

ESPACIO, TERRITORIO Y DESARROLLO UNA REVISIÓN CONCEPTUAL

VALINOTTI, María Florencia
CONICET. UNVM.UNRC
florvalinotti@hotmail.com

RESUMEN

El trabajo tiene como objetivo describir la importancia que tiene el territorio en las teorías del desarrollo, con especial énfasis en el debate académico y político latinoamericano desde mediados de la década de 1940. Además busca reflexionar sobre las recientes contribuciones de la Geografía Crítica en relación al territorio, y su influencia en el campo disciplinar del desarrollo territorial. La metodología utilizada se basó en el rastreo bibliográfico y en el análisis de los aportes conceptuales realizados por autores provenientes del campo disciplinario geográfico y del campo de la teoría del desarrollo. Se concluye que los aportes del Geografía Crítica permiten problematizar el desarrollo territorial ya que se sostiene que el territorio está impregnado de relaciones de poder, lo que introduce la conflictividad inherente a todo territorio respecto a las variadas y contradictorias formas de apropiación del mismo.

Palabras clave: territorio - desarrollo - poder - Estado.

SPACE, TERRITORY AND DEVELOPMENT A CONCEPTUAL REVISION

ABSTRACT

The aim of this paper is to describe the importance of territory in the theories of development, with special emphasis on the Latin American academic and political debate since the middle 1940s. Also seeks to reflect on the recent contribution of Critical Geography in relation to the territory and its influence in the disciplinary field of territorial development. The methodology used was based on biographical tracking and analysis of the conceptual contribution made by authors from the geographical disciplinary field and the field of development theory. To conclude, the contribution of Critical Geography allows to make problematic the territorial development as it maintains that the territory is immerse in power relations, which introduces the inherent conflict of any territory about the various and contradictory forms of ownership thereof.

Key words: territory - development - power- State.

Introducción

El periodo comprendido entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y mediados de la década de 1970 se caracterizó en América Latina por la hegemonía del pensamiento estructuralista cepalino que constituyó el soporte teórico de los Estados Desarrollistas. En particular, en la Argentina y Brasil los gobiernos desarrollistas redefinieron el rol del Estado convirtiéndolo en el agente modernizador de la sociedad por excelencia. Bajo el predominio del modelo de acumulación fordista (periférico) el desarrollo se concebía en términos nacionales siendo las instancias locales/regionales sujetos de recepción de proyectos territoriales planificados desde ámbitos externos a él. En esta visión el espacio se concibe como “uniforme e indiferenciado” (Albuquerque; 2004, p.158) ya que el foco está puesto en la empresa o el sector económico soslayando la naturaleza territorial del desarrollo.

Las transformaciones en el modo de acumulación capitalista acaecidas desde mediados de la década de 1970 y las contradicciones propias de los Estados Desarrollistas y Popular-Nacionalistas generaron un proceso de crisis y ocaso de las teorías del desarrollo. El paso hacia el modelo de acumulación postfordista puso a los territorios locales/regionales como los nodos principales del desarrollo. Mediante la lógica del *bottom up* la planificación pasa a ser descentralizada y ascendente adquiriendo el territorio un rol central en tanto se lo concibe como “espacio socialmente construido, como un espacio que se puede pensar a sí mismo y puede pensar el desarrollo desde el territorio hacia afuera” (Boisier; 1999, p. 09). De manera simultánea desde mediados de la década de 1970 emerge una perspectiva perteneciente a la Geografía Crítica que concibe el espacio como una construcción social; éste es el resultado siempre provisorio de las relaciones sociales -entendidas como relaciones de poder- inscriptas en el espacio, lo que permite problematizar las teorías de desarrollo territorial.

Este trabajo tiene como objetivo describir la importancia que tiene el territorio en las teorías del desarrollo, con especial énfasis en el debate académico y político latinoamericano desde mediados de la década de 1940. Además busca reflexionar sobre las recientes contribuciones de la Geografía Crítica en relación al territorio, y su influencia en el campo del desarrollo territorial.

Materiales y Métodos

La metodología utilizada en el presente trabajo se basó en el rastreo bibliográfico y en el análisis de los aportes conceptuales realizados por autores provenientes del campo disciplinario geográfico y del campo de la teoría del desarrollo. Se tomaron los principales referentes de la época estudiada considerando autores pertenecientes a diferentes perspectivas epistemológicas y campos disciplinares.

Desarrollo y Territorio en el marco del modo de acumulación y regulación fordista periférico

El período comprendido entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y mediados de la década de 1970 se caracterizó en América Latina por la hegemonía del pensamiento estructuralista cepalino que constituyó el soporte teórico de los Estados Desarrollistas. Raúl Prebisch en Argentina y Celso Furtado en Brasil fueron los máximos representantes de una perspectiva teórica que se diferenciaba tanto del keynesianismo predominante en la época como también de la escuela neoclásica, y que presentaba marcos analíticos propios para explicar las particularidades del desarrollo latinoamericano.

