

# Conocimiento y gestión territorial en la globalización<sup>1</sup>

*Sergio Boisier*

El tema de los impactos territoriales del MERCOSUR sobre un país como Chile se enmarca en uno de mayor amplitud y complejidad como es el proceso de globalización. En este sentido, se plantean algunas ideas sobre globalización y territorio. En primer lugar, se parte de la idea de la globalización como una emergencia sistémica cuyos efectos más significativos son el surgimiento de escenarios nuevos con respecto a geografía, patrones de comercio, códigos, metaidioma y tecnologías de interconexión. Obviamente lo anterior obliga a incorporar un sistema cognitivo que permita ser sujeto y no objeto del proceso. Desde el punto de vista territorial, se requiere una política regional acorde con el contexto y un conocimiento específico de las nuevas regiones que se consoliden a futuro. De acuerdo a todo lo anterior, el autor concluye que MERCOSUR producirá una variedad de impactos territoriales en Chile, para lo cual se debe adoptar una actitud proactiva que permita maximizar los beneficios y minimizar los costos.

## **La globalización: una emergencia sistémica**

Como lo anota Izam (1997): “A partir de la década de los ochenta la integración económica latinoamericana ha resurgido con un dinamismo notable. Este proceso ha tenido lugar en un contexto económico nacional e internacional radicalmente distinto del pasado. En efecto, mientras que antes se privilegió una estrategia sustitutiva de importaciones, en un entorno mundial donde el proteccionismo era un fenómeno de importancia relativa mayor; en la actualidad los diferentes países profundizan la apertura, desregulación y privatización de sus economías, en un marco externo de creciente globalización”. En este marco, a comienzos de los noventa, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay constituyen el MERCOSUR con el objeto de formar un espacio económico a fines del año 1994, donde sea libre la circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países miembros. Se utilizarían para ello cuatro

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en el Seminario “Impactos Territoriales del MERCOSUR”, Santiago de Chile, 4, 5 y 6 de agosto de 1997.

instrumentos: un programa de liberación comercial, un arancel externo común, políticas macroeconómicas coordinadas y la adopción de acuerdos sectoriales. En 1996, el MERCOSUR y Chile firman un Acuerdo de Complementación Económica que agrega al programa de liberación para el comercio de los bienes que cumplan el requisito de origen, un Protocolo de Integración Física, cuyo objetivo es promover el desarrollo y la utilización de la infraestructura física, con particular énfasis en el establecimiento de corredores bioceánicos, una cuestión que provoca por sí misma considerables impactos territoriales, pero que recientes fenómenos climáticos han mostrado en su precariedad actual.

Se puede descubrir una cierta jerarquía anidada en estos diversos arreglos si se observa que, específicamente, el Acuerdo Chile/MERCOSUR forma parte por definición del MERCOSUR, una iniciativa que se la puede inscribir en el regionalismo abierto propugnado por APEC y por CEPAL, como lo comenta Lira (1994) y el regionalismo abierto no es sino una modalidad o la modalidad de la globalización. De manera que preguntarnos por los impactos territoriales del MERCOSUR es antes que nada, preguntarnos por los impactos territoriales de la globalización.

Ya hay teorías sobre la globalización, como el libro de Ianni (1996) por ejemplo, y ya hay historias de la globalización, como el libro de Ferrer (1997); también hay metáforas e incluso, anécdotas. No por estar muy presente, es mejor entendida y comprendida sin embargo.

Una de las mejores conceptualizaciones de la globalización, expresada en una pura idea, se debe, en mi opinión, al uruguayo Federico Bervejillo, quien se refiere a la globalización como una emergencia sistémica, emergencia no por lo súbito, sino por el nacimiento; es un nacimiento o un parto múltiple que afecta y modifica a todo el sistema. ¿A cuál sistema? Pues, al sistema del sistema. En otras palabras, la globalización afecta al "momento generatriz del metasistema mundial".

Los efectos más significativos y más pertinentes a esta discusión que produce la globalización, son los siguientes:

a) *Emergencia de una nueva geografía*. Como lo indica Boisier (1996/a), la geografía emergente de la globalización está caracterizada simultáneamente por la conformación de un único espacio y múltiples territorios con manifestaciones geográficas en el espacio físico y en el ciberespacio. Tratemos de explicar esto.

La globalización tiene un motor: la incesante innovación, como bien apunta Costa-Filho (1996). Este flujo creciente de innovación a su vez muestra dos características: costos crecientes, por un lado, y

productos de ciclo crecientemente corto, por otro. Estas dos fuerzas obligan a una comercialización a la mayor escala posible a fin de recuperar el capital; no son admisibles barreras arancelarias o para-arancelarias ni estrangulamientos en el transporte. Los productos deben ser lanzados simultáneamente en Santiago, en Londres y en Singapur. El espacio único económico se transforma en un requisito de reproducción del sistema capitalista actual, el así llamado “capitalismo tecnológico”. Este espacio es, dígase al pasar, perrouxiano por pura definición.

La globalización tiene varias dialécticas: la agregación y la segmentación territorial es sólo una de ellas. Al tiempo que se configura un espacio único, el Estado-nación es sometido a tensiones territoriales enormes (recuérdese algunos de los casos más notables y recientes: Alemania y el intento de reconfiguración de los “*landers*”; Italia y Padania; Estados Unidos y el separatismo texano; Canadá y la francofonía, creación de nuevos Estados federados en el Brasil; tensiones en la regionalización chilena, etc.). Como resultado, los territorios organizados (ciudades y regiones), se convierten en los nuevos actores de la competencia internacional por capital, por tecnología, por nichos de mercado.

