

UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA  
FACULTAD DE EDUCACIÓN, CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL  
MAGISTER EN GERENCIA SOCIAL



DESARROLLO TERRITORIAL:  
ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO

---

Tesis para optar al Grado de Magister en Gerencia  
Social

**Autora:**

Scarlet Hauri Opazo

TEMUCO, Julio de 2015

UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA  
FACULTAD DE EDUCACIÓN, CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL  
MAGISTER EN GERENCIA SOCIAL



DESARROLLO TERRITORIAL:  
ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO

---

Tesis para optar al Grado de Magister en Gerencia  
Social

**Autores:**

Scarlet Hauri Opazo

**Profesor Guía:**

Ismael Toloza Bravo

Doctor en Economía

Universidad de La Frontera

TEMUCO, Julio de 2015

## **DESARROLLO TERRITORIAL: ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO**

Scarlet Hauri Opazo<sup>1</sup> - Dr. Ismael Toloza Bravo.<sup>2</sup>

### **Resumen**

La conceptualización y comprensión del desarrollo más allá de los aspectos económicos supone un desafío teórico pero además práctico. Este artículo propone incorporar una mirada multidimensional que permita afrontar el desafío de ampliar el horizonte conceptual del desarrollo, para ello se realiza un análisis bibliográfico que incluye aportes de la academia y de los organismos oficiales. Se concluye que el concepto de desarrollo territorial es el que reúne esa mirada multidimensional ya que su principal argumento es la capacidad de incluir a todos los actores participantes del territorio, reconociendo las capacidades, intereses y conocimiento, es decir, capitales que posee cada territorio. Con ello se establecen los procesos que fortalecen el desarrollo desde lo territorial.

### **Abstract**

Conceptualization and understanding of development beyond economics is a theoretical but also practical challenge. This article proposes to incorporate a multidimensional look that will address the challenge of broadening the conceptual horizon of development, for it a literature review that includes contributions from academia and government agencies is

---

<sup>1</sup>Trabajadora Social, Magíster (c) en Gerencia Social. Departamento de Trabajo Social. Universidad de La Frontera. Dirección: Obispo San Miguel 01311, Temuco, Chile. Teléfono +56978603727. E-mail: scarlet.hauri@ufrontera.cl

<sup>2</sup>Doctor en economía. Instituto de Desarrollo Local y Regional IDER. Universidad de La Frontera, Universidad de La Frontera. Dirección: Av. Francisco Salazar 01145, Teléfono +56981379415. E-mail: ismael.toloza@ufrontera.cl.

performed. It is concluded that the concept of territorial development which meets the multidimensional look as its main argument is the ability to include all participating actors of the territory, recognizing the skills, interests and knowledge, ie capital held by each territory. Also it mentions the processes that strengthen the territorial development.

### **Palabras clave**

Teorías de Desarrollo –Desarrollo Territorial – Gobernanza

Development theories – Territorial Development - Governance

### **Introducción**

Desde mediados del siglo XX ha sido de interés académico y de políticas públicas el establecer, aquellos factores que influyen en el mejoramiento del bienestar de la población, y la elaboración de formas de medir estos factores y establecer parámetros bajo los cuales analizar el bienestar. Desde allí, y consecuentemente con los cambios económicos y políticos de los países, aquejados por procesos de debilitamiento económico, disminución de la fuerza productiva, aumento de la pobreza, y por ende, reducción del bienestar general de la población, han existido diversas estrategias de pensar y medir el desarrollo, y que explican las perspectivas y paradigmas actuales preponderantes.

Los procesos históricos han llevado que la medición de las condiciones de vida de las personas se centre, casi exclusivamente, en aspectos económicos, dejando de lado los fundamentos de heterogeneidad y complejidad que rigen las relaciones de las personas. Es por ello que se presenta el desafío de entender el desarrollo más allá de lo económico, incluyendo, por ejemplo, las perspectivas de medición multidimensional de la pobreza, la

complejidad de los procesos del estado, la medición de calidad de vida, entre otras perspectivas que permiten comprender el mundo social de manera holística, humana y participativa. Es por ello que surge la necesidad de comprender el desarrollo desde aspectos conceptuales y teóricos, de manera de establecer las bases para estrategias que permitan pensar y hacer el desarrollo con una visión holística e inclusiva del mundo.

## **PERSPECTIVAS DE DESARROLLO**

### **Crecimiento económico: camino al Desarrollo Humano**

Desde 1940 aproximadamente, junto con la Segunda Guerra Mundial, la medición del desarrollo ha estado orientada a la teoría económica del desarrollo. Por medio de este paradigma se intentó dar sentido al desarrollo comprendiéndolo desde una visión economicista y de producción, afirmando que existiendo mayor volumen de producción de bienes y servicios, es decir, aumento en el producto interno bruto per cápita, mayor sería la capacidad de reducción de la pobreza y por ende, incrementaría el bienestar general de la población. Los economistas de la época estaban convencidos que bastaba con centrarse exclusivamente en el crecimiento económico para alcanzar estos objetivos de desarrollo relacionados a la reducción de pobreza y al bienestar de las personas. Tal como afirma Rostow (1970, en Cuéllar, Moreno, 2009, p. 89), al hablar de crecimiento económico se hacía referencia a la necesidad de transformar a las economías nacionales, de suerte que en éstas pudiesen aumentar de manera sostenida, o más precisamente, autosostenida la actividad económica, la productividad y la riqueza. Si bien existieron algunos detractores a este enfoque, sus críticas apuntaban sólo a la necesidad de que además de ocuparse del crecimiento económico, se hacía indispensable poner atención en la distribución de aquellas

ganancias, y de la forma en la que se podría acelerar el incremento de producción de bienes y servicios. (Griffin, 2001, p. 13).

Esta prioridad de promover el crecimiento económico nace específicamente desde las naciones afectadas por la Segunda Guerra Mundial, comenzando por los países Europeos, pero también con los países del “Tercer Mundo”, los que se vieron perjudicados con el cierre de los mercados europeos. En este contexto la ONU crea la Comisión Económica Para América Latina, CEPAL (1948), para conocer acerca de las características de las economías regionales y proponer a los estados estrategias que permitan el cambio y mejoramiento de los sistemas económicos. (Cuéllar, Moreno, 2009, p.88)

A finales de los cincuenta, la visión de seguir viendo el crecimiento desde el ámbito económico, se hacía insostenible. Comenzaron a surgir críticas al modelo, lo que llevó a poner énfasis en los “aspectos sociales del crecimiento”, por lo que se comenzó a hablar de “Desarrollo” o “Crecimiento Económico Social”. (Cuéllar & Moreno, 2009, p.92). De esta manera, desde Latinoamérica surgieron las primeras críticas al modelo que sostenía el supuesto de que los desafíos que enfrentaban las sociedades latinoamericanas podían concebirse a partir de la aplicación de modelos universales, basados en Europa y Estados Unidos, y que entendían que el problema se centraba en cómo llevar el tránsito de una sociedad tradicional a una sociedad moderna. A pesar de ello, investigadores como Cardoso y Faletto (1968) y Gunder (1970) sostuvieron que esos modelos eran inaplicables para Latinoamérica, por dos razones principales: la primera de ellas dice relación con que al ser un continente formado por colonos, elimina que se le pueda caracterizar como una sociedad tradicional; y segundo porque las relaciones entre naciones colonas y colonizadas se basaban en relaciones de dependencia entre centro y periferia, siendo determinantes en el

campo de posibilidades y maniobras de las sociedades nacionales de la región. Esta crítica desembocó en la radicalización de planteamientos teóricos respecto de las relaciones de dependencia que se vieron vinculados estrechamente a las luchas por la autonomía nacional, dando énfasis a los aspectos sociales y políticos del desarrollo y privilegiando las visiones colectivas, nacionales y de la contraposición entre países o naciones dependientes y centrales. (Cuéllar & Moreno, 2009, p.95)