El núcleo de la teoría estructuralista es el enfoque o visión de centro-periferia que surge a partir de identificar un sistema de relaciones económicas internacionales organizado en función de los intereses de los países centrales “Había en efecto una constelación económica cuyo centro lo constituían los países industrializados favorecidos por esta posición (...) los países productores y exportadores de materias primas estaban así conectados con el centro en función de sus recursos naturales, de modo que formaban una periferia vasta y heterogénea” (Prebisch;1987,p.346).

La revolución industrial permitió a los países centrales aumentar la productividad mediante el progreso técnico; no obstante la difusión de éste en el mundo fue desigual en tanto dio origen a una economía mundial dual. Los países centrales desarrollaron un sector de bienes industriales de capital e incorporaron el progreso técnico en todos los sectores económicos conformando una economía integrada y homogénea. Por el contrario los países periféricos importaron tecnologías que fueron aplicadas en el sector primario (exportador) definiendo la especificidad de su estructura productiva, a saber; especializada ya que los países de la periferia se concentraban en la actividad agro-exportadora configurando economías mono-productoras causantes de vulnerabilidad y desequilibrio externo, y dual o heterogénea ya que coexistían un sector moderno con alta productividad del trabajo y un sector atrasado y de baja productividad que generaba un excedente de mano de obra permitiendo mantener bajos salarios e impidiendo retener los frutos del aumento de productividad en el sector moderno ya que estos son transferidos al centro debido al deterioro de los términos del intercambio.

En el marco de la imperante división internacional del trabajo las economías latinoamericanas se enfrentaban a restricciones externas debido a una elevada elasticidad ingreso de las importaciones en relación a la baja elasticidad de las exportaciones. La estructura relacional asimétrica entre los países hacia que los beneficios derivados del aumento de la productividad del trabajo se concentraran en los países desarrollados debido a la existencia de sindicatos y oligopolios que retenían dichos excedentes, mientras que en la periferia el exceso de mano de obra excluida que generaba el modelo agro-exportador sumado a la baja productividad de sectores tradicionales pre-capitalistas con ingresos de subsistencia y bajos salarios impedían retener los bene-

ficios del aumento de la productividad del trabajo generada solamente en el sector exportador de materias primas.

La superación de la “condición periférica” ponía como eje central el Estado en tanto actor clave del desarrollo económico mediante una política económica que fomentara la sustitución de importaciones como paso previo a una industrialización que integre todos los sectores; desde la industria liviana hasta la industrialización de bienes de capital. En este contexto desarrollo se convertía en sinónimo de industrialización bajo un patrón económico e institucional de reproducción del capitalismo denominado fordismo en los países centrales y fordismo periférico en América Latina.

El modelo de desarrollo fordista tenía como referencia la escala nacional que podía verse como un sistema compuesto por un patrón de organización y un sistema de producción. El patrón de organización funcionaba gracias a la demanda universal garantizada por el Estado Nacional que no se limitaba a tener una política anticíclica sino que “va incidir en la composición de la demanda agregada, en la dotación de capital y trabajo y sobre todo en el cambio tecnológico para asegurar un crecimiento económico que converja hacia un óptimo social” (Del Búfalo, 2006, p. 18).

El sistema de producción se desagregaba en tres elementos, a saber: actores, modalidad de producción y objetivos. Los actores económicos más importantes eran las grandes plantas industriales y los sindicatos cuya relación se hallaba mediada por el Estado. La modalidad de producción se caracterizaba por la integración vertical de los procesos productivos al interior de la industria, una alta especialización y división de tareas, y economías de escalas obtenidas dentro de la empresa. El objetivo consistía en producir en el menos tiempo la mayor cantidad de artículos posibles en función de una demanda estandarizada.

Como el patrón económico e institucional tenía como referencia la escala nacional, las regiones y localidades ocupaban un lugar residual ya que se convertían en espacios de transmisión de proyectos concebidos de manera externa al territorio. Aquí el territorio no era un sujeto protagonista sino un sujeto de recepción de proyectos territoriales planificados desde ámbitos externos a él. Este modo de intervención territorial generaba asimetrías espaciales por ello los Estados planificaban grandes proyectos de inversión en zonas deprimidas con el objeto de desarrollar emprendimientos productivos que no estaban constituidos en las regiones centrales. Informados por la “teoría de los polos de crecimiento” del economista francés François Perroux quien sostenía que “el crecimiento no se presenta en todas partes al mismo tiempo, al contrario se manifiesta en ciertos puntos o polos de crecimiento con intensidades variables” (Perroux; 1963 citado en Riffo, 2013, p. 21). Los polos estaban liderados por industrias motrices, que son aquellas que presenten tasas de crecimiento superiores al promedio de todo el sector industrial y eventualmente a promedio nacional. Así, la condición de atraso en el desarrollo territorial se debía a la ausencia de industrias motrices que

generaran procesos de aglomeración y consecuentemente economías externas por ello se consideraba que las zonas atrasadas podían desarrollarse a partir de grandes proyectos de inversión y que dado que estas regiones carecían de los capitales necesarios, el Estado tendría la responsabilidad de llevarlas adelante.

