

EJES DE DESARROLLO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LATINOAMÉRICA

83

*Carlos Martner Peyrelongue**

En este artículo se analiza la modificación de las grandes tendencias en la ordenación territorial de Latinoamérica, así como el cambio del modelo de sustitución de importaciones que ubicó el eje del desarrollo en la industrialización por el nuevo modelo de corte neoliberal, el cual colocó el eje del crecimiento económico en el equilibrio de las variables macroeconómicas. En este sentido, aquí se consideran una serie de observables, no sólo de tipo geográfico o económico, sino que influyen en la configuración territorial y que marcarán en el futuro próximo la estructura espacial de países periféricos, principalmente en Latinoamérica.

Development axis and land planning in Latinamerica

This article analyzes the modification of the main tendencies in land planning in Latinamerica, as well as the importation's substitution's model, which placed the axis of development in industrialization, due to the new neoliberal model that places the axis of economical growth in the balance of macroeconomic variables. In this sense, the variables considered go beyond the geographical and economical ones that influence the spatial structure and conformation that will mark the future of periphery countries, specially Latinamerica.

Axes de développement et aménagement du territoire en Amérique Latine

Dans cet article est analysée l'évolution des grandes tendances dans l'aménagement du territoire en Amérique Latine. Est aussi analysé le passage d'un modèle de substitution aux importations avec l'industrialisation comme axe du développement à un nouveau modèle de type néolibéral par lequel l'axe de croissance économique réside dans l'équilibre des variables macroéconomiques. Dans ce sens, ce travail prend en considération une série d'observables, non seulement de type géographique ou économique, mais aussi ayant une influence dans la configuration territoriale et qui marqueront, dans un futur proche, la structure spatiale des pays périphériques, principalement en Amérique Latine.

* Investigador del Instituto Mexicano del Transporte y profesor de la Universidad Autónoma de Querétaro. E-mail: Carlos.Martner@imt.mx.

A partir de la revisión de las principales repercusiones territoriales generadas por el modelo de sustitución de importaciones y, posteriormente, por la fase de apertura comercial, liberalización y globalización de la economía en los países latinoamericanos, es posible observar cómo algunos de los conceptos y elementos explicativos principales para estudiar el funcionamiento y la organización del territorio se encuentran precisamente en ámbitos de análisis distintos al de la dimensión espacial o geográfica.

En esta tónica, cabe señalar que el cambio en el paradigma de desarrollo propio de cada fase de la economía-mundo capitalista (Wallerstein, 1996) tiende a desestructurar completa o parcialmente las formas de ordenación territorial previa, y produce alteraciones en ocasiones inesperadas. Precisamente, en este trabajo se analiza el impacto territorial debido al cambio de un modelo que ubicó el eje del desarrollo en la industrialización interna, por otro que ubica el eje, ya no del desarrollo, sino del crecimiento económico, en el equilibrio de las variables macroeconómicas, como es el caso del llamado modelo neoliberal. En el ámbito de las regiones se ha transitado desde una férrea centralización político-administrativa, social y cultural, que dio cohesión a los estados-nacionales, pero supuso efectos territoriales perversos, hacia una desconcentración relativa y la emergencia del espacio local como ámbito de identidad, diferenciación y reivindicación frente a tendencias homogeneizantes cada vez más poderosas y extraterritoriales, organizadas ahora desde el ámbito global. En este sentido, aquí se plantea considerar una serie de observables, no sólo de tipo geográfico o económico, que influyen actualmente en la configuración territorial y que marcarán en el futuro próximo la estructura espacial de países periféricos, principalmente en Latinoamérica.

Los territorios de la industrialización vía sustitución de importaciones

Desde mediados de la década de los cuarenta hasta los setenta, la industrialización fue convertida en el paradigma del desarrollo nacional en los países periféricos. Ahora bien, la peculiar forma que adquirió este proceso produjo efectos territoriales específicos en los países de América Latina.

Existen muchos análisis y revisiones críticas sobre el proceso de sustitución de importaciones y la industrialización en países de América Latina.¹ En este capítulo, más que reproducir ese tipo de estudio, se

¹ Destacan las revisiones críticas sobre el tema elaboradas por autores como Fajnzylber (1983) con su texto sobre «La industrialización trunca de América Latina»; Fernando Cardoso (1989) con «La originalidad de la copia: La Cepal y la idea de desarrollo»; Theotonio Dos Santos (1989) con «La estructura de la dependencia»; Octavio Rodríguez (1980) con «La teoría del subdesarrollo de la Cepal»; Gabriel Palma (1987) con «Dependencia y desarrollo: una visión crítica»; Osvaldo Sunkel (1991) con «El desarrollo desde dentro» y la propia Cepal (1990 y 1992) con los trabajos intitulados «Transformación productiva con equidad» y «Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado»; cuyos conceptos y características principales se retoman en este trabajo.

pretende rescatar aquellas características principales que han tenido un fuerte impacto sobre la organización y funcionamiento del territorio.