Hay en marcha nuevas modalidades de configuración territorial, nuevas maneras de “hacer región”, incluso con “permisividad constitucional” como en Argentina (art. 124 de la actual Constitución) y Colombia (arts. 306 y 307 de la Constitución), que descansan en procedimientos más democráticos, más participativos de organización del territorio, que apuntan sobre todo, a maximizar las posibilidades de convertir a las nuevas regiones en “regiones ganadoras”, como está de moda ahora, o por lo menos, a minimizar las posibilidades de resultar perdedoras, en una competencia que hace de estas categorías, casi categorías finales.

Las nuevas regiones que están emergiendo (pivotaes, asociativas y virtuales, en el vocabulario acuñado por este autor) se dibujan tanto en el espacio físico (regiones pivotaes y regiones asociativas) como en el ciberespacio (regiones virtuales). Puede preverse que en la “sociedad de la información” de Sakaiya, las regiones virtuales del ciberespacio ganarán importancia en la medida en que las transacciones de información superen, en el comercio mundial, a las transacciones físicas.

Esta “nueva geografía” suscitadamente descrita provocará, en todos los países, y Chile no será una excepción, un nuevo ordenamiento territorial derivado de la lógica de expansión del capital desterritorializado que acompaña ahora a la segmentación de los procesos industriales en términos funcionales y territoriales.

Cuando la zona de libre comercio entre Chile y el MERCOSUR esté en pleno funcionamiento, en menos de veinte años (2014), un instante en la historia, la geografía de Chile será completamente distinta, si bien el concepto geográfico y territorial de un país llamado Chile probablemente sea el mismo de ahora; no cambiarán los límites físicos internacionales, pero es difícil imaginar que las actuales trece regiones subsistan para entonces. Probablemente serán reemplazadas por un mosaico de regiones pivotaes, asociativas y virtuales, para las cuales habrá que diseñar nuevas formas de gestión.

Como sucederá en relación a otros probables impactos territoriales de la globalización, la pregunta fundamental para la sociedad chilena se formulará en relación a si el país debe adoptar una postura reactiva o una postura proactiva frente a ellos. Esto tiene que ver con la esfera de lo cognitivo, y en este caso específico, con el ordenamiento territorial aceptado o buscado, que por buscado requiere, precisamente, de conocimiento para fundamentar la acción.

*b) Emergencia de nuevos patrones de comercio.* Es perfectamente obvio que el resultado inmediato más buscado mediante los diversos tipos de acuerdos surgidos al amparo de la globalización es el aumento de los flujos de comercio de bienes y servicios al interior de los nuevos espacios económicos. Al desaparecer las barreras y al unificarse el mercado se modifican o pueden modificarse tres conjuntos de precios: el relativo entre transables y no transables, el de la divisa y el del salario real. Unificado el mercado, el comercio de bienes y servicios homólogos dependerá estrictamente de las competitividades relativas, en parte basadas en ventajas comparativas estáticas y en parte en ventajas comparativas dinámicas. Por ejemplo, es difícil para el sector cárneo de la pecuaria chilena y de sus regiones de base, competir con la producción de la pampa húmeda argentina, si tal competencia se basase sólo en ventajas estáticas; es más fácil o más amplia la competencia cuando entran en juego algunas ventajas dinámicas, como puede ser la capacidad para controlar la aftosa.

En todo caso, es claro que la emergencia de un nuevo patrón de comercio que no sólo resulta de una ampliación de una relación comercial previa, sino principalmente de la introducción de nuevos ítems y de un cambio en las proporciones del intercambio tiene un impacto definido sobre las "antiguas" regiones y sobre el proceso de reconfiguración de ellas, al generar nuevos espacios de comercio y al obligar a muchas regiones a enfrentar procesos de reconversión productiva que no se encontraban en su horizonte inmediato. Difícilmente, por ejemplo, las

regiones o los territorios chilenos productores de arroz podrán soportar a largo plazo la competencia uruguaya.

Aquí el abanico se despliega en procesos simultáneos de aumento y reducción de producción. Nuevamente y en forma similar al surgimiento de un nuevo ordenamiento territorial, ahora lo que se está produciendo, bajo el empuje del capital que compite en un espacio ampliado, es un generalizado y exógeno proceso de reconversión productiva. Este proceso plantea nuevamente la cuestión de si el país aceptará la reconversión generalizada de una manera reactiva o de una manera proactiva.

Un aspecto de particular interés en relación a los impactos territoriales del MERCOSUR en Chile resulta del hecho de que la remoción de las barreras al comercio tiende a integrar completamente las regiones fronterizas y a cambiar la magnitud y las fuerzas de aglomeración que operaban dentro de las fronteras nacionales. Regiones pequeñas o periféricas pueden pasar a integrarse y conformar espacios mayores, que operen como centros de aglomeración. En este sentido, afirma Vaillant (1997), “la evolución en la especialización productiva no tiene una trayectoria parsimoniosa, ...por lo tanto empiezan a pesar otras consideraciones al momento de definir el lugar de localización”. Demás está recordar que en el peculiar caso chileno, todas las regiones son regiones de frontera, algo poco internalizado en el difuso discurso oficial sobre regionalización y desarrollo.

