

LC/IP/G.99



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social  
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning  
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning

ILPES

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale  
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification

**DIRECCION DE POLITICAS Y PLANIFICACION REGIONALES**



Distr.  
GENERAL

LC/IP/G.99  
30 de noviembre de 1996

ORIGINAL: ESPAÑOL

**TERRITORIOS EN LA GLOBALIZACION  
CAMBIO GLOBAL Y ESTRATEGIAS  
DE DESARROLLO TERRITORIAL \*/**

Federico Bervejillo \*\*/

Documento 96/34

Serie Ensayos

\*/ Este trabajo fue publicado anteriormente en la Revista PRISMA, N° 4, 1995, Universidad Católica del Uruguay, con el título "Globalización, descentralización y territorio".

\*\*/ El autor de este trabajo es Consultor en Desarrollo Urbano; arquitecto. Diplomado en Gestión del Desarrollo Regional por el ILPES (LIDER 1994). Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

96-11-1045



Distr.  
GENERAL

LC/IP/G.99  
30 de noviembre de 1996

ORIGINAL: ESPAÑOL

TERRITORIOS EN LA GLOBALIZACION  
CAMBIO GLOBAL Y ESTRATEGIAS  
DE DESARROLLO TERRITORIAL \*/

Federico Bervejillo \*\*/

Documento 96/34

Serie Ensayos

\*/ Este trabajo fue publicado anteriormente en la Revista PRISMA, N° 4, 1995, Universidad Católica del Uruguay, con el título "Globalización, descentralización y territorio".

\*\*/ El autor de este trabajo es Consultor en Desarrollo Urbano; arquitecto. Diplomado en Gestión del Desarrollo Regional por el ILPES (LIDER 1994). Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

96-11-1045





## INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN .....	v
ABSTRACT .....	v
I. INTRODUCCION.....	1
II. LA IRRESISTIBLE EMERGENCIA DE LOS SISTEMAS GLOBALES .....	2
1. Dimensiones de la globalización .....	2
2. El nuevo espacio global de flujos y comunicación .....	5
3. La nueva geografía económica: globalización y postfordismo .....	5
4. Cultura, espacio y territorio: globalización y condición postmoderna .....	8
5. Globalización y reestructuración territorial .....	9
III. GLOBALIZACION Y TERRITORIOS: LAS RELACIONES PELIGROSAS ...	10
1. La globalización como amenaza .....	10
2. Fragmentación y desestructuración territorial .....	12
3. La planificación territorial en cuestión .....	14
4. La globalización como oportunidad .....	16
IV. ESTRATEGIAS TERRITORIALES EN EL ESCENARIO GLOBALIZADO ...	18
1. El desarrollo territorial redefinido en la nueva articulación local-global. ...	20
2. Nuevos enfoques y herramientas en las estrategias de desarrollo territorial .....	27
3. Cambios en la política de desarrollo regional y local .....	28
V. CONCLUSION .....	38
BIBLIOGRAFIA .....	41



## **RESUMEN**

Según la tesis central de este documento, ningún territorio puede mantenerse al margen de las nuevas corrientes, derivadas en gran parte del proceso de globalización.

En el artículo se analizan las consecuencias de este fenómeno para el desarrollo territorial; de hecho, se reconoce que la globalización ofrece diversas posibilidades y, a la vez, plantea amenazas que deben aquilatarse a la luz de las características específicas de cada territorio, producto de su historia y su evolución.

Para responder a los nuevos desafíos es imprescindible definir, o redefinir, las prioridades de las estrategias de desarrollo territorial, los métodos que suponen y los actores que deberían participar en su aplicación. En segundo lugar, convendría describir claramente el marco conceptual de estas estrategias y la justificación social de la planificación.

## **ABSTRACT**

The central thesis of this study is that no geographical area can remain isolated from the changes that are now taking place, in large part as a consequence of the globalization process.

The article examines the implications of this phenomenon for territorial development; the discussion reflects a recognition of the fact that globalization entails a range of possibilities and threats that need to be examined in the light of the specific characteristics of each geographical area, which are in turn a product of its own history and development.

In order to meet these new challenges, it is vital to define, or redefine, the priorities of territorial development strategies, the methods on which they are based and the actors who are to participate in their implementation. It is also necessary to provide a clear description of the conceptual framework for these strategies together with the social justification for planning.



