

Política Regional y Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe¹

Política Regional e Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe

Francisco Alburquerque
Conecta DEL, FOMIN/BID

Resumen: En este artículo se analiza el panorama de desarrollo territorial en América Latina y el Caribe. Es una plataforma para avanzar en los debates sobre las políticas de desarrollo. Para ello, este texto aporta algunas lecciones aprendidas de la investigación y experiencias empíricas. Con ese fin se exponen estas líneas, tratando de aportar algunas enseñanzas extraídas del trabajo en terreno en estos temas durante estos últimos años, tratando de ayudar a eliminar algunas imprecisiones conceptuales entre dos ámbitos complementarios – aunque diferenciados - de políticas públicas, referidos a la “*Política Regional*”, de un lado, y las estrategias de “*Desarrollo Territorial*”, de otro.

Palabras-clave: Desarrollo territorial; Política territorial; Desarrollo regional; América Latina.

Resumo: Este artigo analisa o panorama do desenvolvimento territorial na América Latina e Caribe. Ele é uma plataforma para avançar na discussão de políticas de desenvolvimento. Com esse fim, esse texto aporta alguns ensinamentos extraídos de pesquisas e experiências empíricas. O texto também trata de eliminar algumas imprecisões conceituais entre políticas públicas referidas como “*política regional e as estratégias de “desenvolvimento territorial”*”.

Palavras-chave: Desenvolvimento territorial; Política territorial; Desenvolvimento regional; América Latina.

JEL: R11, R58

1. Política regional y desarrollo territorial

Recientemente, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), organismo de la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), ha publicado un interesante documento bajo el título “*Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe*” (2012), el cual se inserta en el esfuerzo que la CEPAL viene llevando a cabo en estos últimos años con el fin demostrar las importantes desigualdades existentes en América Latina y el Caribe, incluyendo en este caso un intento por identificar las políticas e instituciones públicas orientadas a promover la igualdad territorial en los diferentes países.

Debido a las limitaciones estadísticas existentes en el nivel local, el panorama sólo está referido a las desigualdades *regionales*, es decir, solamente incluye el primer nivel subnacional de la división político-administrativa de los países, dejando fuera las políticas e instituciones promovidas desde los restantes niveles territoriales, lo que resulta obligado para ofrecer el estado de situación de las iniciativas de *desarrollo territorial*.

En ocasiones, con motivo de diferentes asesorías efectuadas en terreno en programas de desarrollo territorial en América Latina, me he encontrado con la dificultad de la falta de datos estadísticos en el nivel municipal. En esos casos, he debido aclarar siempre que en los municipios existe información relevante aunque ésta no es

¹ Las opiniones vertidas en este texto solo comprometen al autor y no a la entidad para la cual trabaja.

siempre objeto de sistematización estadística local debido a la falta de recursos humanos y financieros suficientes. Obviamente, como parte sustantiva del fomento del desarrollo territorial se encuentra la necesidad de elaborar estadísticas municipales de forma sistemática, como parte de la confección de los *sistemas de información territorial*, una tarea en la cual es deseable que los esfuerzos de ILPES/CEPAL puedan realizar aportaciones sustantivas en el futuro. El que no existan datos estadísticos sistematizados a nivel municipal no quiere decir, por tanto, que no existan fuentes de información básica sobre los mismos, ya se trate de información sobre la población ocupada en los municipios, o sobre las empresas radicadas en los mismos, por citar solamente dos ejemplos relevantes. Existen además en América Latina una gran cantidad de estudios de caso sobre Desarrollo Territorial que, al no aludir a ellos, hace que los análisis de este panorama resulten incompletos.

Asimismo, el *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe* podría ayudar a deslindar con claridad la diferencia existente entre la promoción de *iniciativas de desarrollo territorial* llevadas a cabo “desde abajo”, esto es, surgidas como resultado de esfuerzos de concertación locales en los distintos territorios, y las intervenciones diseñadas “desde arriba”, es decir, desde el nivel central de la nación, las cuales tratan de enfrentar las desigualdades territoriales existentes, lo que siempre se ha denominado “*Política Regional*”.

En otras palabras, el análisis de las desigualdades regionales y el diseño de políticas públicas para contrarrestarlas puede ser una agenda insuficiente para mostrar un *panorama del desarrollo territorial* si éste no incorpora, como se expresa arriba, las iniciativas desplegadas desde los diferentes ámbitos territoriales, lo cual no se explica únicamente por la existencia de *políticas nacionales de política regional*.

Por otra parte, es preciso ser conscientes de las limitaciones que poseen los análisis de convergencia (o divergencia) de los indicadores del producto interno bruto (PIB) regionales, ya que el panorama del desarrollo territorial debe centrarse básicamente en las *diferencias estructurales* (históricas, económicas, sociales, culturales e institucionales) de los distintos ámbitos territoriales y no sólo en indicadores *ex-post* del crecimiento económico en los mismos. Reducir, por tanto, el análisis de las *políticas de desarrollo territorial* al estudio de las diferencias o desigualdades en los indicadores económicos y sociales existentes entre regiones puede ser insuficiente, como también lo es la alusión a algunas de las políticas que el documento del ILPES cita como parte de las “*políticas regionales*” en los respectivos países.

En suma, el documento, que se anuncia como parte de un esfuerzo bienal por mostrar un panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, puede llegar a ser una plataforma excelente para ir avanzando en una discusión importante para el diseño de políticas de desarrollo. Con ese fin se exponen estas líneas, tratando de aportar algunas enseñanzas extraídas del trabajo en terreno en estos temas durante estos últimos años², tratando de ayudar a eliminar algunas imprecisiones conceptuales entre dos ámbitos complementarios – aunque diferenciados - de políticas públicas, referidos a la “*Política Regional*”, de un lado, y las estrategias de “*Desarrollo Territorial*”, de otro.

No hay que confundir, pues, las *políticas regionales*, que son políticas “desde arriba”, que tratan de enfrentar los desequilibrios territoriales, con las *políticas de desarrollo territorial*, que son iniciativas surgidas “desde abajo”, esto es, como resultado

² El autor es en la actualidad asesor técnico regional de un programa de formación de formadores en Desarrollo Económico Local con Inclusión Social para América Latina y el Caribe (www.conectadel.org).

de la concertación de diferentes actores locales. Ahora bien, es indudable que se requiere que las políticas nacionales de desarrollo regional o territorial faciliten la construcción de condiciones favorables para el surgimiento y despliegue de iniciativas de desarrollo desde los territorios, lo que abre un claro espacio de complementariedad de políticas en este sentido.

El documento del ILPES señala que en los últimos años se han impulsado en diversos países de América Latina *nuevas agendas de desarrollo territorial*, que se han traducido en estrategias y políticas nacionales con objetivos orientados a reducir los marcados desequilibrios internos. Como parte de estas “*agendas de desarrollo territorial*” se citan las políticas de descentralización, el fomento de la competitividad territorial, la promoción de aglomeraciones productivas (*clústeres*), la inversión en infraestructuras, la integración transfronteriza, las políticas de ordenamiento territorial, e incluso las políticas de prospectiva. En mi opinión, este tipo de políticas difícilmente pueden considerarse como *agendas de desarrollo territorial*, ya que sólo constituyen parte del conjunto de políticas que desde el nivel nacional tratan de constituir un entorno favorable al despliegue de aquellas.

Asimismo, posiblemente sea una apreciación excesivamente optimista considerar que estas políticas sean parte de *nuevas agendas de desarrollo territorial* de los diferentes países, lo cual es sin duda deseable, pero en mi apreciación - obtenida del trabajo en terreno en estos años, me parece más un conjunto agregado de políticas sectoriales que una “agenda de desarrollo territorial”.

Desde luego que la inversión en infraestructuras y equipamientos, el acceso a los servicios básicos, las políticas sociales basadas en transferencias, el ordenamiento territorial, el desarrollo sustentable, el avance de la descentralización, y el fortalecimiento de los gobiernos territoriales, son políticas tremendamente importantes pero, estrictamente hablando, se trata de circunstancias que pueden ayudar a crear *entornos favorables* al despliegue de *políticas de desarrollo territorial*, pero no pueden ser confundidas con éstas.

En lo relativo a la promoción de la *competitividad territorial*, el documento del ILPES señala únicamente la necesidad de mejorar las formas de inserción externa de los *sistemas productivos locales*, dejando de lado el hecho de que la inmensa mayoría de dichos sistemas productivos locales son protagonizados por empresas de pequeña dimensión cuyos mercados son esencialmente locales o regionales³. Se reduce así la promoción de la competitividad territorial a aquellos segmentos de la base económica y empresarial orientada a la exportación, cuando precisamente, una política *territorial* de fomento de la competitividad de las microempresas, pequeñas y medianas empresas y cooperativas de producción campesina (que en el momento actual tienen grandes dificultades para acceder a los servicios avanzados de apoyo a la producción en sus diferentes mercados) tendría grandes ventajas al incidir en la mayoría del tejido productivo territorial y el empleo en los diferentes países de América Latina y el Caribe.

Esto no disminuye la importancia de impulsar igualmente las exportaciones en los casos que ello resulta factible, pero conviene no olvidar que la base de sustentación interna de cualquier economía local se encuentra en el fortalecimiento de su propia

³ Esta circunstancia ya la hice notar en el documento “*Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico*”, publicado en el ILPES en 1987 cuando yo trabajaba allí como Director de la Dirección de Gestión y Desarrollo Local.

capacidad endógena de innovación y desarrollo, lo cual es un objetivo estratégico principal de las estrategias de desarrollo territorial.

2. El origen de la Política Regional en los países desarrollados

Entre los especialistas en *Política Regional* existe bastante acuerdo en señalar que la misma surgió en los países de mayor grado de desarrollo en los años treinta del siglo XX, como respuesta a los desequilibrios generados por la dinámica de crecimiento económico capitalista, la cual se expresa en importantes disparidades interterritoriales dentro de un mismo Estado-nación. De este modo, la *Política Regional* utiliza diversos instrumentos de apoyo orientados al crecimiento de las regiones o territorios menos desarrollados. La *Política Regional* se puede definir así, como el conjunto de medidas destinadas a reducir los desequilibrios interregionales (o interterritoriales), y a fomentar el crecimiento de las regiones (o territorios) menos desarrollados, con el fin de asegurar la mayor cohesión social y territorial en el país.

En algunos casos la *Política Regional* se asocia con el desarrollo socioeconómico de regiones con problemas, debido a un proceso de declive industrial, a situaciones de atraso secular, o haber quedado al margen de la industrialización. En este caso en el enfoque predomina la idea de una *crisis regional*. En otros casos la preocupación se centra en las disparidades regionales vistas desde la perspectiva nacional, destacándose entonces la idea de la *polarización del crecimiento* (PUJADAS y FONT, 1998).