Durante finales de la década de los ochenta e inicios de los noventa, la coyuntura internacional volvió a modificar las orientaciones políticas de los países. En particular fue la crisis económica mundial la que afectó duramente las posibilidades de crecimiento, llevando a los países a generar estrategias que les permitiesen sobre llevar esta crisis. De esta manera, volvía a adquirir independencia y primacía la tesis del crecimiento económico, diferenciándose de su primera expresión en años anteriores, casi exclusivamente en el que se privilegió la apertura de mercado externo, por medio de inversión extranjera y el aprovechamiento de ventajas corporativas. De acuerdo a Cornia (2004) y De Soto (1987) citados por Cuéllar y Moreno (2009), estos ajustes tuvieron efectos negativos casi inmediatos sobre el nivel y la calidad de vida de las poblaciones, aumentando el desempleo, el subempleo y el sector informal. A pesar de que se trató de combatir estos efectos adversos por medio de programas sociales, se generalizó el lema que aconsejaba a los desocupados a emplearse a sí mismos. De esta manera los estados se centraron en impedir el desmoronamiento de las economías nacionales, dejando de lado todo intento por promover el desarrollo. Es por ello que para CEPAL y Naciones Unidas la década de los ochenta correspondía a la “década perdida” para el desarrollo. La caída de la economía mundial, junto con la crisis del petróleo de principios de los setenta, produjeron que las

naciones se replantearan las estrategias de crecimiento y desarrollo, no solo por la inminente pobreza y disminución de los capitales financieros, sino que visualizaron que los recursos naturales, como el petróleo, podían agotarse, y por consiguiente, debían asumir una mirada a largo plazo que les permitiese asegurar el suministro de recursos naturales. De esta manera, los recursos y la pobreza adquieren un nuevo matiz, desde donde nacen las expresiones de “desarrollo sustentable” y consiguientemente, de “desarrollo humano”, expresiones opuestas a las tesis neoliberales preponderantes de la época. Debido a la necesidad de hacerse cargo de esta nueva problemática, las Naciones Unidas encabezaron un estudio dirigido por Gro Harlem Brundtland, “El Informe Brundtland”, publicado en 1987 con el título “Nuestro Futuro Común”, en el que se hace hincapié en la relación existente entre la conservación de los bienes naturales y el combate contra la pobreza. (Cuéllar & Moreno, 2009, p. 100-101) El desarrollo sustentable busca satisfacer las necesidades y aspiraciones del presente sin comprometer la capacidad de satisfacer las del futuro. Lejos de requerir el cese del crecimiento económico reconoce que los problemas de la pobreza y el subdesarrollo no pueden resolverse a menos que tengamos una nueva era de crecimiento en la cual los países en desarrollo jueguen un gran rol y obtengan grandes beneficios. (WCED, 1987; en Cuellar y Moreno, 2009, p.102)

La idea inicial del desarrollo sustentable considera dos aspectos primordiales aún centrados en el crecimiento económico, que son la producción económica y el consumo, aspectos estrechamente relacionados, y respecto de los que interesa el tratamiento de los recursos naturales. Actualmente esta idea del desarrollo sustentable se ocupa además de temas como el calentamiento global y sus consecuencias para el futuro. Esta perspectiva genera una contradicción entre la necesidad de desarrollarse y la de preservar el medio ambiente, la



que ha llevado a enfrentamientos entre el sector industrial productivo y las agrupaciones ambientalistas. (Cuellar y Moreno, 2009, p. 103)

A finales de los ochenta, los organismos internacionales ya poseen mayor conciencia respecto de las implicancias del desarrollo y la importancia de incluir a las personas, y sus necesidades en este concepto. De esta manera es que Mahbub ul Haq, en ese entonces Asesor Especial del Administrador General del PNUD, convenció a este organismo de respaldar el concepto de Desarrollo Humano, que ya se encontraba ampliamente aceptado en el mundo académico, por lo que en 1990 se publica el primer “Informe sobre Desarrollo Humano” el que instala el concepto, debido a que presentaba análisis mucho más directos y recomendaciones provocativas frente a lo que ya estaba trabajado, generando un gran interés en todo el mundo. (Griffin, 2001, p. 16).

### **Desarrollo humano**

El concepto de desarrollo humano comienza a aparecer a mediados de los cincuenta, época en la que ya se comienzan a definir e identificar los problemas del desarrollo, los que se centran en el crecimiento económico como base del desarrollo. Como los más próximos fundadores a este campo destacan Amartya Sen, economista bengalí, y Mahbub ul Haq, paquistaní. El principal postulado de Amartya Sen era que el propósito básico del desarrollo humano era ampliar las opciones de la gente, las que pueden ser infinitas, y cambiar con el tiempo. Sostenía que la gente a menudo evalúa los logros que no se muestran totalmente o no inmediatamente, en figuras de la renta o del crecimiento: mayor acceso al conocimiento, una nutrición y servicios médicos mejores, sustentos más seguros, seguridad contra crimen y violencia física, horas de satisfacción del ocio, libertades políticas y culturales y sentido

de la participación en actividades de la comunidad y, en definitiva que el objetivo del desarrollo era crear un ambiente que permitiera a la gente gozar de largas, sanas y creativas vidas. Además de ello, Amartya Sen, a principios del siglo XXI ponía acento en la libertad como principio de los logros materiales. (Bolívar & Cuellar, 2009, p. 25)

Por otro lado, Mahbub ul Haq fue el coordinador de los primeros informes del PNUD. Además de tener algunos cargos de responsabilidad en el Banco Mundial, fue el fundador del Human Development Centre (Centro para el Desarrollo Humano) en Pakistán en 1996. También participa de manera activa Gro Harlem Brundtland, noruega, doctora en Medicina y master en Salud Pública, quien tuvo altos cargos en Noruega, y a nivel internacional, siendo Directora General de la Organización Mundial de la Salud de 1998 a 2003. Autora, además, del informe que lleva su nombre, Brundtland, publicado en 1987 y que constituye un precedente para la elaboración del primer informe de Desarrollo Humano del PNUD. (Bolívar & Cuellar, 2009, p 26)

Tal como afirman López-Calva y Vélez (2003), el concepto de Desarrollo Humano se comenzó a definir como tal, a partir de las conferencias del profesor Amartya Sen tituladas “Equality of What?”, es decir “¿Igualdad de qué? Con estas conferencias Sen retoma la discusión sobre la importancia de la igualdad económica. El argumento central de estos trabajos se basa en la idea de que la medición del bienestar no debe derivarse de indicadores relacionados a bienes y servicios, tal como sostienen los utilitaristas clásicos. A diferencia de los utilitaristas, Amartya Sen comprende estos bienes y servicios como un medio para alcanzar un fin, es decir, se hace énfasis en el carácter instrumental del acceso a bienes y servicios, concibiéndolos únicamente como un medio para poder alcanzar un plan de vida o una realización individual plena. De esta manera, la medición del bienestar, según

esta visión, debiera verse como un proceso con varios componentes: el acceso a bienes y servicios, una función de conversión de estos bienes y servicios en opciones reales de planes de vida, y por último, una función de evaluación que transforma la elección hecha en un nivel de satisfacción individual. Esto permite introducir una gran heterogeneidad entre individuos, heterogeneidad que se consideraba inexistente en los enfoques utilitaristas. Desde esta perspectiva, los bienes y servicios generan en las personas un conjunto de “funcionamientos”, los que se entienden como las opciones reales disponibles para un individuo, desde ahora llamadas “capacidades”. Entonces según este enfoque, ampliar dicho conjunto de opciones, no solo el acceso a bienes y servicios, debería ser el objeto último del desarrollo. (López-Calva y Vélez, 2003, p. 5-7)

Martha Nussbaum, filósofa estadounidense desarrollo un enfoque de las capacidades, que se distancia del desarrollado por Amartya Sen en que esta autora declara una lista “capacidades funcionales humanas centrales” en su libro *Women and Human Development: The Capabilities Approach* (2000). En términos generales, la obra de Nussbaum está estrechamente vinculada con la de Sen, ya que comparten el hecho que los funcionamientos constituyen partes del estado de una persona, y teniendo en cuenta que dichos funcionamientos son intrínsecamente valiosos, representan estados de bienestar. A pesar de ello se distancia de Sen en el sentido que considera que todas las capacidades son igualmente fundamentales, y rechaza la prioridad de la libertad expuesta por Sen. De esta manera establece que las capacidades funcionales humanas centrales son 10: vida, salud corporal, integridad corporal, sentidos, imaginación y pensamiento, emociones, razón práctica, afiliación, otras especies, capacidad para jugar, control sobre el entorno de cada uno. (Gough, 2007, p. 181 - 183)

De esta manera se suman los esfuerzos por definir aquellos aspectos de la vida de las personas que tributan de manera importante en el bienestar y la calidad de vida. Es desde estos esfuerzos que surge el primer Informe de Desarrollo Humano, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD en 1990, el que coordinado por Mahbub ul Haq, junto a Amartya Sen, recoge el enfoque de las capacidades y desarrolla una fundamentación teórica, política y experiencial que protege esta postura. Además de ello desarrolla una propuesta para medir el Desarrollo humano, por medio del índice de Desarrollo Humano, IDH desde ahora. En el informe publicado por el PNUD en 1990 se define Desarrollo Humano como: “un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo” (PNUD, 1990, p. 33). Este informe considera que es erróneo creer que el ingreso es un sustituto de todas las demás oportunidades del ser humano, idea que se sostenía con el argumento de que el ingreso permite el ejercicio de cualquier otra opción. Desde allí surge la necesidad de responder preguntas como ¿es posible medir y cuantificar el desarrollo humano?, ¿es operacional?, ¿puede planearse y controlarse? (PNUD, 1990) En respuesta a estas preguntas nace una estrategia de medición del desarrollo humano: el índice de Desarrollo Humano, IDH. Ideado por Mahbub ul Haq y Amartya Sen, fue utilizado por el PNUD en 1990, y se ha convertido en el indicador estándar para los estudios de desarrollo y bienestar entre países. Reemplazó con éxito a los índices de PB/per cápita y al Índice de Calidad de Vida Física inventado por M.D Morris en los años sesenta. (Bolívar & Cuellar, 2009, p.32)

El Informe de Desarrollo Humano del PNUD(1990) sugiere que, por el momento, la medición del desarrollo humano debe concentrarse en 3 elementos esenciales de la vida humana: longevidad, conocimientos y niveles decentes de vida. El primer elemento, longevidad, se mide a través de la esperanza de vida al nacer. El segundo elemento, conocimiento, se utilizan las cifras sobre alfabetismo. El tercer elemento, niveles decentes de vida, se refiere al manejo de recursos que se requieren para una vida decente. Debido a la escasez de datos se debe utilizar un indicador de medición de ingresos. Tales datos pueden mejorarse utilizando cifras reales del PIB per cápita ajustadas al poder adquisitivo, que proporcionan mejores aproximaciones del poder relativo de poder comprar artículos y de lograr control sobre los recursos para alcanzar un nivel de vida decente.

