

## ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?

*Sergio Boisier*

**E**ste artículo trata de responder a la pregunta del título, tarea nada de fácil, como es posible entrever. Será necesario, en primer lugar, dejar en claro qué se entenderá por “globalización” en este contexto; en segundo lugar, habrá que develar las relaciones entre el proceso de globalización y el territorio, asunto para algunos ambiguo o resuelto falsamente por la “muerte” del territorio y de la geografía; en tercer lugar, será necesario establecer si algo como el “desarrollo local” pertenece a la lógica globalizadora, aclarando de paso las diversas interpretaciones del concepto y, por último, se tendrá que examinar las contribuciones —si las hubiera— de las universidades y del mismo desarrollo local a la globalización, al funcionamiento de bloques supranacionales (como el Mercosur, por ejemplo), a la competitividad y al desarrollo como tal.

Sergio Boisier  
Economista,  
Presidente Ejecutivo  
del Centro de Anación Territorio y  
Sociedad  
Ex Director de Planificación y Políticas  
Regionales  
del Instituto Latinoamericano y del Caribe  
de Planificación Económica y Social (ILPES)  
CEPAL

 [sboisier@vtr.net](mailto:sboisier@vtr.net)

## I

**Globalización: ¿una caja de Pandora?**

La globalización es un tema importante en el debate sobre la naturaleza del orden internacional posterior a la guerra fría. No se trata de un concepto ligado a una teoría claramente articulada, pero se ha transformado de todos modos en una metáfora poderosa para describir numerosos procesos universales en curso. Desde nuestro punto de vista, una característica relevante de la globalización reside en las múltiples dialécticas que ella provoca: por ejemplo, en la geografía política, al generar diacrónicamente fuerzas que apuntan a la creación de cuasi Estados supranacionales y cuasi Estados subnacionales, o en la modificación de la ubicación geográfica de la industria manufacturera, poniendo frente a frente la creación de un único espacio de mercado global y un enorme abanico de lugares productivos discontinuos en la superficie terráquea. La primera y específica dialéctica macro produce una suerte de esquizofrenia micro en los individuos, al tensionarlos entre la necesidad de ser universal y la simultánea necesidad de ser local; la segunda, en tanto, da lugar a un modo de producción en red, a una geografía física y económica discontinua en el plano de la producción manufacturera.

Como es conocido, existen por lo menos dos maneras de referirse a la globalización: una metafórica y otra más científica; esto no niega el carácter científico que puede tener toda metáfora, sólo que ella es siempre “circunloquial” y a veces hay que descubrir la verdad oculta o disimulada en el lenguaje. En la perspectiva metafórica, García Canclini (1999) se ha referido magistralmente a la globalización como “un objeto cultural no identificado”; Bauman (2000) lo hace apuntando a ella como “un fetiche, un conjuro mágico, una llave destinada a abrir todas las puertas a todos los misterios presentes y pasados”; Boisier, recordando al cineasta Luis Buñuel, se ha referido a ella como “un oscuro objeto de deseo” y como “el discreto encanto de la burguesía” y, nuevamente, García Canclini (1999) ha sostenido que “todo lo que no es culpa de la Corriente del Niño, es culpa de la globalización”, frase lapidaria y ciertamente bien humorada.

Se sabe que ya el mundo se encuentra dividido entre los antiglobalización y los pro globalización, más radicales los primeros y con líderes emblemáticos como Michel Bové o Ignacio Ramonet, y más conservadores los segundos, cuyos líderes son organiza-

ciones, principalmente el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial del Comercio (OMC). Los primeros quieren tapar el sol con una mano y los segundos quieren imponer un marco ideológico y político mal llamado Consenso de Washington. Hay mucho de folclor, mucho desconocimiento y mucho autoritarismo en todo este espectro. Desde un punto de vista estructural, propio de una visión más científica, y en el espacio disponible ahora, sólo cabe aclarar —quizás si lo más importante— que el término “globalización” es un descriptor de la actual fase tecnocognitiva del desarrollo del capitalismo, y como tal está incrustado en la lógica del sistema capitalista, mucho más allá de cualquier presunción simplista sobre la “maldad” o “perversidad” de personas específicas: especuladores como Soros, intelectuales como Stiglitz, tecnoindustriales como Gates, políticos como Bush, Blair o Chirac, o, muy modestamente, intelectuales de variado pelaje.

Como se sabe, el sistema de relaciones sociales de producción llamado “capitalismo”—que es eso precisamente y no una ideología— nace en el siglo XVI como “protocapitalismo” predominantemente comercial, se desenvuelve sobre todo en Holanda (Maddison, 1991) y será en la Inglaterra de mediados del siglo XVIII, vía revolución industrial, donde abrirá espacio a una modalidad “industrial”, la que a su vez dará cabida a una modalidad “financiera,” y ésta, finalmente —parafraseando a Francis Fukuyama— entrará al fin de la historia como una modalidad “tecnocognitiva”. Cada una de estas etapas o modalidades coexiste con las otras, pero mostrando la hegemonía de una de ellas. La característica central de la etapa tecnocognitiva del capitalismo está dada por la simultaneidad de dos fenómenos, que pueden imaginarse como dos curvas en un cuadrante: primero, un ciclo de vida cada vez más corto para cada generación de productos y, segundo, un costo en investigación, desarrollo e innovación cada vez mayor para pasar del producto de generación  $n$  al de generación  $n+1$ . Una curva exponencialmente decreciente y otra exponencialmente creciente. Por cierto, la velocidad de generación de nuevo conocimiento se encuentra detrás.

El sistema capitalista, como cualquier sistema biológico o social, tiene un imperativo más que

“kantianamente” categórico: su reproducción permanente. Para ello debe recuperar a la mayor velocidad posible los recursos gastados en invención, diseño, fabricación y comercialización del producto de generación  $n+1$  y frente a tal exigencia el sistema no tolera ni tolerará fronteras, aduanas, aranceles, prohibiciones ni mecanismos que entrapen el comercio: el sistema requiere un espacio único de comercialización.<sup>1</sup> A la luz de este argumento se entiende la frenética carrera por firmar acuerdos de variada naturaleza entre países y se comprende qué es lo que quiere decir la CEPAL cuando habla del “regionalismo abierto”, un juego practicado con entusiasmo por Chile, por ejemplo, que en su calidad de economía pequeña debe hacer apuestas en todas las mesas de la sala de juego de esta suerte de casino mundial.

A manera de síntesis cabe señalar que la apertura externa, quizás si la manifestación más visible de la globalización, obliga a países y regiones a utilizar dicha apertura para colocar sus productos transables en dos nichos del comercio internacional: el nicho de la modernidad de lo transado y el nicho de la competitividad de lo transado.<sup>2</sup> Obsérvese de paso que la “modernidad productiva” es algo intrínsecamente asociado a la “innovación”, que a su vez, lo mismo que la “competitividad”, ahora se liga más y más al territorio.<sup>3</sup>

Globalización y territorio configuran un par sobre cuya interacción y existencia misma hay posiciones encontradas entre quienes sostienen que la globalización devalúa el territorio y los que sostienen que, por el contrario, lleva a una revalorización territorial. Según Simmies (1997), los especialistas en esta materia tienden a agruparse entre aquellos preocupados por los papeles cada vez más significativos que desempeñan las grandes empresas y aquellos interesados en las empresas más pequeñas, y ambos grupos en las causas de la aglomeración espacial de las actividades económicas innovadoras.

Un lado del argumento —que sostienen por ejemplo Froebel, Heinrichs y Kreye; Henderson y Castells; Amin y Robins— es que ha surgido una economía global dominada por las grandes empresas transnacionales. Las decisiones de estas empresas sobre la ubicación de

actividades como las productivas o las de investigación y desarrollo (I+D) determinan en gran medida qué tipo de actividad económica se aglomera en qué lugar. Así, el territorio se transforma en una suerte de “variable dependiente” en la función de crecimiento innovador.