Tal como señalaba Fajnzylber (1983), la industrialización es un proceso muy amplio y poco claro si no se analizan las características y el contexto en que se desarrolla. Una de las características notables del modelo industrializador en Latinoamérica es que éste se realizó a expensas del sector agrícola. La escasa protección para los productos del campo, en comparación con los productos de consumo duradero producidos crecientemente por la industria nacional y transnacional; la política de «abaratamiento de los alimentos localmente producidos, vía precios relativos» (Fajnzylber, 1983: 186), para conservar bajos salarios en el incipiente desarrollo industrial-urbano, fueron elementos que impusieron un alto costo al desarrollo de las actividades económicas en el campo y condenaron al estancamiento a amplias regiones.

85

En poco tiempo, esta evidente deformación del modelo de industrialización adoptado en América Latina empezó a mostrar fuertes contradicciones. Mientras que el sector primario, ubicado en el ámbito rural, subsidiaba a la industria, ubicada en la ciudad, el modelo era, a la vez, menos eficaz para obtener superávit en el comercio exterior con el cual financiar una industrialización caracterizada por la producción de bienes de consumo duradero.

Así, la segunda característica del proceso fue el carácter estructural que adquirió el déficit de la balanza comercial. En efecto, con una industrialización en la que los bienes intermedios y los bienes de capital no se desarrollaron internamente y, por lo tanto, tuvieron que ser importados, se generaron fuertes desequilibrios que no alcanzaban a ser cubiertos por las exportaciones de un sector primario cada vez menos dinámico, debido a las políticas internas que dificultaban la acumulación en el sector y al deterioro de los términos de intercambio en el comercio internacional para este tipo de productos, el déficit comercial terminó por convertirse en una característica propia de ese modelo de desarrollo.

De acuerdo con Fajnzylber (1983), una peculiaridad de la industrialización en América Latina, es que el déficit externo se produce, sobre todo, en las nuevas ramas que son las que liderean el modelo industrial, en cambio, en los países desarrollados y en los países asiáticos de reciente desarrollo industrial, los grandes superávit del comercio exterior se producen básicamente en las nuevas ramas industriales y los déficit se presentan, crecientemente, en las ramas tradicionales. Por lo tanto, el carácter estructural del déficit externo está asociado en Latinoamérica a esta particular modalidad de industrialización que se apoyó en fuertes transferencias del sector agropecuario, vía precios bajos a los productos del campo, controlados por los gobiernos nacionales.

De esta forma, en el largo plazo el déficit en la balanza comercial se convirtió en un freno para el crecimiento del sector industrial, en tanto que la subordinación del sector agrícola a la industria también se constituyó en un freno para el desarrollo de las actividades primarias. Así, no sólo la industria vio truncado su desarrollo sino que lo propio sucedió en la agricultura. Un hecho que resulta sintomático en todo este proceso es la escasa vinculación del sector primario con el secundario.

*el patrón urbano-
industrial
no fue capaz
de absorber
a buena parte
de los emigrantes*

En otros términos, «el insuficiente dinamismo agrícola frente a un sector industrial en rápida expansión y a las intensas migraciones rural-urbanas que acompañan este proceso, se constituyó en un verdadero freno al desarrollo industrial cuando los déficit de abastecimiento debieron ser sustituidos con mayores importaciones o con bienes exportables» (Muñoz, 1991:341).

Estos desequilibrios económicos, producto de las deformaciones del modelo de desarrollo basado en esta peculiar forma de industrialización, se expresaron en un desequilibrio territorial al propiciar, por una parte, unas cuantas excesivas concentraciones urbanas donde se asentaba la incipiente industria que, por cierto, se dirigía al mercado interno, mientras que por otra, grandes regiones internas permanecieron con escasa actividad productiva y generaron flujos migratorios negativos.

El efecto espacial más impactante del modelo industrializador no era, simplemente, el crecimiento de la población urbana sino el inmenso reacomodo interno de habitantes en pocos años y la concentración demográfica-espacial en pocos puntos del territorio. Así, por un lado, unas cuantas ciudades, en especial las capitales de los países latinoamericanos, vivieron un gigantismo sin precedente, en tanto que en el medio rural privó una dispersión creciente de localidades con un escaso número de habitantes y una actividad económica insignificante.

Pero esta polarización en la organización territorial de los países no expresa mecánicamente una situación de pobreza y subdesarrollo en el campo, y de acumulación y desarrollo en las ciudades dinámicas. Si bien es cierto que el desarrollo trunco del sector primario llevó estancamiento al ámbito rural y propició una fuerte expulsión de población hacia las ciudades, también lo es el hecho de que el desarrollo trunco del sector secundario condujo a una notoria polarización en las propias áreas urbanas dinámicas.

Es conocido que el ritmo acelerado de concentración espacial de la población y la actividad económica produjo efectos negativos en las propias ciudades. Estos eventos se expresaron en la segregación y/o marginación urbana de enormes contingentes de expulsados del campo que no pudieron ser absorbidos por las economías urbano industriales. Efectivamente, el patrón urbano-industrial no fue capaz de absorber a buena parte de los emigrantes, pues su dinamismo se vio alterado por factores estructurales como el déficit del sector externo de la economía.