*c) Emergencia de nuevos códigos.* De acuerdo a la lexicografía común, “código” es tanto un conjunto de reglas y preceptos sobre cualquier materia, como un libro en el que se insertan las palabras más comunes en el comercio poniendo junto a cada una un grupo arbitrario de letras o números. Sirve para comunicarse...en secreto. En cualquiera de estas acepciones, parece claro que la globalización está introduciendo un nuevo código, que es precisamente, su código, el código de la globalización, sin cuyo entendimiento o decodificación no es posible pretender beneficiarse de este proceso.

Una consecuencia sutil y al mismo tiempo muy importante de la globalización, radica en la incorporación de países, regiones, empresas y personas a una red mundial que se configura como la función generatriz del crecimiento económico en el siglo XXI. Según Boisier (1996/a) ésta es la cuestión: si se está en la red, se crece; si no se está, no se crece. Pero el mismo autor dice que hay que agregar una sutileza a una afirmación tan gruesa: hay que estar y hay que saber estar.

INTERNET ejemplifica de una manera expresiva el argumento anterior: hay que estar conectado, qué duda cabe, pero hay que saber usar

la conexión. Para un territorio organizado bajo cualquier modalidad (comuna, provincia, región), estar acoplado institucionalmente a INTERNET es vital, pero si no se tiene la capacidad para crear una página WEB, se está desaprovechando casi todo el potencial de la globalización.

En la perspectiva de los nuevos códigos de la globalización hay que llamar la atención al papel de la pedagogía y de la educación para capacitar a las personas en entender y comprender las nuevas lógicas en juego, única forma de ser sujeto y no objeto de la globalización, única posibilidad de transformar en incluyente un proceso globalizador que hasta ahora muestra preferentemente su naturaleza excluyente.

En un trabajo sobre educación para la competitividad productiva preparado para la Universidad del BíoBío, Z. Mora (1997) escribe: "El estudio empírico y el trabajo de campo que sustenta la presente investigación, revelará que la principal falencia de la educación tecnológica y profesional del nivel educativo estudiado en la VIII Región de Chile, es que ésta no crea la cualificación necesaria del recurso humano para el desafío altamente innovador de la empresa. En una palabra, no educa para la competitividad productiva. Y no lo hace por dos razones: a) desconoce qué valor agregado (y dónde reside dicho valor) es preciso incorporar a la educación tecnológico-profesional para que el sector productivo regional sea capaz, a su vez, de generar valor agregado al producto; y b) desconoce tanto el concepto (sus implicaciones semánticas e históricas) como la funcionalidad productiva de lo que es "competitividad". Por tanto el sistema educativo regional parece carecer de una capacidad de respuesta a las preguntas fundamentales que sugiere el escenario de la globalización. Puesto de otra manera, el sistema educativo no puede decodificar la globalización para ponerla al servicio de la inserción de la región en el espacio único de la globalización. ¡En tales condiciones no se sabe estar en la red global!

En fecha reciente, y a través de la prensa, P. Godoy (1997) ha escrito sobre "el MERCOSUR y la pedagogía", haciendo un alegato a favor de incorporar "lo patrio" en los contenidos asignaturales y en los manuales escolares. Según sus propias palabras, "lo patrio" en la dimensión inaugurada es lo conosuriano, categoría indispensable para legitimar, desde el aula, al MERCOSUR, tarea nada de despreciable.

Desde una perspectiva relativamente similar, hay que llamar la atención al hecho que el discurso de reforma educacional en no pocos países latinoamericanos, entre ellos los del MERCOSUR, está poniendo, tal vez no sin razón, un peso abrumador en la adecuación tecnológica entre el sistema educativo y la revolución científica y tecnológica. Parece

descuidarse la necesidad de crear, por intermedio del sistema educacional, una nueva cultura cívica, engendradora de valores más proclives a la asociatividad y a la cooperación, esto es, a la creación de capital social (Putnam; 1993) o a la creación de valores morales (Hirschmann; 1958) o recursos psicosociales (Boisier; 1997); cualquiera sea su denominación, se trata de recursos extremadamente importantes para trabajar por el éxito de los nuevos territorios que la nueva geografía derivada de la globalización está estructurando.

Pero los nuevos códigos de la globalización se muestran todavía con mayor fuerza en el plano de la cultura, al generar, en las palabras de N. Richard (1996) un verdadero “pluralismo multicultural”. La red massmediática, agrega la autora, ha producido un vértigo desterritorializador al hacer que se extiendan, se multipliquen y se confundan las fronteras de identidad antes resguardadas por la fuerte delimitación de lo regional o de lo nacional como emblemas ancestrales de lo “propio”. Las respuestas reactivas a la “mezcla globalizadora” hechas en nombre de lo que ésta reprime (la singularidad, la particularidad y la diversidad de lo ‘local’) recaen paradójicamente en el dogmatismo de las monoidentidades atrincheradas en un mito de pureza y autenticidad que vuelve a excluir lo otro bajo el pretexto de que su alteridad representa una amenaza contaminadora, según lo apunta Richard.