El concepto de región proveniente de la Geografía es influido por los economistas franceses “cada vez más interesados por la dimensión espacial de los hechos económicos” (Capel, 1984, p. 97) y reinterpretado bajo el paradigma del desarrollo ya que se convierte en el eje desde cual se orientan las políticas de los Estados nacionales con el objeto de eliminar las diferencias regionales y tender a la homogeneidad económica. En este marco la planificación nacional del desarrollo adquiere gran relevancia a partir de la lógica del *top-down* donde técnicos sin vinculación alguna con los territorios diseñan, estructuran y llevan adelante proyectos de intervención territorial.

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) como organismo permanente de la CEPAL especializado en el asesoramiento de los gobiernos latinoamericanos en lo referente a la planificación y gestión pública y centrado en las reflexiones sobre las desigualdades en el nivel de desarrollo entre las regiones, sostiene que durante las décadas de 1950, 1960 y 1970 primó una visión del espacio como contenedor, es decir que se lo concibió como un mero soporte físico de agentes y procesos sociales que actúan sobre él, siendo su rol pasivo, neutral e inerte. Las reflexiones se centran en los factores estáticos que inciden en la localización de las empresas regidas por la lógica de la búsqueda racional de la máxima ganancia ya que el espacio es “un contenedor de agentes sociales y sus acciones, es decir tiene un rol neutro en lo que se refiere a los procesos socio-espaciales” (Riffo, 2013, p. 24).

Con diferentes matices luego de la Segunda Guerra Mundial los Estados latinoamericanos tuvieron una impronta intervencionista configurando el modelo de “Industrialización por Sustitución de Importaciones” (Pérez, 1996, p. 20) cuyo objetivo fue superar las desventajas en relación a aquellos países que se encontraban mejor posicionados en los métodos de producción en masa. En Argentina, el pensamiento estructuralista cepalino fue muy influyente en la época; Raúl Prebisch instauró el debate sobre el rol del Estado y su relación con la empresa privada, el papel del capital extranjero, la insuficiencia energética, y las relaciones entre desarrollo rural y crecimiento industrial (Duca, 2012, p. 73) con motivo del informe que entregó al Presidente provisional de la Nación, Eduardo Lonardi. Años más tarde Arturo Frondizi, aunque con disidencias, traduce la teoría cepalina en un discurso político denominado “Desarrollismo”, cuya aplicación durante el período 1958-1962 se centró en la transformación de la estructura económica argentina mediante un fuerte inversión en infraestructura, recursos energéticos e industria pesada, dirigida por el Estado con participación de capitales extranjeros.

Las contradicciones del proceso de modernización, los enfrentamientos entre los distintos grupos de poder, el contexto internacional signado por la polarización entre

capitalismo-comunismo y el rol de Estados Unidos en América Latina como líder del bloque occidental, generaron una inestabilidad político-institucional con recurrentes golpes de Estado en toda América Latina. No obstante los gobiernos de facto, aunque con variantes, mantuvieron el modelo de Estado interventor, con especial énfasis en las inversiones en infraestructura y grandes obras hidroeléctricas, hasta mediados de las década de 1970.

Desarrollo y Territorio en el marco del modo de acumulación y regulación postfordista periférico

A partir de 1970 el modelo económico y de regulación social comenzó a entrar en crisis producto de las transformaciones en el modo de acumulación capitalista y las propias contradicciones de los Estados Desarrollistas. Sumado a esto desde el plano teórico comienza a emerger la crisis en la hegemonía del paradigma modernizador que recibe múltiples críticas por su concepción unívoca y occidental de desarrollo.

El esquema fordista comienza a entrar crisis producto de la revolución tecnológica, principalmente en el plano informacional, el proceso de globalización, como una nueva forma de reproducción del capitalismo a nivel mundial y la flexibilización de la producción. Esto provocó el paso hacia el modo de acumulación postfordista que inauguró nuevas articulaciones entre las instituciones, la economía y el territorio.

La globalización generó un proceso de internacionalización y diversificación de la demanda que obligó a cambiar la organización de la producción hacia formas más flexibles en los procesos y equipos de trabajo. Por ello, en el modelo postfordista la organización de la producción responde a una demanda diversificada e internacionalizada, a diferencia de la demanda estandarizada garantizada por el Estado Nacional en el modelo fordista.

El sistema de producción desagregado en actores, modalidad de producción y objetivos transforma sus contenidos. Como actores principales se encuentran las empresas transnacionales que desintegran los procesos productivos en distintos espacios con el objeto de reducir costos y aumentar la tasa de ganancia y el territorio como un sujeto activo en los procesos de desarrollo.