## I. INTRODUCCION

El tema de estas notas es la relación entre los territorios (ciudades, regiones, países) y la globalización. Las tres preguntas principales que nos planteamos son: ¿en qué forma y medida impacta la globalización sobre los territorios?; ¿en qué se ven afectadas las perspectivas del desarrollo territorial?; y por último, ¿cómo se están renovando las estrategias de desarrollo territorial en este nuevo escenario?

Partimos de constatar que la globalización tiene una doble faz: por un lado, supone la creación de un único espacio mundial de interdependencias, flujos y movibilidades, que constituye el ámbito de la nueva economía y cultura global; y por otro comporta la reestructuración de los territorios preexistentes, una nueva división del trabajo internacional e interregional, y una nueva geografía del desarrollo con regiones ganadoras y perdedoras.

A continuación, analizamos el significado de la globalización para el desarrollo de los territorios, en términos de amenazas y oportunidades. Las primeras se concretan en perspectivas de marginalización, subordinación, crisis ambiental y/o fragmentación de las viejas unidades territoriales. Las segundas, apoyadas en la combinación de globalización y cambio tecnoeconómico, se concretan como "ventanas de oportunidad" tecnológicas, comerciales y financieras para un salto cualitativo a una nueva dinámica de crecimiento.

El balance de amenazas y oportunidades para los territorios concretos depende en primer lugar del modo y nivel del desarrollo preexistente, y en segundo lugar, de las capacidades y estrategias del sistema de actores territoriales. Se jerarquiza la especificidad, apoyada no tanto en recursos naturales como en la historia y la calidad de la iniciativa de cada territorio.

En la tercera parte del artículo, procuramos identificar, en relación a las estrategias de desarrollo territorial, algunas de las principales innovaciones que se están produciendo en el campo conceptual y metodológico.

Una cuestión central para el diseño de nuevas estrategias es saber si el territorio aún importa como factor de desarrollo, y en qué sentido. De allí se investigue acerca de la territorialidad de las dinámicas de desarrollo existentes y de las nuevas ventajas dinámicas de los territorios exitosos en el contexto globalizado: ¿qué significa "potencial de desarrollo" en el escenario emergente?

Frente a estos interrogantes, resulta necesario acudir a conceptos como competitividad sistémica, mesonivel territorial, redes urbanas, regiones virtuales, y otros, que al permitirnos pensar las nuevas relaciones local-global se constituyen en el soporte conceptual de las nuevas estrategias.

La globalización también pide una renovación en los métodos y herramientas de las estrategias territoriales. La nueva importancia de la prospectiva territorial, asociada con las prácticas de planificación y gestión estratégica en las que el sujeto es el propio territorio organizado, se inscriben en una gama de respuestas que también incluye políticas de promoción de medios innovadores, orientadas a complementar las trayectorias productiva y sociocultural, y políticas explícitas hacia la formación de redes interterritorios.

Finalmente, sostendremos que el territorio y la planificación desde los territorios importan tanto o más que antes, aunque ambos términos deben ser redefinidos para sustentarse en el nuevo contexto mundial.

## II. LA IRRESISTIBLE EMERGENCIA DE LOS SISTEMAS GLOBALES

### 1. Dimensiones de la globalización

La globalización de la economía, la política y la cultura es una de las macrotendencias que están redefiniendo el contexto mundial en este fin de siglo. Se manifiesta en la emergencia de un único **espacio global** de interdependencias, flujos y movibilidades, que cubre el planeta entero y se superpone al viejo territorio estructurado como un mosaico de continentes, países y regiones. En este espacio se despliega un conjunto de **sistemas globales**, cuyos componentes funcionan altamente integrados a pesar de la dispersión y la distancia. Las nuevas dinámicas globales tienen a su vez una creciente incidencia en los territorios y sociedades singulares. Como consecuencia, aumenta la **complejidad** de cada territorio, y crece la **incertidumbre** en relación a su futuro desarrollo.

De modo que la globalización incluye, a un tiempo:

- la construcción de la **infraestructura del nuevo espacio global** (hard y soft), apoyada en las nuevas tecnologías de informática, telecomunicaciones y transportes;
- la constitución de **sistemas globales de acción** en las dimensiones económica, cultural y política, incluyendo la constitución de nuevos actores globales, la creación de códigos y reglas, y la definición de ámbitos y mercados.

la progresiva **integración de componentes territoriales preexistentes** en los nuevos sistemas globales (ciudades y regiones altamente integradas en los circuitos globales);

- la progresiva **incidencia de las dinámicas globales sobre cada territorio local**, integrado o no, y la progresiva **interdependencia** de los territorios sin importar su distancia.

A la vez, la globalización presenta **múltiples dimensiones**.