*d) Emergencia de un nuevo metaidioma.* La globalización muestra la consolidación de un metaidioma: el inglés, que como lengua, es la lengua del código de la globalización. En relación a un tema tan delicado para la epidermis antiimperialista latinoamericana, conviene dejar la explicación en manos de un muy destacado intelectual brasileño, para nada sospechoso de complicidad. Esta cuestión es planteada de la manera siguiente por Ianni (1996): “En la época de la globalización del mundo, cuando se intensifican y generalizan las relaciones, los procesos y las estructuras del capitalismo, el inglés con el que se habla, escribe y piensa adquiere nuevos significados, se transforma en la vulgata de la mundialización. A pesar de sus connotaciones aún imperialistas, cuando se trata de intereses norteamericanos, británicos, canadienses o de otras naciones pertenecientes a la comunidad británica o a la geoeconomía norteamericana, es innegable que el inglés se despega bastante de sus orígenes, y se lanza como una especie de jerga universal. Es el idioma por excelencia de la aldea global tejida por las técnicas de la electrónica, por los intercambio mercantiles, por la geopolítica de la Guerra Fría, por el nuevo orden económico mundial formulado por el neoliberalismo y por las redes de la industria cultural mundializada. El inglés tiene una

posición dominante en la ciencia, la tecnología, la medicina y la computación; en la investigación, los libros, los periódicos y el *software*, en los negocios transnacionales, comercio, navegación y aviación; en la diplomacia y las organizaciones internacionales; en la cultura de masas y en el deporte; y en los sistemas educativos, como la lengua extranjera que más ampliamente se aprende... La difusión del inglés es excepcional, tanto en términos de alcance geográfico como en lo que se refiere a la profundidad de su penetración”.

*If you don't speak English you are out of the WEB!* Este podría ser un slogan imperativo y condenatorio de la globalización. Por más que cueste aceptar y reconocer este fenómeno, no hay alternativa y el único consuelo está en la reflexión histórica: siempre la periferia ha debido internalizar el idioma del centro imperial y ello no ha significado, necesariamente, la pérdida de la lengua materna.

Ante esta realidad, cabe preguntarse de nuevo si los proyectos de reforma educacional que están en carpeta en diversos países, internalizan con suficiente fuerza esta cuestión. Parece claro que en la medida en que se intensifique la globalización, “balbucear” el inglés no será suficiente y por tanto éste deberá ser enseñado desde el nivel pre-escolar, teniendo en cuenta que la facilidad de asimilación de lenguas extranjeras decae rápidamente con la edad. Habrá que hacerlo, eso sí, con el debido respeto y resguardo de la lengua nativa y también, con respeto de las lenguas ancestrales.

Una de las razones que explica, por ejemplo, el relativo éxito desarrollista del ente de desarrollo de Escocia (SDA) es el aprovechamiento de una mano de obra cuyo idioma es el inglés. Según se comentó en la prensa internacional en su momento, una de las razones que tuvo American Express para trasladar su base de operaciones europeas desde España a Inglaterra, fue precisamente el beneficiarse de un contingente laboral anglo-parlante; ¡hablar inglés es ahora un factor de localización!

*e) Emergencia de nuevas tecnologías de interconexión.* Como se anotó más atrás, una clave en la conducta frente a la globalización es saber “en-red-arse”. Por un lado, ya se dijo que ello supone capacidad para decodificar los códigos de la globalización. Además, siendo ello obvio, hay que tener la capacidad para entender y manejar tecnologías y equipos que permiten la interconexión y que cambian con velocidad abismante. No sólo se requiere dominar el *software* del momento; paulatinamente surge la necesidad de conocer los *hardware* disponibles y es preciso que cada cliente de la globalización mantenga un cierto equilibrio entre equipos y procedimientos. Recientemente se comentó



en la prensa la paradoja que se observa en Chile en relación al desequilibrio entre disponibilidad de computadores por habitante y conexión a Internet por habitante, un coeficiente que se encuentra en un rango de cerca de la mitad del observado en otros países latinoamericanos con menos cantidad de computadores por habitante.

Así como ahora todo individuo debe saber algo de mecánica automotriz, por lo menos para saber cuándo hay que solicitar ayuda profesional, la masificación de los computadores obligará a todo consumidor a saber algo en relación a su propio equipamiento. Conectarse, navegar, intercambiar información, archivar, reproducir, etc., son tareas que crecientemente requieren “entender la máquina”, no sólo el libreto.

## Un conocimiento sistémico para la globalización

A la globalización vista como “emergencia sistémica”, en la expresión de Bervejillo, se opone lógicamente un “sistema cognitivo” requerido para intentar ser sujeto interviniente en ella y no un objeto meramente pasivo o un instrumento.

Emplearé la expresión “sistema cognitivo” para denotar un conjunto de conocimientos de carácter más horizontal, más interdisciplinario que el contenido sugerido por el término “paradigma”, entendido éste como un conocimiento más en profundidad sobre un campo específico de actividad. Es claro, sin embargo, que aquí nos ocuparemos de un “sistema cognitivo” reducido, que ecuaciona solamente algunos impactos territoriales de la globalización con una manera de enfrentarlos proactivamente. En la idea de la globalización como “emergencia sistémica” hay implícita una cierta recursividad y por tanto son distinguibles numerosos subsistemas o numerosas “emergencias sistémicas” de variada escala, a las cuales se oponen también diversas escalas de “sistemas cognitivos”, siempre en conformidad con el principio de la variedad necesaria de Ashby.