La modalidad de producción se caracteriza por la desintegración de los procesos productivos hacia el exterior de la industria pero al interior del territorio. La especialización, división de tareas y las economías de escalas ya no se logran en el interior de la fábrica sino en el territorio. El objetivo consiste en producir en el menor tiempo posible la mayor cantidad de cambios para adaptarse a una demanda flexible.

Los procesos de descentralización y flexibilización potencian los procesos de ar-

ticulación flexible a nivel territorial, el desarrollo se piensa en términos *botton-up* siendo la planificación descentralizada y ascendente. En este contexto se establece la distinción entre el espacio, como lo dado, y el territorio, como lo construido socialmente ya que se lo considera “como un espacio que se puede pensar a sí mismo y puede pensar el desarrollo desde el territorio hacia afuera” (Boisier, 1999 p. 09).

Una de las primeras reflexiones en torno a la dinámica territorial del desarrollo proviene de las experiencias de la “Tercera Italia” que da origen al concepto de Distrito Industrial. Los distritos industriales están delimitados geográficamente a partir de una construcción histórica particular, donde se encuentran aglomeradas pequeñas y medianas empresas que desarrollan relaciones simétricas, realizando una división social del trabajo intra-territorial. Esto último permite una especialización de la producción en fases de modo que todos los procesos y servicios eslabonados hacia adelante y hacia atrás en la cadena de valor se producen en el territorio.

El factor determinante de las dinámicas de desarrollo territorial refiere al capital social; a una cultura cívica que establezca relaciones de reciprocidad y confianza que sirvan de sustento para la cooperación entre los distintos actores del territorio. Por ello, los distritos industriales constituyen “un todo económico social” (Fernández, Vigil, Amín, 2008, p. 22) en donde se entrelazan las esferas sociales, económicas e institucionales “y sobre los que se configuran sistemas productivos definidos geográficamente, compuesto por un gran número de empresas que se ocupan de diversas fases y formas en la elaboración de un producto homogéneo” (Fernández, Vigil, Amín, 2008, p.22).

A comienzos de la década de 1990 este enfoque es complementado con el concepto de “regiones inteligentes” que suman a las “ventajas estáticas” de la desintegración de la producción y la reducción de los costos de transacción las “ventajas dinámicas” derivadas de las capacidades del territorio de generar aprendizajes colectivos que se traducen en innovaciones tanto de procesos como de productos.

América Latina recibió el influjo de estas conceptualizaciones y sumó reflexiones propias provenientes principalmente de la CEPAL y del enfoque “regional participativo” consolidado en su interior. Éste va a poner el acento en la “construcción política y social de las regiones y en una nueva forma de articulación Estado-regiones” (Riffo, 2013, p. 26). Se propone fortalecer la identidad territorial y el poder político siendo la descentralización una herramienta fundamental para facilitar la transformación de las regiones en sujetos socio-políticos. Tomando como punto de partida la relación dialéctica o de interrelación entre espacio y sociedad se sostiene que el territorio es una construcción social y constituye una dimensión activa en el proceso de desarrollo.

El territorio es “un sistema de interacciones sociales históricamente estructuradas y en constante evolución” (Riffo, 2013, p.38). Esto implica que tanto los factores

materiales como culturales que caracterizan a un territorio en un momento dado, son el producto de un sistema de interacciones que produce, reproduce y transforma los lugares específicos (Riffo, 2013, p.38).

En Argentina la reforma del Estado y el consecuente proceso de descentralización política generaron un marco propicio para la aplicación de las políticas de desarrollo local/regional por parte de los municipios. Las tradicionales funciones relacionadas con el “alumbrado, barrido y limpieza” (ABL) ceden paso hacia una concepción proactiva municipal, en el ámbito productivo, social y cultural. A comienzos de la década de 1990 predominó una visión del desarrollo local asociada al crecimiento económico exógeno. Se sostenía que era necesario en una primera etapa el crecimiento de la economía para luego observar las consecuencias sociales. Así los gobiernos locales debían tornarse competitivos, invirtiendo en infraestructura, exenciones impositivas, y otro tipo de medidas que atrajeran al capital. A mediados de 1990 la visión del desarrollo local se orienta hacia la “calidad institucional” (Arrollo, 2012, p. 03) incorporando las nociones de consensos locales, participación ciudadana, transparencia en la gestión, reglas de juego, entre otras, inspirados en la experiencia de “Presupuesto Participativo” en Porto Alegre, Brasil. A fines de la década aparece la noción de “planeamiento estratégico” (Arrollo, 2012, p.02) que intenta pensar la ciudad integralmente “en términos políticos, sociales, económico-productivo y culturales. A partir de allí el objetivo es delinear estrategias de mediano y largo plazo” (Arrollo, 2012, p. 03). Numerosas provincias aplicaron planes de desarrollo estratégico, contando cómo primer experiencia la de la municipalidad de Córdoba, en segundo lugar Rosario y luego la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. No obstante estos proyectos más que el resultado de una acción libremente decidida “[es] una respuesta obligada y consustancial (...) el municipio respectivo asume así un rol subsidiario de la falta de asunción de sus responsabilidades del Gobierno nacional” (Rofman, 2006, p. 48).