**Tecnológica:** la convergencia de la informática y las telecomunicaciones, a la que se suman las nuevas tecnologías de transporte y de control y gestión de procesos, creando la infraestructura del nuevo espacio global.

**Económica**, que opera como su locomotora. Sistema financiero transnacional, internacionalización de los mercados de consumo y de factores, globalización de las empresas y de los procesos productivos, todo ello asociado a la expansión del nuevo paradigma tecnológico y la emergencia de nuevos modos de acumulación postfordistas.

**Cultural**, que se sostiene sobre la cobertura total de los medios masivos electrónicos --los mismos relatos e imágenes llegando a la vez a todo el planeta--, y a la vez sobre la movilidad acrecentada de la población, migratoria y turística, que lleva consigo culturas y las mezcla en las metrópolis postmodernas de fin de siglo.

**Político-institucional e ideológica.** Ésta se asocia con la caída del mundo de bloques, la nueva multipolaridad en un único espacio de jerarquías y dominios, la progresiva construcción de nuevas regulaciones globales, la interdependencia de los movimientos de opinión, etc.

**Físico-ambiental:** el ecosistema mundo habitado es cada vez más interdependiente, y la acción humana cada vez más crítica para determinar su evolución futura.<sup>1/</sup>

Respecto a las dimensiones tecnológica, económica y sociocultural de la globalización, interesa destacar la relevancia de tres problemáticas, vinculadas a las nociones de **revolución tecnológica, postfordismo y postmodernidad**, que conducen a situar el **cambio de paradigmas como definidor de la fase presente**. A su vez, ellas aluden a tres campos de investigación y debate fuertemente asociados al estudio de la **globalización**, en su manifestación directa --**emergencia de sistemas globales**-- y en su contrapartida de **reestructuración territorial**.

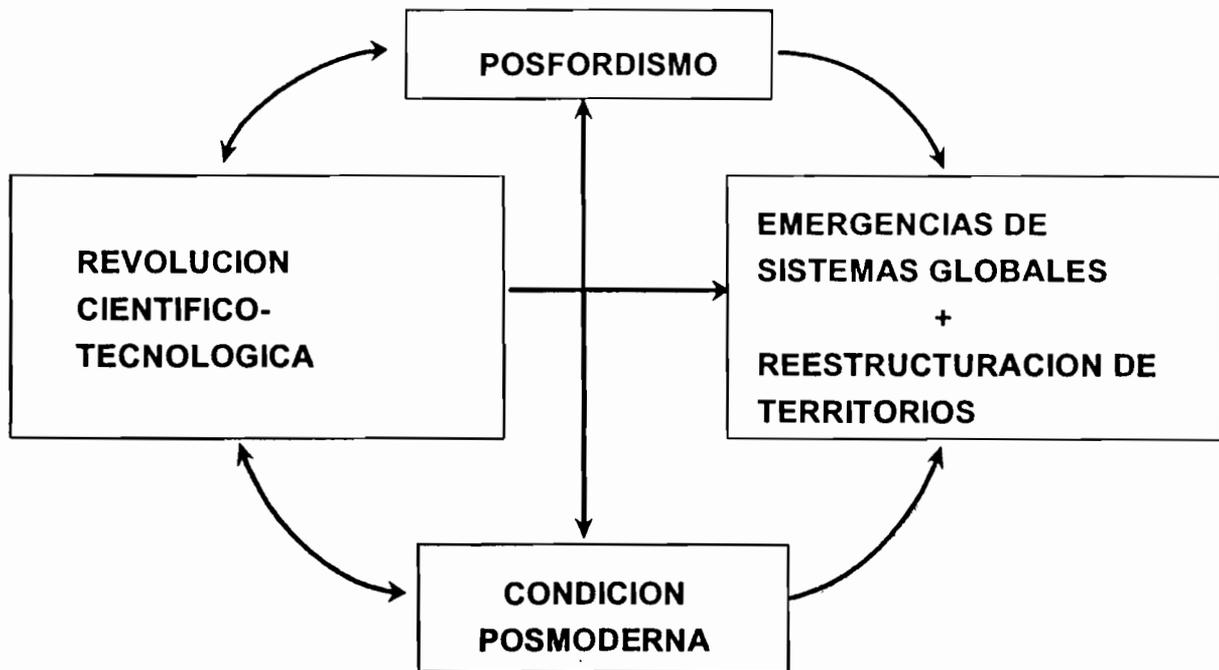
---

<sup>1/</sup> Si bien cada una de estas dimensiones remite a un conjunto de estudios y debates específicos, desarrollados desde el campo de las disciplinas más afines, la globalización, en tanto objeto de estudio multidimensional, pone en crisis los intentos de lectura monodisciplinar o reduccionista. Su comprensión cabal convoca un pensamiento transversal, una convergencia de disciplinas tradicionales y nuevas, en la que apenas se comienza a avanzar.