El Informe de Desarrollo Humano (1990) además declara: “Las tres medidas de desarrollo humano adolecen de una falla común: son promedios que ocultan las amplias divergencias en la población global. Diferentes grupos sociales tienen diferentes esperanzas de vida. Por consiguiente, existen grandes disparidades en el alfabetismo masculino y femenino, y los ingresos se encuentran distribuidos en forma desigual.” Por este motivo, se decide hacer correcciones en base a la desigualdad. Para ello se utiliza el Coeficiente de Gini como factor de corrección para los 3 indicadores base, logrando ajustar las cifras entorno a la desigualdad. Los 3 indicadores ponderan igual en el Índice de Desarrollo Humano.

Es desde este primer intento, y de las críticas que aparecen de acuerdo a las percepciones teóricas y metodológicas del mismo, que al alero del IDH surgen diversas visiones del desarrollo, que se centran en aspectos específicos respecto de la comprensión del mismo.

Una de las visiones fuertes y con basto sustento teórico y práctico, y por la que apuesta esta investigación, es la visión del desarrollo desde el territorio. Esta visión se construye en base a fuertes fundamentos teóricos e ideológicos que se sustentan en la experiencia internacional, los que se revisan a continuación.

### **Desarrollo Territorial**

El Desarrollo Territorial es un concepto que encuentra su origen teórico en distintas líneas de pensamiento, algunas de ellas bastante antiguas pero que siguen vigentes debido a su pertinencia. En base a la teoría de Desarrollo Territorial, que considera aspectos económicos y sociales, planteada por autores como Boisier, Varquero, Albuquerque, entre otros, Ismael Toloza, elabora un marco teórico que vincula el desarrollo territorial con enfoques desde lo económico, social y ambiental, los que serán desarrollados a continuación.

#### **a. Ámbito económico del Desarrollo Territorial:**

El ámbito económico del Desarrollo Territorial se construye en base dos corrientes principales: Por un lado las teorías de localización, y por otro las teorías de desarrollo regional.

Las teorías de localización responden a la escuela alemana antigua, donde uno de los primeros y principales exponentes es Von Thunen (1826) y la elaboración de la teoría de Localización Agrícola donde se construye un modelo muy útil basado en los precios de la tierra, calidad de la misma y los costos de transporte, para explicar la renta de los agricultores y la división del trabajo urbano – rural. La única falencia de este modelo es que no explica por qué surgen las aglomeraciones urbanas especializadas, sino que asume estos

hechos exógenamente. (Moncayo, 2001). Luego, ya en el Siglo XX, otros geógrafos alemanes como Weber (1929) con su Teoría de Localización Industrial, y los de la escuela de Jena – Christaller (1933) y Lösch (1939) y su Teoría de los lugares centrales, desarrollaron una teoría de localización que hace intervenir la disposición geográfica del mercado y, de nuevo, los costos de transporte para deducir con un instrumental tomado de la geometría el surgimiento de nuevos emplazamientos centrales organizados hexagonalmente en los que se concentran las actividades productivas. (Ismael Toloza; 2012, p. 40)

Además de estos autores, se identifica a Marshall (1920), quien paralelamente desarrolla la teoría de Aglomeración Industrial, donde el autor destacaba que la aglomeración de empresas en un espacio determinado generaba ciertas “economías externas localizadas”, que contribuían a reducir los costos de producción como resultado de la presencia de trabajadores calificados, fácil acceso a insumos y servicios especializados, y diseminación de nuevo conocimiento generado en esta atmosfera industrial. Esta perspectiva llevó al desarrollo de los denominados Clúster (Portter, 1991), que constituyen un agrupamiento de sectores competitivos y que están vinculados mediante relaciones verticales (comprador / proveedor) u horizontales (clientes / tecnologías y/o canales comunes) destacando el carácter sistémico de la relación entre los sectores que lo conforman. De esta manera, cuando un clúster adquiere competitividad internacional significativa, se está en presencia de distritos industriales. (Ismael Toloza; 2012, p. 40-41)

Desde los enfoques vinculados al desarrollo regional destacan las teorías de crecimiento y de desarrollo económico que en los cincuenta y sesenta tuvieron una gran influencia en el pensamiento y en la práctica de este tipo de desarrollo. De esta manera es posible encontrar

teorías como por ejemplo la de centro Periferia, la que es desarrollada por algunos exponentes como Friedman (1972), Frank (1969), Amin (1973), entre otros, la que hace referencia a que el nivel de desarrollo que alcanza una región es el resultado del lugar que ella ocupa en un sistema de naturaleza jerarquizada y de relaciones asimétricas definidas por el comportamiento determinístico de flujos y fuerzas externas a la propia región. En términos generales postula la existencia de un orden mundial con unos países centrales que aliados con las elites dominantes de los países de la periferia, se enriquecen progresivamente a costa de estos últimos. De esta manera el desarrollo de las economías avanzadas requiere y genera subdesarrollo de las atrasadas. Si se lleva al ámbito subnacional, este mismo tipo de relaciones se reproduciría entre las distintas regiones o territorios integrantes de las naciones, dando lugar a una especie de colonialismo interno. (Moncayo, 2001, p. 15)

Además de lo anterior se reconocen las teorías de desarrollo desigual, donde la más influyente es la desarrollada por Myrdal (1957) denominada Teoría de la Causación Circular Acumulativa, la que basada en que el sistema social no se mueve en ningún equilibrio de fuerzas, Myrdal sostiene que a partir de una aglomeración inicial en una región, la existencia de economías de escala y externalidades tecnológicas, atrae nuevos recursos que refuerzan circularmente la expansión del mercado. En cambio, lo contrario ocurriría en las regiones rezagadas. (Moncayo, 2001, p. 15)

Por otro lado, la Teoría de Polos de Crecimiento, asociada a Perroux (1955) y Boudeville (1698), presta atención a los procesos acumulativos y de localización, que pueden ser generados por las interdependencias del tipo input – output entorno a una industria líder e innovadora. De esta manera, y bajo el influjo de este conjunto de teorías y modelos cuya



base es el intervencionismo sobre el desarrollo, para aminorar la ampliación de desigualdades, se llegó a la convicción de que los procesos económicos se pueden dirigir y moldear conforme a una racionalidad substantiva mediante el ejercicio de unas técnicas de ingeniería social. Así surge la Planificación Regional aplicada al territorio, bajo la activa dirección del Estado, la que no dio los frutos esperados. Debido a ello, autores como Kusnets, Kaldor y Madison entre 1955 y 1982, condujeron a la formulación de la Teoría del Crecimiento Endógeno, cuyo propósito era construir modelos en los que la tecnología sea endógena, esto es, que responda a opciones deliberadas de los agentes económicos, y en los que entren a jugar como determinantes del crecimiento, el conocimiento, el capital físico, el humano y las políticas macro-económicas. De esta manera, estos modelos substituyen los supuestos neoclásicos ortodoxos sobre crecimientos constantes a escala y competencia perfecta, por los de rendimiento creciente y competencia imperfecta. (Moncayo, 2001, p. 16)

Dentro del desarrollo Regional se encuentra la perspectiva de Desarrollo Local. A pesar de ser un concepto muy popular y utilizado por diversos organismos para dar explicación y fundamento a diversos procesos, no existe definiciones que permitan la comprensión del mismo de una manera clara.

De acuerdo a Sergio Boisier (2001, p. 6) el desarrollo local se trata de un “concepto sustantivo que alude a una cierta modalidad de desarrollo que puede tomar forma en territorios de variados tamaños, pero no en todos, dada la intrínseca complejidad del proceso de desarrollo.” Di Pietro (1999) citado en Boisier (2001, p. 7) dice que lo local es un concepto relativo a un espacio más amplio, haciendo hincapié a que no se puede analizar

lo local sin hacer referencia al espacio más abarcador en el cual se inserta, ya sea éste un municipio, departamento, provincia, región, nación.

Sergio Boisier (2001) explica que esta “confusión” entorno al concepto de desarrollo local se debe a dos aspectos principales: el primero de ellos se debe a que se trata de una “práctica sin teoría”. Y por otro lado, se debería a que es un concepto que posee tres corrientes de origen: a) Desarrollo local como expresión de una lógica de regulación horizontal que refleja la dialéctica centro-periferia, b) Desarrollo local entendido, sobre todo en Europa, como respuesta a la crisis macroeconómica y al ajuste en la conformación de la Unión Europea, y c) Desarrollo local estimulado por todo el mundo por la globalización y por la dialéctica global/local que éste conlleva.