El desmantelamiento del Estado, la apertura de la economía y la concentración económica hicieron que los municipios debieran enfrentar los costos del ajuste estructural y las consecuencias en materia de pobreza, indigencia y desempleo, por ello muchos planes se orientaron bajo el enfoque del Desarrollo social.

Luego de la crisis de 2001 la economía nacional comienza a mostrar signos de recuperación debido al cambio en la matriz-estatal denominada “nuevo desarrollismo” (Bresser-Pereira, 2007, p. 01) que presenta oportunidades como desafíos para el desarrollo territorial. En este contexto en 2004 se crea el Plan Estratégico Territorial (PET) con el objetivo de “implementar la política nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial” (Secretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública) promoviendo el desarrollo territorial y la participación y transversalidad en la planificación y la gestión. Por ello se convoca a las provincias para realizar diagnósticos de situación e identificación de proyectos estratégicos de infraestructura para impulsar la transformación del modelo actual al modelo deseado. Las bases conceptuales del PET

reconocen el carácter territorial del desarrollo como la necesidad de su coordinación a nivel nacional.

Dado que en Argentina predominan los municipios chicos que alcanzan aproximadamente el número de 1.700 y en ellos vive solo el 11 % de la población, mientras que el restante 90% se concentra en 313 municipios grandes, el desarrollo territorial se enfrenta con limitaciones escalares importantes, “mientras que el 80% de los gobiernos locales posee solamente el 13% de la población, el 89% de los argentinos vive áreas urbanas” (Villar, 2006; p.244) Esto redundará de manera negativa en las capacidades técnicas, socio-culturales y financieras necesarias para emprender proyectos de desarrollo local.

El concepto de Territorio en el campo disciplinar geográfico

En líneas generales, y a modo de una síntesis comprensiva, podemos distinguir dos concepciones del territorio: una proveniente de la geografía positivista que concibe el espacio de manera absoluta, “como soporte natural para la vida del hombre, (...) como una materia inerte que es modificada por la sociedad a la vez que la modifica.” (Benedetti, 2011, p. 13). Y una segunda corriente que surge a partir de la década de 1970 que concibe el espacio como una construcción social; éstos análisis inscriptos en la geografía crítica toman aportes de otras disciplinas y se centran en explicar cómo las relaciones sociales -como relaciones de poder- se inscriben en el espacio.

Podemos identificar las primeras reflexiones en Friedrich Ratzel en el marco de la institucionalización de la geografía como disciplina científica en las universidades europeas. Como fundador de la antropogeografía o geografía humana vinculó los conceptos de Estado y territorio para hacer de ellos uno. Es decir que la noción de territorio –y de poder- está asociada directamente con las formaciones estatales. El territorio es “una parcela de superficie terrestre apropiada por un grupo humano que tendría una necesidad imperativa de un territorio con recursos naturales suficientes para su poblamiento, los cuales serían utilizados a partir de las capacidades tecnológicas existentes” (Schneider, Tartaruga, 2006, p. 73).

La premisa central de su pensamiento es que “existía una relación estrecha entre el suelo y el Estado” (Raffestin, 2011, p. 14) siendo el origen de éste último el “enraizamiento en el suelo de las comunidades que explotan las potenciales territoriales” (Raffestin, 2011, p. 14). Toma como modelo estatal el moderno Estado-Nación e identifica en él la única fuente de poder político; el Estado abarca una “totalidad” en tanto el poder se concentra sólo en él.

El territorio es el territorio del Estado que puede analizarse geográficamente a partir de conceptos como centro-periferia, interior-exterior, superior-inferior, teniendo

sólo un nivel analítico espacial cuyo límite es la frontera ya que los niveles jerárquicos al interior del Estado constituyen “relevos espaciales para difundir el poder estatal” (Raffestin, 2011, p.16).

Las críticas al paradigma positivista y al determinismo geográfico dan lugar a una concepción historicista de la ciencia y al surgimiento del posibilismo geográfico. Éste último sostiene que el medio físico no determina las actividades humanas sino que ofrece posibilidades que el hombre puede utilizar o desaprovechar por ello pone énfasis en la libertad humana y la contingencia. Reconociendo la dificultad de establecer leyes generales e interesadas más en la comprensión de la realidad socio-cultural el concepto de región pasa a ser el *lucus* de los estudios geográficos.

El teórico Paul Vidal de La Blanche constituye el representante de los estudios regionales; el vínculo del entorno natural y la acción social de los seres humanos será el marco conceptual para comprender y explicar las causas de las diferencias regionales. “los estados nacionales constituyen no sólo un territorio, sino también un mosaico de regiones, donde las posibilidades de futuro para los seres humanos son distintas en cada región” (Llanos Hernández, 2010, p. 209).