Otro efecto de la modalidad específica de industrialización latinoamericana y su precaria articulación con el sector agrícola, es la polarización de los ingresos. Al respecto, cabe mencionar que sectores urbanos pudieron acceder a ingresos relativamente elevados, en cambio en las zonas rurales y en las marginadas de las ciudades se mantenía un reducido nivel salarial (Muñoz, 1991).

En todo caso, durante al menos un par de décadas (durante los años 50 y 60), el modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones generó, en la mayoría de los países del subcontinente, una tendencia creciente en los salarios urbanos.

Así pues, éste fue otro factor que agudizó la concentración territorial. El modelo industrial estuvo dirigido a la satisfacción del mercado interno, no a los mercados internacionales y, precisamente, lo esencial del mercado interno se localizó en las grandes ciudades, sobre todo en las capitales de los países, con lo cual se retroalimentaban las tendencias concentradoras.

Pero no sólo los factores económicos influyeron en las características territoriales del modelo de desarrollo industrializador. Otros elementos ubicados en el plano político, social y cultural también marcaron la conformación espacial.

*el modelo industrial
estuvo dirigido
a la satisfacción del
mercado interno,
no a los mercados
internacionales*

Centralización y homogeneización regional

La fuerte tendencia centralista de los estados nacionales sin duda marcó el desarrollo de regiones enteras. La necesidad de unificar y uniformizar los estados nacionales en torno a un proyecto de país y a una identidad nacional (Martín-Barbero, 1987) apareció como una condición necesaria para el desarrollo del modelo industrializador-modernizador que los grupos políticos dominantes buscaron introducir en los países de América Latina. Estos propósitos pasaron por un necesario reforzamiento del centralismo incluso en aquellos países con estructuras aparentemente federalistas.

Desde luego, el auge del centralismo y el papel protagónico del Estado, frente a grupos y clases sociales poco desarrollados o débiles para establecer un proyecto hegemónico (Zermeno, 1981), obró en desmedro de las entidades locales y de la diversidad regional.

Aunque el patrón centralista no es producto ni aparece con el proyecto industrializador capitalista en los países latinoamericanos, es un elemento que fue retomado y cobró su mayor expresión en la difusión de esa vía de desarrollo.

Esa necesidad de uniformizar los países bajo un único proyecto nacional, de difundir los valores de la modernización capitalista, de atenuar la diversidad cultural de las regiones contó con el apoyo del avance tecnológico que permitió al Estado tener un control más efectivo sobre el territorio. En este sentido, la difusión de los medios de comunicación y transporte jugaron un papel importante en el logro de esa cohesión nacional y en la refuncionalización de la diversidad.

Al respecto, Rama (1982) señala que la construcción y expansión de la red carretera no sólo permitió establecer vínculos económicos con zonas antes aisladas, sino que también hizo posible el flujo de personas, instituciones e ideas en lugares remotos. En este sentido, el desarrollo de la infraestructura de enlace funcionó como disolvente de culturas locales.

Pero, aunque la vía centralista por medio de la cual pretendió difundirse el proyecto modernizador capitalista a las diversas regiones generó tendencias hacia la homogeneización en lo político, cultural, valores y la identidad de sus habitantes, la gran heterogeneidad de las

*el municipio
o los gobiernos
provinciales tenían
limitadas funciones,
escasas atribuciones y
una notoria debilidad
económica*

sociedades latinoamericanas y las fuertes limitaciones del modelo de desarrollo planteadas en el inciso anterior estuvieron lejos de lograr la homogeneización en las formas productivas y en la estructura económica de las diversas regiones.²

Contradictoriamente, el funcionamiento del modelo de desarrollo industrializador con sus peculiaridades antes señaladas, inhibió o truncó la posibilidad de expansión de vastas regiones al interior de los países. Sin

embargo, de esta situación no puede inferirse una tendencia contrapuesta entre, por un lado, el fortalecimiento del centralismo, con su expansión y uniformación de patrones en todo el territorio nacional y, por el otro, el modelo de desarrollo, con su carácter excluyente hacia vastas regiones. En definitiva, la expresión territorial del centralismo actuó en la misma dirección que la de la industrialización. Ambas contribuyeron a la concentración de población y actividades productivas, a la vez que restaron fuerza a las entidades locales, tanto en lo económico como en lo político y cultural.

En efecto, la vía centralista sustrajo al ámbito local y regional autonomía, poder y capacidad para decidir sobre sus proyectos de desarrollo. En los años de promoción de la industrialización, como forma para alcanzar el desarrollo económico y la modernidad (desde la década de los 40 hasta los 70), las políticas de desarrollo regional de los estados nacionales llevaron un fuerte contenido uniformador, en torno a un proyecto de país, en el cual los ámbitos locales mantuvieron una posición marginal, tanto de la concepción como en la realización de los proyectos que afectaron sus regiones. De hecho, el municipio o los gobiernos provinciales tenían limitadas funciones, escasas atribuciones y una notoria debilidad económica, aun cuando en su área de influencia se extrajesen importantes excedentes. Así la expresión territorial de los Estados, efectivamente centralistas, reprodujo o reforzó las situaciones de polarización espacial que generó el modelo de desarrollo industrializador.