Existen, pues, dos aproximaciones diferentes a los problemas territoriales, aunque ambas coinciden en la cuestión de fondo. De un lado, la corrección de desequilibrios territoriales, que es el objeto principal de la *Política Regional*. De otro, las actuaciones centradas en las circunstancias de cada región o territorio, a fin de que los actores locales logren consensuar una estrategia de diversificación, reconversión, o adaptación productiva de dicho territorio ante los retos del cambio estructural actual y las mayores exigencias del contexto de globalización (ver Figura 01).

Aunque las dos aproximaciones tienen una finalidad común, enfocada a lograr el desarrollo regional y la mayor cohesión social y territorial, estas aproximaciones involucran actores, medidas e instrumentos de actuación diferentes. La corrección de disparidades territoriales es la aproximación principal de la *Política Regional*, cuyo enfoque se traduce, básicamente, en destinar recursos financieros y de otro tipo a las regiones menos desarrolladas, a fin de promover su crecimiento económico.

Por el contrario, la segunda aproximación plantea la necesidad de elaborar desde los propios territorios estrategias de desarrollo local o territorial. Estas estrategias se refieren no sólo a los territorios o regiones de menor grado de desarrollo, sino a cualquier región o territorio, ya que los problemas estructurales son resultado no de una comparación entre regiones, sino de la inadecuación de dichos territorios ante los problemas generados por los cambios tecnológicos, organizativos, sociales, institucionales y medioambientales, que deben enfrentarse.



Figura 01 – Política regional y estrategias de desarrollo territorial

Por supuesto, existen vinculaciones necesarias entre ambos enfoques, ya que la utilización eficiente de los recursos canalizados por la *Política Regional* hacia los territorios o regiones más atrasadas requiere plantear y poner en marcha *Estrategias de Desarrollo Territorial*. Sin embargo, como se ha señalado, los dos enfoques tienen ámbitos de actuación, diseño de políticas y responsables diferentes. Las medidas de *Política Regional* son, básicamente, competencia de la Administración Central del Estado y suelen responder a una lógica descendente (“desde arriba”). En cambio, el segundo enfoque es un planteamiento estratégico, impulsado básicamente por los actores territoriales (“desde abajo”), y debería ser un objetivo compartido por los diferentes niveles de la Administración del Estado (Central, Regional, Provincial y Municipal), aunque no siempre se da esta complementariedad necesaria.

En la evolución de las medidas e instrumentos de *Política Regional* se aprecia la existencia de medidas carácter económico, financiero o fiscal para la atracción de inversiones empresariales junto a medidas destinadas a mejorar las condiciones territoriales (infraestructuras, servicios básicos, calidad de vida, calidad ambiental, entre otras). El predominio de las medidas de carácter *económico* (con un papel fundamental de los incentivos regionales para la implantación de empresas), que caracterizó a las primeras formulaciones de la *Política Regional*, fue dando paso, posteriormente, a un planteamiento más general, de atención a los factores de *atracción territorial*, lo cual dio importancia a la atención hacia la mejora de las dotaciones del entorno territorial y la calidad del mismo. De este modo, la *Política Regional* suele identificarse con una programación temporal de inversiones públicas (decididas desde arriba), lo cual es diferente a la elaboración (desde abajo) de una estrategia (o plan) de desarrollo territorial (regional o local).

3. Experiencias pioneras de Política Regional

En el ámbito anglosajón la aparición de las primeras medidas de apoyo al desarrollo económico de áreas deprimidas data de la década de 1930. Después de la Segunda Guerra Mundial comienza en Francia e Italia el despliegue de medidas de política regional enfocada a enfrentar las disparidades económicas interterritoriales.

El Programa de Desarrollo de la Cuenca del Tennesy, conocido por sus iniciales TVA (Tennessee Valley Authority), es pionero en un doble sentido: en una aplicación del intervencionismo económico estatal de raíz keynesiana, y en la elaboración de un plan integrado de desarrollo regional. En el contexto histórico de la Gran Depresión de 1929,

el Valle del Tennesy era una zona deprimida, como muchas otras en EEUU en aquellos momentos. En 1933 se creó la TVA, organismo público descentralizado, con sede en Knoxville (Tennessee), encargado de promover el desarrollo integrado de dicho territorio, mediante la producción de energía eléctrica, la repoblación forestal, el desarrollo agrícola, la promoción industrial y la construcción de ciudades.

El proyecto representó un claro ejemplo de combinación de la inversión pública con la movilización de la iniciativa privada, atraída en buena medida por el bajo coste de la energía eléctrica producida. La TVA impulsó la construcción de 28 presas en el río Tennesy y sus afluentes, la navegabilidad de 1.000 km de río, así como la producción y distribución de energía eléctrica, todo lo cual sirvió para impulsar o atraer actividades industriales (fertilizantes, explosivos, aluminio, armamento, entre otras), permitiendo al mismo tiempo la utilización agrícola de grandes extensiones de terreno. Asimismo, la repoblación forestal y la ordenación de parques naturales hizo de este territorio una de las zonas de turismo interior más visitadas de los Estados Unidos.

Por su parte, el *problema regional* comenzó a plantearse en el Reino Unido a mediados de la década de 1930, en un contexto de fuerte crisis económica y elevado desempleo en muchas áreas industriales tradicionales. En 1934 se introdujeron las primeras medidas con la creación de las *Áreas Deprimidas*, zonas con elevado desempleo, que se beneficiaban de incentivos a la industrialización. El Informe de la *Comisión Barlow* (1939) fue un importante hito en la política regional británica, al analizar las causas explicativas de los diferentes ritmos de desarrollo entre las diversas regiones, y aconsejar la necesidad de contener el crecimiento de las aglomeraciones metropolitanas congestionadas. Dicho Informe ejerció una influencia directa en la *Política Regional* británica tras la Segunda Guerra Mundial.

En 1945 se aprobó la *Distribution Industry Act*, que propiciaba la redistribución de la industria, desaconsejando la localización en áreas con fuerte crecimiento espontáneo, básicamente las regiones de Londres y de los Midlands, y favoreciendo la implantación en áreas en declive. De este modo, se constituyeron las *Áreas de Desarrollo*, que incluían casi todas las antiguas áreas industriales en declive, y se señalaron las *Zonas Congestionadas*, definiéndose los instrumentos de apoyo a la implantación industrial en las áreas asistidas y los instrumentos de disuasión en las áreas congestionadas. En 1960 se crearon los *Distritos de Desarrollo*, a fin de mejorar la eficacia de las políticas regionales. En aquellos años en el Reino Unido comenzó también el interés por la figura de los “*polos de desarrollo*”, aplicada en la política regional francesa. Entre 1966 y 1970 se introdujeron diferenciaciones dentro de las *Áreas de Desarrollo*, a fin de distinguir las *Zonas Especiales de Desarrollo*, más afectadas, y las *Zonas Intermedias*, con problemas menos graves pero donde era aconsejable promover el desarrollo. A partir de 1979, con la política neoliberal del gobierno conservador de Margaret Thatcher, los incentivos regionales sufrieron un serio recorte, reduciéndose las asignaciones a las áreas asistidas, que se vieron limitadas a las zonas con problemas más graves.

La *Política Regional* británica muestra aportaciones de interés ya que:

- Constituye una experiencia pionera (1934) en el establecimiento de incentivos a la implantación industrial en regiones en crisis.
- Es también una experiencia de desincentivación de la instalación de industrias en áreas congestionadas, con la exigencia en 1947 de los

Certificados de Desarrollo Industrial en las aglomeraciones metropolitanas congestionadas.

- Asimismo, incluye medidas incentivadoras y desincentivadoras con otras medidas propias de la planificación urbanística y territorial, como el caso de la *Town and Country Act* de 1945, la cual sentó las bases de la política de construcción de nuevas ciudades, destinadas a descongestionar las grandes aglomeraciones urbanas y a dispersar el crecimiento por un territorio más amplio.

En Francia, la creación de “*Aménagement du Territoire*” constituye desde fines de la década de 1940, el principal esfuerzo galo para impulsar la descentralización y la corrección de desequilibrios interterritoriales. En 1950 se aprobó un *Plan National d’Aménagement du Territoire* con cuatro temas clave: la industrialización descentralizada, la renovación de la agricultura; el equipamiento turístico; y la descentralización cultural. La *Política Regional* se insertó, pues, dentro de la planificación económica indicativa en Francia, dándose un paso importante en 1963, con la creación de la *Délégation a l’Aménagement du Territoire et à l’Action Regionale (DATAR)*, concebida como un organismo de coordinación e impulso de las medidas de *Política Regional* en dicho país.

Durante bastante tiempo, el objetivo básico de la *DATAR* fue la industrialización, y la estrategia territorial se basó en la aplicación de los “*polos de desarrollo*”, contando entre los instrumentos con un amplio abanico de incentivos a la implantación industrial. Se trataba de reproducir en núcleos urbanos de regiones de menor grado de desarrollo, las condiciones que de forma espontánea se habían dado en otros lugares. El objetivo de la industrialización se fue abriendo posteriormente a otros objetivos, como el desarrollo de los servicios, el desarrollo de la artesanía, el desarrollo turístico, el desarrollo rural, el desarrollo en áreas de montaña, y otros.

En 1959 el territorio francés fue dividido en 21 *Circunscripciones de Acción Regional*, a las que posteriormente se añadió Córcega. Sin embargo, siguió siendo un modelo muy centralizado ya que las circunscripciones no dejaban de ser ámbitos periféricos de la Administración Central, que continuó controlando los resortes de la *Política Regional*. En 1972 se avanzó desde la simple desconcentración administrativa hacia la descentralización del poder con la adopción de una división regional, aunque siguió siendo un paso insuficiente, ya que las instancias regionales nacieron sin la capacidad de decisión sobre el futuro de sus territorios.

Posteriormente, en los años 1982 y 1983, se transfirieron numerosas competencias a las colectividades territoriales, de manera que las regiones comenzaron a tener poder para diseñar sus propias estrategias de desarrollo económico y social. Una figura original de la *Política Regional* francesa es la existencia de “*contratos administrativos*” entre diferentes niveles de la administración pública, con el fin de coordinar diferentes planes. Esta figura no se limita a las relaciones entre la Administración Central y las regiones, sino que se aplica también a otros niveles administrativos, así como a relaciones en las que intervienen empresas públicas o privadas, u otro tipo de organismos. Otras modalidades de contratos administrativos son los contratos de ciudades, los contratos de ciudades medias, o los contratos entre regiones fronterizas.