Desde el punto de vista territorial entonces, ¿qué conocimientos se requieren para “saber estar en la red” y para operar en la globalización? Sugiero responder esta pregunta diciendo que, por lo menos, se requieren dos cuerpos de conocimientos para que el territorio y el abanico de nuevas regiones futuras enfrenten positivamente la globalización y el MERCOSUR, en forma más concreta.

Por un lado, el país como un todo requiere un conocimiento específico que dé forma a una política regional en un contexto de globalización, que permita la interacción con la nueva geografía emergente de la

globalización; por otro, cada una de las nuevas regiones que se consoliden a futuro (y algunas de ellas podrían coincidir por completo con las actuales) requiere un conocimiento específico que le permita maximizar su potencial de crecimiento y desarrollo, para mejorar su inserción poniendo en juego los factores contemporáneos del crecimiento económico y del desarrollo, particularmente poniendo en juego la capacidad sinérgica del conjunto de ellos. Ambas formas de conocimiento han sido elaboradas por este autor en oportunidades recientes (Boisier 1996/b, 1997), de manera que acá se hará una síntesis de ellas.

Sin una política regional modernamente concebida, el territorio nacional asumirá un "orden" dictado estrictamente por la lógica del capital en su proceso de penetración y expansión mundial; este orden es un orden por omisión, ya que el capital no opera con criterios territoriales sino con criterios de rentabilidad microeconómica. No por ello, sin embargo, se dejará de producir un ordenamiento territorial; la cuestión que surge se relaciona con la coherencia de dicho ordenamiento con los intereses superiores de la sociedad, representados en el Estado y por el Estado.

Una política regional contemporánea, es decir, una política regional para el siglo XXI, puede ser esquemáticamente visualizada como una matriz de cuatro vectores, cada uno configurando una política más específica y cada elemento vectorial representando un instrumento de política.

Un primer vector corresponde al ordenamiento territorial, incluyendo instrumentos como: a) una división política-administrativa, que puede implicar cambios a la división vigente, pero que también puede no modificarla; b) una asignación de funciones a cada unidad de esa división, en el así llamado "proyecto nacional"; c) una especificación de prioridades territoriales de desarrollo en el tiempo; d) una propuesta de un sistema de asentamientos humanos; e) una propuesta de mega-usos del suelo.

Un segundo vector corresponde a la descentralización política y territorial, con instrumentos como: a) arquitectura institucional y administrativa de cada unidad de la división político-administrativa; b) reparto de competencias; c) fiscalidad; d) sistema de control y resolución de conflictos.

Un tercer vector de política corresponde a la política de fomento. Los instrumentos básicos son en este caso: a) ayuda a la competitividad; b) ayuda a la reconversión productiva; c) ayuda a la equidad y a la pobreza intra-regional; d) ayuda a la generación y difusión de conocimiento.

Un cuarto vector, finalmente, corresponde a la política de coherencia interregional, basada en el uso de instrumentos como los siguientes: a) modelización; b) procedimiento iterativo convergente; c) solución de crecimiento económico coherente región/nación. Esta última política, muy instrumental, busca evitar que la descentralización se transforme en un verdadero caos de propuestas incoherentes emanadas de las regiones.

Una política regional eficiente necesariamente debe mantener estricta correspondencia con el “estilo global de desarrollo”. Si tal estilo es economicista y eficientista, así también será la marca de la política regional, guste o nó. Hace casi veinte años que J. Hilhorst, en un importante “Seminario Internacional sobre Estilos de Desarrollo y Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional”, celebrado en Bogotá en 1979, llamó la atención sobre este punto al comentar acerca de la ingenuidad de atribuir objetivos sociales a una política nacional de desarrollo regional si ello no se correspondía con el “estilo” del desarrollo global.

Poco es lo que se puede decir con respecto a este asunto en el caso de Chile. En verdad no existe, por el momento, una política regional en el país, aunque algunos elementos de sus distintos vectores componentes son reconocibles. La descentralización parcial, la propuesta (ya antigua) de división regional, el emergente fomento productivo, parecen constituir los únicos elementos reconocibles por el momento.

Hecha esta prevención es posible ir a la cuestión de un nuevo paradigma sobre desarrollo territorial, útil para la acción. Este paradigma, esta matriz cognitiva, está compuesta de dos grandes elementos: el nuevo entorno del desarrollo territorial (nuevas circunstancias y configuraciones del medio externo contra el cual hay que proyectar una propuesta) y el nuevo interno del desarrollo territorial, es decir, la causalidad actual del crecimiento económico y del desarrollo (si bien una mirada “hacia adentro” del territorio en materia de crecimiento llevará de inmediato a mirar también “hacia afuera”, lo que no hace sino probar la complejidad del asunto).

El nuevo entorno del desarrollo territorial está conformado por los nuevos escenarios de ese mismo desarrollo. Un nuevo escenario contextual, construido a partir de los procesos de apertura externa y de apertura interna de los países; un nuevo escenario estratégico, armado mediante los procesos de reconfiguración territorial y mediante el surgimiento de novedosas formas de gestión territorial; finalmente, un nuevo escenario político, vinculado a la modernización del Estado y al

surgimiento de funciones no tradicionales en la forma de hacer gobierno en el territorio.