Los territorios de la apertura económica

A fines de la década de los setenta, para la gran mayoría de los países de Latinoamérica resultaba evidente el agotamiento del modelo industrializador, tanto por las contradicciones internas que generó esta vía de desarrollo como por la crisis global del modelo de acumulación y la economía-mundo capitalista que anunciaba, desde 1973, un ciclo recesivo de larga duración (Wallerstein, 1992).

² Gabriel Palma, en «Dependencia y desarrollo: una visión crítica» plantea el problema de la diversidad de las distintas economías de América Latina en cuanto a recursos naturales, ubicación geográfica y otros tópicos que llevan a tomar en cuenta no sólo las grandes procesos homogeneizadores que plantea la expansión capitalista sino que también los elementos heterogéneos. El texto de Palma aparece en el libro compilado por Dudley Seers, *La teoría de la dependencia. Una revaluación crítica*, México, FCE, 1987.

La profunda crisis económica y social ha tratado de ser solucionada con la aplicación de las llamadas políticas neoliberales que, en realidad, se ubican en el campo teórico de la economía neoclásica (Sunkel, 1991).

Con la liberalización económica,³ la globalización de los procesos productivos y la apertura comercial el eje del desarrollo se desplazó, de acuerdo con el proyecto neoliberal, de la industrialización a los equilibrios macroeconómicos. De hecho, ya no se vuelve hablar de desarrollo sino más bien de crecimiento económico. Así es como ahora, para lograr el crecimiento económico basta con tener controlados los indicadores macroeconómicos principales como la inflación, tasa de cambio, tasa de interés y política arancelaria, para dinamizar la economía y atraer capitales.

Tal como señaló la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), en documentos de principios de la década de los noventa, «en los años ochenta se privilegió el ámbito de las políticas macroeconómicas y se realizó un cuestionamiento generalizado de los programas sectoriales» (Cepal, 1990: 16). Por lo tanto, fue evidente que la industria dejó de ser el eje de las políticas económicas.

Ahora bien, esta modificación en los patrones de acumulación y el cambio de eje sobre el que se funda el modelo económico-social está produciendo modificaciones relevantes en la organización del territorio de los países periféricos. En los incisos siguientes se analizarán, a grandes rasgos, algunas interconexiones claves entre los indicadores macroeconómicos (concebidos como eje de las políticas de crecimiento) y los cambios en la ordenación territorial.

El predominio de los equilibrios macroeconómicos y su impacto territorial

Como se enunció previamente, la neoliberalización de la economía y la apertura comercial, apremiadas por el proceso de reestructuración del sistema-mundo capitalista, otorgó a indicadores como «las tasas de interés y las tasas de cambio un papel cada vez mayor como variables de ajuste de las relaciones comerciales entre países». Al respecto, se ha sostenido que «un requisito esencial para que la apertura contribuya al crecimiento y la transformación productiva es el mantenimiento de un tipo de cambio real alto y estable» (Cepal, 1990: 24).

No obstante, para investigadores que han trabajado sobre este tema, como Antonio Daher (1992), los indicadores macroeconómicos que muestran mayor vinculación con la dinámica territorial han sido, a partir de la década de los ochenta, por un lado, la desgravación arancelaria y, por otro, el tipo de cambio. En este sentido, señala que en una primera etapa «de rápida desgravación arancelaria se producen efectos económicos que repercuten diferencialmente en el territorio de los países periféricos. Un efecto inmediato de tal desgravación

³ Los países latinoamericanos, impulsados por organismos financieros internacionales, han aplicado fuertes políticas de ajuste que, a grandes rasgos se expresaron en una rápida apertura económica al flujo de capitales y mercancías del exterior, en una reducción considerable de la participación del Estado en la economía, en la desregulación del mercado nacional y en la flexibilización de la legislación laborales, entre otras cosas.

intensificó un proceso de desindustrialización que en términos territoriales se registró «principalmente en las áreas metropolitanas, concentradoras de un altísimo porcentaje de empresas y producción del sector. Aunque también el impacto de la “desindustrialización” alcanza a algunos “polos industriales” regionales, productos de políticas de fomento de áreas externas o de descentralización» (Daher, 1992:8).

Las tendencias migratorias hacia las grandes urbes tienden a disminuir, al menos momentáneamente. Más tarde, con las políticas de impulso a las exportaciones y el establecimiento del tipo de cambio favorable a esta actividad, en algunos países del subcontinente se propició una cierta desconcentración y deslocalización de las actividades productivas. Se revitalizaron zonas con recursos naturales abundantes, con potencial agrícola importante, pero también se dinamizaron algunas ciudades medias que, por contar con cierto nivel de infraestructura, resultaron más atractivas para la localización de industrias con vocación exportadora.

Desconcentración relativa y emergencia del espacio local

Para Daher, definitivamente el manejo del tipo de cambio ha sido el indicador macroeconómico que más repercusiones territoriales ha tenido en los últimos años. Así, plantea que un tipo de cambio real alto tiende a dinamizar sectores económicos con ventajas comparativas en los mercados internacionales e incide en la creación de nuevas plantas industriales vinculadas a mercados foráneos.