Otro lado del argumento, representado por autores como Piore y Sabel; Porter, Scott y Storper; Stöhr, Vázquez-Barquero, Garofoli, Cuadrado-Roura y muchos especialistas latinoamericanos —este autor entre ellos— y del Tercer Mundo en general, es que los lugares y localidades están siendo más y no menos importantes en su contribución a la innovación y a la alta tecnología.

Los “globalizadores” se apoyan en el hecho evidente de que una fracción importante del capital se está concentrando y centralizando a nivel de la economía internacional y hay abundantes datos que confirman este hecho. Se sigue de este tipo de línea argumental que las localidades, regiones e incluso países, están siendo rediseñados de acuerdo a la economía global y a sus principales actores: las empresas transnacionales. Los “localistas” se apoyan en una supuesta reacción del consumo frente a la homogeneización de los bienes y servicios transados y a la respuesta de una parte de las empresas a través de la “especialización flexible”, una estrategia de permanente innovación que trata de acomodarse al cambio incesante, en vez de intentar controlarlo. Tal especialización flexible va de la mano con escalas pequeñas de producción y con la necesidad de “aprendizaje colectivo”, fuertemente facilitado por la cercanía geográfica; de aquí, en parte, la revalorización del territorio.

Es un hecho que ambos argumentos comparten la verdad. La globalización afecta el tamaño (e inevitablemente la localización) de las unidades productivas de dos maneras opuestas y simultáneas. Las economías de escala respaldan el gran tamaño y la concentración territorial en tanto que las economías de flexibilidad mostradas por Storper (1997), y las de diferenciación, respaldan el pequeño tamaño y la dispersión; pero como el tamaño pequeño aislado tiene una alta probabilidad de fracaso, estas economías empujan también la conformación de los llamados nuevos distritos industriales.

Desde otro punto de vista, cabe anotar por lo menos tres argumentos que avalan la tesis de una revalorización del territorio, precisamente en el contexto de la globalización.

Comencemos por un argumento sociológico. Como lo señalara alguna vez Edgar Morin, la modernidad generó en el hombre una metástasis del ego, que lo ha llevado a creer en una nueva ciudadanía para él, la de

<sup>1</sup> Y paradójicamente, como se verá, múltiples espacios de producción. Naturalmente que la lógica del sistema no coincide plenamente en el corto plazo con la lógica de la defensa de las economías nacionales, pero es fácil adivinar cuál será el contendor que impondrá su modo de organización del mundo.

<sup>2</sup> Véase el excelente estudio de Silva (2003).

<sup>3</sup> Estas interrelaciones fueron analizadas por el autor en Boisier (2003a).

“ciudadano del mundo”, desprovisto de cualquier lazo atávico que lo identifique con su “terruño”, chico o grande. “*I’ve Been Moved*”, la conocida interpretación de la sigla IBM, es una expresión de esta vanidad (de no ser de aquí ni ser de allá ni tener edad ni color de identidad, como en la canción del cantautor argentino Facundo Cabral) porque, por el contrario, la mayoría de nosotros ni siquiera somos “ciudadanos nacionales” (salvo en la acepción jurídica del término). Somos, en la generalidad de los casos, “ciudadanos locales”, viajeros de la proximidad, habitantes de lo cotidiano.

Bastaría hacer una pequeña investigación empírica para mostrar que la abrumadora mayoría de la gente hace uso de su tiempo de vida en un espacio geográfico que, imaginariamente, no supera un radio de 500 kilómetros. Allí vive, forma familia, trabaja, obtiene educación y salud, allí se recrea, y generalmente termina por ser enterrado en ese mismo espacio, que es el territorio de la cotidianidad. Es fácil inferir que para cualquier individuo, la realización de su propio proyecto de vida depende críticamente de lo que acontezca a lo largo del tiempo en su entorno cotidiano. Por lo tanto, para todos es de vital importancia que al entorno cotidiano “le vaya bien”, ya que así la probabilidad de tener éxito en el proyecto individual de vida aumenta *in situ*. Razón demás para involucrarse como ciudadano en la gestión de su propio territorio. Obsérvese que un argumento semejante es válido para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas. Obsérvese también el uso de la “recursividad” sistémica en este argumento, de tal manera que causas y efectos se trastocan en el tiempo.

Desde el punto de vista tecnoeconómico, la valorización del territorio es clara e importantísima. Uno de los efectos más gravitantes de la revolución científica y tecnológica es el de permitir, por la vía de la microelectrónica y otros mecanismos, la segmentación funcional y territorial de los procesos productivos sin pérdida de eficacia ni de rentabilidad. Esta es una cuestión clave, ya que al ser posible desagregar un proceso productivo en partes componentes, la empresa (ahora casi un *holding*) que piensa localizar dichas partes en diferentes lugares discontinuos en el globo, debe examinar cuidadosamente las características de cada lugar para que su apuesta tenga un resultado positivo. ¡El territorio puede hacer la diferencia entre el éxito y el fracaso en el modo de producción posfordista, en red, o como se llame! Por ello es que la globalización exige ahora finos análisis sociales —aparte de económicos y tecnológicos— de los múltiples territorios de producción.

No hay que confundir entonces la inevitable desnacionalización industrial comentada por Reich (1993), ex Secretario del Trabajo de los Estados Unidos, con una devaluación del territorio. Se trata de dos cuestiones distintas: industrias sin patria, pero con territorios.

Desde el punto de vista cultural y de identidad el territorio también se valoriza; eso sí, dentro de una dialéctica globalizadora producida por la confrontación entre las tendencias a la homogeneización tanto tecnológicas como culturales y la defensa del ser individual y colectivo. ¿Quién se quedaría impávido ante una pérdida completa de la identidad, reemplazada por una alienación total? ¿Quién vería con indiferencia la pérdida de la nacionalidad a favor de una imaginaria ciudadanía corporativa? ¿Quién preferiría ser “ciudadano de la Coca-Cola o de la Mitsubishi” en vez de ser chileno, o argentino, por ejemplo? Entre la alienación total y la marginación completa surgen el sincretismo y la cultura “híbrida” de García Canclini. Al contrario de lo que sostiene Bauman, ser local en un mundo globalizado *no* es una señal de penuria y degradación social. La síntesis se encuentra más bien en el neologismo de Robertson, el término “glocal”: piensa global y actúa local (para la empresa) y piensa local y actúa global (para el territorio). Si bien Aristóteles nos recuerda que el hombre es un “animal político”, no es menos cierto que es primariamente un “animal territorial” y tal característica de la persona humana aflora con fuerza en la contemporaneidad. Por algo el exilio es considerado como una pena extrema. Si alguien todavía tiene dudas acerca de nuestra irrenunciable naturaleza de “animal territorial”, puede preguntar a israelitas y palestinos si acaso el territorio “importa” o no.

Pero las vinculaciones entre globalización y territorio no se agotan en las cuestiones recién mencionadas.

El conocimiento, bien se sabe, es quizá el eje central de la globalización o de la fase tecnocognitiva del capitalismo y de la paulatina conformación de una “sociedad del conocimiento”. Ahora sabemos que existen nuevas y complejas articulaciones entre conocimiento y territorio, que incluyen temas como innovación y territorio, aprendizaje colectivo, conocimiento tácito y codificado, surgimiento de regiones “cognitivas”, amplia categoría que incluye nociones tales como regiones aprendedoras, regiones inteligentes, medios innovadores (Boisier, 2003b y 2002).

La conclusión de esta sección es doble: la globalización corresponde a una fase del desarrollo del capitalismo y como tal, tiene una conducta sistémica

que opera por encima de las voluntades individuales o colectivas, pero tal característica no la hace ingobernable; el territorio desempeña en la globalización, o en esta etapa del capitalismo, un papel más importante que

en el pasado. No hay que confundir el territorio con la distancia, ni la geografía con el mapa. Con toda razón, Bateson (2002) decía: “el nombre no es la cosa nombrada ni el mapa es el territorio”.

