

“Conceptualmente, la ordenación del territorio es la proyección en el espacio de las políticas social, cultural, ambiental y económica de una sociedad. El estilo de desarrollo determina, por lo tanto, el modelo territorial, expresión visible de una sociedad, cristalización de los conflictos que en ella se dan, cuya evolución no es sino el reflejo

del cambio en la escala de valores sociales. De forma paralela la ordenación territorial cuyo origen responde a un intento de integrar la planificación socioeconómica con la planificación física, procura la consecución de una estructura espacial adecuada para un desarrollo eficaz y equitativo de la política económica, social, cultural y ambiental de una sociedad. Trata de superar la parcialidad del enfoque temático en la planificación sectorial y la reducida escala espacial del planeamiento municipal.”

Así, por ejemplo, una política nacional (Martínez, 1998), señala que:

“La búsqueda permanente de una relación sostenida y sustentable entre desarrollo económico y el espacio físico constituye la ordenación del territorio, definida como la promoción de una localización tal de la población, la producción y la infraestructura física, que armonice criterios económicos, sociales, ambientales y de soberanía nacional”.

Así planteadas las cosas, la magnitud de la tarea del ordenamiento del territorio es colosal. No sólo requiere una decidida intervención estatal al respecto sino que la complejidad de la relación sociedad-territorio escapa a los cuerpos cognitivos utilizados en la toma de decisiones y las investigaciones empíricas recientes son escasas.

Los tiempos han cambiado y, como se mencionó anteriormente, hoy en día la concentración poblacional y de actividades en la ciudad principal y en las regiones metropolitanas no puede seguir siendo considerado el problema regional por antonomasia. Las megaciudades, las ciudades región o las ciudades globales hoy son el mecanismo de inserción de los países en un mundo globalizado que cada día requiere más servicios y son responsables además de forma muy significativa, de la desigualdad total de la población nacional. ¿Cómo combinar eficiencia con equidad? Sigue siendo el desafío de una gestión territorial adecuada.

Tampoco, el apelar a la importancia del territorio en la formulación de las políticas públicas resolverá el problema de la relación sociedad-territorio y la endogenización de los frutos del desarrollo. En varias ocasiones, el desarrollo económico local y el ordenamiento del territorio y sus múltiples instrumentos sólo aumentan la descoordinación de la gestión en el territorio y pueden generar expectativas desmesuradas sobre el nivel de vida de la población.

Los campesinos pobres, los pequeños mineros, los trabajadores forestales, los pescadores artesanales y otros no sólo requieren una actuación de las autoridades subnacionales con mayor autonomía. Requieren, en muchos casos una reformulación de los modelos de crecimiento y desarrollo y vigorosas políticas sectoriales para crecer y desarrollarse y así posibilitar el endogenismo de sus frutos. No debe olvidarse, al respecto, que hace años se advirtió de la prevalencia de la función sobre el territorio (Friedmann, 1981).

V. Conclusiones

En la teoría y en la práctica de la planificación regional, del desarrollo económico local y en ordenamiento del territorio los conceptos de espacio, territorio y región —lugares en los cuales se plasman, configuran o mapean las manifestaciones de los procesos económicos, sociales y políticos que la globalización impone y que la descentralización pretende corregir— se utilizan con frecuencia como descriptores de una realidad difusa.

En la geografía, el espacio puede ser conceptualizado como una dimensión absoluta (espacio absoluto) postulándose que la distribución de objetos y eventos en éste sigue leyes universales que es preciso desentrañar o, por el contrario, como un orden de relaciones entre estos objetos y eventos, como resultado del comportamiento espacial del hombre, que a su vez es función de su racionalidad económica y social (espacio relativo). En el primer caso, la unidad de análisis será el territorio como el contenedor de la actividad humana, unidad de análisis de la geografía cuantitativa; en tanto que en el segundo, esta unidad estará constituida por los mapas mentales que inducen un cierto tipo de comportamiento espacial. Esta última es la conceptualización del espacio subyacente en la proposición del ILPES, toda vez que aspira a transformarse en un cuerpo cognitivo útil para la toma de decisiones, escapando al sino de la mayor parte de las teorías del desarrollo regional, que permiten contar como ocurrieron procesos de crecimiento o desarrollo, pero que no permiten gatillar procesos planificados. El espacio pasa entonces a ser considerado una variable explicativa de segundo orden ya que existe espacialidad de los procesos sociales, pero lo espacial no es constitutivo de lo social.