Finalmente, la “*Cassa del Mezzogiorno*” en Italia constituye una agencia especial creada en 1950 y provista con dotación presupuestaria para el desarrollo socioeconómico

del sur del país. La estrategia territorial se apoyó durante bastantes años en el concepto de “*polos de desarrollo*”, concentrándose el esfuerzo en las regiones de desarrollo industrial y, sobre todo, en los núcleos de industrialización, aunque también se dedicaron esfuerzos al desarrollo agrario y turístico. Los instrumentos de *Política Regional* para el sur italiano se pueden clasificar en tres grupos: (i) incentivos a la implantación de empresas privadas; (ii) implantación de empresas públicas; y (iii) mejora de las dotaciones en infraestructuras. Pese a todo, los polos de desarrollo en el sur italiano no funcionaron como se había previsto, ni tuvieron un efecto difusor suficiente en la economía del sur del país. De este modo, desde 1970 el Estado italiano adoptó una organización más regionalizada, compitiendo los entes regionales con la *Cassa del Mezzogiorno* en las iniciativas de desarrollo económico territorial.

La distribución de la actividad económica varió sustancialmente en las pasadas décadas, aunque ello es en gran medida debido al desarrollo económico general y a las estrategias territoriales de localización productiva de los agentes económicos, y no únicamente a las medidas de Política Regional. Sin embargo, de estas experiencias pioneras de la *Política Regional clásicas* e pueden señalar algunas conclusiones de interés:

- Las medidas se concretaron en estrategias regionales (polos de desarrollo, diferenciación de áreas asistidas), y otros instrumentos de intervención (incentivos, dotación de infraestructuras, etc.), los cuales fueron evolucionando a lo largo del proceso.
- La crisis estructural de la década de 1970 hizo aflorar problemas y reivindicaciones de regiones que no eran solamente las más atrasadas. La modernización de las estructuras productivas o la adaptación a las nuevas exigencias del contexto actual competitivo, fueron algunos de los nuevos temas planteados por la *nueva Política Regional*.
- Asimismo, la Política Regional ha sido durante décadas una competencia prácticamente exclusiva de la Administración Central del Estado, aunque en las últimas décadas se produjo un interés creciente en favor de la descentralización, de modo que las instancias territoriales de gobierno (regional, provincial o municipal) fueron tomando un protagonismo creciente en el *fomento del desarrollo territorial*, aunque no siempre con la colaboración de los demás niveles de la Administración Pública.

4. Aportaciones teóricas relevantes de la Política Regional

La *Política Regional* se ha venido apoyando en diversos planteamientos teóricos, entre los cuales cabe destacar: (a) las teorías sobre la localización empresarial; (b) las aportaciones de la política económica keynesiana; (c) las teorías sobre la polarización del crecimiento económico; y (d) el enfoque marshalliano de los “distritos industriales”.

a) Teorías sobre la localización empresarial

En la evolución del pensamiento económico la inclusión de la dimensión *territorial* ha tenido lugar de forma bastante tardía. A ello han colaborado la introducción de los supuestos de *competencia perfecta* de la economía clásica, y la *visión estática* del funcionamiento de la economía, propia del pensamiento neoclásico, así como la reflexión sobre la tendencia hacia el *equilibrio general* en los mercados, que

analiza las relaciones entre las variables económicas referidas a un mismo periodo de tiempo, suponiendo la instantaneidad de la reacción de dichas variables, como si la diferencia entre territorios no tuviera incidencia alguna.

Entre las razones explicativas de la demora en la incorporación del *enfoque territorial* en el pensamiento económico hay que destacar el hecho de que los economistas tradicionalmente consideraron que el análisis de la distancia y de la localización espacial de la población y las actividades económicas era un campo propio de los estudios de la Geografía y no de la Economía. Asimismo, el supuesto de la *competencia perfecta*, junto a la flexibilidad de los precios y la movilidad plena de los factores, presupone que las fuerzas de mercado por sí solas son capaces de eliminar cualquier desequilibrio regional, lo cual -desde dicha perspectiva- resta importancia a este tipo de estudios y, por supuesto, a la necesidad de una *política de desarrollo territorial*.

Así pues, el *análisis territorial* de la actividad económica, aunque tiene precursores importantes desde finales del siglo XIX, tardó en asentarse en el pensamiento económico. El análisis del *lugar* donde las actividades económicas se despliegan y la reflexión sobre las diferencias regionales (o territoriales) quedó marginado bajo el supuesto de que el territorio es un espacio abstracto u homogéneo, tal como aún lo contempla la macroeconomía convencional. El concepto de *economías externas* planteado por Alfred Marshall (1890), constituye un punto central en las explicaciones sobre la localización empresarial, aunque las ideas de Alfred Marshall permanecieron olvidadas durante largo tiempo.

Precusores del *Análisis Territorial* son Johann Heinrich von Thünen (1783-1850) y Alfred Weber (1868-1958), que desarrollaron estudios relativos a la localización agraria e industrial, respectivamente. La *Teoría de la Localización* de Von Thünen se refiere a la distribución de los usos agrícolas del suelo. Según esta teoría, la renta varía con la distancia respecto al mercado. A este tipo de renta se le llama renta de localización o renta de ubicación.

A principios del siglo XX (1909), Alfred Weber presentó una teoría sobre la localización de las actividades económicas que sería llamada posteriormente "*Teoría del coste mínimo*", según la cual la localización óptima de las empresas es la que minimiza los costes totales de producción, incluyendo los costes de transporte. Asimismo, Alfred Weber fue uno de los primeros autores en reconocer la importancia de las "*economías de aglomeración*" creadas por la proximidad de las empresas, lo cual reporta beneficios por la presencia de mano de obra cualificada.

Para Alfred Weber, el factor fundamental para decidir la localización industrial es la distancia entre la planta de producción, los recursos y el mercado. Dado que los recursos y el mercado vienen dados en el espacio, el lugar ideal para la localización de la planta de producción es aquel en el cual el coste del transporte es mínimo. Su teoría estudia cuatro factores fundamentales: (i) la distancia a los recursos naturales, (ii) la distancia al mercado, (iii) los costes de la mano de obra, y (iv) las economías de aglomeración, es decir, el ahorro que se produce al instalarse donde hay otras industrias y compartir servicios.

Otra aproximación pionera a la localización industrial es el estudio de las *áreas de mercado* a las que las empresas destinan su producción. El marco analítico básico de este enfoque se debe a los investigadores alemanes Walter Christaller (1893-1969) y August Lösch (1906-1945), quienes formularon la "*Teoría del Lugar Central*", en el

intento de señalar los mecanismos que rigen la localización territorial de los fenómenos económicos. Según Christaller el *lugar central* está conformado por un grupo de empresas establecidas en un mismo lugar, donde en conjunto deben satisfacer las demandas del área de mercado circundante.

Christaller definió tres conceptos básicos a partir de los cuales estableció el sistema de jerarquía de los lugares centrales. El primero de ellos es el de *lugar central*, el cual es un núcleo de concentración de población que ofrece bienes y servicios con un nivel de especialización a un área mayor de influencia que la ocupada físicamente por dicho núcleo. El segundo concepto se refiere a los bienes y servicios con un nivel de especialización que son ofrecidos solamente en los lugares centrales. Finalmente, la región complementaria, también denominada *área de influencia* o *hinterland*, es el área que abastece un lugar central de bienes y servicios centrales.

Por su parte, August Lösch propuso el concepto de *región económica*, en oposición a las regiones culturales, geográficas o políticas, tratando de identificar la forma en que las actividades económicas se distribuyen en el territorio y cómo los procesos económicos tienen lugar teniendo en cuenta las limitaciones de la distancia y los costes de transporte.

La *región económica* ideal es concebida por Lösch como una unidad integrada por la agregación de las *áreas de mercado* de los diferentes productos, resultado de analizar las distancias existentes entre los puntos de producción y consumo. Estas *áreas de mercados* se superponen unas a otras y se ordenan en torno a un lugar central que hace de *nodo principal* en dicha región. Como se aprecia, pese a que la reflexión de Lösch se realiza pensando en una región ideal, ofrece un indudable interés aplicado en el análisis de las áreas de mercado territoriales.

b) *Las aportaciones de la política económica keynesiana*

En el contexto de la Gran Depresión de 1929-1932, la aportación de J.M. Keynes supuso el cuestionamiento de la interpretación neoclásica dominante en la época, basada en la suposición de la existencia de un mecanismo autoregulador en el funcionamiento libre de los mercados. Keynes dudaba de la capacidad del funcionamiento libre de los mercados para recuperar las condiciones de equilibrio en momentos de crisis, y propuso una intervención decidida del Estado para enfrentar la situación de desempleo, mediante el incremento de la demanda efectiva.

De este modo, surgió la Política Económica como rama aplicada de la Economía, con el fin de superar las limitaciones del funcionamiento libre de los mercados. En sus orígenes, la Política Económica fue, sobre todo, una política *anticíclica*, es decir, basada en el despliegue de medidas concretas para enfrentar la crisis. No obstante, pronto adquirió un carácter más permanente. Después de la Segunda Guerra Mundial las ideas keynesianas dominaron durante varias décadas, prácticamente hasta la crisis económica de los años setenta, punto que marca el rebrote de las posiciones neoliberales.

La *Política Regional* es una de las ramas de la Política Económica y, al igual que el intervencionismo del Sector Público se consideraba adecuado para enfrentar la situación de crisis general, también era posible hacerlo ante las *crisis regionales*. Uno de los puntos clave de la política keynesiana se basa en el incremento de la inversión pública como forma de complementar la caída de la inversión privada.

En el planteamiento teórico de Keynes desempeña un papel importante el “*principio del multiplicador*”, mediante el cual la Inversión Pública inicial contribuye a un crecimiento muy superior del ingreso final, ya que dicha inversión pública inicial

impulsa un incremento mayor de la demanda de bienes y servicios, lo cual –a su vez– comporta un aumento adicional del ingreso, que se traduce en nuevos incrementos de la demanda.

La proyección de la política económica keynesiana en el desarrollo regional permitió introducir el concepto de “*multiplicador regional*”, en el convencimiento de que la inversión pública inicial posee un efecto impulsor de otras actividades económicas locales, ya sea en los sectores que proporcionan insumos a la actividad productiva, o bien en los sectores de bienes de consumo. Naturalmente, el grado de articulación y diversificación del *sistema productivo territorial* favorece poderosamente el efecto del multiplicador regional.

c) *Teorías sobre la polarización del crecimiento económico*

Una aportación fundamental realizada en los años 50 del siglo pasado es la llevada a cabo por el economista sueco Gunnar Myrdal, premio Nobel de economía en 1974. Según su teoría, las áreas o regiones más avanzadas, que tienen procesos de crecimiento económico auto sostenido, atraen nuevos recursos (población, capitales, empresas), lo que se traduce en un reforzamiento de sus propias ventajas comparativas, dando como resultado un aumento de las disparidades en el desarrollo económico tanto a escala nacional como regional. Las conclusiones de esta *teoría del crecimiento circular y acumulativo* mostraban, pues, un panorama muy negativo desde el punto de vista de la equidad territorial y obligaban a la intervención del Estado (MYRDAL, 1957).