En el marco de las Geografía críticas y desde una perspectiva relacional el debate en torno al territorio se retoma con la obra de Claude Raffestin -*Por una geografía del Poder, 1980*- quien realiza una crítica a lo que considera una geografía unidimensional por el énfasis en la concepción del territorio como unidad estatal. Para Raffestin la geografía debe analizar las relaciones de poder inscriptas en el espacio, ya que el poder impregna las relaciones sociales, circula a través de ellas siendo su elemento constitutivo. “En toda relación social circula el poder, que no es poseído ni adquirido, sino pura y simplemente ejercido (...) por actores provenientes de [la] población (...) Éstos producen el territorio partiendo de esta realidad primera que es el espacio” (Raffestin, 1980, p. 3 Citado en Cairo Carou, 1997, p. 61).

El espacio es anterior al territorio; éste es el resultado de la apropiación concreta o abstracta –representaciones del espacio- de un actor sintagmático que con su acción territorializa el espacio, “el territorio es un espacio en el que se ha proyectado trabajo, energía e información y que, en consecuencia, revela relaciones marcadas por el poder” (Raffestin, 2011, p.102).

Anterior a cualquier acción, el espacio constituye lo dado, la realidad material que antecede a la proyección de la intencionalidad del actor; la representación del mismo implica ya establecer un límite, una apropiación, un dominio, -aunque permanezca en el plano del conocimiento-, que transforma al espacio en territorio. “Cualquier proyecto en el espacio que se expresa como una representación revela la imagen deseada del territorio como lugar de relaciones” (Raffestin, 2011, p. 102).

Existen tantos territorios como representaciones se realicen de él por parte de uno

o más actores, no obstante existe una estructura universal que refiere a las prácticas espaciales de todos los grupos sociales; a saber: el espacio se distribuye, y al hacerlo se imponen divisiones que obligan a la construcción de tramas, nudos y redes. Éstas se organizan funcional y jerárquicamente, asegurando el control, la integración y la cohesión territorial. No obstante, la relación con el territorio siempre es triangular ya que es una relación que mediatiza las relaciones con los otros, “la territorialidad puede definirse como un conjunto de relaciones que nacen en un sistema tridimensional sociedad-espacio-tiempo” (Raffestin, 2011, p. 113).

Las territorialidades son dinámicas y se constituyen en las más variadas escalas socio-espaciales, desde las cotidianas como un grupo de adolescentes que controla por la tarde un espacio del parque, hasta las más complejas como los territorios de la ilegalidad y el narcotráfico (Benedetti, 2011, p. 47). Por ello la territorialidad—entendida como la acción mediatizada, por medio de la cual los agentes delimitan y controlan un área—no es una facultad exclusiva del Estado, sino por el contrario remite a las relaciones sociales entendidas como relaciones de poder.

Desde una concepción materialista histórica del territorio podemos considerar los trabajos del geógrafo brasileño Milton Santos quien nos introduce la noción de espacio. Siguiendo los postulados de Henri Lefebvre sostiene que el espacio es una construcción social por ello es posible describir sus particularidades en relación con su papel en la sociedad. No obstante, no niega la realidad material del espacio, por el contrario se convierte en el supuesto principal para explicar la influencia de éste en las acciones de los hombres. Para ello introduce el concepto de “rugosidad/es” que sería/n “herencias morfológicas de carácter socio-geográficos de tiempos pasados” (Santos; 1996, p. 36 citado en Zusman, 2002, p. 210).

Estos constituyen testimonios de distintos momentos históricos que pueden ser resignificados mediante nuevos contenidos. Además el concepto de rugosidad incorpora la relación espacio-tiempo ya que se considera que “para cada sistema temporal, el espacio muda sus características” (Zusman, 2002, p. 211)

Tomando los supuestos de la teoría de la estructuración considera que “el espacio está formado por un conjunto indisoluble, solidario y también contradictorio, de sistemas de objetos y de sistemas de acciones (...) el espacio es hoy un sistema de objetos cada vez más artificiales poblados por sistemas de acciones igualmente imbuidos de artificialidad y cada vez más tendientes a fines extraños al lugar y a sus habitantes” (Santos, 2000, p. 50).