Ello permite explicar que en países grandes, países pequeños, países marítimos, países costeros y otros, predomine una racionalidad territorial independiente en buena medida de la base natural o de su geografía física. Igual fenómeno ocurre al interior de los territorios subnacionales.

En síntesis, en la proposición del ILPES los conceptos de espacio, territorio y región pasan a ser adjetivos y no sustantivos, instrumentos y no fines para los procesos de desarrollo. Sólo una división institucional en que lo local se lo entiende como de competencia de los municipios y lo regional como de responsabilidad de departamentos, provincias, regiones o estados, explica una diferenciación que no tiene arraigo en el conocimiento científico.

En esta proposición, se postula que la construcción de un nuevo orden social en el que los territorios como actores sociales importan, es una tarea que requiere de un saber que sea universal, pero que se ancle profundamente en un lugar.

Por siglos el universalismo ha estado en guerra con la diversidad. La ciencia, el Estado y el mercado han dominado esta campaña mientras una innumerable variedad de comunidades con sus lenguas, costumbres y cosmologías han sido las perdedoras. La ciencia, el Estado y el mercado se basan en un sistema de conocimientos sobre el hombre, la sociedad y la naturaleza que pretende ser válido en todas partes y para todo. Como conocimiento que se ha despojado exitosamente de todos los vestigios de su particular origen, lugar y contexto, no pertenece a ningún sitio y puede en consecuencia penetrar en todas partes. En cierto sentido, la causalidad mecanicista, la racionalidad burocrática y la ley de la oferta y la demanda son reglas que se han depurado de todo compromiso con una sociedad o cultura particular. Como consecuencia son capaces de desestabilizar toda clase de culturas diferentes, cada una de ellas enclaustrada en su propia imaginación. Como estas culturas están conectadas a lugares particulares con sus propios pueblos, memorias y cosmologías particulares, ellas son vulnerables a un estilo mental que no está asociado a ningún lugar.

Hoy más que nunca el universalismo parece presentar problemas. Ciertamente la marcha victoriosa de la ciencia, mecanicista, del Estado y del mercado no se ha detenido, pero el entusiasmo de los espectadores está languideciendo. La ambición de crear espacios unificados cada vez mayores, impulsa más y más al lugar. Así, la búsqueda de la unidad centrada en el espacio, está transformándose en la búsqueda de la diversidad centrada en el lugar. En este marco se deben interpretar las conceptualizaciones del ILPES sobre lo espacial, lo territorial, lo regional y lo local.

Por último, habida cuenta de los procesos de reconfiguración territorial es necesario repensar la concentración metropolitana como el problema regional por antonomasia dado que en la actualidad las grandes urbes no sólo poseen los factores de competitividad internacional sino que presentan importantes diferenciales de ingreso entre grupos sociales y contingentes de pobreza que requieren una decidida acción estatal que combine el enfoque del desarrollo regional, del desarrollo local y del ordenamiento del territorio.

Bibliografía

- Aghón, Gabriel, Francisco Albuquerque y Patricia Cortés (2001), “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo”, LC/L.1549, Santiago de Chile, agosto.
- Albuquerque Francisco (1997), “Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico” (una respuesta a las exigencias del ajuste estructural), *Cuadernos del ILPES* 43, Santiago de Chile.
- Araujo, Lázaro Laureano (s/fecha), “Viejos y nuevos paradigmas, desarrollo regional y desarrollo local”, Profesor el Centro de Estudios Europeos, Universidad de Alcalá. Ministerio de Fomento de España.
- Barkin, David (1976), “¿Quiénes son los beneficiarios del desarrollo regional?” en: ILPES *Ensayos sobre planificación del desarrollo regional*, ILPES, Siglo XXI Editores, segunda edición, pp.477-501, México, D.F.
- Boisier, Sergio (1999), “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, Santiago de Chile.
- ___ (1995), “La modernización del Estado: una mirada desde las regiones”, *Revoluciones, reformas, objetivos nacionales y el papel del territorio*, ILPES/DPPR, Santiago de Chile, marzo.
- ___ (1994a), “Modernización y gestión regional. El caso chileno”, ILPES/DPPR, documento 94/25, *Serie Ensayos*, Santiago de Chile, marzo.
- ___ (1994b), “Crisis y alternativas en los procesos de regionalización”, *Revista de la CEPAL* N° 52, pp. 179-190, abril.
- ___ (1982), “Política económica, organización social y desarrollo regional”, *Cuadernos del ILPES* N° 29, Santiago de Chile.
- ___ (1979), “Qué hacer con la planificación regional antes de la medianoche?”, *Revista de la CEPAL* N° 7, abril.
- Boisier, Sergio y Luis Lira (1994), “El subdesarrollo comienza al Sur”, ILPES/DPPR, Santiago de Chile, noviembre.