El economista francés François Perroux realizó también aportaciones de importancia en la teorización sobre la *polarización* del crecimiento económico, siendo una contribución importante la introducción del concepto de “*polo de desarrollo*”, el cual fue utilizado como eje principal de las estrategias de *Política Regional*, con el fin de reproducir en territorios menos desarrollados condiciones similares a las de los territorios de mayor grado de desarrollo. Sin embargo, la aportación de Perroux a la Economía del Desarrollo no puede limitarse a este tipo de propuestas de política, ya dicha aportación constituye un cuestionamiento radical y coherente frente al carácter del sistema capitalista, desde una perspectiva del desarrollo humanista que impregnó siempre el trabajo y la visión del gran autor francés.

François Perroux (1903-1987) es considerado el economista francés más importante del siglo XX y uno de los más destacados dentro de la Economía del Desarrollo (GUILLÉN, 2008). Perroux defendió siempre una idea de la economía como un área de reflexión *abierta* a las demás ciencias sociales, criticando fuertemente la abstracción clásica y neoclásica que reduce el ser humano a un individuo pasivo frente al entorno, guiado por movimientos de precios en mercados irreales de competencia perfecta. Frente a ello, Perroux propone una visión dinámica del funcionamiento de la economía, basada en agentes y grupos de agentes como “*unidades activas*”, con desigual capacidad de poder y de formulación de proyectos, con energía de cambio, y actuando siempre en el seno de determinadas estructuras.

Perroux mantuvo igualmente un fuerte compromiso con la situación del mundo subdesarrollado, criticando la inadecuación del legado keynesiano en su aplicación a la estructura económica de dichos países, bien diferente a la de los países desarrollados occidentales, los cuales no conocieron nunca la situación de subdesarrollo que caracterizaba a las economías del Tercer Mundo. También criticó Perroux las carencias del análisis de Marx y los primeros marxistas sobre la situación de los países

subdesarrollados. Para Perroux, aunque el análisis marxista es importante en el estudio de la dinámica conflictiva del capitalismo, aporta poco a la teoría y la reflexión sobre el desarrollo y el subdesarrollo. Asimismo, como señala Guillén (2008), la aportación de Perroux está lejos de limitarse a la simple crítica de la teoría dominante. Perroux asume, por tanto, un enfoque teórico del desarrollo y el subdesarrollo que es original y pionero en su época. En este sentido, la aportación de François Perroux es pionera respecto a colegas relevantes de los estudios sobre la Economía del Desarrollo, como Albert Hirschman, André Gunder Frank, Celso Furtado o Raúl Prebisch, entre otros.

d) *El enfoque marshalliano de los “distritos industriales”*

Alfred Marshall es el economista británico más importante de finales del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX. De formación neoclásica, se distancia de algunas de las simplificaciones que advierte en las formulaciones de Adam Smith y David Ricardo. De hecho, su concepto de *organización de la producción* supone una aportación de gran relevancia en el análisis del *Desarrollo Territorial*. Según Marshall, los economistas clásicos no tuvieron suficientemente en cuenta el aumento de posibilidades que dimana de la *organización de la producción* y las *economías externas* derivadas de la aglomeración territorial. Así pues, Marshall incluye la *organización* como un factor de la producción junto a la tierra, el trabajo y el capital.

Para Marshall, los discípulos de Adam Smith suelen exagerar la doctrina de la “*organización natural*”, mediante la cual la búsqueda del mayor egoísmo individual conduce al logro del mayor bienestar colectivo. Marshall subraya que el ser humano posee capacidades de *conocimiento* y previsión del futuro para efectuar *mejoras* o acelerar la introducción de *innovaciones* en la actividad económica y social. Para Marshall todo productor recibe ayuda de su *entorno territorial (distrito industrial)*, ya sea en forma de caminos y otros medios de comunicación, existencia de mercados para adquisición de insumos y artículos de consumo, servicios de asistencia médica, instrucción y recreo, todo lo cual hace que en muchos aspectos su eficiencia productiva se vea aumentada por este conjunto de *economías externas* (MARSHALL, 1890).

El concepto de *distrito industrial* de Alfred Marshall hace referencia a la existencia de agrupamientos de pequeñas y medianas empresas localizadas en determinados ámbitos territoriales (distritos), tales como los distritos textiles de *South Lancashire* o el distrito metalúrgico de *Sheffield* a lo largo del siglo XIX⁴. En esos distritos, la eficiencia productiva y competitividad era debida a las *economías externas* favorables existentes en dichos territorios, esto es, el conjunto de características sociales, institucionales y territoriales específicas en los mismos.

Para Marshall, la evolución de las artesanías o manufacturas muestra generalmente la existencia de lugares de concentración de la producción de determinados artículos en diferentes localizaciones o “*distritos industriales*”. Entre las causas de la localización o especialización industrial de determinados “distritos” (territorios), Marshall cita:

⁴El término “*distrito industrial*” no es utilizado en su versión limitada al sector secundario de la economía (el sector industrial o manufacturero), sino que se refiere a cualquier tipo de actividad transformadora en la producción, sea de origen primario, secundario o terciario. Una traducción más precisa del término “*industrial districts*” podría ser “distrito productivo”.

- las ventajas comparativas naturales (condiciones físicas, clima, suelo, accesibilidad geográfica, disponibilidad de materias primas, etc.);
- los estímulos de demanda de productos especializados; y
- la localización de artesanos y trabajadores especializados en un determinado lugar.

Con el concepto de *distrito industrial* Marshall trata, pues, de subrayar la complejidad de las relaciones económicas, sociales y territoriales en las que tiene lugar el funcionamiento de las empresas en la práctica. De este modo, la unidad de análisis deja de ser la empresa considerada aisladamente y es sustituida por el *territorio* (distrito), ya que éste permite dar cuenta del tipo de *organización de la producción* y del entramado o aglomeración de empresas en el mismo, un hecho en el que interviene de forma activa el *territorio*.

Hay que recordar que las empresas se sitúan siempre en un conjunto de eslabonamientos productivos con sus proveedores, distribuidores y clientes, en una *cadena productiva*, la cual –a su vez– está siempre en un determinado contexto o entorno social e institucional, es decir, territorial. El *territorio* no es, por tanto, solamente un lugar geográfico. Es, fundamentalmente, un elemento crucial explicativo de la eficiencia productiva y empresarial (Alburquerque y Dini, 2008).

Igualmente, la interpretación de Marshall sobre los *distritos industriales* muestra que el logro de mayores rendimientos por parte de las empresas no depende exclusivamente del tamaño de éstas, ya que es posible lograr dichos rendimientos mediante un tipo de *organización de la producción* basado en agrupamientos o redes territoriales de pequeñas y medianas empresas vinculadas entre sí en torno a una actividad principal, alrededor de la cual tiene lugar una división del trabajo entre esas empresas.

De este modo, Marshall viene a suponer una llamada de atención frente a la simplista visión de la realidad económica y empresarial basada en las grandes empresas y las ventajas derivadas de las economías de escala. Como es bien conocido, pese a esta visión simplista de la realidad empresarial, las microempresas y pequeñas y medianas empresas constituyen en todos los países la abrumadora mayoría del tejido de empresas existente.

El *distrito industrial* se caracteriza, pues, por un conjunto de actividades diversas -subsidiarias y especializadas-, alrededor de una actividad productiva principal, la cual da título al distrito (textil, madera y mueble, cerámica, lácteo, metalmecánico, por ejemplo). Asimismo, no sólo incluye las relaciones estrictamente económicas sino las sociales, culturales e institucionales, las cuales tienen la misma importancia -o más- que las anteriores. No se trata, por tanto, de un “sector” en el sentido tradicional de este término. Por lo demás, cualquier actividad productiva es esencialmente “*multisectorial*” y se encuentra siempre en un determinado contexto social e institucional.

La *proximidad territorial* entre las empresas del *distrito industrial* facilita la rápida realización de los abastecimientos, lo cual añade a las *economías externas* las ventajas de la *intermediación*. La aglomeración de pequeñas y medianas empresas (Pymes) especializadas facilita la identificación de una amplia gama de productos del distrito industrial a posibles clientes o proveedores. El flujo de *informaciones* sobre productos, tecnologías, diseño, etc., puede facilitarse mediante contactos personales que el distrito permite. De igual modo, cuando se trata de productos susceptibles de una

demanda variable, que requieren adaptaciones o cambios en su producción o diseño, la proximidad territorial de las Pymes en el distrito y su amplia flexibilidad productiva, pueden facilitar dichos cambios.

Los *distritos industriales* se benefician, igualmente, de un elemento intangible existente en los mismos que Marshall bautizó como una *atmósfera industrial* compartida localmente, la cual suele contener una actitud responsable hacia el trabajo que caracteriza al distrito y donde el aprendizaje de los oficios se realiza no exclusivamente en las fábricas. Esta transmisión cultural de valores, actitudes y conocimientos específicos relativos a la producción local está facilitada precisamente por la existencia del *distrito industrial*, lo que supone una ventaja para el fomento de nuevos emprendimientos e incorporación de innovaciones en él. La *atmósfera industrial* facilita, asimismo, la circulación de ideas innovadoras, y ayuda a la resolución de conflictos entre los diferentes actores territoriales.

Entre las ventajas del enfoque marshalliano de los “*distritos industriales*” podemos señalar las siguientes:

- La existencia de un mercado local de mano de obra con cualificación profesional.
- Existencia de una “*atmósfera industrial*” favorable.
- Aprecio local por el *trabajo* bien hecho.
- Receptividad a las nuevas ideas, inventos y perfeccionamientos de la maquinaria en los procesos de fabricación y en la organización en general (incentivos locales a la *innovación*).
- Atracción de *industrias subsidiarias* que proporcionan a la industria principal útiles y materiales, organizando su tráfico y tendiendo de diversos modos a la economía de su material. Esto constituye un precedente claro del concepto de “*clúster*” popularizado posteriormente por Michael Porter (1991).
- Utilización de maquinaria costosa debido a la mayor facilidad para la producción conjunta y las *acciones colectivas*.
- *Cooperación* entre las fuerzas sociales y económicas.