Aunque el autor establece que la relación entre esa variable macroeconómica y el territorio «no es directa ni sincrónica» y que existe mediaciones y «distintas inercias hacen compleja esta interacción», se puede constatar que «territorial y demográficamente, la paridad cambiaría alta frena e incluso llega a revertir las migraciones rural-urbanas, acelera más el crecimiento de centros urbanos secundarios de orden local y regional y, en general, es desconcentradora en términos geográficos» (Daher, 1992:10). Incluso se apoya en la verificación de casos concretos para señalar que algunos «centros urbanos menores e intermedios impactados por el “boom” exportador presentan ya una verdadera crisis de crecimiento: gran expansión del área urbana; escasez y encarecimiento de viviendas; poblaciones marginales antes inexistentes y segregación social urbana como en las grandes ciudades» (Daher, 1992:12).

Sin embargo, no existe evidencia suficiente para afirmar que el «boom exportador» (sobre todo, el basado en recursos naturales y productos primarios), pueda mantenerse por largo tiempo y, en esa medida, consolidar una tendencia desconcentradora a nivel espacial, ya que, como lo señala la Cepal, «los países de América Latina y el Caribe se han especializado en la exportación precisamente de aquellos bienes menos dinámicos en el comercio internacional» (Cepal, 1990:43). Por lo tanto, para alcanzar tal propósito habría que desarrollar en el continente la producción y exportación de bienes manufacturados con mayor valor agregado.

En todo caso, la apertura económica y, con ello, el papel central que adquieren los equilibrios macroeconómicos, ha generado cambios

no sólo en la estructura económica, sino también las geografías nacionales y en las sociedades mismas. Tan es así, que se observa una mayor urbanización, tanto a nivel de infraestructura como a nivel cultural, de ciertos ámbitos regionales que hasta hace poco eran eminentemente rurales, hay también una creciente informalización del trabajo en las ciudades y en algunas zonas rurales. Asimismo, se observa una fuerte incorporación de mujeres y jóvenes en industrias ensambladoras de exportación, entre otras cosas. Análogamente, en el nivel empresarial se aprecian cambios y rearticulaciones de grupos económicos locales asociados muchas veces al capital externo. Con esto, se da lugar al surgimiento de un sector empresarial de nuevo tipo, cuya acción se vuelve multisectorial y transregional (Daher, 1992).

La desconcentración relativa, propiciada por las políticas de ajuste macroeconómico está relacionada, en buena medida, con las posibilidades que el cambio tecnológico reciente ha otorgado a empresas y agentes sociales específicos. En efecto, los avances en la informatización de la producción, en los medios de comunicación y en el transporte, han otorgado mayor flexibilidad a la localización de actividades productivas y, por lo tanto, éstas no requieren ubicarse necesariamente dentro o cerca de los principales mercados nacionales.

Si bien es cierto que el criterio de cercanía al mercado no es tan importante, dada la innovación tecnológica reciente en los sistemas de comunicación y transporte que permite «acercar» territorios distantes (Martner, 1995), la desconcentración relativa está asociada también con la fuerte contracción del mercado interno sufrido por los países periféricos en las dos últimas décadas y con el viraje de la producción hacia las exportaciones. En efecto, el mercado interno de estos países se polarizó, desde el desarrollo industrializador, en torno a pocas ciudades que concentraron la mayoría del ingreso nacional. Así, al perder dinamismo este factor de concentración de la actividad productiva, la localización de empresas se hizo más flexible.

Sin embargo, a medida que algunos países del continente han evidenciado signos de recuperación económica y el mercado interno se ha empezado a dinamizar, las grandes metrópolis de Latinoamérica comienzan a reactivarse y el proceso desconcentrador tiende a complejizarse. Parece evidente que aunque muchas plantas se hubiesen desconcentrado, vía los efectos de la política macroeconómica, los centros de decisiones, las oficinas centrales de las empresas, así como diversos tipos de servicios especializados, incluidos los de tipo financieros, tienden a centralizarse en las principales metrópolis o ciudades capitales de los países latinoamericanos.

De hecho, una característica principal de la liberalización y globalización es que el proceso de dispersión de los procesos productivos viene acompañado de un fuerte control centralizado necesario para dirigir, cohesionar e integrar la fragmentación funcional y espacial de las actividades económicas. En este sentido, la tendencia hacia la dispersión propia de esta fase de mundialización de la economía-mundo viene acompañada por

se observa una fuerte incorporación de mujeres y jóvenes en industrias ensambladoras de exportación

una nueva centralidad, con lugares de control y gestión de los procesos principales de la globalización que se localizan precisamente en las llamadas ciudades globales (Sassen, 1999), que estructuran relaciones cada vez más fuertes con otros nodos del sistema mundial, a la vez que pierden relevancia los vínculos con el entorno regional y nacional de pertenencia.

La cuestión es que «la dispersión espacial de las actividades económicas y la reorganización de la actividad financiera son dos procesos que han contribuido a nuevas formas de centralización, en la medida en que han ocurrido en condiciones de una continua concentración de la propiedad y del control. La dispersión espacial de la actividad económica, una expansión de las funciones centrales y del estrato de firmas especializadas en prestar servicios para tales funciones» (Sassen, 1999: 45).