- Borda, Dionisio y Fernando Massi Ed. (2002), "Importancia de la cuestión territorial para los países latinoamericanos" publicada en el libro *Economías Regionales y Desarrollo Territorial*, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), ISBN 99-925-826-6-9, Asunción, Paraguay.
- Castells, Manuel (1990), "Nuevas tecnologías y desarrollo regional", Documento CPRD-C/97. ILPES/DPPR, reproducido de *Economía y Sociedad*, N° 2, Santiago de Chile, junio.
- Coraggio, José Luis (1988), "Sobre la espacialidad social y el concepto de región", Documento CPRD-C/83 Programa de Capacitación ILPES/DPPR, Santiago de Chile.
- ___ (1981), "Las bases teóricas de la planificación regional en América Latina: un enfoque crítico", Documento D/92, ILPES/DPPR, Santiago de Chile.
- Curbelo, José Luis (1990), "El espacio del ajuste estructural: algunas reflexiones acerca de América Latina", en: Francisco Alburquerque *et al. Revolución tecnológica y reestructuración productiva: Impactos y desafíos territoriales*, Santiago de Chile.
- de Mattos, Carlos (1999), "Modernización neocapitalista y reestructuración productiva y territorial en Chile: 1973-1990", Documento B/40, ILPES/DPPR, Santiago de Chile.
- ___ (1989), "Reestructuración social, grupos económicos y desterritorialización del capital. El caso de los países del Cono Sur", Documento B/39, ILPES/DPPR, Santiago de Chile.
- Díaz, Luis (2001), "Pobreza, desigualdad y convergencia regional: Un análisis para el período 1990-1998 Chile", Unidad de Estudios Prospectivos Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), Santiago de Chile.
- Friedmann, John y Clyde Weaver (1981), "Territorio y Función. La evolución de la planificación regional", *Colección Nuevo Urbanismo*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España
- Gilbert, Alan y David Goodman (1976), "Desigualdades regionales de ingreso y desarrollo económico un enfoque crítico", en: *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE)*, vol. V, N° 13 pp.79-101, Santiago de Chile.
- Gómez Orea, Domingo (1994), "Ordenación del Territorio. Una aproximación desde el medio físico", *Serie Ingeniería Ambiental*, Instituto Tecnológico GeoMinero de España, Editorial Agrícola Española S.A., Madrid, España.
- Hermansen, Tormod (1980), "Organización espacial y desarrollo económico. Alcances y tareas de la planificación regional", Documento D/2, Programa de Capacitación ILPES, Santiago de Chile, junio.
- Hilhorst, Jos (1999), "Sobre cuestiones no resueltas en el pensamiento del desarrollo regional", Documento C/60, ILPES/DPPR, Santiago de Chile.
- Holland, Stuart (1978), "The Regional Problem" The MacMillan Press Ltd., London y Basingstoke, Inglaterra.
- Krugman, Paul (1992), "Geografía y Comercio", Antoni Bosch Editor, Barcelona, España.
- Laserna, Roberto (1986), "Movimientos Sociales Regionales" (apuntes para la construcción de un campo empírico), Documento B/42, ILPES/DPPR, Santiago de Chile.
- Lira, Luis (1995), "Regionalismo abierto y regionalismo virtual", *Serie Investigación* 95/13, ILPES/ DPPR, Santiago de Chile, febrero.
- Martínez Monro, Rafael (1998), "Plan Nacional de Ordenamiento del Territorio", Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y Secretario Técnico de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio de Venezuela, Caracas, Venezuela.
- MIDEPLAN y PNUD (Ministerio de Planificación y Cooperación y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2000), "Desarrollo Humano en las comunas de Chile", *Temas de Desarrollo Humano Sustentable* 5 en: http://www.desarrollohumano.cl/otraspub_grl.htm
- Ocampo, José Antonio *et al.* (2000), "La reestructuración de los espacios nacionales", *Serie Gestión Pública*, CEPAL/ILPES, LC/L.1418-P; LC/IP/L.178, ISBN: 92-1-321643-2, Santiago de Chile.
- Paulos, John Allen (1991), "Más allá de los números. Meditaciones de un matemático", *Metatemáticas* 31, Libros para pensar la ciencia, Tusquets Editores, Barcelona, España.
- Riffo, Luis (1999), "Crecimiento y disparidades regionales en Chile: una visión de largo plazo", en: http://www.ine.cl/regiones/f_regiones.htm
- Román, Enrique (1986), "Espacio y Desarrollo: Análisis de la crisis paradigmática y los desplazamientos teóricos", al interior de los cursos de planificación regional del ILPES, Documento CPRD-C/75, Programa de Capacitación, Santiago de Chile.
- Sasen, Saskia (1998), "Ciudades en la economía global: enfoques teóricos" en: *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE)*, vol. XXIV pp.5-25, Santiago de Chile.