Como sabemos, la importancia de la aportación de Marshall sobre los *distritos industriales* fue rescatada por Giacomo Becattini (1990) y sus colegas italianos de la Universidad de Florencia a fines de la década de los setenta del siglo pasado. Dicha trascendencia es la de lograr una integración de los aspectos económicos, sociales y territoriales en los que se desempeñan las empresas, tomando como unidad de análisis el *territorio*, de lo que se derivan indicaciones de política de desarrollo productivo y empresarial que no se limitan únicamente a variables macroeconómicas y sectoriales, ya que involucran un enfoque integral de *desarrollo territorial*.

Este *nuevo enfoque del desarrollo territorial*, que pone el énfasis principal en las capacidades de desarrollo de los diferentes territorios, vino a suponer una reflexión nueva en los *estudios sobre el desarrollo* considerando a los actores locales y el *territorio* donde éstos viven como elementos decisivos de la reflexión sobre el mismo, lejos de la simplificación habitual de las aproximaciones centralista o sectorial basadas en los resultados del crecimiento económico cuantitativo en la que dichos estudios han estado ocupados básicamente.

Sin embargo, pese a no ocupar un lugar principal en el diseño de las políticas nacionales de desarrollo en los diferentes países, el *nuevo enfoque del desarrollo territorial* ha ido impregnando poco a poco, a lo largo de las últimas décadas, el diseño

de políticas públicas relevantes, las cuales han incrementado su eficacia al ser resultado de actuaciones territoriales de carácter sub-nacional, a veces sin esperar a un traspaso de competencias derivado de procesos de descentralización política. Igualmente, el origen de las *políticas de desarrollo territorial* no corresponde únicamente a la práctica de la Administración Central del Estado, sino que desde diferentes ámbitos territoriales iniciativas públicas y privadas han ido construyendo instituciones y adoptando políticas de fomento de iniciativas de desarrollo territorial mostrando que, en ocasiones, la práctica del desarrollo suele ir bastante por delante de la teoría.

En cualquier caso, las políticas de promoción empresarial, de generación de empleo, de desarrollo industrial, innovación tecnológica, desarrollo rural y urbano, y desarrollo sustentable ambientalmente, alcanzan todas ellas resultados muy superiores cuando su definición incorpora un *diseño territorial*, abandonando la generalización excesiva de sus formulaciones centralistas precedentes. Naturalmente, este hecho ha acabado mostrando una evolución importante en los objetivos, instrumentos y agentes de la *Política Regional clásica*, que comenzaron a notarse al momento de la crisis estructural de mitad de los años setenta del siglo pasado, y vuelven a mostrar su relevancia en el momento actual, con motivo de las nuevas exigencias de cambio del modelo productivo y de consumo predominante.

5. Evolución de los objetivos e instrumentos de la Política Regional

El *Desarrollo Regional* no es solamente desarrollo *económico* regional. Una visión integrada del desarrollo ha ido incorporando la mejora de la calidad de vida y la calidad medioambiental como factores de atracción de capital, recursos humanos cualificados, y empresas de tecnología avanzada. La calidad de vida se ha visualizado tradicionalmente como resultado del proceso de desarrollo económico y social. No obstante, está pasando a ser considerada como una de las causas determinantes del mismo. Las inversiones en infraestructuras y equipamientos sociales, o la protección medioambiental, no sólo tienen como finalidad exclusiva la mejora de la calidad de vida de la población, sino también la de los *factores de desarrollo* del territorio.

El potencial de desarrollo regional depende, pues, de los *factores de desarrollo* de dicho territorio. Inicialmente, la reflexión se concentró en las *ventajas comparativas* territoriales, esto es, la dotación de factores existente (clima, situación geográfica, dotación de recursos, etc.). Sin embargo, progresivamente, fueron cobrando importancia las *ventajas competitivas dinámicas* construidas en cada territorio, esto es, las ventajas que están basadas en la incorporación de valor agregado de conocimiento y la construcción de estructuras socio-institucionales y territoriales orientadas a la mayor calificación de los recursos humanos para la introducción de innovaciones productivas, socio-institucionales, organizativas y de gestión basadas en la calidad, la diferenciación y la sustentabilidad medioambiental.

De este modo, las estrategias para la *construcción* de ventajas competitivas dinámicas tienen un claro carácter de proactividad, es decir, requiere la intervención de los diferentes actores para una agenda temática que incluye, entre otros, los siguientes aspectos relevantes:

- Deben estimular la acumulación y difusión de conocimientos apropiados al perfil productivo de cada ámbito territorial;

- Deben facilitar la vinculación entre el tejido local de empresas y la oferta territorial de conocimientos y asistencia técnica;
- Deben orientar el sistema educativo y de formación técnica y profesional según las necesidades locales y el perfil productivo territorial;
- Deben fomentar desde la escuela la capacidad creativa y emprendedora de la gente;
- Deben alentar la formación de redes y cooperación entre actores públicos y privados;
- Deben construir instituciones eficaces para la promoción del desarrollo productivo, la innovación y la creación de empleo de calidad.

La inversión pública en regiones atrasadas tiene, pues, como objetivo mejorar sus *factores de desarrollo*. Para ello puede procederse a: (i) la instalación de empresas públicas en dichas áreas retrasadas; (ii) la inversión en infraestructuras y equipamientos; y (iii) la formación de capacidades en los recursos humanos locales. El proceso puede avanzar hacia la generación de *economías de aglomeración*, entendidas como mecanismos diversos que permiten reducir costes o incrementar los ingresos, debido al aprovechamiento de las mejoras en el *entorno territorial* de las empresas.

La creación de *economías de aglomeración* refuerza la capacidad de atracción del territorio en cuestión, distinguiéndose dentro de las economías de aglomeración: (i) las *economías de localización* extensivas a uno o muy pocos sectores productivos, lo que conlleva cierto grado de especialización del territorio; y (ii) las *economías de urbanización*, generadas por la propia aglomeración urbana, las cuales conducen a una diversificación mayor de la base productiva.

La *Política Regional clásica* cambió, pues, de forma destacada sus planteamientos a partir de la crisis estructural y energética de la década de los setenta del siglo pasado. La reestructuración económica y la consiguiente crisis industrial y de desempleo, afectó a todas las regiones, y generalizó de forma creciente la competitividad interterritorial, al tiempo que se asistió a una frecuente deslocalización industrial por parte de las grandes empresas.

Cuadro 1 – Evolución de los objetivos y los instrumentos de la política regional

	Política Regional Clásica	Nueva Política Regional
Problemas	Disparidades Interterritoriales Regiones más atrasadas	Crisis regional Regiones con problemas
Criterios de actuación	Equidad territorial	Eficacia, Competitividad y Equidad
Objetivos	Industrialización	Reestructuración económica, modernización y crecimiento'
Instrumentos	-Importancia de los incentivos -Infraestructuras viarias -Empresas públicas -Desincentivos y controles en áreas congestionadas	-Selectividad en los incentivos -Infraestructuras de telecomunicaciones -Servicios a empresas
Agentes	Estado central	Estado central Administraciones territoriales Otras instituciones regionales

Fuente: C del Río y J.R Cuadrado (1994).

En el Cuadro 2 se exponen los cambios entre la *Política Regional clásica* y la *nueva Política Regional*, los cuales se aprecian en la envergadura de los problemas contemplados, los criterios de actuación utilizados, los objetivos, instrumentos y agentes de la política regional. El enfoque prioritario de corrección de desequilibrios regionales fue cediendo terreno al enfoque del desarrollo territorial. Asimismo, en el dilema clásico entre equidad y eficacia, la primera fue cediendo protagonismo a la segunda como consecuencia de la creciente competitividad entre territorios. Igualmente, la política regional clásica era competencia casi exclusiva de la Administración Central del Estado, mientras que en la *nueva Política Regional* se aprecia la necesidad de una mayor participación de las administraciones provinciales y locales.

En lo relativo a los instrumentos, tiene lugar también el abandono relativo de la empresa pública como motor del desarrollo de áreas atrasadas, aunque se mantiene un papel activo del sector público en la financiación de infraestructuras tecnológicas e innovadoras. Del mismo modo, se produce la eliminación paulatina de los desincentivos y controles en áreas altamente desarrolladas, como consecuencia de las exigencias de la reestructuración económica y del predominio de las ideas neoliberales, contrarias a los mismos; así como la reducción y mayor selectividad en la elección de incentivos regionales. Por otra parte, se potencia la mejora del entorno territorial de servicios avanzados a empresas, la dotación de infraestructuras y equipamientos, la formación de recursos humanos, la calidad de vida y la calidad ambiental (Figura 02).

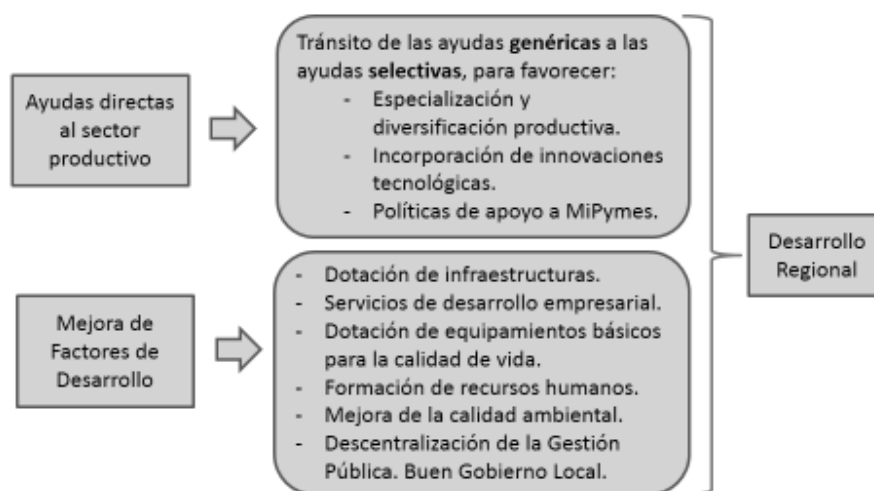


Figura 02 – Instrumentos de la nueva Política Regional
Fuente: R. Pujadas y J. Font: Ordenación y Planificación Territorial (1998).

De este modo, entre los grandes temas de la *nueva Política Regional* se encuentran:

- La elaboración de las estrategias territoriales de desarrollo.
- La localización de la actividad económica y la organización de la producción.
- El enfoque de cadenas productivas y clústeres y selección de sectores productivos a potenciar localmente.
- El fomento de sistemas territoriales de innovación.
- La relación entre la dotación de infraestructuras y el desarrollo territorial.

- Las condiciones para la atracción del territorio: calidad de vida y calidad medioambiental.
- El papel dinamizador de las Administraciones territoriales (provinciales y municipales) en coordinación con los agentes socioeconómicos locales.