Por sistemas de objetos se entiende los objetos naturales y los objetos sociales, éstos son objetos producidos por mediación de las relaciones sociales por ello “estos objetos y estas acciones están reunidos es una lógica que es, al mismo tiempo, la lógica de la historia pasada (su fecha, su realidad material, su causa original) y

la lógica de la actualidad (su funcionamiento y su significación presente)” (Santos, 2000, p. 62). El espacio participa igualmente de lo social y lo físico por ello constituye un híbrido. Los sistemas de objetos comprenden aquellos naturales y fabricados, los técnicos e informatizados. Las acciones pueden ser “económicas, políticas, culturales, deliberadas o no, racionales o no, flexibles o no, hegemónicas o no” (Zusman, 2002, p. 211). Los sistemas de objetos y los sistemas de acciones poseen un carácter histórico en continua transformación y su relación es necesaria ya que no pueden pensarse de manera autónoma, “en tanto parte de una totalidad, forman parte de un movimiento que lejos de ser lineal o mecánico, es complejo, lleno de contradicciones, conflictos, contingencias e incertidumbres” (Zusman, 2002, p. 211)

Si durante el desarrollo de su teoría del espacio el concepto de territorio ocupa un lugar secundario, es durante la década de 1990 que éste aparece mediante el concepto de “territorio usado”. Santos sostiene que la interdependencia de los lugares constituye la nueva realidad del territorio; pasamos de los Estados Territoriales a la internacionalización del territorio. Los territorios usados son “objetos y acciones, sinónimo de espacio humano, espacio habitado” (Santos, 2005, p. 255). Constituye un híbrido que muta de acuerdo a los procesos históricos pero que mantiene como constante el hecho de ser el entorno de la existencia humana.

Una de sus premisas es que las técnicas actúan como mediación entre la sociedad y la naturaleza, y que a cada lugar y cada momento le corresponde un conjunto de técnicas y herramientas de trabajo. (Zusman, 2002, p. 212) Divide entonces a la modernización en cuatro grandes períodos correspondiendo a nuestra época el período técnico-científico-informacional. Las técnicas creadas en esta época permiten una fluidez virtual puesta al servicio de la competitividad económica, pero esa fluidez sólo es sólo virtual “porque lo real viene de las acciones humanas, que son cada vez más acciones informadas, acciones normatizadas” (Santos, 2005, p. 256).

Está realidad se traduce en una nueva construcción del espacio y de un nuevo funcionamiento del territorio a partir de las horizontalidades y las verticalidades. Las horizontalidades son los espacios vecinos reunidos por una contigüidad territorial, espacio de todos, constituye la fuente del espacio banal. Este último se define como el ámbito que permite la creación de solidaridades e interrelaciones a partir de la convivencia y del contacto cara a cara. Por el contrario, las verticalidades son espacios formados por puntos distantes que conforman una red cuyas normativas y objetivos provienen de puntos ajenos a los intereses de los distintos espacios que lo conforman. Las redes justifican la existencia de la verticalidad pero conviven con las horizontalidades; los espacios conviven con funciones diametralmente opuestas.

Santos piensa en el territorio como el espacio de la existencia humana, “el territorio es la tierra más la población, es decir, una identidad, el hecho y el sentimiento de pertenecer a aquello que nos pertenece” (Santos, 2000, p. 96-97 citado en Benedetti,

2011, p. 39). La posibilidad de que los lugares pueden unirse de manera horizontal permitiría recrear la base de vida en común, con normas que respondan a los intereses de la sociedad civil y no del mercado como lo hacen las redes verticales.

Discusión

Finalizada la Segunda Guerra Mundial las teorías del desarrollo, en sus distintas vertientes, se tornaron hegemónicas constituyendo la referencia obligada de los discursos con pretensiones de poder. El estructuralismo cepalino, de gran influencia en toda América Latina, proponía redefinir el rol del Estado y una agresiva política de industrialización. No obstante, dada la estructura dual de la economía de los países latinoamericanos, era imprescindible realizar grandes inversiones en aquellas zonas deprimidas con el objeto de compensar la desigualdad regional y tender progresivamente hacia la homogeneidad económica. Esto implicó que el territorio (espacio) se pensara como un sujeto de recepción de proyectos planificados a escala nacional siendo las instancias regionales y/o locales espacios de transmisión de planes concebidos de manera externa al propio territorio. Esto encuentra sustento en la visión del espacio como un mero “soporte físico” o “contenedor” de procesos sociales que actúan sobre él, pero cuyo rol en los procesos de desarrollo es pasivo y neutral.

Desde esta perspectiva los territorios son homogéneos por ello es posible planificar y aplicar políticas públicas de carácter general que respondan a los objetivos del desarrollo entendido como crecimiento económico.

La crisis de los Estados Desarrollistas y el paso hacia el modo de acumulación postfordista pone al territorio como protagonista de los procesos de desarrollo. Una serie de experiencias europeas concluyen que son los factores culturales, el capital social de un territorio, lo que permite sostener sistemas productivos competitivos. Comienza a diferenciarse el espacio, como lo dado, y el territorio, como lo construido por la sociedad a partir de una trayectoria histórica particular. El territorio aparece como un “sujeto” capaz de pensar, planificar y transformar su desarrollo. En ese contexto la planificación es descentralizada y ascendente siendo el desarrollo un proceso de “abajo para arriba”.