- Schilling, Marcelo y Jaime Gatica (1999), “Descentralización, pobreza y distribución del ingreso”, La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior, Santiago de Chile.
- Schkolnik, Mariana (1993), “Difusión social regional de la modalidad exportadora en Chile: 1987-1992”, División de Estadísticas y Proyecciones de la CEPAL (borrador de trabajo interno), Santiago de Chile.
- Stöhr, Walter (1968), “Metodología para la delimitación de regiones en Chile”, Documento CPRD/D/42, ILPES, Santiago de Chile.
- Williamson, J. G. (1965), “Regional inequality and the process of national development: a description of the patterns”, en: *Economic Development and Cultural Change* 13, pp.3-43, Chicago, EE.UU.

I L P E S



Serie

C E P A L

gestión pública

Números publicados

- 1 Función de coordinación de planes y políticas, Leonardo Garnier, (LC/L.1329-P; LC/IP/L.172) N° de venta: S.00.II.G.37 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 2 Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago, Iván Silva, (LC/L.1328-P; LC/IP/L.171) N° de venta: S.00.II.G.14 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 3 Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, Marcos Makon, (LC/L.1343-P; LC/IP/L.173) N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 4 Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos, Eduardo Wiesner, (LC/L.1370-P; LC/IP/L.175) N° de venta: S.00.II.G.49 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 5 Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional, Javier Medina, (LC/L.1385-P; LC/IP/L.176), N° de venta: S.00.II.G.58 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 6 Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P; LC/IP/L.177), N° de venta: S.00.II.G.67 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 7 La reestructuración de los espacios nacionales (LC/L.1418-P, LC/IP/L.178) N° de venta: S.00.II.G.90 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 8 Industria y territorio: un análisis para la provincia de Buenos Aires, Dante Sica, (LC/L.1464-P; LC/IP/L.185), N° de venta: S.01.II.G.52, (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 9 Policy and programme evaluation in the english-speaking Caribbean: conceptual and practical issues, Deryck R. Brown (LC/L.1437-P; LC/IP/L.179) Sales number: E.00.II.G.119 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 10 Long-term planning: institutional action and restructuring in the Caribbean, Andrew S. Downes, (LC/L.1438-P; LC/IP/L.180) Sales number: E.00.II.G.120 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 11 The British Virgin Islands national integrated development strategy, Otto O'Neal, (LC/L.1440-P; LC/IP/L.181) Sales number: E.00.II.121 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 12 Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Iván Finot, (LC/L. 1521-P; LC/IP/L. 188), N° de venta: S.01.II.G.64 (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 13 Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial, Edgard Moncayo Jiménez, (LC/L. 1587-P; LC/IP/L.190), N° de venta: S.01.II.G.129, (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 14 Perú: gestión del Estado en el período 1990-2000, Carlos Otero, (LC/L. 1603-P; LC/IP/L.193), N° de venta: S.01.II.G.143, (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 15 Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina, Héctor Pistonesi, (LC/L. 1659-P; LC/IP/L. 196), N° de venta: S.01.II.G.193 (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 16 Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú, Dolores María Rufián Lizana, (LC/L. 1701-P; LC/IP/L. 199), N° de venta: S.02.II.G.12 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 17 El sistema presupuestario en el Perú, Rossana Mostajo, (LC/L.1714-P; LC/IP/L.200), N° de venta: S.02.II.G.24 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 18 Competitividad, eficiencia energética y derechos del consumidor en la economía chilena, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1718-P; LC/IP/L.201), N° de venta: S.02.II.G.29 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 19 Perú: el Estado como promotor de la inversión y el empleo, Juan Carlos Lam, (LC/L.1727-P; LC/IP/L.202), N° de venta: S.02.II.G.37 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 20 La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino, Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan José Santieri y Darío Alejandro Rossignolo, (LC/L.1733-P; LC/IP/L.203), N° de venta: S.02.II.G.43 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 21 ¿La presupuestación tiene algún futuro?, Allen Shick, (LC/L.1736-P; LC/IP/L.204), N° de venta: S.02.II.G.46 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 22 El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1762-P; LC/IP/L.207), N° de venta: S.02.II.G.75 (US\$10.00), 2002 [www](#)