Las estrategias territoriales de la *nueva Política Regional* se basan, por tanto, en una lectura en profundidad del territorio así como en un ejercicio *participativo* con los actores locales para realizar el diagnóstico de situación. Por eso es que la responsabilidad de la convocatoria de dichos actores y la apertura de espacios de reflexión y discusión para ello, está pasando a ser una competencia principal de las Administraciones territoriales, lo cual se puede llevar a cabo incluso aunque no exista una decisión del nivel central en tal sentido.

Los *Polos de Desarrollo* son, como se señaló, una estrategia territorial clásica y, aunque han perdido gran parte de su protagonismo, siguen conservando parte de su atractivo, siendo objeto de reformulaciones. En estrategias recientes de desarrollo polarizado, cabe citar los *Polos o Parques Tecnológicos*, los cuales constituyen complejos de innovación tecnológica en los que se trata de reunir al sector productivo y al sector de conocimiento (universidades, entidades de formación profesional y tecnológica, laboratorios de análisis y medición, programas de asesoramiento técnico, etc.) en un determinado ámbito territorial. Otra estrategia posible es la de los *Ejes de Desarrollo*, que constituyen la interrelación entre varios puntos de desarrollo, a fin de afianzar o proyectar su dinamismo económico. Se trata de corredores a lo largo de rutas de transporte importantes que unen varias zonas urbanas relevantes y sus áreas de influencia socioeconómica, las cuales son elementos estructuradores del territorio.

Naturalmente, la existencia de *Redes estructurantes* en un territorio es un elemento de primordial importancia, ya que los territorios con presencia de *redes* más o menos densas poseen ventajas sobre territorios sin estructura reticular. Una *red* constituye un sistema técnico que hace posible la canalización de flujos de información, energía, personas, capitales, mercancías, etc. Desde el punto de vista territorial cobran especial importancia las *redes de ciudades*, las cuales son sistemas de relaciones y flujos de carácter esencialmente horizontal y no jerarquizado, que se establecen entre centros complementarios o parecidos, buscando externalidades positivas o sinergias derivadas de la cooperación y la innovación, tanto en el ámbito urbano como en el medio rural, en el cual las ciudades de tamaño medio desempeñan un papel estratégico.

Las ciudades son *nodos* importantes de estas *redes de desarrollo territorial*, mientras que las relaciones entre ellas pueden ser de diferente naturaleza. En algunos casos, las redes son infraestructuras que requieren inversiones importantes, como las redes de autopistas o autovías, las redes de gasoductos y oleoductos, etc. En otros casos, las interconexiones pueden tener un carácter más virtual, como las redes de cooperación empresarial y tecnológica, las redes de comercialización, o las redes de formación de recursos humanos. De todas formas, la inclusión de las *redes* en las estrategias territoriales de la *nueva Política Regionales* un tema importante.

Del mismo modo, hay que resaltar la importancia de las innovaciones tecnológicas en los cambios de las pautas de localización empresarial. Como se señaló, los costes de transporte y de la mano de obra fueron factores destacados en las primeras interpretaciones de las teorías de la localización empresarial. Sin embargo, hoy día se destaca la importancia de las *innovaciones productivas* y las estrategias empresariales ante las mismas, entre los factores de localización. Se insiste en que entre las

innovaciones productivas hay que considerar no sólo las de carácter tecnológico, sino también las innovaciones socio-institucionales, medioambientales, laborales, organizativas y de gestión.

Entre los *Factores de localización* se citan, pues, el sistema tecnológico, la dotación de infraestructuras y equipamientos, el mercado de trabajo y las condiciones sociales, la cultura empresarial, la estructura del mercado, las formas de competencia, y la regulación económica a nivel sectorial, regional, nacional e internacional (Ver Cuadro 02).

Cuadro 02 – Factores que intervienen en la localización empresarial

<p style="text-align: center;">Factores de Negocio</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proximidad a los mercados; • Presencia de empresas similares o conexas; • Disponibilidad de suelo industrial; • Facilidades para la I+D. 	<p style="text-align: center;">Infraestructuras</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dotación y calidad de la red viaria y de ferricarriles; • Proximidad puerto y aeropuerto; • Calidad de las telecomunicaciones.
<p style="text-align: center;">Características Nacionales y Locais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema impositivo; • Incentivos financieros; • Promoción/actitud de las Administraciones Públicas; • Nivel de difusión de idiomas. 	<p style="text-align: center;">Factor Trabajo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad de mano de obra; • Calificación de la mano de obra; • Relaciones laborales y conflictividad social.
<p style="text-align: center;">Calidad de Vida y Medioambiente</p> <ul style="list-style-type: none"> • Factores culturales; • Atracción global del territorio; • Equipamientos docentes, deportivos y de ocio; • Equipamientos de salud y educación. 	<p style="text-align: center;">Coste de los Factores</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coste del suelo industrial; • Coste del factor trabajo.

En los últimos años el fomento de los *sistemas territoriales de innovación* se ha convertido en una de las estrategias más importantes de las políticas de desarrollo regional. El énfasis del desarrollo económico se ha ido desplazando de ese modo desde la acumulación de capital a la incorporación de innovaciones productivas en un sentido amplio, lo cual alude no sólo a las *innovaciones empresariales* sino a las *innovaciones sociales*.

Esto viene a reflejar la creciente convicción de que la incorporación de innovaciones requiere la vinculación “cara a cara” de los diferentes actores involucrados, de un lado el sector empresarial (o la Administración Pública y la sociedad civil si se trata de enfrentar problemas sociales) y, de otro, el sector de conocimiento. En otras palabras, se requiere un *enfoque interactivo de la innovación* para el desarrollo.

Finalmente, es necesario aludir a la importante relación entre la dotación de infraestructuras y el desarrollo territorial. La mejora de la dotación en *infraestructuras* ha sido siempre uno de los instrumentos tradicionales de la *Política Regional*. Desde los inicios existió una clara consciencia del importante papel de las infraestructuras productivas como factor básico de atracción empresarial. Se tardó bastante en descubrir que las infraestructuras requieren ser acompañadas de otros *factores de desarrollo* igualmente fundamentales. No obstante, la dotación de las *infraestructuras* sigue teniendo una importancia indiscutible, aunque hay que hacer la observación de que las

mismas deben tratar de articular el *mercado interno* y no sólo facilitar las rutas de extraversion de los productos que se exportan.

Otra observación importante es la de no limitar la visión de las *infraestructuras* únicamente a las de carácter *tangible*, sino incorporar igualmente las de carácter *intangibles*, como son las que aseguran los flujos de información estratégica territorial a través de los espacios de encuentro y aprendizaje territorial construidos entre los principales actores locales. Buena parte de los instrumentos de *intermediación territorial* para acercar a la base productiva local la oferta de conocimientos estratégicos (conocimiento de mercados, productos, tecnologías, competidores, diseño, etc.) son *servicios* que proporcionan entidades como las *Agencias de Desarrollo Territorial*, o los *Sistemas de Información Territorial*, instrumentos que son hoy parte de dichas “*infraestructuras intangibles*” fundamentales a las que me refiero.

Si todos estos son temas que fueron acumulando evidencias importantes para un mejor diseño de las políticas de desarrollo nacional a lo largo de estas últimas décadas, ¿Cuál es el balance que puede hacerse de todo ello para América Latina y el Caribe? Me dedico a este último punto en el apartado último de conclusiones, aunque antes me parece necesario añadir un apartado más sobre las relaciones y diferencias entre el enfoque del desarrollo territorial y el instrumento de la ordenación del territorio.

6. Desarrollo Territorial y Ordenación del Territorio⁵

No existe una definición comúnmente aceptada sobre *Ordenación del Territorio*, debido a la existencia de diferentes enfoques ya que la *Ordenación Territorial* afecta a la práctica totalidad de la acción pública, en la medida que las decisiones de los diferentes niveles administrativos poseen una clara incidencia en el territorio.

Según la Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983), dicha actividad es “*la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad, siendo a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio*”. Asimismo, dicho texto señala que la Ordenación del Territorio debe ser *democrática y participativa; global*, esto es, capaz de integrar las políticas sectoriales; *funcional*, en el sentido de adaptarse a las diferentes identidades territoriales; y de carácter *prospectivo*, es decir, debe incorporar las tendencias y evolución a largo plazo de las estructuras económicas, sociales, culturales y ambientales que inciden en el territorio.

La base natural o geográfica de un territorio es su *medio físico*, un elemento condicionante y a la vez influenciado por factores naturales, económicos, sociales e históricos. La *Ordenación Territorial* debe garantizar el abastecimiento de recursos naturales presentes en el *medio físico* y que son fundamentales para las actividades productivas y para la vida de la población. Entre dichos recursos se encuentran el agua potable, los minerales, la tierra, los áridos, y la calidad de la atmósfera.

Para evaluar las restricciones del uso del *medio físico* es necesario tener en cuenta la existencia de *riesgos naturales*, así como los *impactos* provocados por la acción del ser humano. El medio físico recibe *impactos* cuyo conocimiento, inventario y evaluación debe contemplarse en la *Ordenación Territorial*. Los impactos sobre el suelo, el agua, la

⁵Se sigue aquí fundamentalmente el trabajo de Gómez Orea (1994).

atmósfera o el paisaje, deben ser tenidos en cuenta de acuerdo a la *capacidad de acogida* de los mismos por parte del medio ambiente. Igualmente, la *Ordenación Territorial* debe incorporar las actividades de *restauración ambiental* para la recuperación de áreas degradadas.

La *Ordenación Territorial* desempeña, pues, una función fundamental en la sociedad como instrumento de protección ambiental y de asignación de usos adecuados a las características del *medio físico*, teniendo en cuenta sus aptitudes y restricciones. La *Ordenación Territorial* cuenta con una herramienta fundamental de la moderna ingeniería cartográfica, que son los Sistemas de Información Geográfica (SIG). Su utilización es fundamental para la mejora de la toma de decisiones.

El origen de la *Ordenación Territorial* responde al intento de integrar la planificación socioeconómica con la planificación física, tratando de superar la parcialidad del enfoque sectorial así como la reducida escala del planeamiento municipal. La *Ordenación Territorial* se refiere, por consiguiente, tanto a la expresión física resultante de la organización espacial, como al proceso a través del cual se alcanza dicho resultado. Se hace *Ordenación Territorial* cuando se vinculan al medio físico las actividades humanas contenidas en la *Estrategia de Desarrollo Territorial*. La aplicación de las políticas y programas de la estrategia de desarrollo territorial (en los ámbitos económico, social, cultural y ambiental) implica determinados usos y aprovechamientos del suelo, cuya expresión espacial muestra un *modelo de ordenación territorial*.