El nuevo escenario contextual nace de la interrelación entre el proceso económico de apertura externa al cual los países son empujados por la globalización, y el proceso político de apertura interna al cual son también empujados los países, ahora por la fuerza de la descentralización. Globalización y descentralización, dos megatendencias que a su vez reconocen varios mecanismos impulsores. La globalización se explica, como se insinuó, por el nuevo modelo tecno-productivo que hace de la innovación permanente su razón de ser, un proceso que requiere recursos financieros en forma creciente y que genera productos de vida cada vez más corta, todo lo cual apunta a la conformación de un único mercado mundial, el “*shopping center* mundial”, para recuperar el capital. A su vez, la mundialización del mercado ha exigido un nuevo orden internacional que en lo político se caracteriza por la “monopolaridad” norteamericana y en lo económico por la “tripolaridad” de los grandes acuerdos comerciales. La descentralización, por su lado, se explica a partir del “ambiente” creado por la conjunción de la revolución científica y tecnológica (y sus efectos sobre la producción, las comunicaciones y los transportes), la reforma política del Estado, las demandas autonómicas de la sociedad civil, y las tendencias privatizadoras. La apertura externa obliga a la apertura interna, por razones de velocidad en la competencia.

Para cualquier territorio, este nuevo escenario contextual implica la obligatoriedad, so pena de quedar condenado a formar parte del equipo de los “perdedores”, de ubicarse en cuatro nichos de la contemporaneidad: el nicho de la competitividad, el nicho de la modernidad, el nicho de la equidad y el nicho de la participación. Los dos primeros referidos a los bienes y servicios transables y los dos siguientes referidos a la población.

El nuevo escenario estratégico se construye en la intersección de las nuevas modalidades de configuración territorial y de las nuevas modalidades de gestión territorial. En relación a las primeras, hay que repetir que está en marcha el surgimiento de una nueva geografía, que se materializa tanto en el espacio geográfico como en el ciberespacio. La geografía política internacional está cambiando con rapidez en la década de los noventa y la geografía política nacional se triza y pugna por reacomodos incluso en los países más consolidados. Surgen nuevas categorías regionales que rápidamente circulan desde el *paper* monográfico al arreglo organizacional e institucional en el terreno: regiones pivotaes,

en la base de nuevas jerarquías “anidadas”, regiones asociativas, inclusive con “permiso” constitucional, y regiones virtuales, propias del siglo XXI, organizadas estratégicamente por sobre fronteras nacionales e internacionales. Por otro lado, se busca hacer gestión territorial incorporando a ella las prácticas planificadoras de las grandes corporaciones privadas (la planificación estratégica) y se habla de regiones como cuasi-empresas, al tiempo que en forma simultánea se reconoce en la acumulación de poder el principal desafío para el crecimiento y desarrollo en el territorio y ello se expresa en la idea de las regiones concebidas como cuasi-Estados.

Por último, el nuevo escenario político queda definido en términos de la necesaria modernización del Estado, vista ella desde la perspectiva de los propios territorios (un Estado moderno desde tal perspectiva es un Estado que hace conducción territorial tanto como conducción política) y de las nuevas funciones emergentes para todo gobierno territorial, funciones estrictamente políticas como el despliegue de una fuerte capacidad de negociación y funciones sociales como el despliegue de la capacidad de animación, para crear sinergia y para manejar la información entrópica.

En resumen, el “nuevo entorno” del desarrollo territorial obliga a pensar toda propuesta de futuro en función del posicionamiento en los mercados internacionales, en función de un papel más significativo de la propia sociedad civil, en función de un reparto más equitativo de las ganancias, con suficiente flexibilidad para acomodar el territorio en diferentes ámbitos y configuraciones territoriales, administrándolo como si fuese una organización empresarial, gobernándolo de manera de crear poder político, demandando al Estado una visión territorial de sí mismo, y entendiendo que una gestión contemporánea requiere crear “capital social” sin que ella se agote en el uso de los recursos materiales tradicionales.

El “nuevo interno” del desarrollo territorial trata de explicar, contemporáneamente, los factores del crecimiento económico y los factores del desarrollo territorial.

El punto de partida de esta discusión está en el reconocimiento del carácter exógeno que, a partir de ahora, asumirá en forma cada vez más notoria el crecimiento de todo territorio, como consecuencia directa de la globalización que, para estos efectos, produce una creciente disociación entre la matriz decisional que está detrás de los factores del crecimiento y la matriz socio-económica local, al mismo tiempo que se

reconoce el carácter endógeno del desarrollo, haciéndolo depender precisamente de esa misma matriz socio-económica citada.

Si se traen al territorio las más modernas teorías del crecimiento económico (denominadas de “crecimiento endógeno”), hay que admitir que el crecimiento económico territorial resulta ser una función de: a) el ordenamiento territorial del país (y el papel que asigna al territorio en cuestión); b) el cuadro de la política económica nacional (y a los específicos efectos que dicho cuadro tiene en el territorio en cuestión); c) la acumulación de capital; d) la acumulación de conocimiento; e) la demanda externa; f) los recursos humanos. Puesto que en forma creciente —y esto es tanto más cierto cuanto más pequeño es el territorio— el capital que pudiese generar proyectos y empleo en el territorio tendrá un origen externo, el conocimiento y el progreso técnico vendrán incorporados más y más en las máquinas importadas o será transferido en la cadena matriz/filial, las exportaciones y el gasto de no residentes radican afuera, la política económica y también la política de ordenamiento territorial son definidas por el Estado, la región o el territorio sólo pueden influir en esa matriz decisional, sin llegar jamás a controlarla (lo que no significa que no existan del todo casos de crecimiento endógeno, tanto por la simpleza de una estructura como, alternativamente, por la complejidad de ella).