## II

### Desarrollo local: ¿hay algo detrás de la tautología?

El vocablo “desarrollo” denota un concepto que tiene “completud”,<sup>4</sup> no necesita nada más para su cabal entendimiento. En este sentido habría que contradecir a Bateson diciendo: “el nombre es la cosa nombrada”, para agregar a continuación que todos los adjetivos que suelen acompañar al sustantivo no hacen sino crear redundancias. En efecto, como lo veremos enseguida, el desarrollo no puede ser sino local, de igual modo que no puede ser sino “humano”, o “sustentable”, o “endógeno”, o lo que se quiera, porque de otro modo ¿qué entelequia sería?

No es del caso repetir acá largos argumentos que se han dado para avalar tales afirmaciones; estas tautologías probablemente tienen su origen en la creciente necesidad de separar aguas entre las nociones de “crecimiento” y de “desarrollo” (Boisier, 2003b), o a lo sumo, sirven para marcar un énfasis, pero no para hacer diferenciación.

Hay que hacer justicia retrospectivamente y reconocer la enorme sagacidad de Perroux (1950) al señalar en aquella frase famosa: *El hecho, burdo pero sólido, es este: el crecimiento no aparece en todas partes a la vez; se manifiesta en puntos o polos de crecimiento, con intensidades variables; se esparce por diversos canales y con efectos terminales variables para el conjunto de la economía* (traducido del inglés por el autor, el subrayado es del original). Una observación como esta, viniendo de quien viene, debiera bastar para sostener inequívocamente que el desarrollo (y obsérvese que Perroux hablaba del crecimiento, una cuestión mucho más simple que el desarrollo) es claramente un fenómeno local en un sentido geográfico

o y también sistémico, y no nacional en el mismo sentido, y que el concepto de desarrollo global es sólo una abstracción construida sobre promedios. Además, aquello que usualmente se denomina como “un país desarrollado” rara vez lo es en toda su superficie y bien se podría decir que un país desarrollado es aquel que tiene una elevada proporción de su superficie territorial y de su población en tal condición.

Si el razonamiento puro no fuese suficiente, habría que preguntar a cualquier interlocutor si el desarrollo —en su país— es un fenómeno presente de manera homogénea a lo largo y ancho del territorio. ¿No? Entonces convengamos en que hablamos de un fenómeno local, es decir, localizado e incrustado en las características económicas, técnicas, sociales y culturales de ese lugar en particular. De aquí que pueda sostenerse que el desarrollo es un fenómeno dependiente de la trayectoria<sup>5</sup> e históricamente evolutivo y que, como tal, se inicia siempre en un lugar (o en varios, pero nunca en todos), siempre como un proceso esencialmente endógeno (aunque su base material puede ser considerablemente exógena), siempre descentralizado, y siempre con una dinámica de tipo capilar “de abajo hacia arriba y hacia los lados”, que terminará por producir, en función de la dialéctica territorio/función propia de la modernidad, una geografía del desarrollo, rara vez uniforme, comúnmente con la forma de archipiélago o, en el extremo, con la forma de la dicotomía centro/periferia.

Un importante trabajo (PNUD/OIT/UNOPS/EUR, 2002) destaca algunos puntos relevantes sobre el desarrollo local: i) el desarrollo de un territorio está fuertemente

<sup>4</sup> “Completud” pareciera ser un sacrilegio lingüístico. Si Octavio Paz usa esta palabra cuando dice: “somos seres incompletos y el deseo amoroso es perpetua sed de ‘completud’” (Paz, 1993, p. 41), todos los simples mortales estamos autorizados a usarla.

<sup>5</sup> El concepto de *path dependence* como se le conoce en inglés, está asociado a la irreversibilidad del tiempo, algo propio de la física no newtoniana.



condicionado por la voluntad y capacidad de los actores locales; ii) el desarrollo de un territorio gira alrededor de la valorización de las potencialidades locales; iii) en todas partes se ha comprobado la importancia de la pequeña y mediana empresa; iv) el desarrollo depende de la capacidad de integrar las iniciativas empresariales; v) el territorio debe dotarse de instrumentos adecuados, y vi) el secreto del éxito reside en la capacidad de interacción activa entre lo local, lo nacional y lo internacional.

Admitido el carácter territorialmente local(izado) del desarrollo, habría entonces que preguntar: ¿qué se quiere decir al emplear la expresión “desarrollo local”, más allá de subrayar lo evidente y lo tautológico? ¿Hay algo sustantivamente rescatable en emplear tal expresión? Sí, lo hay.

Un examen de la literatura sobre el tema muestra una considerable confusión en torno a este concepto. Quizás si en parte tendría razón Guimaraes (1997) al comentar que “*desarrollo económico local*” describe una práctica sin mucho basamento teórico (traducido del inglés por el autor). En una rápida búsqueda en dicha literatura resalta por su interés la definición de Buarque (1999): *El desarrollo local es un proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales y asentamientos humanos capaz de promover el dinamismo económico y la mejoría en la calidad de vida de la población. A pesar de constituir un movimiento de fuerte contenido interno, el desarrollo local está inserto en una realidad más amplia y compleja, con la cual interactúa y de la cual recibe influencias y presiones positivas y negativas. El concepto genérico de desarrollo local puede ser aplicado a diferentes cortes territoriales y asentamientos humanos de pequeña escala, desde la comunidad (...) al municipio e incluso a microrregiones de tamaño reducido. El desarrollo municipal es, por lo tanto, un caso particular de desarrollo local con una amplitud espacial delimitada por el corte administrativo del municipio*. Y agrega Buarque: *El desarrollo local dentro de la globalización es una resultante directa de la capacidad de los actores y de la sociedad local para estructurarse y movilizarse con base en sus potencialidades y en su matriz cultural, para definir, explorar sus prioridades y especificidades en la búsqueda de competitividad en un contexto de rápidas y profundas transformaciones* (traducido del portugués por el autor).

Otras referencias importantes al tema se encuentran en trabajos de Antonio Vázquez-Barquero, José Arocena, Augusto de Franco, Pierre Muller, Pierre Veltz y Michel Savy, Francisco Alburquerque y otros.

La globalización es una matriz tecno-socioeconómica de alta complejidad, tanto por el número de sus elementos como por el número de interacciones y dialécticas que ella contiene. Como se dijo, en parte es más una metáfora de la contemporaneidad que una teoría bien establecida. En el campo de las actividades que requieren economías de escala favorece las fusiones, el gigantismo, la concentración y la homogeneización. En el campo de las actividades que requieren economías de la diferenciación favorece la pequeña escala, la producción flexible y en red, la localización múltiple y el anclaje territorial.

Es en este último sentido que se abre un espacio para el desarrollo local en la globalización. Surgen tres enfoques complementarios de ese desarrollo, que no son necesariamente independientes unos de otros y que cobijan modalidades diferentes y sustantivas de desarrollo local, más allá de su indesmentible dimensión geográfica: el enfoque del desarrollo local como una matriz de estructuras industriales diversas, el enfoque del desarrollo local como un proceso endógeno de cambio estructural y el enfoque del desarrollo local como el “empoderamiento” de una sociedad local.

## 1. El desarrollo local como una matriz de estructuras industriales

Krugman (1991) habla de la “resurrección de la geografía económica” debida al reconocimiento de la existencia de rendimientos crecientes, que lleva a replantear las teorías de localización a partir del estudio de las ventajas económicas que traen consigo los procesos de aglomeración espacial de los agentes económicos.<sup>6</sup> Forma parte asimismo de esta resurrección la relectura de Alfred Marshall y el redescubrimiento de los “distritos industriales” y de la “atmósfera industrial”, la importancia creciente de garantizar la “competitividad” global de las actividades industriales, tema claramente asociado a Porter, así como las evidencias que respaldan la importancia de un “entorno” territorial que facilite las innovaciones, a partir de Pierre Aydalot.