Joan Sanchis (2010) recoge algunas definiciones del concepto que ayudan a comprender su envergadura. Menciona por ejemplo, a Vázquez Barquero (1988) quien afirma que el desarrollo local se materializa en un proceso de crecimiento y cambio estructural que afecta a una comunidad territorialmente definida, y que se concreta en una mejora del nivel de vida de sus habitantes. Continúa Sanchis con la definición que realiza Antuñano y otros (1993), quienes definen desarrollo local como aquella acción integral emprendida de modo concentrado por los agentes sociales de una determinada comunidad, con el fin de desarrollar el territorio local a través de la valorización de sus recursos humanos y materiales, manteniendo una negociación o diálogo con los centros de decisión económicos, sociales y políticos de los que depende.

Junto al Desarrollo Local, la perspectiva de Desarrollo Endógeno es primordial para comprender el Desarrollo Regional. Tal como lo afirma Boisier (2001), el desarrollo debe

ser considerado más endógeno, debido a su estrecha asociación con la cultura local y con los valores que ella incluye. De esta manera Garofoli (1995) citado pro Boisier (2001, p. 12) define desarrollo endógeno de la siguiente manera: “Desarrollo endógeno significa, en efecto, la capacidad para transformar el sistema socioeconómico; la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción de aprendizaje social; y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores. Desarrollo endógeno es, en otras palabras, la habilidad para innovar a nivel local”. Por su parte Boisier (1993) en Boisier (2001, p. 13-14) sostiene que: “La endogeneidad del desarrollo regional habría que entenderla como un fenómeno que se presenta en por lo menos cuatro planos que se cortan, se cruzan entre sí. Primero... se manifiesta en el plano político en el cual se identifica como una creciente capacidad regional para tomar las decisiones relevantes en relación a diferentes opciones de desarrollo, diferentes estilos de desarrollo, y en relación al uso de los instrumentos correspondientes, o sea, la capacidad de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo, y sobre todo, la capacidad de negociar. En segundo lugar... se manifiesta en el plano económico, y se refiere en este caso a la apropiación y reinversión regional por parte del excedente a fin de diversificar la economía regional, dándole al mismo tiempo una base permanente de sustentación en el largo plazo... En tercer lugar... es también interpretada en el plano científico y tecnológico, es decir, la vemos como la capacidad interna de un sistema – en este de un territorio organizado- para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio, capaces de provocar modificaciones cualitativas en el sistema. En cuarto lugar... se plantea en el plano de la cultura, como una suerte de matriz generadora de la identidad socioterritorial.”

Otro enfoque importante en el Desarrollo Regional es la Teoría de la complejidad, la que tiene relación con comprender la estructura y dinámica del desarrollo como una emergencia de un sistema territorial complejo, por tanto es posible la identificación de subsistemas que a su vez están conformados por elementos más específicos. En este contexto Boisier (2004, p. 30-32) identifica seis subsistemas: 1) El subsistema axiológico, conformado por el conjunto de valores, siendo éstos los que definen la pertenencia a un territorio y que lo distinguen de otros territorios. 2) El subsistema de acumulación, que incluye el modelo de crecimiento subyacente y sus elementos. 3) El subsistema decisional configurado por los agentes individuales, corporativos y colectivos. 4) El subsistema organizacional compuesto por el universo de organizaciones públicas y privadas del territorio. 5) El subsistema procedimental referido a los procedimientos de la administración pública en el territorio. 6) El subsistema subliminal configurado por nueve categorías de capitales intangibles (capital cognitivo, simbólico, cultural, social, cívico, institucional, psicosocial, mediático, humano) considerados ahora como factores clave del desarrollo cuando éste se conceptualiza también como un resultado intangible.

#### **b. Ámbito social del Desarrollo Territorial**

Además del ámbito económico revisado anteriormente, el desarrollo territorial se compone además de un ámbito social, el que considera teorías como el institucionalismo, neoinstitucionalismo, capital social y desarrollo como libertades.

El institucionalismo tiene sus inicios con Marx Weber, quien estudió las relaciones entre la economía, instituciones y valores, teniendo como objetivo principal el problema de la organización y del control del sistema económico, relacionado con el sistema de poder

dentro de la sociedad. (Morales, 1997, p. 73) A mediados de 1890 y siguiente los pasos de Weber, los norteamericanos Thorstein Veblen y John R. Commons, continuaron desarrollando el institucionalismo, rechazando el hedonismo individualista como fundamentación del comportamiento individual y lo reemplazándolo por una concepción cultural de la formación y evolución de los valores y el comportamiento social. El institucionalismo coloca un énfasis principal en la tecnología y en las instituciones, y en el conflicto entre la dinámica de la primera y las resistencias de la segunda como un aspecto central de su teoría de cambio social. Además de ello el institucionalismo atribuye gran importancia al poder en el funcionamiento de la sociedad y la economía, y destaca la importancia del papel del Estado en el desarrollo. Respecto a lo metodológico, rechaza el neutralismo en materia de valores que se auto-atribuye la economía convencional. Esto lleva a que históricamente los institucionalistas se sientan atraídos e interesados en la temática del desarrollo. (Sunkel, 1989, p. 147)

Metodológicamente, se reconoce que existen otras fuerzas no económicas, valores, tradiciones, normas, que afectan la conducta económica de los agentes, por lo que se propone la participación del Estado como ente neutral, agregando además aspectos como la eficiencia y equidad. Se sostiene que más que precios, cantidades y mercados, la economía es una red de instituciones y valores que organiza y moldea el comportamiento económico de los agentes. (De Benedictis, 1993; Matthews, 1986; Foster, 1992; citados por Morales, 1997, p. 74)

Para el institucionalismo, el mercado es una institución compleja aunque no el mejor ni único mecanismo utilizado en el momento de la asignación de recursos, pues las instituciones existen y colaboran en este sentido. (Foster, 1992; citado por Morales, 1997)

El Neoinstitucionalismo, por su parte, ha sido estructurado en la medida en que algunos autores ha estudiado aisladamente algunos temas como la teoría de la regulación, teoría de los costos de la transacción, normas, leyes, derechos de propiedad, teoría de la información, fallas de mercado, teoría de la acción colectiva, incertidumbre, organización y papel del Estado y políticas públicas. De esta manera, dentro del neoinstitucionalismo hay diversos enfoques que tienen en común la preocupación por las instituciones como elemento relevante y central del intercambio, de las decisiones económica de los agentes y grupos sociales, y del desempeño económico en general, y la consideración de los instrumentos económicos como útiles para el estudio de las instituciones. Los supuestos básicos del neoinstitucionalismo señalan que el equilibrio general no es un estado normal sino excepcional de la economía, que existen diferencias y antagonismos entre los intereses individuales y el bienestar social, que los costos de transacción son positivos, que las instituciones existen y son endógenas al modelo, que se requiere de mecanismos de coordinación institucional en el momento de la asignación de recursos y que existen fallas de mercado e información imperfecta, incompleta y asimétrica. (Brosio 1989; De Benedictis, 1993; citado en Morales 1997, p. 75) La realidad es compleja, y el neoinstitucionalismo la entiende de tal manera, pues las elecciones de los agentes y el intercambio mismo son afectados por muchos más factores que los que se analiza por medio de otros modelos, como el neoclásico.

Fabio Morales (1997) afirma entonces que: “A diferencia del modelo neoclásico, que no apoya la idea de la intervención del Estado y de las instituciones en la economía y en el intercambio, el neoinstitucionalismo reclama la acción de las instituciones para reglamentar el funcionamiento político, social y económico... A pesar de sus restricciones, las

instituciones moldean, tanto o más que los precios, el comportamiento y las elecciones de los individuos. El intercambio económico y político que ocurre en el mercado está sujeto a los arreglos institucionales condicionados por la historia y las características de los países de que se trate. El mercado y las instituciones se relacionan entre sí y coexisten en numerosas y complejas combinaciones.”

Otro elemento importante en el ámbito social del desarrollo territorial es el capital social, el que hace referencia a las normas, instituciones y organizaciones que promueven: la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación. El paradigma del capital social (y el del neoinstitucionalismo económico en que aquél se basa en parte) plantea que las relaciones estables de confianza, reciprocidad y cooperación pueden contribuir a tres tipos de beneficios: 1) reducir los costos de transacción 2) producir bienes públicos, y 3) facilitar la constitución de organizaciones de gestión de base efectivas, de actores sociales y de sociedades civiles saludables. (Durston, 2000, p. 13)

De acuerdo a John Durston (2000), “si nos remitimos a las formulaciones “fundacionales” del concepto de capital social, realizadas en su mayor parte en la década de los ochenta, estas formulaciones coinciden en dos aspectos: que se habla de capital social en el sentido que es un recurso (o vía de acceso a recursos) que, en combinación con otros factores, permite lograr beneficios para los que lo poseen. Por otro lado, esta forma específica de capital reside en las relaciones sociales.”(Durston, 2000, p. 7-8)

Bourdieu (1985), citado por John Durston (2000, p. 8), define capital social como: “El agregado de los recursos reales o potenciales ligados a la posesión de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento mutuo”.Por su parte,

Coleman (1990), Citado por John Durston (2000, p. 8), establece que capital social es “Los recursos socio– estructurales que constituyen un activo de capital para el individuo y facilitan ciertas acciones de individuos que están adentro de esa estructura”. Durston (2000, p. 8) menciona a Putnam (1993) como uno de los autores más citados e influyente entorno al capital social, y cita la definición que éste realiza, la que establece que “Capital social son los aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la acción y la cooperación para beneficio mutuo. El trabajo en conjunto es más fácil en una comunidad que tiene un stock abundante de capital social.”