Por lo tanto, se está frente a una desconcentración restringida en la que fragmentos del territorio de una nación se vinculan principalmente con el exterior, y grandes regiones quedan excluidas de tales procesos y sumidas en una anomía mayor que en décadas pasadas. De igual manera, con la incorporación del cambio tecnológico en el proceso de apertura comercial, aquellas regiones o fragmentos del territorio que logren adaptaciones y vinculaciones a los circuitos de acumulación de capital establecerán paulatinamente una distancia mayor con aquellas regiones que, dentro del mismo país, no logran conectarse a tales dinámicas.

Estos procesos han sido comprobados por la propia Cepal. Al respecto, tal organismo señala que «en la vasta mayoría de los países surgieron islotes de modernidad productiva, generalmente asociados a la exportación de bienes no tradicionales, que contrastan con el panorama de atraso» (Cepal, 1990: 36). En términos del análisis territorial, los enfoques de corte estructural-sistémico de investigadores como Castells (1996) y Veltz (1994) conciben este proceso como la emergencia de una organización territorial fragmentada, discontinua y desigual, constituida por lugares o sitios selectos (nodos y «hubs» de dirección y control), articulados a larga distancia por un espacio de flujos y redes que es expresión de la dispersión y fragmentación actual, así como de las nuevas dinámicas de centralización y control global.

De acuerdo con Castells (1996) las características y necesidades de las redes, junto con los agentes sociales que las construyen y representan, son los elementos que definen en gran medida la posición de las ciudades y las regiones actuales (las cuales, más que lugares son conceptualizadas como nodos o hubs). Así, «la función que debe ser cumplida por cada red define las características de los lugares que llegan a ser sus nodos privilegiados» (Castells, 1996: 414). En efecto, el planteamiento de la emergencia del «espacio de flujos» que realiza este autor «comienza con el reconocimiento implícito de que las sociedades están organizadas asimétricamente en torno a los intereses dominantes específicos de cada estructura social [...] Pero tal dominación no es puramente estructural. Es propiciada, sin duda concebida, decidida e implementada por actores sociales» (Castells, 1996: 415).

En definitiva, la expresión espacial del manejo de los indicadores macroeconómicos y las determinaciones globales a las que se ven

más expuestos los estados nacionales no reducen la polarización ni los desbalances territoriales, más bien crean nuevas polarizaciones y nuevos contrastes al interior de los países. La dinámica espacial se configura entonces por múltiples fragmentos discontinuos de territorio vinculados mediante elementos infraestructurales y tecnológicos (las redes). A diferencia del

carácter prácticamente unipolar de la organización territorial de la etapa industrializadora, actualmente la configuración espacial manifiesta un carácter multipolar con marcados signos de exclusión para aquellos lugares y regiones que no logran articularse al espacio de flujos y redes.

Por lo tanto, cabe señalar que el control sobre los equilibrios macroeconómicos básicos no puede ser concebido, entonces, como condición suficiente para el crecimiento económico, ni para lograr un desarrollo regional balanceado o con menores desigualdades.

*la ineficiencia
de las estructuras
centralizadas, llevó
a los gobiernos nacionales
a descentralizar
funciones*

¿Hacia el retorno del ámbito local?

Con el agotamiento del modelo de desarrollo industrializador no sólo la estructura económica de los países periféricos sufre trastornos, sino también los ámbitos políticos, culturales y sociales se ven impactados y tienen repercusiones en la ordenación del territorio.

La crítica al centralismo, por su evidente ineficacia en la administración del desarrollo regional, y las demandas por una autonomía relativa de los ámbitos provinciales o estatales, ha generado una tendencia en lo político, cultural y social hacia el «rescate» del poder local o regional.

Por una parte las exigencias regionalistas encarnadas, en ocasiones, en movimientos sociales⁴ orientados hacia ese tipo de reivindicación y, por otra, la ineficiencia de las estructuras centralizadas, llevaron a los gobiernos nacionales a descentralizar funciones y recaudaciones hacia los municipios. Se traspasaron atribuciones del gobierno central a los gobiernos regionales o locales, pero también se descentralizaron organismos culturales y educativos, entre otros.

Efectivamente, a partir de la década de los ochenta, las tendencias homogeneizadoras del capitalismo parecieron perder fuerza ante la consistente y robusta reivindicación de la diferenciación regional. Se buscó rescatar al ámbito local como lugar para resolver los conflictos del entorno inmediato y para decidir sobre su desarrollo. La región regresaba de su aparente dilución.

En la actualidad, en América Latina, pero también en otros continentes, no es exagerado hablar del retorno a lo local, pero lo local no aparece como un espacio aislado, sino como un ámbito relacionado crecientemente con lugares ubicados más allá de las fronteras nacionales. En efecto, así como lo local busca cobrar fuerza y autode-

⁴ La proliferación de movimientos sociales, que incluyen los de tipo autonómico-regionalistas y étnico-nacionalistas son planteados en los trabajos de Calderón y Jelín (1987) y en los de Gunter Frank y Fuentes (1990).