Sin embargo, la renovación conceptual proveniente de la geografía crítica introduce dos temáticas que son abordadas de manera subsidiaria en el enfoque del desarrollo territorial, a saber: las relaciones sociales como relaciones de poder y la temporalidad de las formaciones territoriales.

Claude Raffestin sostiene que el espacio se hace territorio a partir de la apropiación concreta o abstracta (representaciones) de un actor. Como espacio de relaciones sociales, el territorio está impregnado de relaciones de poder, lo que introduce la con-

flictividad inherente a todo territorio respecto a las variadas y contradictorias formas de apropiación del mismo.

Reconoce además que la territorialidad puede explicarse a partir de las dimensiones sociedad-espacio-tiempo, lo que implica que a cada sistema temporal le corresponde una formación espacial específica y que estas son dinámicas, cambiantes y multiescalares.

Milton Santos nos habla del “territorio usado” como el espacio de la existencia humana. El mismo está atravesado por las transformaciones en las técnicas y herramientas de trabajo dando lugar a dos formas de funcionamiento del territorio: las horizontalidades como el “espacio banal” que constituye la base de la creación de solidaridades, la vida en común, las normas en función de los intereses de la sociedad. Por el contrario las verticalidades son espacios formados por puntos distantes que conforman una red y cuyos objetivos y normativas provienen de puntos ajenos a los intereses de los espacios que lo conforman.

Esto permite tematizar sobre la lógica de funcionamiento de los distintos territorios, sobre los objetivos de la planificación pública y el modo de desarrollo imperante. ¿El desarrollo territorial responde a las necesidades e intereses de los ciudadanos o por el contrario la dinámica que adquiere mantiene relación con intereses y normativas de otros espacios?

Referencias

- Albuquerque, F. (2004). “Desarrollo Económico Local y Descentralización” CEPAL. N 82, 157-171.
- Benedetti, A. (2011). “Territorio: concepto integrador de la geografía contemporánea” en “Territorio, Lugar, Paisaje.” Ed. Universidad Nacional de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Bresser-Pereira L (2007). “Estado y Mercado en el nuevo desarrollismo” Nueva Sociedad. N 220, 110-125.
- Boisier, S (1999). “Desarrollo (local) ¿De qué estamos hablando? Cámara de Comercio de Manizales. Chile.
- Cairo Cairó, H (1997). “Los enfoques actuales en la geografía política” Espiral N 9, 49-72.
- Capel, H. (1984). “Geografía Humana y Ciencias Sociales” Ed. Montesinos. Barcelona.
- Del Búfalo, E (2006). “Celso Furtado y el pensamiento estructuralista en América Latina” Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales. N 2, 11-36.
- Duca, A. (2012). “Desarrollismo y Neodesarrollismo. Un análisis político” Aportes para el Estado y la Administración Pública, N70, 71-87.

- Mançano Fernández, B. (2010) “Acerca de la tipología de los territorios” en: Defensa comunitaria del territorio en la zona central de México: enfoques teóricos y análisis de experiencias. Coyoacan: Juan Pablos, 57-76.
- Mançano Fernández, B. (2009) “Territorios, teoría y política” en “Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI. Ed. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.”
- Fernandez, V., Ash, A., Vigil, J. (compiladores) (2008). “Repensando el desarrollo regional” Ed. Miño y Dávila. Argentina
- Jiménez Moncayo, E. (2002). “Nuevos Enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización” Ed. CEPAL, Chile.
- Llanos Hernández, Luis (2010). “El concepto de territorio y la investigación en las Ciencias Sociales” Revista “Agricultura, Sociedad y Desarrollo”, N 3, 207-220.
- Pérez, C. (1992). “La modernización industrial en América Latina y la herencia de la Sustitución de Importaciones” Revista Comercio Exterior. N 5, 347-363.
- Prebish, R. (1987). “Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo” Revista Comercio Exterior. N 5. 345-352.
- Raffestin, C. (2011). “Por una geografía del poder” Ed. Colegio de Michoacán. México.
- Riffó, L. (2013). “50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial”. Naciones Unidas. Chile.
- Rofman, A (2006). “El enfoque del desarrollo local: conflictos y limitaciones” en “Desarrollo Local: una revisión crítica del debate” Ed. Espacio. Buenos Aires.
- Santos, M. (2000). “La naturaleza del espacio” Ed. Ariel. España
- Santos, M. (2005). “O retorno do território” en *OSAL: Observatorio Social de América Latina*. N 16. CLACSO. 251-261
- Schneider, S. y Tartaruga Peyré, I. “Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales” en “Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios” Ed. CICCUS. Buenos Aires.
- Villar, A. (2006). “Desarrollo Local en Argentina. Contexto, municipio y actores de un proceso incompleto” ” en “Desarrollo Local: una revisión crítica del debate” Ed. Espacio. Buenos Aires.
- Zusman, P. (2002). “Milton Santos: su legado teórico y existencial” *Documentos Anales de Geografía*. N40.205-219.