Ordenar el territorio es, por tanto, un esfuerzo por vincular las diferentes actividades humanas al espacio físico en el que tienen lugar. Supone, por tanto, decidir acerca de lo que comúnmente suele denominarse como *usos del suelo*. De este modo, la *Ordenación Territorial* utiliza el término *territorio* como el medio físico o geográfico en el que tienen lugar las actividades humanas, incluyendo los rasgos físicos y medioambientales, y el medio construido, esto es, las infraestructuras y equipamientos básicos. Por el contrario, el enfoque del *Desarrollo Territorial* contempla el *territorio* como un actor del desarrollo, es decir, incluyendo los sujetos protagonistas del mismo (actores locales), su organización social y política, así como su cultura y contexto institucional.

Objetivos básicos de la *Ordenación Territorial* son: (i) La organización coherente de las actividades en el espacio, de acuerdo a un criterio de eficiencia, es decir, utilización racional del territorio y gestión responsable de los recursos naturales; (ii) La implementación de actuaciones de la estrategia de desarrollo territorial; (iii) La calidad de vida de los diferentes ámbitos territoriales, según un principio de equidad, lo cual incluye la dotación de infraestructuras y equipamientos para mejora de las condiciones de vida y trabajo, y la calidad ambiental. Para ello, los planes de ordenamiento territorial deben coordinarse con los distintos niveles territoriales de acuerdo con un principio de complementariedad y alentar la concertación de los actores locales.

La *Ordenación Territorial* es, pues, una función pública que responde a la necesidad de controlar el crecimiento espontáneo de las actividades humanas, tratando de evitar los problemas y desequilibrios creados por el libre funcionamiento de los mercados. Esta función es de carácter horizontal, se ejerce por organismos públicos y condiciona la planificación sectorial así como otras dos funciones públicas también horizontales, una de carácter municipal, el *urbanismo*; y otra de carácter más general, la *planificación económica*.

La *Ordenación Territorial* se justifica por el hecho de que los mecanismos de mercado dejados a su libre funcionamiento generan una ocupación y uso desordenado del territorio, provocando importantes desequilibrios territoriales y externalidades negativas en el mismo. Para ello, los planes de ordenamiento territorial utilizan dos tipos de instrumentos: *normas* orientadas a prevenir problemas o disfunciones futuras; y *programas* destinados a corregir las disfunciones existentes.

En la práctica del ordenamiento territorial existen varios *conflictos* recurrentes: (i) los existentes entre el crecimiento económico y la conservación del medio natural; (ii) la pugna entre intereses públicos y privados; (iii) la diferencia entre la visión local y los intereses de ámbitos superiores; y (iv) la existencia de sectores económicos en conflicto entre sí. Estos conflictos se manifiestan en diferentes *problemas*:

- Desequilibrios territoriales. Áreas urbanas con fuerte concentración de población mientras otras áreas rurales están despobladas.
- Impactos ecológicos y paisajísticos debidos a una localización incompatible con el medio natural.
- Despilfarro de recursos naturales, por falta o por exceso de actividad.
- Ignorancia de los riesgos naturales en la localización de actividades (sismicidad, riesgo de inundaciones, etc.).
- Mezcla y superposición desordenada de usos.
- Incoherencia entre localización de residencia y empleo y déficit de infraestructuras y equipamientos colectivos.
- Conflictos entre actividades y sectores (turismo, actividades agropecuarias, industriales o de servicios).
- Descoordinación entre organismos públicos y entre distintos niveles administrativos.

Todos estos problemas se encuentran relacionados entre sí, existiendo causas compartidas por varios problemas, efectos superpuestos por distintos problemas, actores implicados en problemas diversos, y polivalencia de soluciones. Es importante resaltar el papel de la *planificación participativa* como generadora de una cultura que pone el énfasis en la racionalidad, la participación efectiva de la población y la necesaria coordinación institucional y con la iniciativa privada, con el fin de lograr objetivos de desarrollo territorial a largo plazo.

Ordenar el territorio implica siempre una elección entre *usos alternativos* del suelo, lo que obliga a dotarse de *criterios* sobre los usos más apropiados en términos del desarrollo económico, medioambiental y social. Esta elección de los criterios aceptados para jerarquizar las preferencias y elegir las alternativas más apropiadas equivale a definir un *modelo territorial* futuro al que se quiere llegar mediante el proceso de ordenamiento. Asimismo, es necesario contar con *poder político* suficiente para impulsar las alternativas elegidas.

El nivel regional es el más adecuado para la puesta en práctica de la política de *Ordenación Territorial*, siendo la planificación el mecanismo técnico para su implementación. De este modo, el proceso de ordenación territorial regula la distribución de actividades en el espacio de acuerdo con un conjunto de planes (los cuales pueden formar o no un sistema de planificación territorial), pero también es el resultado de otras actuaciones sectoriales con incidencia en el territorio

(infraestructuras, conservación de espacios naturales protegidos, gestión de residuos, desarrollo rural, turismo, protección de costas, etc.).

La *Ordenación Territorial* implica, por tanto, tres instancias de intervención: (i) capacidad de *legislar* para definir los objetivos y los principales instrumentos; (ii) *planificación territorial* con objeto de elaborar de forma participativa los planes que definan el modelo territorial de futuro; (iii) capacidad de *implementación* o puesta en práctica, a fin de transformar la realidad de acuerdo a lo señalado en los planes. La *legislación* debe concretar las diferentes *políticas* a desarrollar, las cuales pueden ser: (i) *políticas sectoriales* (infraestructuras, desarrollo rural, turismo local, etc.); *políticas territoriales y medioambientales*, como las disposiciones sobre Ordenación Territorial y Medioambiental de las Administraciones Regionales o Provinciales; y (iii) *políticas urbanísticas*, como las emanadas de las Administraciones Municipales.

De este modo, el *modelo territorial* o conjunto de planes y directrices que definen la ordenación del territorio, incluye: (i) Una *estrategia de desarrollo territorial* con el detalle de actividades a localizar; y (ii) La distribución ordenada de dichas actividades en el territorio según un triple principio:

- Adaptación a la *capacidad de acogida* del medio físico (ecosistemas y recursos naturales).
- Optimización de las relaciones entre actividades, de modo que se asegure la accesibilidad a los recursos naturales, a las áreas de producción y a los equipamientos públicos, así como la dotación suficiente de dichos equipamientos.
- Uso múltiple del territorio, superponiendo las actividades compatibles, aproximando las complementarias y separando las incompatibles.

La *Estrategia de Desarrollo Territorial* se centra principalmente en la capacidad endógena de desarrollo en términos de población, recursos naturales y factores productivos en dicho territorio, y contempla igualmente las oportunidades de dinamismo externo existentes. Para ello deben tenerse en cuenta:

- Las acciones previstas en niveles de decisión inferiores, esto es, las iniciativas de desarrollo local existentes en dicha región;
- Las directrices emanadas de niveles de decisión superiores, correspondientes a ámbitos administrativos y geográficos más amplios; y
- La relación con otras regiones del mismo rango, de acuerdo con criterios de funcionalidad y complementariedad.

Los *planes de ordenación territorial* deben ser abiertos y flexibles, aunque sin dar opción a la arbitrariedad en su gestión. Su eficacia no depende estrictamente del fiel cumplimiento de su normativa y programa de actuaciones, sino de la evidencia que proporcionan sobre la racionalidad y prioridad de los objetivos a conseguir y sobre la exigencia de coordinación entre sectores y agentes sociales e institucionales, muy particularmente los del conjunto de las administraciones públicas. El gran reto de estas intervenciones es garantizar la *participación* efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones, combinando de forma adecuada el trabajo técnico con la toma de decisiones según las demandas reales de la gente en sus territorios. Otro aspecto fundamental es la incorporación del criterio de la *sostenibilidad medioambiental* como un requisito al que se debe supeditar el conjunto de los planes.

Hay cuatro grandes ámbitos de atención a los cuales la ordenación territorial debe prestar especial atención:

- Las actividades productivas en el *medio rural*.
- El *espacio urbano*, propio de los asentamientos humanos con usos y actividades de los sectores secundario y terciario (sistemas urbanos, industriales y de servicios).
- Los *espacios naturales protegidos* y ecosistemas diversos que aseguran la producción de servicios medioambientales, regulan el ciclo del agua, protegen la biodiversidad, ofrecen paisaje y espacios de ocio y descanso para la población, etc.
- *Espacios difusos*, con usos indiferenciados, mezclados y superpuestos, que reflejan una carencia de planificación y de gestión territorial.

En la Ordenación Territorial confluyen, pues, diferentes lógicas derivadas de las distintas disciplinas o profesiones que concurren en el mismo: (i) la lógica económica, en la que predomina la localización de inversiones y la corrección de desequilibrios territoriales; (ii) la lógica urbanística de la ordenación y expansión de las ciudades o núcleos urbanos; (iii) la lógica del desarrollo rural; y (iv) la lógica conservacionista de la gestión racional de los recursos naturales.

7. Algunas conclusiones sobre la Política Regional y el Desarrollo Territorial en América Latina

Las políticas de desarrollo territorial no están únicamente orientadas por consideraciones de igualdad. Su finalidad principal no es la de actuar en la esfera de la redistribución de lo producido. No es la de buscar una imposible igualación de situaciones en todos los territorios sino la de mejorar la organización productiva de las diferentes economías locales, tratando de asegurar en ellas la introducción de innovaciones productivas (tecnológicas, organizativas, de gestión, socio-institucionales, y ambientales) que permitan la mejora de la calidad de vida a la población que vive en los diferentes ámbitos territoriales.

Se parte, pues, del convencimiento de que cualquier economía nacional está compuesta por un conjunto complejo de situaciones territoriales siendo las aproximaciones centralista y sectorial muy insuficientes como políticas de desarrollo. Se trata, por tanto, de un enfoque que incorpora a los agentes locales en sus territorios como sujeto principal del desarrollo y no los sustituye por la abstracción que suponen los indicadores de crecimiento económico cuantitativo. En su lugar, se trata de abrir el espacio para que las aspiraciones de regulación social y política del funcionamiento de las economías sustituya la lógica derivada del funcionamiento libre de los mercados, esto es, la lógica de los grupos de poder establecido.

El enfoque del desarrollo territorial es así, en mi opinión, una propuesta política de democracia participativa (no sólo representativa) y, como tal, una aspiración ciudadana hacia un futuro más igualitario. Pero no es una política movida únicamente por los postulados y prácticas de las políticas de igualdad ejercidas desde la administración central de los países. Requieren, además, una construcción “desde abajo” y, como tal, no puede ser confundida con las “agendas de política regional” diseñadas “desde arriba”.

Por supuesto, las actuaciones del nivel central de los respectivos gobiernos centrales tienen una función importante que llevar a cabo, que no es otra que la de alentar el traspaso de competencias, recursos y capacidades que faciliten la apertura de encuentros entre los diferentes actores – públicos, privados y comunitarios- en los

respectivos ámbitos territoriales, a fin de que de esa forma puedan discutirse y consensuarse las iniciativas de desarrollo territorial. La presencia activa de los actores territoriales no puede ser, pues, sustituida por la retórica administrativa o la simple declaración de deseos desde el nivel central de la administración del Estado.