El enfoque del desarrollo local centrado en la estructura industrial ha cristalizado en tres visiones para el análisis, la investigación y la diseminación, basadas respectivamente en i) el distrito industrial “a

<sup>6</sup> La revista española *Investigaciones Regionales* reproduce un notable diálogo, relajado e informal, entre P. Krugman y M. Fujita que merece una atenta lectura (véase Krugman y Fujita, 2004).

la italiana”; ii) el medio innovador “a la francesa”, y iii) los *clusters* “a la americana”.

Supongo que todos ya estamos más o menos interiorizados en el contenido de estas visiones. En el distrito industrial, como se muestra empíricamente en el norte de Italia, el elemento central reside en la especialización y en la “cooperencia”, neologismo inventado para describir una modalidad de conducta empresarial en la cual coexisten la cooperación en ciertos eslabones de la cadena de valor y la competencia en otros. Están suficientemente probadas tanto la fuerte base cultural de estas conductas colectivas como la importancia del capital social.<sup>7</sup>

Respecto del “medio innovador”, concepto inventado por el grupo GREMI (Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs), se afirma que el “medio” es un operador colectivo que reduce los grados estáticos y dinámicos de incertidumbre que enfrentan las empresas mediante la operación tácita y explícita de la interdependencia funcional entre los jugadores (actores) locales, realizando funciones de investigación, transmisión, selección, decodificación, transformación y control de información. La noción de “medio innovador” o entorno local, tiene, según Vásquez-Barquero (1999), tres características: i) en primer lugar, hace referencia a un territorio sin fronteras precisas pero que forma una unidad y que es el lugar en que los actores se organizan, utilizan los recursos materiales e inmateriales y producen e intercambian bienes, servicios y comunicaciones; ii) los actores locales forman, además, una red a través de relaciones y contactos, con lo que se establecen los vínculos de cooperación e interdependencia, y iii) el entorno local contiene procesos de aprendizaje colectivo que le permiten responder a los cambios del entorno a través de la movilidad del trabajo en el mercado local, los intercambios de tecnología de producto, proceso, organización y comercialización, la provisión de servicios especializados, los flujos de información de todo tipo o las estrategias de los actores.

El concepto de *clusters* fue introducido en el análisis económico territorial por Michel Porter (1998), quien los definió como *concentraciones geográficas de empresas e instituciones interconectadas en un campo (o sector) particular*” (traducido del inglés por el autor). Conforme a lo sostenido en el artículo de

Porter, tales concentraciones no tienen límites geográficos definidos en un sentido político (son “manchas” de actividad en el mapa y como tales se superponen a las fronteras nacionales o internacionales) y sus características principales son las siguientes: posibilitar el surgimiento de actitudes empresariales simultáneas de competencia y de cooperación, y permitir que cada integrante de la aglomeración se beneficie como si operase a una escala mayor o como si se hubiese asociado con otros sin sacrificar su flexibilidad. El mismo Porter cita a manera de ejemplo las concentraciones de empresas en torno al vino en California, el cuero en Italia o la industria química en Alemania y Suiza.

La fortaleza de las concentraciones de empresas especializadas pequeñas y medianas reside, según Helmsing (2000), en las economías externas de escala y alcance. Este mismo autor cita estudios recientes que muestran, primero, la gran variedad de aglomeraciones existentes y, segundo, su heterogeneidad interna. De hecho, hay algunas ligadas a actividades que están bajo el control de empresas transnacionales a gran escala, como podría ser el caso de una potencial aglomeración cuprífera en Chile.

Ramos (1997), sostiene que la conformación de *clusters*, a los que llama complejos productivos, tiene mucho que ver con el hecho de que la competitividad de una empresa es potenciada por la competitividad del conjunto de empresas y actividades cercanas. Tal competitividad del conjunto deriva de importantes externalidades, economías de aglomeración, derrames tecnológicos e innovaciones que surgen de la fuerte interacción de empresas que se hallan en la misma localización. Así, el concepto de *clusters* forma parte del amplio campo de las teorías de localización industrial.

Un trabajo emanado de la CEPAL (Buitelaar, 2000), contiene una de las revisiones más claras y exhaustivas de ese concepto e introduce una interesante clasificación de los *clusters*, originada en un trabajo de los holandeses Roelandt y den Hertog (1999). Dicha clasificación distingue los niveles nacional-macro, sectorial-meso y empresarial-micro, y tres correspondientes conceptos de *clusters*: enlaces sectoriales en una estructura económica, enlaces interindustriales e intraindustriales, y contactos empresariales, respectivamente. Para Buitelaar, los *clusters* son, entonces, concentraciones geográficas de grupos de empresas e instituciones enlazadas que constituyen un sistema de valor y cuya posición en el mercado se explica por la capacidad de aprendizaje del conjunto.

<sup>7</sup> Véase un enfoque crítico acerca de la replicabilidad de los distritos italianos, en Bianchi y Miller (1999).

## 2. El desarrollo local como un proceso endógeno de cambio estructural

El concepto de desarrollo endógeno es tan popular ahora como el de desarrollo local. No resulta fácil distinguirlos, pero es casi imprescindible hacerlo.

En primer lugar, hay que separar aguas nuevamente entre los conceptos de crecimiento y de desarrollo, puesto que en la corriente dominante en materia de teorías del crecimiento económico y a partir de los trabajos de P. Romer, R. Lucas, X. Sala y Martín, y otros, se ha impuesto el concepto de “crecimiento endógeno” para describir un proceso global en el cual el gasto en investigación científica y tecnológica —principal factor de progreso a través del conocimiento— obedece a la racionalidad económica, es decir, se gasta en I + D porque resulta rentable, como tan expresivamente se muestra en relación al genoma humano. El factor residual de Solow se internaliza en la función de producción. Sin necesidad de suponer crecimientos exógenos de alguna variable, en los modelos de esta especie se generan tasas positivas de crecimiento de largo plazo de la economía.

Efectivamente, entonces, el crecimiento global es ahora considerado como un proceso endógeno; pero extrapolar tal situación global a una escala geográfica menor, como una localidad, resulta a todas luces confuso ya que, a lo menos desde el punto de vista de las decisiones (y hay que concordar que un proceso de crecimiento económico es necesariamente el resultado de una matriz de las decisiones que toman diversos agentes), el crecimiento local (cualquiera sea su escala precisa) asume en la globalización, inexorablemente, un cariz cada vez más exógeno, debido al carácter crecientemente alienígena de quienes toman las decisiones. Esto es, los decisores, aun actuando con la racionalidad económica más pura, no son, en su gran y creciente mayoría, habitantes de ese lugar. En este sentido entonces es lícito hablar de un crecimiento exógeno subnacional.

Es verdadero, sin embargo, que todo proceso de desarrollo constituye, por definición, un proceso endógeno que solo compete, en su concepción, en su diseño y en su implementación, a una comunidad que habita determinada localidad. Esto no parece ser discutido por especialista alguno, pero hay que ser cuidadoso y preciso en el lenguaje y, desde luego, escapar de la sinonimia entre crecimiento y desarrollo.

Garofoli (1995), uno de los más notables exponentes del “nuevo regionalismo” europeo, define el desarrollo endógeno de la manera siguiente: “Desarro-

llo endógeno significa, en efecto, la capacidad para transformar el sistema socio-económico; 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”.

Desde otro punto de vista también podría afirmarse que la endogeneidad de los procesos de cambio territorial habría que entenderla como un fenómeno que se presenta en por lo menos cuatro planos que se cortan, se cruzan entre sí.

En primer lugar, la endogeneidad se refiere o se manifiesta en el plano político, donde se la identifica como una creciente capacidad local para tomar las decisiones relevantes frente a diferentes opciones de desarrollo, a diferentes estilos de desarrollo, y al uso de los instrumentos correspondientes, o sea, la capacidad de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo, y sobre todo, la capacidad de negociar con los elementos que definen el entorno del territorio. Detrás de esta capacidad hay necesariamente un arreglo político descentralizador.