*sólo algunas
regiones prósperas
dentro de los países
tienden cada vez más
a interrelacionarse
directamente
con el exterior*

terminación en tanto ámbito económico, cultural y de identidad, también la creciente internacionalización de la producción, comunicación y cultura muestran tendencias globalizadoras en las que las intermeditaciones de los gobiernos nacionales y locales se debilitan. Sólo algunas regiones prósperas dentro de los países tienden cada vez más a interrelacionarse directamente con el exterior e incluso establecen convenios de diferente índole con regiones,

provincias o estados ubicados en otros países, sin la mediación previa del Estado nacional.

94

Si bien es cierto que aquellas regiones con dinamismo económico y con posibilidades de desarrollar fuertes vínculos con mercados externos e internos son las que demandan mayores reivindicaciones y autonomía en sus gobiernos, y mayor control sobre los beneficios de la producción y los servicios allí generados, no puede ignorarse la tendencia al fortalecimiento de lo local en ámbitos muy heterogéneos del territorio latinoamericano. De hecho, las reivindicaciones de lo regional se asocia, en muchos lugares, con elementos que van más allá de la lógica económica como, por ejemplo, a las etnias o a la posibilidad de reconocimiento de culturas y lenguas originales del lugar en cuestión.

En este nuevo contexto, donde la búsqueda de los equilibrios interregionales por parte de los estados-nacionales ha perdido preponderancia, frente al fomento de la competitividad de las regiones y zonas del país, es evidente que el ámbito local, cualquiera que sea su dimensión, tendrá que asumir una responsabilidad mayor y un papel protagónico tanto en el desarrollo interno como en su integración con el ámbito global. En este sentido, la relativa desconcentración de roles y actividades ha redimensionado y proyectado nuevos retos a los entornos locales. El problema es que, si bien es cierto que muchas instancias de decisión, administración y gestión se han acercado a los ciudadanos, en general estas parecen tener menor capacidad de negociación y control frente a las grandes redes y actores globales.

En otras palabras, si se acepta el postulado de Castells (1996), en el sentido de que las redes tienen un papel fundamental en la configuración espacial emergente, entonces también habrá que conceder que el funcionamiento y el rol de tales redes muchas veces va en detrimento de la importancia de los lugares o los ámbitos locales específicos. «Los lugares no desaparecen pero sus lógicas y sus significados llegan a ser absorbidos en la red» (Castells, 1996: 412). Así, «los procesos dominantes de nuestras sociedades son articulados en redes que conectan diferentes lugares y asignan a cada uno de ellos un rol y un peso en la jerarquía de la generación de riqueza, del procesamiento de información y del manejo del poder, lo cual, en última instancia, condiciona el destino de cada lugar» (Castells, 1996: 415).

En definitiva, pareciera que este tipo de tendencias se dirige a una mayor desconcentración o dispersión en los patrones de organización territorial, sin embargo, no hay que dejar de mencionar que enfrentan la fuerte tendencia centralizadora del capital y, en tal sentido, sólo

podría esperarse desconcentraciones relativas, acompañadas de nuevas formas de centralización, en los territorios de países periféricos.



**A modo de conclusión:
algunas consideraciones sobre los estudios territoriales**

En términos conceptuales y metodológicos parece importante incorporar el funcionamiento de las variables macroeconómicas al estudio de las dinámicas territoriales recientes, pues «las políticas macroeconómicas formuladas a-espacialmente, y sus precios macro (tipo de cambio, tasa de interés, salario) inciden territorial, demográfica

y socialmente incluso de manera más determinante que las propias inversiones directas del sector público en esos ámbitos» (Daher, 1992: 6). En este sentido, podría decirse que «los ministerios de hacienda y los bancos centrales tienen y usan instrumentos más eficaces que las autoridades territoriales. Estas poseen la jurisdicción específica, aquellos los medios reales» (Daher, 1992: 7).

Sin embargo, estos elementos económicos, por sí solos, son insuficientes para comprender las dinámicas territoriales ya que en el ámbito espacial también se expresan y reflejan las intermediaciones políticas y culturales propias y, aunque éstas no necesariamente actúan en dirección opuesta a las determinaciones de tipo económico, no son obligadamente coincidentes, ni en el tiempo ni en el espacio. Adicionalmente, en la actual fase de apertura comercial, liberalización económica y globalización se ponen de relieve, con más intensidad que nunca, las determinaciones exógenas, provenientes del funcionamiento del sistema-mundo capitalista, a las que, ineludiblemente, se ven expuestos y cada vez más desprotegidos los espacios nacionales y locales de los países periféricos.⁵