- 23 Reformas y políticas sectoriales en la industria de telecomunicaciones en Chile y Perú, José Ricardo Melo, (LC/L.1768-P; LC/IP/L.208), N° de venta: S.02.II.G.83 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 24 Desarrollo local y alternativas de desarrollo productivo: el impulso de un *cluster* eco-turístico en la región de Aysén, Iván Silva Lira, (LC/L.1804-P; LC/IP/L.210), N° de venta: S.02.II.G.124 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 25 Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1810; LC/IP/L.211), N° de venta: S.02.II.G.121 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 26 Identificación y análisis de oportunidades de inversión para la Región de Aysén, Varios autores, (LC/L.1745-P; LC/IP/L.205), N° de venta: S.02.II.G.57 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 27 Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización, Edgar Moncayo Jiménez, (LC/L.1819-P; LC/IP/L.213), N° de venta: S.02.II.G.131 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 28 Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un “nuevo consenso” en América Latina, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1827-P; LC/IP/L.214), N° de venta: S.02.II.G.134 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 29 Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local, Antonio Elizalde Hevia, (LC/L.1854-P, LC/IP/L.217), N° de venta: S.03. II.G.24 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 30 Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1861-P; LC/IP/L.220), N° de venta: S.03.II.G.34 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 31 La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial, Manuel Dammert Ego Aguirre, Volumen I (LC/L.1859-P; LC/IP/L.219) N° de venta S.03.II.G.31; Volumen II (LC/L.1859/Add.1-P; LC/IP/L.219/Add.1), N° de venta: S.03.II.G.32 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 32 Planificación estratégica y gestión pública por objetivos, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1870-P; LC/IP/L.221), N° de venta S.03.II.G.41 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 33 Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina, Iván Silva Lira, (LC/L.1882-P; LC/IP/L.223), N° de venta S.03.II.G.47 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 34 Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002, Pablo Gerchunoff, Esteban Greco, Diego Bondorevsky, (LC/L.1885-P; LC/IP/L.226), N° de venta S.03.II.G.50 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 35 Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad, Oscar Cetrángolo, Juan Pablo Jiménez, (LC/L.1900-P; LC/IP/L.227), N° de venta S.03.II.G.60 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 36 Gestión pública, regulación e internacionalización de las telecomunicaciones: el caso de Telefónica S.A., Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1934-P; LC/IP/L.228), No de venta S.03.II.G.93 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 37 Ciudad y globalización en América Latina: estado del arte, Luis Mauricio Cuervo G., (LC/L. 1979-P; LC/IP/L.231), N° de venta S.03.II.G.138 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 38 Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local, Iván Finot, (LC/L.1986-P; LC/IP/L.232), N° de venta S.03.II.G.147 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 39 La gestión pública en la Región Metropolitana de Santiago de Chile: aproximación a través del caso ambiental, Rodrigo Núñez, LC/L.1987-P; LC/IP/L.233, N° de venta S.03.II.G.148 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 40 Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución, Luis Mauricio Cuervo González, (LC/L.2008-P; LC/IP/L.236), N° de venta S.03.II.G.169 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 41 Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación, Luis Mauricio Cuervo González, (LC/L.2018-P; LC/IP/L.238), N° de venta S.03.II.G.179 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 42 Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local, Iván Silva Lira, (LC/L.2019-P; LC/IP/L.239), N° de venta S.03.II.G.181 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 43 Acuerdo nacional y gestión presupuestal en el Perú, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.2020-P; LC/IP/L.240); N° de venta S.03.II.G.182 (US\$10.00), 2003
- 44 La cuestión regional y local en América Latina, Luis Lira Cossio, (LC/L.2023-P; LC/IP/L.241), N° de venta S.03.II.G.187 (US\$10.00), 2003 [www](#)

• El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico, publications@eclac.cl.
[www](http://www.eclac.cl): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre: Actividad: Dirección: Código postal, ciudad, país:..... Tel.:..... Fax: E.mail:.....
--