En segundo lugar, la endogeneidad se manifiesta en el plano económico, y se refiere en este caso a la apropiación y reinversión local de parte del excedente a fin de diversificar la economía local, dándole al mismo tiempo una base permanente de sustentación en el largo plazo. En el plano económico, endogeneizar el crecimiento local significa en la práctica intentar conciliar la propuesta estratégica de largo plazo del territorio con las estrategias de largo plazo de los segmentos de capital extralocal presentes en el territorio. La reinversión local dependerá —naturalmente— de las expectativas económicas del territorio y del pacto, acuerdo o proyecto político entre las fuerzas sociales que se interesan en el futuro y que actúan en función de ello.

En tercer lugar, la endogeneidad es también interpretada en el plano científico y tecnológico como la capacidad interna de un sistema —en este caso, de un territorio organizado— para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio, capaces de provocar modificaciones cualitativas en el sistema mismo. La existencia de un sistema local de ciencia y tecnología —a la Sábato— es una condición de trasfondo.

En cuarto lugar, la endogeneidad se plantea en el plano de la cultura, como una suerte de matriz generadora de la identidad socioterritorial, cuestión ahora considerada como fundamental desde el punto de vista de



un desarrollo bien entendido. La cultura local, recuperada y simultáneamente construida, requiere de una retórica colectiva aristotélica: un *ethos*, un *pathos* y un *logos*.

Así pues, el enfoque del desarrollo local como un proceso endógeno de cambio cabalga a horcajadas en el crecimiento y en el desarrollo. Por lo tanto, comparte elementos de exogeneidad propios del crecimiento local con otros de endogeneidad propios del desarrollo, puesto que crecimiento y desarrollo, si bien estructuralmente diferentes, no son fenómenos independientes, aunque su articulación sea compleja y no del todo conocida. Las instituciones, las organizaciones y los actores, categorías todas que pertenecen al lugar, pasan a ser los elementos relevantes desde el punto de vista del diseño de políticas.

### 3. El desarrollo local como empoderamiento de la sociedad local

Desde la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2001) ha surgido una nueva propuesta de desarrollo local fundada en la devolución de competencias ejecutivas a los estamentos locales. Se sostiene que la globalización exige la devolución de capacidades hacia el ámbito local.

La gente suele ver la devolución y la globalización como dos fenómenos opuestos. Uno es un proceso de aumento de la localización de las decisiones; el otro es un proceso de incremento de la internacionalización de las interacciones económicas. Sin embargo, ambas tendencias son interdependientes, puesto que para competir exitosamente en una economía globalizada, los territorios necesitan cada vez más políticas que ayuden a construir y a explotar las capacidades endógenas.

La globalización supone crecientes flujos internacionales de capital y tecnología y una ampliación de los mercados internacionales y de la competencia. Esto está creando la necesidad de ajustes económicos más rápidos y más profundos que en el pasado. Al mismo tiempo, el desempeño de las regiones y ciudades aparece como menos ligado a la suerte de la economía nacional y más afectado por los acontecimientos internacionales. La globalización está cambiando la racionalidad de la intervención pública en términos de cómo regular la economía y cómo colocar las políticas públicas en su lugar es decir, cómo reconocer competencias subnacionales.

Queda abierta la puerta para que las propias sociedades territoriales asuman (o recuperen) competencias que las capaciten para intervenir en sus propios

procesos de cambio social, ya sea el crecimiento o el desarrollo. Es interesante comprobar que la dinámica globalizadora hace que las hipotéticas curvas de demanda (social) de autonomía local y de oferta (estatal) de autonomía local se crucen aquí y ahora y no casi en el infinito. Es clara la importancia que este fenómeno adquiere en los procesos de configuración de asociaciones supranacionales, como el Mercosur, por ejemplo. No obstante, nada es automático y todo requiere de una "inteligencia" colectiva que ha de ser potenciada.

Puede concluirse que la globalización, en tanto proceso que busca simultáneamente formar un solo espacio de mercado y múltiples territorios de producción, contiene fuerzas que empujan la diseminación territorial de segmentos de variadas cadenas de valor, al tiempo que hace surgir fuerzas de descentramiento y de descentralización, así como de centralización y concentración. Dada esta combinación de efectos, puede afirmarse que la globalización estimula el surgimiento de procesos de crecimiento local, lo que no significa que estimule también procesos de desarrollo local. La localización de segmentos de cadenas de valor en forma discontinua sobre el territorio mundial puede potenciar estructuras latentes o puede crear estructuras a partir de las cuales se configuren distritos industriales, medios innovadores o *clusters*, pero no parece haber nada de mecánico en ello. Potenciados o creados, fenómenos como los descritos pasan a ser condiciones del entorno para sostener procesos de desarrollo, los cuales requerirán —más que los procesos de crecimiento— intervenciones sociales inteligentes. Que la globalización estimule o no procesos de cambio social altamente endógenos en algunos territorios, dependerá de las dialécticas que se pongan en juego y ello estará ligado a la devolución de capacidades y competencias que las exigencias de la competitividad harán recaer en el Estado. Lo que parece claro es la necesidad de contar con sociedades locales informadas, motivadas, poseedoras del conocimiento mínimo para entender el propio proceso globalizador, y consensuadas para actuar proactivamente, o sea, socialmente organizadas.

Haddad (s/f), basándose en Boisier (1991), señala en un informe sobre el desarrollo humano en el Mercosur que esta *capacidad de organización social de la región es el factor endógeno por excelencia para transformar el crecimiento en desarrollo, a través de una compleja malla de instituciones y agentes del desarrollo articulados por una cultura regional y por un proyecto político* (traducido del portugués por el autor).

### III

## La conformación de espacios supranacionales en la globalización latinoamericana: efectos sobre los procesos locales de crecimiento y desarrollo

A partir de la década de 1980 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 del decenio de 1990, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay constituyeron el Mercosur con el objeto de formar un espacio económico a fines del año 1994, donde fuese libre la circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países miembros y hubiese un sistema de aranceles externos comunes, con coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales y con armonización de las legislaciones de los países miembros. En 1994 se firmó el Tratado de Ouro Preto, dando origen formalmente al MERCOSUR, una unión aduanera semicompleta (95% del comercio intrarregional circula sin derechos aduaneros) y también una unión aduanera imperfecta (los aranceles externos comunes cubren cerca del 85% de los productos comercializados por el bloque con terceros países). En 1996, el Mercosur y Chile firmaron un Acuerdo de Complementación Económica (ACE), que agregó al programa de liberación para el comercio de los bienes que cumplieren con el requisito de origen, un Protocolo de Integración Física destinado a promover el desarrollo y la utilización de la infraestructura física, haciendo particular hincapié en el establecimiento de corredores bioceánicos.<sup>8</sup>

Evidentemente, 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 dentro de los nuevos espacios económicos. Al desaparecer las barreras y al unificarse el mercado se modifican o pueden modificarse tres conjuntos de precios: el precio relativo entre bienes 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 actividad pecuaria chilena y de sus regiones de base competir con la producción de la pampa húmeda argentina, si tal competencia se basa solo en ventajas estáticas; es más fácil o más amplia la competencia cuando entran en juego algunas ventajas dinámicas, como por ejemplo, la tipificación o la capacidad para controlar la fiebre aftosa, como de hecho ocurre.

En todo caso, es claro que la emergencia de un nuevo patrón de comercio, que no sólo resulta de ampliar una relación comercial previa sino principalmente de introducir nuevos productos y de modificar las proporciones del intercambio, tiene un impacto definido sobre las "antiguas" regiones y sobre su proceso de reconfiguración, al generar nuevos espacios de comercio y 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, con el empuje del capital que compite en un espacio ampliado, es un proceso generalizado y

<sup>8</sup> La implementación de corredores bioceánicos tiene de por sí considerables impactos territoriales, pero en este tema se avanza con lentitud debido a restricciones financieras y de otra índole.

exógeno de reconversión productiva. Esto replantea un interrogante: si los países aceptarán la reconversión generalizada de manera reactiva o proactiva.