En el cuadro que sigue, se intenta esquematizar la idea central según la cual el par globalización-reestructuración coincide, e interactúa, con la transición de paradigmas en la tecnología, la economía, la sociedad y la cultura.

**Cuadro 1.**

**Megaprocursos asociados a la globalización, nuevas coordenadas del desarrollo territorial.**



## 2. El nuevo espacio global de flujos y comunicación

La presente revolución tecnológica, en particular los desarrollos de la informática, las telecomunicaciones y los transportes, constituye la infraestructura y el código del nuevo espacio global.

Las redes telemáticas, públicas o corporativas, se constituyen en el sistema nervioso de todos los nuevos sistemas globales: sean de tipo científico-tecnológico, económico-financiero, político o cultural.<sup>2/</sup> Además de comunicación, las nuevas tecnologías permiten la acción a distancia y el control centralizado, en tiempo real, de procesos altamente complejos y geográficamente dispersos.

Las redes telemáticas no sólo aportan la base material de los sistemas globalizados: también proveen la versión más neta del nuevo **paradigma organizativo** basado en la idea de **flexibilidad y descentralización integrada**. Las empresas y otras organizaciones humanas "copian" la nueva geometría de las redes; en particular cuando se globalizan. En esta nueva geometría organizacional, la autonomía de las partes y la coordinación del conjunto aumentan a la vez, y se refuerzan en la búsqueda de la mayor productividad y flexibilidad.

## 3. La nueva geografía económica: globalización y postfordismo

*"La interpenetración de las economías nacionales se realiza al nivel del capital, del trabajo, de los mercados y del proceso de producción, en un espacio económico de geometría cada vez más variable. Empresas, gobiernos e individuos (a través de las migraciones), todos se incorporan a la nueva dinámica de la economía internacional. Los países y naciones dejaron de ser las unidades económicas de nuestra realidad histórica." (Castells, 1985).*

La **flexibilidad** como nuevo principio central de la producción y de la gestión se vincula estrechamente con la necesidad de competir en mercados globales y segmentados tanto espacial como temporalmente. Las nuevas tecnologías aplicadas a los productos, a los procesos y a la gestión, posibilitan una producción **funcionalmente flexible y espacialmente dispersa, a la vez que altamente coordinada e integrada**. En el primer sentido, la microelectrónica incorporada en los procesos de fabricación permite al mismo tiempo la estandarización y la especificidad en la fabricación de componentes, manteniendo un flujo productivo

---

<sup>2/</sup> La red abierta Internet representa la auto-organización de un espacio global-virtual hiperconectado, que se caracteriza por un nuevo paradigma de organización: es una "red de redes", un sistema global altamente integrado a la vez que fuertemente descentralizado, no tiene forma fija, es altamente flexible, y se transforma permanentemente.

continuo.<sup>3/</sup> A la vez, se hace posible "disociar espacialmente las distintas unidades productivas y las distintas fases del proceso productivo, sin romper la unidad funcional de dicho proceso, maximizando la productividad y rentabilidad de cada localización" (Castells, 1989: 13).

Como efecto combinado de la globalización y del nuevo paradigma tecno-económico que pauta la transición hacia la diversidad de modos postfordistas, está emergiendo **una nueva geografía económica**.<sup>4/</sup> En ella coexisten regiones y sistemas urbanos de tipo tradicional con nuevas estructuras espaciales discontinuas organizadas en "redes" y en "cadenas", dando lugar a una lectura más compleja de los fenómenos territoriales. (Savy, 1990)

En las escalas nacional y regional: ¿cuáles son las **nuevas formaciones territoriales** emergentes asociadas a la globalización y el postfordismo?; ¿existe un modelo espacial emergente, o más bien una coexistencia de modelos diversos?; ¿los territorios locales y regionales tienden a parecerse cada vez más, o por el contrario aumentan las diferencias?