Por último, el ámbito social del desarrollo territorial se compone de la teoría del “Desarrollo como Libertades” elaborada por Amartya Sen, quien desde mediados de 1970 influyó en el impulso de considerar más y mejores variables a la medición del desarrollo. En el año 1999 publica “Development as freedom”, “Desarrollo como libertad” traducido al español en 2000, y declara que el desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos. Si bien el PIB puede ser un factor que incrementa el desarrollo de las libertades de los individuos, la expansión de éstas posee otros factores determinantes, como lo son las instituciones sociales y económicas (como la educación, el trabajo remunerado), así como los derechos políticos y humanos (como el derecho al sufragio, atención hospitalaria, defensa derechos políticos).

Para Amartya Sen (2000) el desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad, como lo son la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono de los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos. Por medio de esta visión, Sen (2000) considera la libertad como el fin esperado por el desarrollo, mientras que



el crecimiento económico, el progreso tecnológico, el avance en telecomunicaciones, la industrialización y la modernización social, constituyen medios para el alcance del fin. Por ello se debe centrar la atención en los fines por los que cobra importancia el desarrollo y no sólo en algunos de los medios que desempeñan, entre otras cosas, un destacado papel en el proceso.

De esta manera, Amartya Sen (2000) afirma que “Las libertades no sólo son el fin principal del desarrollo, sino que se encuentran, además, entre sus principales medios. Además de reconocer la importancia fundamental de la libertad en la realización de evaluaciones, también tenemos que comprender la notable relación empírica que existe entre los diferentes tipos de libertades. Las libertades políticas (en forma de libertad de expresión y elecciones libres) contribuyen a fomentar la seguridad económica. Las oportunidades sociales (en forma de servicios educativos y sanitarios) facilitan la participación económica. Los servicios económicos (en forma de oportunidades para participar en el comercio y la producción) pueden contribuir a generar riqueza personal general, así como recursos públicos para financiar servicios sociales. Los diferentes tipos de libertades pueden reforzarse mutuamente”

### **c. Ámbito Ambiental del Desarrollo Territorial**

Éste tercer ámbito agregado por Ismael Toloza (2010), considera aspectos que dicen relación con los aspectos ambientales del desarrollo territorial, donde “La tragedia de los comunes”, el “Modelo de acción colectiva”, “Autogobiernos de acceso a RUC”, y el “Desarrollo sustentable”, constituyen aportes a la construcción del Modelo de Desarrollo Territorial.

The Tragedy of Commons, escrita originalmente por Garrett Hardin en 1968, traducida al español en 1995, es un dilema que marca un precedente en cuanto a la comprensión de lo que el autor identifica como el problema de la población humana, el que explica así: “los recursos comunes, si acaso justificables, son justificables solamente bajo condiciones de baja densidad poblacional. Conforme ha aumentado la población humana han tenido que ser abandonados en un aspecto tras otro”. De esta manera el autor habla respecto de la restricción de los recursos comunes, entendiendo ésta como restricción de la libertad de las personas que se justifica en la mantención de la población. De esta manera afirma que sólo se podrá preservar y alimentar otras y más preciadas libertades es renunciando a la libertad de reproducción, de manera de controlar la sobrepoblación que genera la tragedia de los recursos comunes. (Hardin, 1968, p. 12)

En otras palabras, el dilema habla de los comunes, que en este caso son los recursos de acceso común que todos y todas poseemos, contribuyamos o no en su preservación y cuidado, y de la tragedia que se produce en ellos debido a la sobrepoblación, y sobre-explotación de los recursos, problema que para el autor, sólo es posible de eliminar, controlando el crecimiento poblacional.

Por otro lado, se encuentra el Modelo de Acción Colectiva, planteado por Mancur Olson, el que explica en “La lógica de la acción colectiva” (1985), y que se basa en la comprensión de la acción desarrollada por colectivos. Tal como lo explica Luis Miller (2004) La teoría olsoniana supone la aplicación del modelo económico estándar al problema de la acción colectiva. Esta teoría aborda cómo los individuos deciden sobre su participación en acciones de carácter colectivo a partir de un cálculo de costes y beneficios. Para Olson, los sujetos no cuentan con suficientes razones para actuar en pos de un interés común o grupal,

a menos que una de estas condiciones se dé: 1. el tamaño del grupo del que forman parte sea lo suficientemente pequeño o, 2. exista coerción o se utilice algún otro tipo de herramienta que incentive dicha acción. De aquí surgen las conocidas aportaciones al estudio de la acción colectiva de este economista estadounidense, a saber: la tendencia individual a no participar en acciones colectivas la necesidad de incentivos selectivos de carácter individual para propiciar la participación de los sujetos en este tipo de acciones.

Siguiendo la línea de la acción colectiva, de la Tragedia de los Comunes, además de definirse a sí misma neo institucionalista, la politóloga Elinor Ostrom (2000) publica “El gobierno de bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva”. En este libro se refiere al problema de porqué individuos racionales, al actuar de manera colectiva respecto del aprovechamiento de ciertos recursos, toman decisiones que tienen resultados irracionales. Frente a esto, la autora propone analizar la administración colectiva de recursos de uso común, como una vía a la solución de este problema. Para ello propone un análisis multidimensional de cuatro variables internas: beneficios esperados, costos esperados, normas internas y tasas de descuento, además de una variable externa: la asimetría de la información que crea incertidumbre. De esta manera abre la posibilidad a que puedan generarse autogobiernos de recursos de uso común siempre y cuando se cumplan algunas condiciones de organización o acción colectiva, que constituyen un diseño institucional robusto.

Además de lo antes analizado, toma real importancia el concepto de Desarrollo sostenible – sustentable, del que se había hecho mención con anterioridad. Surge con el Informe Brundtland (1987) como “desarrollo sustentable”, el que ha evolucionado, tomando mayor fuerza luego del primer Informe sobre Desarrollo Humano publicado por el PNUD en 1990.

Desde ese entonces han sido varios los intentos de incorporar la dimensión medioambiental en el IDH. Por ejemplo Laso y Urrutia (2001) construyeron un IHD sensible a la contaminación, y Tarabussi y Palazzi (2004), construyeron el denominado Índice de Desarrollo Sostenible. Sin embargo, Neumayer (2001) considera que es improcedente la inclusión de variables ambientales en el IDH puesto que no existe relación directa entre el desarrollo humano y la explotación de un recurso natural y la degradación ambiental. El desarrollo sostenible se entiende como “la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades” (Brundtland, 1987) Esta definición considera aspectos tanto ecológicos como económicos y sociales. De esta manera se impulsa los modelos de crecimiento que consideran el uso óptimo de los recursos naturales no renovables con el objeto último de establecer reglas de cuánto consumir e invertir hoy para mantener el bienestar indefinidamente. (Guijarro, et al, 2011, p.2 - 3)

Respecto del desarrollo sostenible Gilberto Gallopín (2003) menciona que lo que se sostiene, o debe ser sostenible, es el proceso de mejoramiento de la condición humana, o mejor dicho, del sistema socioecológico en el que participan los seres humanos, proceso que no necesariamente requiere del crecimiento indefinido del consumo de energía y materiales. El autor reconoce además que, la velocidad y magnitud del cambio global, la creciente conectividad de lo social con lo natural y el creciente impacto de la sociedad sobre la biosfera, ponen de relieve que el desarrollo sostenible debe orientarse no sólo a preservar y mantener la base ecológica del desarrollo y la habitabilidad, sino también a aumentar la capacidad social y ecológica de hacer frente al cambio, y la capacidad de conservar y ampliar las opciones disponibles para confrontar un mundo natural y social en

permanente transformación. Agrega que para avanzar hacia el desarrollo sostenible se necesita: Eliminar rigideces y obstáculos acumulados, identificar y proteger la base de conocimientos y experiencia acumulados que son importantes como los cimientos para avanzar, sostener las bases sociales y naturales de adaptación y renovación e identificar y acrecentar la capacidad necesaria de renovación que se ha perdido y estimular la innovación, la experimentación y la creatividad social.” (Gallopín, 2003, p. 22)

Esta perspectiva de desarrollo surge de la identificación de algunos problemas éticos que le dan fundamento. Uno de ellos es el de la justicia intergeneracional, que se refiere a la idea de que habría que compensar a las generaciones futuras por la merma de la dotación de recursos provocada por la acción de las actuales generaciones. Sin embargo esto se contradice con otro de los problemas éticos que se presentan junto al desarrollo sostenible, que es el de la equidad intrageneracional, que se ocupa de la disparidad de recursos entre quienes viven actualmente. De esta manera, las diferentes definiciones de desarrollo sostenible comparten el respeto por la necesidad de integrar intereses económicos y ecológicos. La definición mayormente citada es la planteada por Brundtland (1987) mencionada anteriormente. Otros enfoques, como el de “límites de sostenibilidad” (Farrell y Hart, 1998) considera que los recursos naturales son finitos y hay límites a la capacidad de carga de los ecosistemas. Y Por otro lado se encuentra el criterio de los “Objetivos Contrapuestos” elaborado por Peterson (1997), que centra la atención en reconciliar las metas sociales, económicas y ecológicas. (Gallopín, 2003, p. 23)

Como resultado, Gallopín (2003), plantea que a muy largo plazo habrían dos tipos fundamentales de situaciones de desarrollo verdaderamente sostenible: el mejoramiento de la calidad de vida con crecimiento económico no material (pero sin crecimiento económico

material neto) y las economías de crecimiento cero (en que no hay ningún crecimiento económico).