Un aspecto de particular interés en relación a los efectos territoriales del Mercosur en algunos países es el hecho de que la eliminación de las barreras al comercio tiende a integrar completamente las regiones fronterizas<sup>9</sup> 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 de frontera, algo poco internalizado en el difuso discurso oficial sobre regionalización y desarrollo.

De la globalización emergen cuestiones nuevas, como si fuera una caja de Pandora. Por ejemplo, emergen nuevos códigos, así como una nueva geografía (ya descrita), nuevos patrones de comercio, nuevos idiomas (mejor dicho, se consolida un megaidioma, el inglés), nuevas tecnologías de interconexión. Conforme 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 el código de la globalización, sin cuyo entendimiento o decodificación no es posible beneficiarse de este proceso.

En la perspectiva de los nuevos códigos de la globalización hay que llamar la atención al papel de la pedagogía y de la educación, con el fin de capacitar a las personas para 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 de preferencia su naturaleza excluyente. La globalización produce más riqueza que pobreza, es cierto, pero también produce más pobres que ricos.

<sup>9</sup> Sobre el tema de las regiones fronterizas puede verse Boisier (1987) y Torrijos (2000).

Una consecuencia sutil y al mismo tiempo muy importante de la globalización es 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: si se está en la red, se crece; si no se está, no se crece. Pero también puede agregarse una sutileza a una afirmación tan gruesa: hay que estar y hay que saber estar.

La Internet ilustra claramente 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 la Internet es vital, pero si no se tiene la capacidad de crear una página web, se está desaprovechando casi todo el potencial de la globalización.

La conformación de nuevos espacios supranacionales al amparo de la globalización pone frente a frente dos tendencias opuestas de localización. Haddad (s/f) cita varios argumentos a favor de una reconcentración espacial: i) las innovaciones más rápidas y los ciclos de productos más cortos estimulan una mayor proximidad espacial entre las actividades de I+D y de manufactura; ii) las economías de mano de obra en la producción flexible hace que los costos salariales sean un factor de interés menor para el traslado a áreas con mano de obra más barata; iii) la mano de obra polivalente y de alta calificación está concentrada en los centros más complejos, y iv) la necesidad de proximidad física entre productores y sectores subcontratados estimula la concentración. Pero el mismo Haddad también presenta argumentos a favor del traslado hacia áreas periféricas: i) la fricción de la distancia se ha reducido, como subproducto de la revolución científica y tecnológica; ii) la fuerza de trabajo en las áreas más complejas, por historia y cultura sindical, es más reacia a la flexibilización laboral; iii) hay mercados potenciales en las áreas menos desarrolladas; iv) las grandes empresas que se instalan en áreas periféricas ejercen fuerzas de atracción sobre los proveedores para su localización cercana; v) el elevado nivel de competencia internacional fuerza la búsqueda de costos cada vez menores, incluidos los de mano de obra.

En síntesis, es difícil hacer predicciones de mediano plazo sobre la geografía resultante de los acuerdos supranacionales. Hay, como se dijo, tendencias que podrían considerarse como de apoyo al surgimiento de procesos localizados de crecimiento que pudiesen ser asimilados a las formas analizadas de crecimiento local, que a su vez constituirían bases para un desarrollo

local futuro; pero también hay tendencias que apoyan el aumento de la concentración allí donde ya existe, conforme al viejo principio que señala que “la concen-

tración es el momento generador de la concentración”, tanto más verdadero cuanto más evidentes sean los rendimientos crecientes.

## IV

### ¿Qué pueden aportar las universidades a estos procesos?

Metafóricamente, se puede decir que la globalización es una “caja negra” y que para posicionarse adecuadamente en ella es imprescindible conocer la clave. Esa clave es un marco cognitivo, en gran medida nuevo y que cambia a una velocidad asombrosa. Jacques Boudeville, el notable geógrafo francés, solía decir que la universidad es el cerebro de toda región, para apuntar tempranamente a la necesidad de todo territorio de recibir, adecuar y crear conocimiento. Probablemente hoy día, en que hablamos de conocimiento distribuido, habría que hacer compartir el protagonismo cognitivo de la universidad con todo un sistema cognitivo y de innovación territorial (Méndez, 1993). De todos modos, el papel de las universidades locales sigue siendo fundamental para apoyar el desarrollo de su propio entorno territorial.

La globalización está poniendo en jaque a muchas instituciones (normas, arreglos jurídicos, leyes, tradiciones informales) y a muchas organizaciones. Peter Drucker ha dicho, quizás con exageración pero no equivocadamente, que las universidades no sobrevivirán al paso del siglo XXI. Esto podría derivar de la enorme magnitud y crecimiento exponencial del conocimiento en redes virtuales; del uso de entornos y plataformas virtuales, así como de programas computacionales para el diseño de material educativo digital; del empleo de portafolios y equipos distribuidos que permiten estudiar a distancia, principalmente programas de posgrado, y, sobre todo —en mi opinión— de la bajísima velocidad de respuesta al cambio de estas instituciones que en el occidente datan del siglo XI.

Brunner (2002) escribe al respecto: “*El gran riesgo es que realmente América Latina se quede excluida del orden global emergente de una economía basada en conocimientos, de la sociedad de la información, simplemente porque no hemos tenido la capacidad en uno de los sectores claves para la incorporación a ese nuevo orden, no solamente de hacer los*

*cambios necesarios, sino de hacer los cambios con la velocidad necesaria. Porque en realidad hoy día ya no es un problema decir vamos a cambiar o no vamos a cambiar. Tal vez cambiar 10 años después de lo que era necesario ya no sirve; es una cosa muy dramática, pero en realidad, por primera vez ahora el mundo está conectado de tal manera que la velocidad de los procesos de cambio tiene una importancia esencial. Eso al final tiene un solo test, y es, si en las instituciones de Educación Superior, en cada una de las universidades uno ve o no, que hay el predominio de una dinámica de cambio por sobre una dinámica de conservación o de cerrazón corporativa o de temor frente a la sociedad*” (citado en Medina, 2002).

A esta preocupación de Brunner se sobrepone todavía lo que he denominado la ley universal de la descentralización: la eficacia y velocidad de decisión de todo organismo público es inversamente proporcional al cuadrado de la distancia al centro nacional de decisiones; esta es una forma irónica de referirse a la parsimonia fatal de las organizaciones —universidades en primer lugar— ubicadas en “la periferia de la periferia”, es decir, en las lejanas provincias. No hay dudas de que en el contexto de la globalización, cualquier organización ubicada en “la periferia de la periferia” está obligada —si quiere sobrevivir— a ser por lo menos el doble de eficaz y veloz que sus competidoras más centrales, que se benefician mucho más de su propio entorno.

Estando la globalización profundamente ligada al proceso de innovaciones y siendo este último el resultado de la ampliación del conocimiento, parece claro que la condición básica para que una organización —sea ella funcional como una empresa o una universidad, sea territorial como una región o país— pueda acoplarse al “centro” de la globalización, es decir, a su núcleo dinámico cognitivo, reside en disponer del saber necesario y pertinente para ello. Se ha sostenido, por

ejemplo, que para los países latinoamericanos “la ventana” de las manufacturas microelectrónicas ya se cerró con un candado cuya llave está en manos de algunos pocos países asiáticos y europeos y que, por lo tanto, acoplarse ahora al núcleo dinámico de la globalización presupone intentar abrir “ventanas” todavía más complejas, tal vez biogenéticas, de servicios, de nuevos materiales. ¿Cómo pretender hacerlo sin disponer del conocimiento necesario?

Como se dijo, suponer que la generación de ese conocimiento pudiese ser todavía responsabilidad única de la universidad sería un error fatal, en una época en que hablamos de conocimiento distribuido, comunidades de conocimiento, redes cognitivas, sinergia interorganizacional, y en general, de nuevos tipos de aprendizaje.