El debate contemporáneo, más allá de visiones que pueden resultar ingenuas o reduccionistas, conduce a establecer con claridad que en la reestructuración global de la economía coinciden, en el mismo tiempo histórico, procesos que obedecen a lógicas diferentes, dando como resultado **una geografía económica más compleja y diversificada**:

*"... todo indicaría que la dicotomía simple de regiones atrasadas versus regiones desarrolladas se va a hacer mucho más compleja, en la medida que puedan coexistir y convivir en una misma área geográfica, formas de inserción productivas de diferente naturaleza económica y tecnológica." (Gatto, 1989)*

En el mismo sentido Stohr (1987) señala que "las recientes disparidades estructurales y cualitativas, sin embargo, emergieron en una nueva dirección entre áreas institucionalmente flexibles e innovadoras y áreas no innovadoras e institucionalmente inflexibles", a diferencia de la antigua contraposición.

Lipietz y Leborgne (1992) fundamentan en forma consistente una prospectiva de **diversificación de los territorios**, antes que de uniformización. El argumento

---

<sup>3/</sup> La precisión de fabricación apoyada en sistemas CAD/CAM (Computer Asisted Design/Computer Asisted Manufacturing) permite integrar en un mismo proceso piezas fabricadas en distintos sitios siguiendo especificaciones estrictas; a la vez la utilización de máquinas programables ("soft manufacturing") abre la posibilidad de modificar especificaciones sobre la marcha respondiendo a demandas de clientes y mercados específicos, sin pérdida de rentabilidad (Bylinsky, 1994).

<sup>4/</sup> Esta transformación de la espacialidad económica tiene consecuencias revulsivas para el discurso tradicional acerca del espacio. Para una discusión de los impactos epistemológicos de estos cambios ver Pecqueur (1986).

central es que un nuevo paradigma tecnológico no constituye de por sí un nuevo modo de desarrollo, y que la configuración espacial depende más del segundo, con toda su complejidad y posible diversidad, que del primero.<sup>5/</sup>

En relación con el panorama latinoamericano, varios autores sustentan la idea de que se viven procesos de reestructuración, más acelerados en algunos países que en otros, pero en todo caso inacabados y heterogéneos. (de Mattos, 1994; Díaz, 1993, entre otros)

A futuro, lo más probable es que las trayectorias productivo-institucionales resultantes de las estrategias de actores (económicos, sociales y políticos) seguirán siendo diversas, a la vez que existirán diferentes inscripciones de cada territorio en los sistemas globales: la combinación de ambos pautará diferentes tendencias en las configuraciones territoriales, antes que un único modelo.

A la complejidad de los procesos de reestructuración corresponde también una **complejidad de los efectos y manifestaciones territoriales**. Algunos de los procesos que hoy coexisten en tiempo y espacio, pautando la reestructuración de los viejos territorios, son:

- a) procesos de reforzamiento de la concentración económica en algunos de los grandes núcleos urbanos preexistentes, asociados a la rearticulación de estos núcleos en redes urbanas de nuevo tipo (Sassen, 1992; Borja, 1990; Bervejillo y Lombardi, 1991; Savy,);
- b) procesos de desarrollo industrial local autónomo, apoyados en sistemas locales de empresas, capaces de dinamizar selectivamente centros urbanos intermedios y menores, creación de "redes de distritos" (Vázquez Barquero, 1993; Camagni y Salone, 1993);
- c) procesos de crecimiento desequilibrado en regiones receptoras de plantas descentralizadas-fragmentadas, en base a tejidos de subcontratación pobre (Gatto, 1989; Palacios, 1992; Díaz, 1993);
- d) procesos de desarrollo regional asociados a la agroindustria, con eje en la transformación del espacio rural y consecuencias variables sobre el sistema urbano (Daher, Jordán y otros, 1990; Díaz, 1993);

---

<sup>5/</sup> El modelo de desarrollo sólo se define en la confluencia de un "paradigma tecnológico", un "régimen de acumulación" o estructura macroeconómica, y un "modo de regulación". Lo que viene después del fordismo, por tanto, no puede ser definido simplemente como la "especialización flexible" (un paradigma tecnológico), del mismo modo que la definición del fordismo no se agota en la "producción en masa".

- e) desarrollos locales o regionales sustentados por la nueva economía global del turismo, más o menos articulados con el resto del territorio nacional;
- f) decadencia de regiones y de ciudades fuertemente asociadas a modelos de desarrollo previos en crisis (por ejemplo procesos de desindustrialización en áreas manufactureras tradicionales, o procesos de desagrarización y desertificación en antiguas áreas agrícolas) y no incluidas en alguna de las dinámicas anteriores. (Moulaert et Leontidou, 1995; Díaz, 1993)

De lo anterior se concluye que, para el desarrollo de los territorios singulares, resulta decisivo el **tipo de trayectoria empresarial** que se produce en respuesta al nuevo paradigma tecno-económico y a la globalización, tanto a nivel de la empresa individual, como a nivel de las relaciones interempresas. Aparte de la reconversión en el nivel de la empresa singular, asociada a la incorporación de tecnología en la producción y en la gestión, estas trayectorias están pautadas por el grado y calidad de integración local del tejido de empresas, y por el tipo de relación con los sistemas productivos transnacionales.