Esta conceptualización del desarrollo territorial, nos permite comprender que se trata, no solo de una teoría, sino que es en sí misma una forma de pensar y hacer el desarrollo. El desarrollo territorial permite visualizar, comprender y abarcar diversas áreas de desempeño que provocan fuertes efectos en la calidad de vida de las personas, como lo son los ámbitos económico, social y ambiental. Debido a ello es que se plantean estrategias metodológicas que permitan abordar el desarrollo territorial, como lo son los Modelos de Desarrollo Territorial

### **Modelos descentralizados de gestión con enfoque territorial**

Los modelos descentralizados de gestión con enfoque territorial, también llamados Modelos de Desarrollo Territorial poseen diversas características que los componen. En primer lugar, está basado en un territorio de planificación, El concepto “territorio” está vinculado a un espacio físico, geográfico, eco sistémico. No obstante, el establecer o definir un territorio de planificación se hace complejo, cuando éste no resulta “evidente”.La definición del territorio se realiza a partir del análisis de las dinámicas territoriales, así como de la conjunción de intereses y prioridades particulares de los actores que se articulan en función de objetivos comunes. Sus límites corresponden a lo que se ha denominado geografía flexible. No obstante, se ha llegado a la convención que el territorio (para el caso de la planificación) lo define quiénes lo nominan, y su delimitación se mantiene mientras mantenga vigencia y sentido para dichos actores. (Programa Chile Emprende, 2005)Desde el punto de vista de la escala de un territorio, la experiencia indica (sobre todo la Europea)

que éste en la mayoría de los casos corresponde a un nivel meso, es decir a una unidad regional o subregional que trasciende el concepto de “localidad”, en la mayoría de los casos excede un cantón (o municipio) y está conformado por un número de cantones contiguos y no necesariamente debe respetar los límites geopolíticos establecidos. En consecuencia, una definición descriptiva de “territorio” podría ser:

- Unidad geoeconómica y cultural al interior de la cual se juegan relaciones significativas para sus habitantes, donde existe: a) Una red de relaciones económicas. b) Uno o más centros urbanos. c) Una población que comparte una historia o un proyecto común de desarrollo. d) Una red de comunicación física.
- Un tejido empresarial y laboral en que se puedan sustentar procesos de dinamización económica, con liderazgos locales capaces de motorizarlos.
- Una unidad geopolítica; Región, Provincia, municipio, agrupación de provincias o municipios, etc.

La segunda característica importante es que pone énfasis en la identificación y puesta en valor de oportunidades de desarrollo: El desarrollo territorial promueve un ejercicio de planificación basado en oportunidades. En este contexto, vamos a entender las oportunidades como las referidas a demandas (económicas, sociales, culturales, etc.), actuales o potenciales, que el territorio y sus actores puedan satisfacer poniendo en valor sus recursos endógenos. Estas demandas generalmente son externas al territorio, pero también pueden corresponder a nuevas demandas internas no satisfechas las que, al ser capturadas y desarrolladas por actores locales, pueden transformarse para ellos en oportunidades de desarrollo. (Programa Chile Emprende, 2005)

La tercera característica es que está Estructurado sobre una visión de desarrollo multidimensional (cuadro de acumulación de capitales territoriales), teorías que se entrecruzan al respecto: Los paradigmas del desarrollo que recoge el desarrollo Territorial, están asentados en una visión multidimensional, que trasciende la mirada del desarrollo sólo desde una perspectiva del crecimiento económico, o economicista.

Esta visión multidimensional adscribe a la existencia de una serie de capitales territoriales, conceptualizados como: el conjunto de recursos naturales, económicos, humanos, institucionales y culturales que otorgan especificidad e identidad a un territorio, condicionan su competitividad, y constituyen su potencial endógeno de desarrollo.

En este contexto, como toda forma de capital, no se trata de stocks fijos de recursos, siendo parte de su esencia, su potencial de reproducirse y ampliarse.

Estos capitales se definen como:

- Capital Humano: Referido a la masa crítica (RRHH), empresarial, laboral, académico, liderazgos y su nivel de competitividad y desarrollo.
- Capital Financiero: Referido a las inversiones, la disponibilidad de capital, de oferta de financiamiento, de instrumentos de intermediación, de capacidad de endeudamiento, de institucionalidad financiera del territorio.
- Capital Físico y Natural: Asociado al acondicionamiento del territorio para proveer de la infraestructura que posibilite la puesta en valor de las oportunidades de desarrollo, como así también al capital natural existentes en el territorio y su vinculación con dichas oportunidades.



- Capital Institucional: Referido a la solidez de las instituciones del territorio, sean estas públicas o privadas, normas, leyes, programas, plataformas de servicios, etc.
- Capital Social: Vinculado para estos efectos al capital social comunitario, la existencia de redes, de activos de cooperación, de gestión organizacional, de conflictos e historia de conflictos, etc.
- Capital Simbólico: Asociado a la identidad y cultura de un territorio, conocimientos tácitos, saberes ancestrales, entre otros.

En este contexto, al desarrollo territorial le interesa precisar con claridad: ¿Qué dimensiones del capital territorial se requiere poner en juego para capturar las oportunidades? y; ¿Cuál es el nivel de desarrollo relativo que exhiben dichas dimensiones del capital territorial en el presente? De manera de establecer las brechas y variables a dinamizar para poner en valor o capturar las oportunidades de desarrollo del territorio. (Programa Chile Emprende, 2005)

En consecuencia, detonar procesos de desarrollo desde la perspectiva de los modelos descentralizados de gestión con enfoque territorial, es un proceso permanente de acumulación de estos capitales territoriales, por tanto, la planificación asociada tiene por objeto impulsar políticas, programas, proyectos y acciones tendientes a aumentar los flujos de ingreso de capitales territoriales y a su vez, disminuir los flujos de egreso de estos capitales, de manera de producir una dinámica permanente de acumulación.

## **FORTALECER EL DESARROLLO TERRITOAL**

En el presente apartado se hace una breve revisión respecto de los antecedentes presentes en la discusión en torno a la medición del desarrollo territorial, aspectos que se debe tener presente a la hora de tomar decisiones respecto de las estrategias de desarrollo a implementar, y que significan el fortalecimiento de las estrategias de desarrollo territorial.

### **Rol del Estado y Desarrollo**

En el ámbito académico, algunos de los aspectos considerados importantes entorno a esta discusión son el rol del Estado y la cohesión territorial como promotores del Desarrollo Territorial.

En una primera instancia se encuentra el Estado, el que cumple 3 funciones básicas: de asignación, de distribución y estabilización. Asignación debido a que el Estado provee de bienes y servicios de carácter público, así como la administración de los bienes de propiedad común, se hace cargo de las fallas del mercado, y regular asimetrías de información. Estabilización, claramente, ya que el Estado debe mantener estables los problemas de naturaleza macroeconómica, como la inflación, desempleo, crecimiento, entre otros. Y, por último pero no menos importante, el Estado cumple la función de distribución, y no el mercado, pero asume esta función indirectamente, a través de la redistribución de dinero por medio de pensiones, devolución de impuestos, montepíos, etc., o en especies. (Tolozá, 2008, p. 2)

Con el transcurso de los años, el avanzar del capitalismo y las fuertes transformaciones sociales sufridas, las teorías que alejaban al Estado de los procesos económicos, superponiendo al mercado como ente regulador, cada vez pierden más fuerza, y gana

detractores. Así lo refuerza Nogueira (1999) al citar a Stiglitz, quien declara que “es preciso revisar el papel que el Consenso (de Washington) atribuía al Estado. Su premisa básica - la de que los gobiernos son peores que los mercados y que, por lo tanto, el mejor Estado es el menor Estado - mostró ser totalmente equivocada, al haber dado origen a una verdadera ola favorable a gobiernos mínimos. Un nuevo consenso debe partir de la premisa opuesta: El Estado tiene un papel importante que desempeñar en la producción de regulaciones apropiadas, en la protección y en el bienestar social. La discusión no debería referirse a si el Estado debe o no involucrarse, sino a cómo debe hacerlo. La cuestión central no puede ser, por lo tanto, el tamaño del gobierno, sino las actividades y los métodos del gobierno”. (Nogueira, 1999: 2-3)

De esta manera, y entorno al desarrollo, ¿cuál debe ser el aporte del Estado?, ¿desde dónde y cómo debe participar?, ¿qué cambios debe sufrir el Estado y sus organismos?, ¿es necesaria la modernización del Estado y sus instituciones?, ¿es necesaria la participación de nuevos actores en los procesos de toma de decisiones?