Esta capacidad de influenciar decisiones exógenas descansa en la capacidad que pueda desarrollar el territorio para negociar y para promocionarse. Cuestiones complejas de carácter científico, político, social, semiótico, comercial, se encuentran detrás de la afirmación precedente. No menos importante en este contexto es la necesidad de un verdadero cambio cultural en relación al modo de atraer capital, pasando de actitudes pasivas (la cultura del trampero) a actitudes de elevada agresividad (la cultura del cazador). Con un capital crecientemente des-territorializado que circula por sobre países y fronteras y con una tecnología de iguales características, la radicación dependerá de las armas de pesca y caza que sean capaces de usar los territorios y de su habilidad (la “guerra fiscal” entre los Estados del Brasil no parece ser mal vista por los gobernadores que creen saber luchar en ella, aunque el bien común aconsejaría una regulación federal de ella).

El esquivo desarrollo, en una visión “hirschmanniana”, parece depender más de los recursos y de su articulación, que de la existencia de cada uno de ellos en particular o de sus recursos materiales. Se sugiere considerar los siguientes seis factores de desarrollo: a) recursos, entendiéndose por ello cuatro categorías (materiales, humanos, cognitivos,

psicosociales); b) actores, individuales, corporativos, y colectivos; c) instituciones, incluyendo las reglas del juego y las organizaciones para alinear este concepto con el pensamiento de D. North y la escuela institucional de desarrollo; d) procedimientos, de carácter societal, particularmente aquellos asociados a la gestión de gobierno, a la administración pública, y al manejo de la masiva información entrópica contemporánea; e) cultura, en una doble acepción, como concepto genérico construído sobre una cosmogonía y sobre una ética de particulares expresiones en el territorio en cuestión y la cual juega ahora en la competencia internacional posibilitando la generación de nichos comerciales particularizados basados en las expresiones concretas de dicha cultura, y como concepto ligado al desarrollo (cultura de desarrollo) con los dos modelos polares que requieren de una virtuosa combinación, una cultura dominada por la competencia y el individualismo en un lado, o dominada por la solidaridad y la cooperación en el otro; f) entorno, esto es, la inserción del territorio en, y la articulación con, el Estado, con el mercado y, actualmente, con las nuevas modalidades (horizontales) de cooperación técnica internacional.

Estos seis factores no son difíciles de encontrar en cualquier territorio organizado, naturalmente que con distinta fuerza. Lo importante es que el desarrollo no será el resultado de la mera presencia de ellos ni siquiera de una figurada “suma”, sino de la articulación entre ellos. Esta articulación a su vez, puede ser de dos clases: difusa y sin una direccionalidad clara, en cuyo caso no se producirá el desarrollo, o bien, densa y direccionada, en cuyo caso el desarrollo se presenta en forma predecible. Más importante aún, una articulación densa y direccionada podría ser el resultado del azar (innumerables pruebas de acierto y error durante la historia), como lo sostiene por ejemplo A. Peyrefitte (1996) en relación a la primera revolución industrial, pero también tal articulación densa y direccionada puede resultar de una ingeniería de la intervención, o sea, de la aplicación de inteligencia social al conjunto de los factores (harina, agua y levadura no hacen el pan, sino media la amasandería). Esta ingeniería de la intervención descansa parcialmente en el conocimiento pertinente cerrando así el círculo argumental.

El conocimiento científico acerca del “entorno” (condicionantes actuales para ubicar correctamente una propuesta de desarrollo) y acerca del “interno” (factores actuales del crecimiento y del desarrollo), constituyen simples insumos para la cuestión central en materia de desarrollo territorial; ¿cómo intervenir de manera eficiente? La acumulación de conocimiento debe permitir a la propia comunidad preparar una rutina de

trabajo que permita elaborar la propuesta que, en la perspectiva desarrollada acá, no es sino un proyecto político regional o un proyecto colectivo o societal de futuro. No es suficiente, cuando se pretende responsabilizar a la propia sociedad civil de la preparación de la propuesta, seguir usando términos de menor complejidad, como “plan regional” o como “estrategia regional”, no por cuestiones puristas, sino simplemente porque ambos conceptos corresponden a contextos de muchísima menor complejidad social, contextos caracterizados por el control absoluto del medio por un solo agente (el Estado, en la vieja planificación normativa) o por la hegemonía ejercida nuevamente por un solo agente en un medio en el cual comparte poder (el Estado, en las versiones más contemporáneas de la planificación desde el sector público). Ahora se trata de trabajar con una multiplicidad de agentes, con diversas racionalidades (no sólo con la racionalidad económica), con paradigmas constructivistas, con intersubjetividades, con recursos no materiales imposibles de ser tratados con criterios económicos, creando espacios en donde el lenguaje, las conversaciones y las formas de comunicación superan a los cálculos de porcentajes, tasas, coeficientes, etc.