**El modo de desarrollo territorial se sitúa así en la encrucijada de los megaprosesos y las historias y estrategias locales.** El diseño de estrategias en la fase de transición asume un alto valor político, en la medida en que está en juego un abanico de opciones, y no un mero determinismo tecnológico.<sup>6/</sup>

#### 4. Cultura, espacio y territorio: globalización y condición postmoderna

La nueva geografía cultural se caracteriza por una tensión compleja entre **uniformización** y **diferenciación**. Por un lado, emergen **sistemas globales** de producción, valorización y consumo de bienes culturales, fuertemente apoyados en medios masivos de comunicación. Los territorios locales (las sociedades territoriales) aparecen como receptores pasivos frente a esta expansión de la oferta global. Por otro, se fortalecen los **particularismos** (étnicos, religiosos, regionales), algunos con fuerte inscripción territorial. Esta reemergencia de particularismos territoriales coexistiendo con la expansión de los circuitos globales aparece en mayor o menor medida asociada a un debilitamiento de las unidades culturales nacionales.

De allí que la nueva complejidad y tensión de la geografía cultural emergente lleve a replantearse el propio concepto de **identidad**:

---

<sup>6/</sup> "Sur les ruines du fordisme et du stalinisme, l'humanité est à la croisée des chemins. Aucun déterminisme technologique ne lui montre le chemin. L'actuelle bifurcation industrielle est avant tout une bifurcation politique." (Lipietz y Leborgne, 1992: 61) Ver en el mismo sentido: Albuquerque, 1990: 14.

*"...¿cómo construir una definición contemporánea de identidad? Al constituirse no sólo en relación con un territorio, sino también en conexión con redes internacionales de mensajes y bienes, necesitamos una definición no únicamente socioespacial sino sociocomunicacional de la identidad. O sea, una definición que articule los referentes locales, nacionales y también de las culturas posnacionales que cada vez en mayor grado configuran las identidades y reestructuran el significado de las marcas locales o regionales establecidas a partir de experiencias territoriales distintivas. La identidad se conforma tanto mediante el arraigo en el territorio que se habita, como mediante la participación en redes comunicacionales deslocalizadas." (García Canclini, 1994: 78)*

Siendo la identidad socioterritorial un factor clave en la movilización de energías colectivas en favor del desarrollo local o regional, esta emergencia postmoderna de identidades sociocomunicacionales, eventualmente más movilizadoras o en conflicto con aquella, plantea serios desafíos al **diseño** de estrategias regionales y a la propia construcción del **sentido** social y político de dichas estrategias.<sup>7/</sup>

La **movilidad** acrecentada de la población, en particular la asociada a los fenómenos migratorios modernos, introduce nuevas facetas en esta discusión. Por ejemplo, la recepción en las naciones desarrolladas europeas de contingentes migratorios portadores de raíces culturales diferentes, en particular la inmigración islámica, plantea una doble problemática de integración socio-económica y de integración cultural.<sup>8/</sup> Los desafíos del **multiculturalismo** en las sociedades desarrolladas modernas están lejos de haber sido resueltos.

El desarrollo territorial, en consecuencia, se ve obligado a hacerse cargo de los desafíos de la diversidad cultural y de la mayor complejidad de las identidades sociales, acentuadas ambas por los procesos de globalización.

## 5. Globalización y reestructuración territorial

En síntesis, la globalización es un cambio sistémico que abarca todas las dimensiones de la sociedad: económica, sociocultural, política. Los efectos directos de la globalización se perciben en la emergencia de un conjunto de sistemas globales, que operan en un espacio mundial de flujos y comunicación, bajo la lógica de la descentralización integrada.

A la vez, la globalización tiene su contraparte en la desestructuración y reestructuración de los territorios. Esta se concreta en cambios, a menudo drásticos,

---

<sup>7/</sup> En la formación de las nuevas identidades sociocomunicacionales, tiende a predominar la lógica del consumo y la diferencia, mientras que la lógica simbólica "resiste" en las identidades de origen socioterritorial, étnico, etc., que son por naturaleza "no transables".