Mientras tanto, hay actuaciones que pueden ayudar a un encuentro paulatino de las políticas regionales y las iniciativas de desarrollo territorial. Me he referido a ellas a lo largo de este artículo y es momento de resumirlas.

a) Un panorama del desarrollo territorial no puede detenerse exclusivamente en el primer nivel subnacional de la división político-administrativa de los diferentes países. Hay que tratar de incorporar también las políticas e instituciones promovidas desde los restantes niveles territoriales, facilitando para ello la elaboración de los necesarios *sistemas territoriales de información*, así como las estadísticas municipales. No es posible seguir en plena era del conocimiento con tanta fragilidad informativa en temas sustantivos.

b) Los análisis de convergencia (o divergencia) de los indicadores del producto interno bruto regionales son claramente insuficientes, ya que un panorama del desarrollo territorial debe centrarse básicamente en las *diferencias estructurales* (históricas, económicas, sociales, culturales e institucionales) de los distintos ámbitos territoriales y no sólo en indicadores *ex-post* del crecimiento económico en los mismos.

c) La inversión en infraestructuras y equipamiento, el acceso a los servicios básicos, las políticas sociales, el ordenamiento territorial, el desarrollo sustentable, el avance de la descentralización, y el fortalecimiento de los gobiernos locales, son políticas muy importantes que pueden ayudar a crear *entornos favorables* al despliegue de *políticas de desarrollo territorial*, pero no pueden ser confundidas con éstas.

d) La promoción de la *competitividad territorial* no se puede limitar únicamente a la mejora de las formas de inserción externa de los *sistemas productivos locales*. La mayoría de éstos son protagonizados por empresas de pequeña dimensión cuyos mercados son esencialmente locales o regionales. Como he insistido desde hace años, una política *territorial* de fomento de la competitividad de las microempresas, pequeñas y medianas empresas y cooperativas de producción campesina tendría grandes ventajas al incidir en la mayoría del tejido productivo territorial y el empleo en los diferentes países de América Latina y el Caribe. Igualmente, ello fortalecería el mercado interior en los diferentes países, haciendo posible un mayor efecto multiplicador a las iniciativas de desarrollo local desplegadas. Esto no disminuye la importancia de impulsar igualmente las exportaciones en los casos que ello resulta factible, pero conviene no olvidar que la base de sustentación interna de cualquier economía local se encuentra en el fortalecimiento de su propia capacidad endógena de innovación y desarrollo, lo cual es un objetivo estratégico principal de las estrategias de desarrollo territorial.

e) Como sabemos, la importancia de la aportación de Marshall sobre los *distritos industriales*, rescatada por Giacomo Becattini y sus colegas italianos de la Universidad de Florencia a fines de la década de los setenta del siglo pasado, es la de lograr una integración de los aspectos económicos, sociales y territoriales en los que se desempeñan las empresas, tomando como unidad de análisis el *territorio*, de lo que se derivan indicaciones de política de desarrollo productivo y empresarial que no se limitan únicamente a variables macroeconómicas y sectoriales, ya que involucran un *enfoque integral de desarrollo territorial*.

f) Pese a no ocupar un lugar principal en el diseño de las políticas nacionales de desarrollo en los diferentes países, este *nuevo enfoque del desarrollo territorial* ha ido impregnando poco a poco, a lo largo de las últimas décadas, el diseño de políticas públicas relevantes, las cuales han incrementado su eficacia al ser resultado de actuaciones territoriales de carácter sub-nacional, a veces sin esperar a un traspaso de competencias derivado de procesos de descentralización política. Igualmente, el origen de las *políticas de desarrollo territorial* no corresponde únicamente a la práctica de la Administración Central del Estado, sino que desde diferentes ámbitos territoriales iniciativas públicas y privadas han ido construyendo instituciones y adoptando políticas de fomento de iniciativas de desarrollo territorial mostrando que, en ocasiones, la práctica del desarrollo suele ir bastante por delante de la teoría.

g) En cualquier caso, las políticas de promoción empresarial, generación de empleo, desarrollo industrial y urbano, desarrollo rural, innovación tecnológica, y desarrollo sustentable ambientalmente, alcanzan todas ellas resultados muy superiores cuando su definición incorpora un *diseño territorial*, abandonando la generalización excesiva de sus formulaciones centralistas o sectoriales precedentes. Naturalmente, este hecho ha acabado mostrando una evolución importante en los objetivos, instrumentos y agentes de la *Política Regional clásica*, que comenzaron a notarse al momento de la crisis estructural de mitad de los años setenta del siglo pasado, y vuelven a mostrar su relevancia en el momento actual, con motivo de las nuevas exigencias de cambio del modelo energético-productivo y de consumo predominantes.

h) Las estrategias territoriales de la *nueva Política Regional* se basan, por tanto, en una lectura en profundidad del territorio así como en un ejercicio *participativo* con los actores locales para realizar el diagnóstico de situación. Por eso es que la responsabilidad de la convocatoria de dichos actores y la apertura de espacios de reflexión y discusión para ello, está pasando a ser una competencia principal de las Administraciones territoriales, lo cual se puede llevar a cabo incluso aunque no exista una decisión del nivel central del Estado en tal sentido.

i) En los últimos años el fomento de los *sistemas territoriales de innovación* se ha convertido en una de las estrategias más importantes de las políticas de desarrollo regional. El énfasis del desarrollo económico se ha ido desplazando de ese modo desde la acumulación de capital a la incorporación de innovaciones productivas en un sentido amplio, lo cual alude no sólo a las *innovaciones empresariales* sino a las *innovaciones sociales*. Esto viene a reflejar la creciente convicción de que la incorporación de innovaciones requiere la vinculación “cara a cara” de los diferentes actores involucrados. En otras palabras, se requiere un *enfoque interactivo de la innovación* para el desarrollo.

j) La dotación de las *infraestructuras* sigue teniendo una importancia indiscutible para el desarrollo, aunque hay que hacer la observación de que las mismas deben tratar de articular el *mercado interno* y no sólo facilitar las exportaciones de las grandes empresas. Asimismo, es importante no limitar la visión de las *infraestructuras* únicamente a las de carácter *tangible*, sino incorporar igualmente las de carácter *intangibles*, como son las que aseguran los flujos de información estratégica territorial a través de los espacios de encuentro y aprendizaje territorial construidos entre los principales actores locales.

k) Finalmente, el nivel regional es el más adecuado para la puesta en práctica de las políticas de *Ordenación Territorial*, siendo la planificación el mecanismo técnico

para su implementación, ya que la *Ordenación del Territorio* implica siempre una elección entre *usos alternativos* del suelo, lo que obliga a dotarse de *criterios* sobre la utilización más apropiada en términos del desarrollo económico, medioambiental y social. Esta elección de los criterios aceptados para jerarquizar las preferencias y elegir las alternativas más apropiadas equivale a definir de forma participativa un *modelo territorial* futuro al que se quiere llegar mediante el proceso de ordenamiento, y contar asimismo, con *poder político* suficiente para impulsar las alternativas elegidas.

Referencias

Albuquerque, F. **Apuntes sobre Economía del Desarrollo y Desarrollo Territorial**. Versión 3.0, www.conectadel.org, 2013.

Albuquerque, F y M. Dini. **Guía de Aprendizaje sobre Integración Productiva y Desarrollo Económico Territorial**. FOMIN/BID, Washington DC, 2008.

Albuquerque, F. “Innovación, transferencia de conocimientos y desarrollo económico territorial: una política pendiente”. **Revista ARBOR**, Ciencia, Pensamiento y Cultura, número 732, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 2008.

Becattini, Giacomo. **La oruga y la mariposa. Un caso ejemplar de desarrollo en la Italia de los distritos industriales: Prato (1954-1993)**, 2005.

_____. **Los distritos industriales y el reciente desarrollo italiano**, 1990.

Del Río, C y J. R. Cuadrado. “La importancia de los servicios a la producción en la nueva política regional”, en Curbelo, J.L y F. Albuquerque (ed.): **Territorios en transformación. Análisis y propuestas**. Madrid, 1994.

Friedmann, J y C. Weaver. **Territorio y función. La evolución de la planificación regional**, 1979.

Gómez Orea, D. **Ordenación del Territorio**. Una aproximación desde el medio físico. Madrid, 1994.

Guillén Romo, Héctor. “François Perroux: pionero olvidado de la economía del desarrollo”. **Mundo Siglo XXI**, 11, México, 2008.

Marshall, Alfred (1890): **Principios de Economía**. Madrid, 1963.

Méndez, Ricardo. **Geografía Económica. La lógica espacial del capitalismo global**. Barcelona, 1997.

Myrdal, Gunnar. **Teoría económica y regiones subdesarrolladas**, 1957.

Perroux, François. **El desarrollo y la nueva concepción de la dinámica económica**. Serbal/Unesco, Barcelona, 1984.

_____. **La Economía del siglo XX**. Ariel, Barcelona, 1972.

Piore, Michael y Charles Sabel. **La segunda ruptura industrial**, 1984.

Porter, Michael. **La ventaja competitiva de las naciones**, 1991.

Pujadas, R y Font, J. **Ordenación y Planificación Territorial**, 1998.

Rifkin, Jeremy. **La Tercera Revolución Industrial**, 2011.

Schejtman, A y Berdegú, J. **Desarrollo territorial rural**. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), Santiago de Chile. (www.rimisp.org), 2004.

Trullén, J. “Caracterización de los distritos industriales. El distrito industrial marshalliano en el debate actual sobre desarrollo regional y localización industrial”, **Revista Economía Industrial**, Madrid, mayo-junio, 1990.

Vázquez Barquero, A. **Desarrollo, redes e innovación**, Madrid, 1999.

Submetido em 05/08/2014.

Aprovado em 17/10/2014.

Sobre o autor

Francisco Albuquerque

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid; investigador del Consejo Superior de Investigaciones Científicas de España, y desarrolla también su labor profesional para Naciones Unidas. Entre otras actividades, ha sido director de Desarrollo y Gestión Local del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), del sistema CEPAL de Naciones Unidas (Santiago de Chile); consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en programas de Desarrollo Empresarial y Desarrollo Local en América Latina; Asesor técnico regional del programa Conecta DEL, FOMIN/BID.; consultor de la Sociedad de Cooperación Técnica Internacional de Alemania (GTZ) en el proyecto “Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina”, realizado en colaboración con la CEPAL, Naciones Unidas (Santiago de Chile).

Email: pacoalbuquerque@gmail.com