En última instancia, el fenómeno territorial aparece como un complejo articulado en el que inciden múltiples mediaciones, aunque ello no evita, como se ha mostrado en el transcurso de este trabajo, que existan tendencias dominantes en la organización espacial en periodos históricos específicos. Para muchos investigadores el signo distintivo está representado por la desconcentración e integración cuasi horizontal de las actividades productivas y sociales. Los trabajos sobre la emergencia de la especialización flexible, con base en empresas de tamaño pequeño y mediano en localizaciones exógenas, de Piore y Sabel (1984), así como el establecimiento de distritos industriales al estilo marshaliano, en donde las potencialidades endógenas son fundamentales en la potenciación de sólidos ámbitos locales (Benko y Lipietz, 1994), son algunos ejemplos representativos de las tendencias funcionalistas y regulacionistas en el análisis territorial. No obstante, desde la postura estructural-sistémica asumida en este trabajo es evidente que la relativa desconcentración y dispersión de las actividades económicas en el territorio forma parte de la fragmentación de los procesos a escala global en la actual fase de desarrollo de la economía-mundo, pero de ninguna manera expresa tendencias de mayor autonomía y horizontalidad en las relaciones sociales y espaciales. Por el contrario, tales tendencias vienen atadas a procesos con un fuerte contenido centralizador que, territorialmente, se manifiesta en la concentración de las actividades de dirección, gestión y control en lugares selectos o ciudades globales enlazadas por complejas redes, cuyas decisiones afectan el devenir de vastas zonas y regiones del planeta.

⁵ De hecho, los propios organismos supranacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, han incidido en forma determinante para que los estados nacionales ubicaran como eje de la política de crecimiento económico el control sobre los indicadores macroeconómicos nacionales, pero simultáneamente, abrieron la puerta a la ineficiencia de largo plazo de los mismos, dado el menor control de los estados nacionales sobre los procesos que se verifican en su territorio.

Bibliografía

- Benko, G. y A. Lipietz, «El nuevo debate regional», en René Villarreal (comp.), *Economía Internacional*, Lecturas del Fondo, t. II, México, FCE, 1989.
- Calderón, F y E. Jelín, «Clases sociales y movimientos sociales en América Latina», en *Revista Proposiciones*, núm. 14, Santiago, Chile, Sur Ediciones, 1987.
- Cardoso, Fernando H., «La originalidad de la copia: La Cepal y la idea del desarrollo», en René Villarreal (comp.), *Economía Internacional*, ...op. cit.
- Castells, Manuel, «The rise of the network society», en *The Information Age: Economy, Society and Culture*, vol. 1, Gran Bretaña, Blackwell Publishers, Oxford, 1996.
- Cepal, *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1990.
- Daher, Antonio, «Ajuste económico y ajuste territorial», en *Revista de Estudios Urbanos y Regionales de América Latina*, EURE, núm. 54, abril de 1992, Santiago de Chile, 1992.
- Dos Santos, Theotonio, «La estructura de la dependencia», en *Economía Internacional*, ...op. cit.
- Frank, G. y M. Fuentes, «Diez tesis acerca de los movimientos sociales», en I. Wallerstein (comp.), *El juicio del sujeto*, México, Porrúa/Flacso, 1990.
- Fajnzylber, F., *La industrialización trunca de América Latina*, México, Nueva Imagen, 1983.
- Martín-Barbero, Jesús, «Los procesos: de los nacionalismos a las transnacionales», en *De los medios a las mediaciones. Comunicación, cultura y hegemonía*, México, Mass Media/Gustavo Gili, 1987.
- Martner, Carlos, «Innovación tecnológica y fragmentación territorial», en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, EURE, vol. XXI, núm. 63, junio de 1995, Santiago de Chile, IEU-PUC, pp. 69-76.
- Muñoz, Óscar, «El proceso de industrialización: teorías, experiencias y políticas», en Osvaldo Sunkel (comp.), *El desarrollo desde dentro*, Lecturas, núm. 71, México, FCE, 1991.
- Piore, M. y C. E. Sabel, *The second industrial divide*, Nueva York, Basic Book, 1984.
- Rodríguez, Octavio, *La teoría del subdesarrollo de la Cepal*, México, siglo veintiuno editores, 1980.
- Palma, Gabriel, «Dependencia y desarrollo: Una visión crítica», en Dudley Seers (comp.), *La teoría de la dependencia. Una revaluación crítica*, México, FCE, 1987.
- Rama, Ángel. «Regiones, culturas y literaturas», en *Trasculturación narrativa en América Latina*, México, siglo veintiuno editores, 1982.
- Sassen, Saskia, *La ciudad global*. Nueva York, Londres, Tokio, Argentina, EUDEBA/Universidad de Buenos Aires, 1999.
- Sunkel, Osvaldo, «Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro», en *id.*, *El desarrollo desde dentro*, ...op. cit.

- Veltz, Pierre, «Jerarquía y redes en la organización de la producción y el territorio», en Benko y Lipietz (comp.) *Las regiones que ganan. Distritos y redes: los nuevos paradigmas de la geografía económica*, Valencia, Edicions Alfons El Magnànim, Generalitat Valenciana, Diputació Provincial de València, 1994.
- Wallerstein, Immanuel, «Las lecciones de los ochenta», en *Argumentos*, núm. 15, abril de 1992, México, UAM-X, 1992.
- , *Después del liberalismo*, México, siglo veintiuno editores, 1996.
- Zermeño, Sergio, «Las fracturas de Estado en América Latina», en N. Lechner (comp.), *Estado y política en América Latina*, México, siglo veintiuno editores, 1981.