<sup>8/</sup> Recientemente Newsweek se preguntaba: "Can Europe overcome hate and live in peace with its fast-growing population of Muslim immigrants?" (En Europa occidental viven más de 8 millones de musulmanes: 2.2 en Francia; 2.2 en Alemania; 1.3 en Reino Unido). (Newsweek, 29/05/95)

afectando la división internacional e interregional del trabajo, y alterando el potencial de desarrollo y competitividad de los territorios singulares.

La **reestructuración** es la resultante compleja del impacto de los sistemas globales sobre los territorios, del ascenso de los sistemas de producción y regulación flexible y de la expansión de la condición cultural postmoderna. Este conjunto de impactos se superponen, mezclan y/o sustituyen a las estructuras territoriales preexistentes, dando como resultado un nuevo espacio "de geometría variable" (Castells, 1989), que se constituye en el escenario ineludible del desarrollo territorial futuro.<sup>9/</sup>

### III. GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIOS: LAS RELACIONES PELIGROSAS

*"El significado y la dinámica de las regiones vendrá determinada por su posición en dicho espacio de los flujos, dominado y modelado por intereses globales cuyas estrategias cambiantes interactúan constantemente con los intereses sociales y políticos territorialmente enraizados en localidades históricamente estructuradas. Es en esa dialéctica entre la dominación global del espacio de los flujos y las aspiraciones segmentadas de las sociedades locales en donde se teje la nueva problemática del desarrollo regional." (Castells, 1989: 14)*

#### 1. La globalización como amenaza

Para los territorios singulares (países, ciudades y regiones) la globalización representa una fuerte pérdida de autonomía, un desvanecimiento de las fronteras, la irrupción o el abandono por parte de actores globales, el pasaje a una interdependencia generalizada con otros territorios cercanos o lejanos. Las decisiones y procesos exógenos ganan peso en perjuicio de las capacidades de la sociedad local para controlar su entorno.

De allí que pueda hablarse de la globalización como una desterritorialización, como un paso de lo concreto (los territorios vividos, apropiados por sociedades singulares) a lo abstracto (el espacio global de los flujos, de la simultaneidad de lo discontinuo). A medida que el capital y la cultura se globalizan, y se multiplica la movilidad de la población, la propia sustancia de los territorios (su economía, su identidad, su gente) parece volverse volátil, indefinida, incierta.

La globalización puede, en suma, leerse como una amenaza para el desarrollo de los territorios concretos. Amenaza de consagrar el subdesarrollo, de consolidar

---

<sup>9/</sup> Como ejemplo de estudios sobre la reestructuración territorial ver: BREMM y ACHE (1993), en relación con Alemania en el contexto de la integración europea; SAVY (1990) para el territorio francés; DREVET (1992) para el territorio de la Comunidad Europea; DAHER y otros (1990) y ROJAS (1994) para el caso de Chile; de MATTOS (1994) y CICOLELLA y MIGNAQUI (1994) para el Cono Sur y Argentina.

la exclusión, o de propiciar un "maldesarrollo" contrario a los intereses de la sociedad local. Discutiremos cuatro manifestaciones posibles de la globalización como amenaza a los territorios.

En primer lugar, amenaza de **marginación o exclusión**, para aquellas áreas del planeta que dejan de ser --o no llegan a ser-- necesarias o relevantes para la economía global. Abiertas las fronteras nacionales, diluidos los roles protectores y compensadores del Estado, las regiones débiles enfrentan una perspectiva real de estancamiento o retroceso, en todo caso de irrelevancia y abandono.

En segundo lugar, amenaza de **integración subordinada**, dependiente de actores globales externos, que no sólo carecen de arraigo territorial, sino que resultan inaccesibles e irresponsables frente a la sociedad local. Esta integración subordinada es además frágil, reversible de un momento a otro, por el retiro de los inversores externos, atraídos por condiciones más ventajosas en otros territorios. (de Mattos, 1994)

En tercer lugar, la globalización amenaza a las viejas unidades territoriales, países, regiones o ciudades, con inducir la **fragmentación, el desmembramiento, la desintegración económica y social**. Esta fragmentación es una consecuencia potencial de la diferente inscripción en el sistema global alcanzada por distintas partes del territorio y por distintos sectores sociales. En los países, puede tomar la forma de un progresivo distanciamiento entre las *regiones ganadoras* y las *regiones perdedoras* en el nuevo contexto global (Benko y Lipietz, 1994). En las grandes ciudades, la fragmentación puede traducirse en una dualización entre las capas de población "globalizadas" y las restantes (Sassen, 1992; García Canclini, 1994).