Admitiendo entonces que las universidades de los nuevos espacios (como la Unión Europea o el Mercosur) tienen hoy un papel importante, pero lejos de aquel propio del pasado, hay que exigirles que cumplan a cabalidad con sus funciones centrales —de investigación, docencia y extensión— pero en un nuevo entorno de gran exigencia, altamente competitivo y cooperativo al mismo tiempo, en el cual la velocidad es un elemento crucial. Para ello las universidades —sobre todo las subnacionales (regionales, departamentales, provinciales e incluso comunitarias, como en el sur de Brasil)— deben reafirmar su pertenencia y su pertinencia (Boisier, 1994). La “pertenencia”, entendida como la incrustación en una comunidad local, es clave para afianzar la identidad de la universidad; en un mundo abierto y competitivo la “marca”, la “denominación de origen”, contribuye de manera crucial a que se la distinga entre miles de competidores<sup>10</sup> y es clave para obtener apoyo y respaldo económico de la comunidad, que “siente” como suya una universidad que ha sido capaz de poner de relieve su “pertenencia”. La “pertinencia”, entendida como la adecuación entre el quehacer universitario y las necesidades de corto y largo plazo de la localidad en la cual está inserta y a la cual pertenece socialmente, se relaciona con la “excelencia”, otra palabra clave en este ámbito. Difícilmente la Universidad del Comahue (Argentina) o la Universidad Austral (Chile) o la Universidad de Santa Cruz do Sul (Brasil) pueden ser centros de excelencia académica en todos los campos disciplinarios. Necesariamente la especialización será la vía para alcanzar el estatus de

universidad nacional,<sup>11</sup> importante a la hora de captar “clientes” y recursos.

Según Pérez (2004), los factores que refuerzan o debilitan el aporte de las universidades a la competitividad de su entorno son:

Las características del entorno: nivel de desarrollo económico y tecnológico; entorno empresarial y organizativo; dotación y uso de capital humano; especialización de la economía e intensidad tecnológica.

— Las características de las universidades: recursos humanos y financieros; especialización científica; cultura organizacional y valores predominantes; eficiencia, productividad y calidad docente y de investigación.

— El funcionamiento de los enlaces: sistema de investigación, desarrollo e innovación; difusión de los resultados; financiamiento de dichas actividades.

La pregunta clave es, por cierto, en qué pueden contribuir las universidades a que “su” territorio, sobre la base del conocimiento, se posicione mejor en la globalización. La respuesta es múltiple, como se verá a continuación.

#### *i) En materia de formación*

— Preparar a más ciudadanos para asimilar más conocimientos y para participar en un proceso de cambio permanente y rápido.

— Mejorar el capital humano, formando más científicos e ingenieros fuertemente imbuidos de valores.

— Mejorar la inserción laboral de los egresados, dándoles una formación que fomente la vocación empresarial y que les prepare para contribuir al proceso de innovación.

#### *ii) En investigación y desarrollo (I+D)*

— Reforzar la investigación: más investigación y de mejor calidad.

— Reforzar la conexión entre innovación y empresa.

#### *iii) En relación con el cambio estructural de la economía*

— Apoyar la creación de empresas de base tecnológica mediante “incubadoras” y otros mecanismos.

<sup>10</sup> Nadie sabe más de esto que los productores de vino.

<sup>11</sup> Por ejemplo, un brillante egresado de la educación media en Chile que quisiese estudiar Medicina Veterinaria, elegiría con toda seguridad como primera opción la Universidad Austral de Chile en la ciudad de Valdivia, porque es un establecimiento que en esa carrera profesional ostenta el más alto rango académico del país y, por lo tanto, se constituye en ese campo en una “universidad nacional”.



- Apoyar la mejora tecnológica de las empresas y los sectores existentes mediante programas sistemáticos de transferencia tecnológica.

iv) *En relación al desarrollo regional*

- Contribuir a las estrategias locales y regionales para el desarrollo del territorio en la contemporaneidad (conocimiento más valores).

Este último punto requiere ampliación y profundización. ¿Qué significa “contribuir a las estrategias...”? ¿Cuál puede ser este aporte? Parece evidente que no puede limitarse a contribuciones a nivel microeconómico, esto es, a nivel de empresas o actividades; el nivel mesoeconómico parecería ser el apropiado para concretar los aportes.

Si se admite que tanto el crecimiento económico de un territorio como su desarrollo son procesos colectivos y sinérgicos, se sigue que el logro de ambos presupone una forma de coordinación de los diversos agentes involucrados (tomadores de decisiones), de manera que la matriz de decisión resultante muestre una elevada coherencia interna y una dirección preestablecida.

Esta coordinación es por definición horizontal y heterárquica, ya que de otra forma sería una imposición. ¿Cómo llegar a ese resultado? La respuesta parece encontrarse en el campo de la lingüística, es decir en el uso de la palabra, el discurso y la conversación para crear un futuro y para generar consenso social.

Esto no puede sino ser el resultado de un complejo proceso para introducir en el cuerpo colectivo una energía externa, una forma de “negentropía” que hemos denominado “sinergia cognitiva”, definida como un conocimiento científico compartido por la mayoría (aunque no necesariamente por la totalidad) de los agentes sociales, acerca de la naturaleza y dinámica de los procesos de cambio social que se dan en el territorio: el crecimiento y el desarrollo, estructuralmente diferentes pero no del todo independientes (Boisier, 2000). En síntesis, esto equivale a descubrir y a adoptar dos cuerpos cognitivos que “empoderan” al colectivo para intervenir contemporáneamente en la promoción tanto del crecimiento como del desarrollo.

Se trata en primer lugar de adoptar en la práctica diaria una visión territorial que permite entender el territorio, cualquiera sea su escala, como i) un sistema; ii) un sistema abierto, y iii) un sistema abierto y complejo. No es muy sencillo, pero en definitiva no hay nada que inventar desde el punto de vista cognitivo, sólo adaptar conocimiento ya creado, viniendo por cierto toda clase de rigidez mental.

En segundo lugar, hay que abrir espacio mental para un segundo marco cognitivo, nuevo, que permite entender cuáles son hoy día los factores determinantes tanto del crecimiento como del desarrollo y bajo qué modalidad de relación sistema/entorno ellos se producen.

Esto lleva, en apretada síntesis, a sostener que el crecimiento de un territorio depende ahora de seis factores: i) la acumulación de capital; ii) la acumulación de progreso técnico; iii) la acumulación de capital humano; iv) la demanda externa; v) los efectos territorialmente diferenciados del cuadro de política macroeconómica, y vi) el proyecto nacional o proyecto país y su desdoblamiento territorial. Como se anticipó más atrás, siendo los agentes decisores, en su mayoría, externos al territorio, es legítimo sostener que desde este punto de vista el crecimiento subnacional constituye esencialmente un proceso exógeno. Puede agregarse, desde el punto de vista sistémico, que el crecimiento territorial es una función de la interacción del sistema y su entorno.

Por otro lado, y considerando el carácter estrictamente endógeno del desarrollo territorial, puede sostenerse que este proceso depende de la sinapsis y de la sinergia que opera entre seis subsistemas pertenecientes al sistema territorial en cuestión y que definen su complejidad: i) el subsistema de acumulación; ii) el subsistema axiológico; iii) el subsistema de toma de decisiones; iv) el subsistema de procedimientos; v) el subsistema organizacional, y vi) el subsistema subliminal. El desarrollo es visto entonces como una emergencia sistémica o como una propiedad evolutivamente emergente de un sistema territorial complejo.

En tercer lugar, como ha sido insinuado en varias oportunidades, ambos procesos territoriales de cambio están profundamente articulados con el nuevo entorno territorial, en un complejo de procesos que están cristalizando en la actualidad y que se asocian al surgimiento de tres nuevos escenarios para los territorios: un nuevo escenario contextual (apertura externa e interna), un nuevo escenario estratégico (nueva geografía y nuevas modalidades de gestión) y un nuevo escenario político (modernización del Estado y nuevas funciones de gobierno subnacional).