El desarrollo implica de por sí una urgente modernización del Estado, proceso que, según Ismael Toloza (2008) tiene una serie de implicancias, las que se relacionan directamente con los procesos de descentralización:

- Implicancias estructurales: Se plantea un nuevo modelo de gestión donde se debe profundizar la descentralización y autonomía de las instituciones de carácter subnacional, poniendo mayor énfasis en fortalecer los gobiernos locales y regionales, ya que es sobre ellos donde descansa la responsabilidad de conocer y canalizar la política pública hacia aquellos sectores más frágiles socialmente.

- Implicancias administrativas: Es necesario hacer el Sistema Nacional de Inversiones más eficiente, de manera que el Estado provea de respuestas rápidas, pertinentes y efectivas, por lo efímero de las oportunidades en este nuevo escenario.
- Implicancias en los modelos de control: Se debe transitar de un modelo de control normativo, hacia uno por resultados. De esta manera es posible poner énfasis en que las cosas se hagan de la mejor manera posible, dando la libertad e incentivos a funcionarios para que busquen alternativas de funcionamiento que le permita alcanzar los objetivos que se han planteado como meta.
- Implicancias de planificación: Se debe avanzar hacia planificaciones plurianuales (como el ejemplo de fondos estructurales europeos), donde las miradas de planificación sean más estratégicas y con un fuerte componente participativo.
- Implicancias de gestión: Debe flexibilizarse y descentralizarse la gestión pública, de manera de avanzar hacia modelos descentralizados con enfoque territorial, impulsando, de esta manera dinámicas de desarrollo económico en territorios específicos.
- Implicancias de evaluación: Se debe avanzar hacia un sistema de medición de impacto y de evaluación de políticas públicas.
- Implicancias de Gobernanza: Se deben generar nuevas y mejores formas de gobernanza..
- Implicancias culturales: Se requiere de una nueva cultura institucional y funcionaria.

De esta manera, se plantea que para que sea posible un proceso de desarrollo estable y sostenido en el tiempo, se deben generar una serie de cambios en la sociedad, pero principalmente en el Estado, y en cómo éste participa en los procesos de desarrollo, y en como acoge a otros actores en el mismo.

## **Descentralización, Democracia y Gobernanza para el desarrollo**

Algunos conceptos importantes a revisar, junto con el rol del Estado en los procesos de desarrollo, son la descentralización, democracia y gobernanza, y su influencia en el alcance de los objetivos del desarrollo.

En primer lugar, Francisco Albuquerque y Marco Dini (2008, p. 121) definen la descentralización como un proceso de reorganización política y administrativa del Estado central que incluye la transferencia de competencias, funciones y recursos hacia organizaciones territoriales autónomas, implicando todo ello una transformación de las relaciones de poder, acompañada de mecanismos de participación ciudadana. En los procesos de descentralización podemos distinguir varios tipos: a) Descentralización funcional, que supone la creación de un ente con personalidad jurídica, normas y presupuesto propios, para desempeñar una determinada función o actividad sectorial. b) Descentralización territorial, que implica la creación de un ente de alcance multisectorial, con competencias en un territorio determinado. c) Descentralización política, en la cual la generación del ente deriva de un proceso electoral democrático y no de una mera concesión desde el nivel central. Este respaldo electoral supone la entrega a la sociedad local de su pleno derecho de ciudadanía. d) Descentralización fiscal cuando el gobierno territorial tiene autonomía en la recaudación tributaria y en materia de ingresos y gastos.

De esta manera la descentralización, y su alcance, dependen del tipo de contrato social entre el Estado y la sociedad civil, debido a que implica disputa de recursos, asignación de responsabilidades y toma de decisiones, y la lucha por el poder político. Esto explica la fuerte presencia de centralismos exitosos, sobre todo, en América Latina, vinculados a la

cercana herencia dictatorial que poseen los países latinoamericanos, donde las minorías más poderosas instauraron un sistema de toma de decisiones que favoreciera sus propios intereses. (Kummetz, 1996 en Alburquerque, 2008, p. 122).

Lo importante a analizar es las relaciones existentes entre descentralización y democracia. Se supone que una democracia madura posee una amplia distribución social de poder político, es decir, una descentralización en su sentido más completo. A pesar de ello no existe ningún mecanismo que asegure que a mayor descentralización se lleve a más democracia. Pero lo que sí está claro es que es imposible lograr descentralización plena bajo regímenes autoritarios. De esta manera, y tal como se revisa en el punto anterior, se hace necesaria una reestructuración en los modelos de gestión, de manera de poder incluir estos procesos que constituyen la base del logro de los objetivos del desarrollo, y junto a los modelos de gestión, mejorar las estrategias de gobernanza para fortalecer los procesos de administración pública. “Para contribuir a levantar nuevos cimientos que detengan esta «carrera hacia el fondo» se hace perentorio recuperar los valores intrínsecos de la democracia, la voz y la acción de la ciudadanía. Además de la ética pública, son estos valores democráticos y de participación ciudadana los que se reivindican como base de una nueva gobernanza necesaria tanto para procurar, en primer lugar, una inflexión de la actual situación, como para sentar las bases de una nueva forma de desarrollo social, económica y medioambientalmente sostenible.” (Farinós & Romero, 2011, p. 296)

El término de Gobernanza se define por el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española como: “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.” (RAE, 2015) De esta manera,

Gobierno y Gobernanza resultan estar juntos y ligados uno del otro. De acuerdo a Alburquerque y Dini (2008), la gobernanza se refiere a los patrones y estructuras mediante las cuales los actores sociales y políticos llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones conjuntas dentro de regímenes democráticos. Estas estructuras o reglas de juego condicionan la participación e interacción de los diferentes actores, cuyas capacidades ya no se basan exclusivamente en los recursos de poder disponibles, sino en la capacidad para concertar actuaciones conjuntas.

Gobernanza se trata de un concepto que alude a la habilidad para coordinar y promover políticas, programas y proyectos que representen los intereses de todos los actores, públicos y privados. El concepto moderno de gobernanza alude a una nueva forma de gobernar más cooperativa, distinta del antiguo modelo jerárquico, en el cual las autoridades ejercían su poder sobre el conjunto de la sociedad civil. Por el contrario, en la gobernanza los diferentes actores, públicos y privados, y las instituciones, participan y cooperan en la formulación y aplicación de las políticas públicas. (Mayntz, 2001, en Alburquerque y Dini, 2008, p. 142).

Algunos temas propios a la gobernanza son el desarrollo institucional, el involucramiento público, la transparencia en los procedimientos de toma de decisiones, la representación de intereses, la resolución de conflictos, el establecimiento de límites a la autoridad, y el liderazgo compartido. Estos aspectos se ven fortificados a nivel territorial, ya que es allí donde resulta posible combinar gobernanza, cultura y organización social, facilitando los acuerdos entre actores y ganando en legitimidad y aceptación del proceso por parte de la ciudadanía. Así pues, la gobernanza se apoya en fuertes interacciones entre la sociedad civil y las estructuras de gobierno, de modo que la gobernanza local exige la disponibilidad y

acumulación de capital social. Es lo que algunos autores denominan como la existencia de virtudes cívicas de la sociedad, es decir, normas y valores basadas en la confianza y en la reciprocidad, que se retroalimentan y promueven la participación de la ciudadanía en los asuntos colectivos para fortalecer procesos sistémicos de desarrollo. (Barreiro, 2007; en Alburquerque y Dini, 2008, p.142 - 143).

## **CONSIDERACIONES FINALES**

La postura más importante es el Desarrollo Territorial, es decir, asume que las estrategias de Desarrollo Territorial son las más indicadas para generar desarrollo, y por ende, debe trabajarse entorno a su definición, y a la experiencia internacional existente respecto del mismo, para la puesta en marcha de políticas y programas tendientes al fortalecimiento de las capacidades territoriales y locales, y al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas pertenecientes a estos territorios.

Por ello se entiende desarrollo territorial como el conjunto de procesos sociales, culturales y económicos que se llevan a cabo en un territorio específico, y que promueven el dinamismo económico y la mejora de la calidad de vida de la población. Esta perspectiva de Desarrollo Territorial se fundamenta en el hecho de que los territorios son sistemas complejos, donde, a pesar de que se trate de territorios poco extensos, o acotados, convergen en él todos los procesos existentes en grandes distribuciones territoriales, y por ende existen en ellos conocimientos, capacidades, intereses, en resumen, capitales, que deben ser fomentados y nutridos de manera que desde allí surjan las estrategias de mejoramiento de los procesos que ocurren en el territorio.