Si bien la práctica de la cooperación y del trabajo colectivo se inventa a sí misma, Boisier en por lo menos dos oportunidades (1992 y 1995) ha escrito propuestas metodológicas que ayuden en “el difícil arte de hacer región”. En el Brasil hay también propuestas metodológicas novedosas en relación al Nordeste (Proyecto ARIDAS) y en relación al Estado de Ceará.

Un asunto que ayuda a poner estas ideas en su verdadera dimensión tiene que ver con la complejidad y con las dificultades de la coordinación, en cualquier situación real. No es difícil, para fines ilustrativos, imaginar que alrededor de una “mesa sinérgica” se han reunido, por ejemplo, 200 actores de significación regional. Supóngase que esta reunión tiene lugar a fines de un año cualquiera y que se pide a cada actor explicitar el abanico de opciones decisionales que enfrenta para el año siguiente; imagínese que cada actor da a conocer sólo cinco opciones o cursos de acción. La cuestión ahora consiste en cómo transformar estas 1.000 opciones en una matriz decisional coherente con la propuesta de futuro, que allí mismo se ha elaborado. Ni la coordinación política ni la de mercado pueden resolver este gigantesco problema en la forma deseada. Lechner (1997), a partir de trabajos de Messner, propone la coordinación en red en contextos como el mostrado acá. El mismo Lechner sostiene que actualmente es a través de redes que se negocia... planes de desarrollo regional. Un problema para ello, en América Latina, radica en



el inadecuado nivel de confianza que regula las relaciones sociales, en circunstancias que la coordinación mediante redes se basa precisamente en la confianza.

Si se contrastan estas propuestas metodológicas con la práctica de preparación de los documentos regionales de desarrollo en cada una de las trece regiones actuales, las carencias son evidentes, sin que ello subvalore el trabajo hecho, en gran medida sin que medie, desde el Estado y sus organismos, procesos previos de creación y difusión de conocimiento. Pero queda mucho camino por recorrer.

En síntesis, el MERCOSUR, como expresión parcial y limitada de un fenómeno más amplio y sistémico, producirá, por sí mismo o por ser parte de una totalidad mayor como es la globalización, una variedad de impactos y efectos territoriales en Chile. El país puede adoptar una actitud pasiva frente a ellos, lo que no es muy sabio, ya que ello significa minimizar los beneficios y maximizar los costos; a la inversa, el país puede adoptar una actitud proactiva, que procure invertir los términos de la situación, maximizando beneficios y minimizando costos. Esta actitud supone intervenir inteligentemente sobre ciertos procesos; esta intervención asume la modalidad concreta de políticas: de alcance regional/nacional en una mano, y de fomento al crecimiento y al desarrollo de cada región, en la otra. Presupone el partenariado activo entre el Estado y la sociedad civil en su expresión territorial y se basa en el conocimiento pertinente de las cuestiones territoriales y regionales, es decir, en el conocimiento capaz de revelar la complejidad estructural sistémica del funcionamiento del territorio y de cada región. Hay entonces, siempre, una epistemología a construir para estar en la red y para saber estar.

### Referencias bibliográficas

- Boisier S. *El difícil arte de hacer región*. Perú: CBC, Cusco, 1992.
- "La mesoeconomía territorial: interacción entre personas e instituciones". ILPES/DPPR, *Serie Ensayos*, Doc. 95/26, Santiago de Chile, 1995.
- "La política regional en América Latina bajo el signo de la globalización", *DEBATES* N°12, IPEA/FKA, Brasilia, 1996/a.
- "En busca del esquivo desarrollo regional. Entre la caja negra y el proyecto político", *Planejamento e Políticas Publicas*, N°13, IPEA, Brasilia, 1996/b.

- “El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial”, *Revista EURE*, N°69, IEU/U. Católica de Chile, Santiago de Chile, 1997.
- Costa-Filho A. “Globalização e Políticas Regionais Nacionais na América Latina”, *DEBATES*, N°12, IPEA/FKA, Brasilia, 1996.
- Ferrer A. *Historia de la globalización*. México: F.C.E. 1997
- Godoy P. “El MERCOSUR y la pedagogía”, diario *La Epoca*, 15 de julio de 1997, Santiago de Chile.
- Hirschmann A.O. *Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press, 1958.
- Ianni O. *Teoría de la globalización*. México: Siglo XXI Editores, 1996.
- Izam M. *Evolución, análisis y perspectivas del mercado Común del Sur*. CEPAL/IUC, LC/R.1706, Santiago de Chile, 1997.
- Lechner N. “Tres formas de coordinación social”, *Revista de la CEPAL* N°61, Santiago de Chile, 1997.
- Lira L. “Regionalismo abierto y regionalismo virtual”, *Serie Investigaciones*, ILPES/DPPR, Doc. 95/13, Santiago de Chile, 1994.
- Mora Z. *Educación para la competitividad productiva*, Concepción, Chile: Universidad del Bío-Bío, CEUR, 1997.
- Peyrefitte A. *La sociedad de la confianza*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, 1996.
- Putnam R. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. USA: Princeton University Press, 1993.
- Richard N. *Globalización e identidades culturales*. Santiago de Chile: Centro El Canelo, 1996.
- Vaillant M. *Pradera, Frontera y puerto, otra vez*. Montevideo, 1997.