Parece evidente, admitida incluso *a priori* la validez de las hipótesis anteriores, que entender estos temas es un requisito indispensable para minimizar los errores de las intervenciones o, a la inversa, para maximizar las probabilidades de éxito de ellas.

En la práctica, todo esto se transforma en un verdadero imperativo docente, de investigación y de

extensión para las universidades locales. Son ellas las instituciones privilegiadas, pero no las únicas, para desarrollar permanentemente estos conceptos, para entregarlos en programas contemporáneos de formación de pregrado y posgrado —en este último caso, en programas dirigidos al tema del desarrollo territorial— y para difundirlos a un público más amplio. Después de todo,

Dror (1994) tiene mucha razón al sostener que se “requieren elites de gobernación democráticas, y adecuadamente cualificadas para representar el futuro y los intereses de la humanidad, y para perfeccionar el eslabón entre conocimiento y poder. Al mismo tiempo deben hacerse vigorosos esfuerzos para elevar el nivel de entendimiento popular en relación con temas complejos”.

## V

### Conclusiones

El proceso de globalización produce importantes cambios en la geografía de la producción, no sólo manufacturera, sino en su acepción más amplia, incluyendo actividades como la agricultura y el turismo. La libre circulación del capital en nuevos espacios ampliados de comercio y los procesos de reconversión a los que se ven empujados los territorios, sumados a las innovaciones tecnológicas, generan nuevos mapas productivos, con sus inevitables balances de pérdidas y ganancias.

Las nuevas actividades en nuevos espacios abren posibilidades ciertas de generar procesos de crecimiento local, los cuales pueden servir de base y entorno para procesos más complejos de desarrollo local endógeno. Que los procesos de crecimiento se asimilen o no a los modelos comentados —distritos industriales, concen-

tración geográfica de empresas, cambio endógeno— dependerá de la calidad de la respuesta local, influenciada a su vez por la catálisis que los sistemas locales de investigación y desarrollo, principalmente las universidades, puedan introducir en el medio local.

El papel de las universidades subnacionales, especialmente, resulta de la mayor importancia, no sólo en términos de la transferencia tecnológica a procesos fabriles y organizacionales. El aporte crucial de las universidades debe manifestarse en su contribución a la creación y difusión de marcos cognitivos nuevos, contemporáneos y pertinentes para dar respaldo científico a las intervenciones de la propia sociedad sobre los dos procesos de cambio social más importantes para ella misma: el crecimiento y el desarrollo territorial.

#### Bibliografía

- Bauman, Z. (2000): *Globalization: The Human Consequences*, Nueva York, Columbia University Press.
- Bateson, G. (2002): *Espíritu y materia*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Bianchi, P. y L.M. Miller (1999): *Innovación y territorio*, México, D.F., Editorial JUS.
- Boisier, S. (1987): Notas en torno al desarrollo de regiones fronterizas en América Latina, *Estudios internacionales*, N° 78, Santiago de Chile, Universidad de Chile, abril-junio.
- \_\_\_\_\_ (1991): *Política económica, organización social y desarrollo regional*, quinta edición, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- \_\_\_\_\_ (1994): Universidad, desarrollo regional e inteligencia social, *EURE*, vol. 20, N° 60, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2000): *Conversaciones sociales y desarrollo regional*, Talca, Editorial de la Universidad de Talca.
- \_\_\_\_\_ (2002): *El lenguaje emergente en desarrollo territorial*, Santiago de Chile, inédito.
- \_\_\_\_\_ (2003a): Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?, *El desarrollo en su lugar: el territorio en la sociedad de la información*, Santiago de Chile, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2003b): Knowledge society, social knowledge, and territorial management, *Regional Development Studies*, vol. 9, Nagoya, Japón, Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional.
- \_\_\_\_\_ (2003c): *El desarrollo en su lugar: el territorio en la sociedad de la información*, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Brunner, J.J. (2002): Conclusiones de la Reunión técnica “El futuro de la educación superior en Colombia”, Bogotá, D.C., Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN)/Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES)/Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), borrador.
- Buarque, S. (1999): *Metodología de planeamiento do desenvolvimento local e municipal sustentável*, Recife, Brasil, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Buitelaar, R. (2000): *¿Cómo crear competitividad colectiva?*, Santiago de Chile, CEPAL, enero, inédito.

- Dror, Y. (1994): *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- García Canclini, N. (1999): *La globalización imaginada*, Buenos Aires, PAIDOS.
- Garofoli, G. (1995): *Desarrollo económico, organización de la producción y territorio*, en A. Vázquez-Barquero y G. Garofoli (comps.), *Desarrollo económico local en Europa*, Madrid, Colegio de Economistas de Madrid.
- Guimaraes, J.P. (1997): Local economic development: the limitation of theory, en B. Helmsing y J. Guimaraes (comps.), *Locality, State and Development*, La Haya, Instituto de Estudios Sociales (ISS).
- Haddad, P.R. (s/f): *Relatorio sobre o desenvolvimento humano do MERCOSUL*, Belo Horizonte, Brasil.
- Helmsing, B. (2000): *Externalities, Learning and Governance Perspectives on Local Economic Development*, La Haya, Instituto de Estudios Sociales (ISS).
- Krugman, P. (1991): *Geography and Trade*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Krugman, P. y M. Fujita (2004): The new economic geography: past, present and the future, *Investigaciones regionales*, N° 4, Barcelona, Asociación Española de Ciencia Regional.
- Maddison, A. (1991): *Historia del desarrollo capitalista. Sus fuerzas dinámicas*, Barcelona, Ariel Historia.
- Medina, J. (2002): *Por un nuevo liderazgo para facilitar el desarrollo de comunidades y cultura del conocimiento en la formación avanzada*, Cali, Colombia, Universidad del Valle, inédito.
- Méndez, R. (1993): Las políticas regionales de innovación en la promoción del desarrollo, *EURE*, vol. 19, N° 58, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2001): *Devolution and Globalisation. Implications for Local Decision-Makers*, París.
- Paz, O. (1993): *La llama doble*, Barcelona, Seix Barral.
- Pérez, F. (2004): La mejora de la competitividad: la contribución de las universidades, ponencia presentada en la Jornada sobre "La competitividad en la sociedad del conocimiento y las instituciones de ciencia y tecnología" (Valencia, España, 31 de mayo de 2004).
- Perroux, F. (1950): Economic space: theory and applications, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 64, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- PNUD/OIT/UNOPS/EUR (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Organización Internacional del Trabajo/Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos/EUR) (2002): *Las agencias de desarrollo local*, Nueva York.
- Porter, M. (1998): Clusters and the new economics of competition, *Harvard Business Review*, vol. 76, N° 6, noviembre-diciembre, Boston, Harvard Business School.
- Ramos, J. (1997): Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos (clusters) en torno a los recursos naturales, LC/R.1743, Santiago de Chile, CEPAL.
- Reich, R. (1993): *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del Siglo XXI*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor S.A.
- Roelandt, T.J.A. y P. den Hertog (1999): Cluster analysis and cluster-based policy making in OECD countries: introduction to the theme, *Boosting Innovation: the Cluster Approach*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Silva, I. (2003): *Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina*, serie Gestión pública, N° 33, LC/L.1882-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.47.
- Simmies, J. (1997): *Innovation, Networks and Learning Regions?*, Regional Policy and Development, N° 18, Londres, J. Kingsley Publishers.
- Storper, M. (1997): *The Regional World*, Londres, The Guilford Press.
- Torrijos, V. (2000): La diplomacia centrífuga. Preámbulo a una política exterior de las regiones, *Desafíos*, N° 2, Bogotá, D.C., Universidad del Rosario.
- Vaillant, M. (1997): Pradera, frontera y puerto, otra vez, *Cuadernos del CLAEH*, N° 78-79, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).
- Vásquez-Barquero, A. (1999): *Desarrollo, redes e innovación*, Madrid, Ediciones Pirámide.