La consideración de estos capitales no es lo único relevante al hablar de desarrollo territorial. Para que éste se lleve a cabo, deben procesos anteriores que permiten el surgimiento del desarrollo territorial como estrategia sólida. El primero de ellos es la aplicación de un sistema de gobernanza local, que permita al territorio desarrollar la habilidad de coordinar y promover políticas, programas y proyectos que representen los intereses de todos los actores, públicos y privados que conviven en este sistema, de forma colaborativa, en donde la sociedad civil, las instituciones públicas, el sector privado, trabajen en conjunto para responder a las necesidades reales del territorio por medio de políticas públicas. Esto va acompañado de la instauración de una democracia participativa, que considere la opinión de los actores participantes del proceso respecto de las decisiones y cambios que se deban aplicar en el territorio, territorio del cual son parte y en el que contribuyen activamente desde diversos espacios.

Contando con esta característica, el territorio debe poseer un nivel de descentralización adecuado. Descentralización en diversos niveles, por ejemplo, administrativa, permitiendo una más eficiente y eficaz toma de decisiones en proceso que así lo requieran, y que conciernen al territorio específicamente. Para el desarrollo territorial la descentralización significa la asertividad de las políticas públicas, la efectividad de los procesos de intervención social, y la optimización de recursos, sean estos físicos, materiales, económicos o humanos.

Pero aún más importante que estos procesos, es la existencia de un Estado moderno que contribuya de manera directa al desarrollo a nivel territorial. La presencia de un Estado moderno implica la convicción de que debe existir ciertas características que aseguren una alta efectividad de las políticas públicas y de los procesos institucionales, de manera de que

todos los actores involucrados sientan confianza y entreguen valor a estas intervenciones del Estado. Esto requiere, sin lugar a dudas, de cambios: a) estructurales, planteando un nuevo modelo de gestión que contribuya a los procesos de descentralización y autonomía de los territorios; b) administrativos, de manera de poder dar respuesta de manera rápida, eficiente y efectiva a los requerimientos del territorio; c) en los modelos de control, de manera que lo que se mida sean resultados dando con ello libertad a los funcionarios para encontrar la mejor manera de realizar los procesos que contribuya al logro de sus objetivos; d) en la planificación, transitando hacia miradas más estratégicas y con un fuerte componente participativo; e) en la gestión, flexibilizando y descentralizando la gestión pública que permitan impulsar las dinámicas de desarrollo económico en territorios específicos; f) en la evaluación, avanzando hacia la medición del impacto de las políticas públicas; g) en la gobernanza, donde se institucionalicen los mecanismos de relación público – privados – tercer sector, como herramientas para la participación ciudadana y así dotar de mayor cercanía a la gestión pública; y h) en la cultura, ya que requiere de una nueva cultura institucional, modernización de la gestión del Estado, implicando una nueva relación con la ciudadanía, y una nueva actitud del servidor público.

De esta manera se hace necesaria la participación y el compromiso de las autoridades y tomadores de decisión a nivel político y técnico, debido a que esto trata de una postura frente al desarrollo, y al cómo abordar las problemáticas de los territorios abordados de manera que surja, desde allí, las competencias y herramientas que los dirijan hacia el desarrollo. Participación, gobernanza, democracia, modernización del Estado, son algunos de los componentes que se deben compartir para la elaboración de una visión de desarrollo, y así aunar esfuerzos en la búsqueda de las mejores estrategias.

## **BILBIOGRAFÍA**

Albuquerque, Francisco y Marco Dini. (2008). *Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial*. Washington. FOMIN/BID.

Boisier, Sergio. (2001) *Desarrollo Local: ¿De qué estamos hablando? Transformaciones Globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo Local*. Rosario. Editorial Homo Sapiens,

Boisier, Sergio. (2004) “Una (re)visión heterodoxa del desarrollo (territorial): un imperativo categórico.” México. *Estudios Sociales*, Vol. XII. Núm 23, pp.10-36.

Bolívar, Gardy y Oscar Cuellar. (2009) “Un campo agnóstico con vocación transdisciplinaria: el Desarrollo Humano” *Polis*, Revista de una universidad Bolivariana, Volumen 8, N°23, p.21-42.

Cuellar, Oscar y Florita Moreno. (2009). “Del crecimiento económico al desarrollo humano. Los cambiantes usos del concepto de desarrollo en América Latina, 1950–2000”. *Revista Sociológica*, año 24, n°70, pp.83-114.

Durston, John. (2000) “¿Qué es el capital social comunitario?” Santiago de Chile. Serie Políticas Sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL, Naciones Unidas.

Farinós, Joaquín y Joan Romero eds. (2011) *Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado*. Barcelona, PUV.

- Gallopin, Gilberto. (2003). "Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico." Santiago de Chile. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL.
- Griffin, Keith. (2001). "Desarrollo humano: origen, evolución, impacto" en *Ensayos sobre el desarrollo humano*, Pedro Ibarra y Koldo Unceta (eds.) Barcelona. Editorial Icaria. P 13–23.
- Guijarro, Marta, et al (2011). "Evolución del Desarrollo Sostenible en relación al Desarrollo Humano: Un análisis de Concentración". Ponencia presentada en XIII reunión de economía mundial. Universidad de Cantabria.
- Hardin, Garrett. (1995). "La tragedia de los comunes." México. (Traducción de The Tragedy of Commons.). Gaceta Ecológica n°37. Instituto Nacional de Ecología.
- López-Calva, Luis Y Roberto Vélez. (2003). "El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México". Estudios sobre Desarrollo Humano. PNUD México, n°2003-1.
- Miller, Luis. (2004). "Acción colectiva y modelos de racionalidad." Mexicali, México. Estudios Fronterizos, vol 5, n°9 pp.107-130. Universidad Autónoma de Baja California.
- Moncayo, Edgard. (2001). "Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial." Santiago de Chile. Serie Gestión Pública, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES. CEPAL.
- Morales, Fabio. (1997) "Eficiencia e intercambio. Corriente neoclásica, institucionalismo y neoinstitucionalismo." Bogotá Cuadernos de economía, v. XVI, n°26, pp.69-82.

Noguera, Marco. (1999). "Un Estado para la Sociedad Civil".Caracas. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 14.

Olson, Mancur. (1985). "La lógica de la acción colectiva" Barcelona. Auge y decadencia de las naciones. Ariel. Pp.32-55.

Ostrom, Elinor. (2000). "El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva".Instituto de Estudios Sociales. Universidad Autónoma de México. Región y Sociedad. Vol XIV nº24.2002.

PNUD (1990). *Informe Desarrollo Humano*. Bogotá, Colombia. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Tercer Mundo Editores.

PROGRAMA CHILE EMPRENDE (2005). *Guía Metodológica de Desarrollo Territorial: Proposiciones para el proceso de construcción y realización de una estrategia de Desarrollo Económico Territorial*. Publicado por SERCOTEC. Ministerio de Economía. Santiago de Chile.

Real Academia de la Lengua Española "Definición de Gobernanza" Diccionario online, en <http://lema.rae.es/drae/?val=gobernanza> [05 de marzo de 2015]

Sanchis, Joan (2010). "Las estrategias de desarrollo local: aproximación metodológica desde una perspectiva socioeconómica e integral" en Las estrategias de desarrollo local:Aproximación metodológica desde una perspectivaSocio-económica e integral. Departamento de Dirección y Administración de Empresas, Universidad de Valencia.

Sen, Amartya. (2000). *Desarrollo y Libertad (Development as freedom)*. Barcelona, España Traducción publicada por Editorial Planeta S.A.

Sunkel, Osvaldo. (1989)“Institucionalismo y estructuralismo”.Santiago de Chile. Revista de la CEPAL n°38. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Toloza, Ismael. (2007) “Desarrollo territorial; un modelo descentralizado de gestión en la región de La Araucanía, Chile.”Tesis de grado Magíster en Economía y Gestión Regional, Universidad Austral de Chile.

Toloza, Ismael. (2008). El rol del Estado y su modernización: hacia una Política de Cohesión Social y Territorial en Chile.

Toloza, Ismael. (2010). “Las Instituciones de acción colectiva, los recursos de uso común, y su análisis comparativo con la experiencia de gestión territorial en la Araucanía, Chile”, Ensayo publicado en Revista de Estudios Regionales, Año 1, N°3, ISSN0718-8064. Chile.

Toloza, Ismael (2012). “Desarrollo territorial en Chile: un modelo descentralizado e inclusivo de gestión del desarrollo. Estudio de caso: región de La Araucanía” en Ismael Toloza Bravo, Cornelio Delgado, Carol Chehab, Luis Verdesoto Custode, Wolfgang Demenus (comps.) *Enfoque territorial y modelos descentralizados de gestión del desarrollo económico: Aportes desde Chile, Canadá y Ecuador*. Chile.CONGOPE, Universidad de La Frontera, pp.16 - 75

Toloza, Ismael. (2013). “Evaluación de resultados de la experiencia de gestión territorial de la Región de La Araucanía: Orientaciones para una política de cohesión social y territorial en Chile.”Tesis doctoral. Doctorado en Economía, Universidad Nacional Autónoma de México. D.F. México.

Ul Haq, Mahbub. (1995). "El paradigma del desarrollo humano." Trabajo introductorio, rescatado en 2014 en: <http://www.desarrollohumano.cl/pdf/1995/paradigma95.pdf>  
[octubre de 2014]