Finalmente, existe para los territorios singulares la amenaza de una **crisis ambiental**, consecuencia en parte de las anteriores, o de la imposición de un modelo de desarrollo no sustentable como contracara de su integración subordinada al mercado global. La *crisis ambiental localizada* puede ahora resultar de complejos encadenamientos de causas y efectos en el *sistema ambiental globalizado*.

Estas son amenazas potenciales, que encuentran mayor posibilidad de concretarse en territorios subdesarrollados, o con economías debilitadas por la obsolescencia de modos anteriores de desarrollo. Aquí se vuelve relevante la historia diferencial de cada territorio y las dotaciones y capacidades acumuladas con las que parte en el nuevo escenario globalizado. (Moulaert & Leontidou, 1995)

El contexto de estas amenazas está precisamente en la asimetría de poder creada, a raíz de la combinación de globalización con debilitamiento de los Estados protectores, entre la sociedad local y los agentes externos desterritorializados.

## 2. Fragmentación y desestructuración territorial

La perspectiva de la fragmentación de los territorios como efecto más o menos directo de la globalización, asociada al cambio en el paradigma tecno-económico (expansión de la producción flexible), a la regulación flexible y a la postmodernidad cultural, amerita una consideración más detenida. En principio, la fragmentación/desestructuración territorial puede alcanzar las siguientes dimensiones:

**Económica:** las economías "nacionales" y "regionales" se dislocan en sistemas autónomos, pautados principalmente por su diversa inscripción en sistemas globales. La fragmentación, en esta dimensión, aparece como uno de los vectores --o resultados-- de la reestructuración, que sería un conjunto de procesos incluyendo la redefinición de las ventajas relativas, de los roles de los territorios subnacionales en la división nacional e internacional del trabajo, y la consiguiente revalorización diferencial de dichos territorios.

**Socio-cultural:** las sociedades nacionales y metropolitanas se descomponen siguiendo clivajes étnicos, regionales, religiosos, combinados conflictivamente con las nuevas identidades globales. En este marco, el lazo social "nacional" queda en suspenso y la mera reproducción de la síntesis social se vuelve altamente problemática.

**Espacial:** los diversos componentes económicos y/o socioculturales se asientan diferencialmente en el espacio y se trazan fronteras entre "territorios" o dominios espaciales con lógicas e identidades separadas. Estas pueden ser fronteras horizontales entre territorios vecinos, o fronteras "verticales" entre sistemas superpuestos y desconectados en las metrópolis.

De acuerdo a estas lecturas, los territorios tradicionales se fragmentan obedeciendo a su diferenciación histórica sumada con su inscripción diferencial en las lógicas globales.

No es que antes no existieran la segregación o la desigualdad dentro de los territorios. Lo diferencial es que ahora se acelera la realimentación entre dos procesos: de desarticulación interna entre componentes socio-espaciales con trayectorias divergentes, y de inscripción diferencial de dichos componentes en los sistemas globales. En los extremos, se establecerá una contraposición entre componentes territoriales integrados-dinámicos y desintegrados-estáticos. Este análisis de fragmentación-globalización puede referirse a distintas unidades territoriales: países, regiones, ciudades.

En el escenario internacional, la fragmentación se asocia a regiones o países completos que se desconectan respecto a las trayectorias y espacios dinámicos. (Ciccolella y Mignaqui, 1994; Benko y Lipietz, 1993) La desconexión puede ser económica, política o sociocultural, y según su tenor, resultar en una crisis difícilmente reversible.

Un caso extremo de exclusión y fracaso societal son las "naciones fallidas" que año a año emergen a la escena virtual identificadas con imágenes de catástrofe y genocidio: Somalia; Etiopía, etc. Son territorios a la vez internamente fragmentados y desintegrados del mundo, marginados y prescindibles en el espacio global.<sup>10/</sup>

A niveles regionales y locales, la tendencia general es a una mayor desarticulación entre los nodos de las nuevas redes interurbanas incorporadas en la economía globalizada y los territorios intersticiales:

*"hoy los polos de la red no son más solidarios de su hinterland, aún para dominarlo: las relaciones se producen de polo a polo, sin contigüidad espacial. Los espacios intersticiales, entre los nudos de la red, no son incorporados en ese movimiento, sino dejados a un lado." "Así la unidad desigual del territorio tiende a verse sustituida por una diferenciación más radical, una partición entre los puntos de actividad moderna concentrada, inscritos sobre los circuitos de circulación correspondientes, y las zonas retrasadas, libradas a la dependencia, la asistencia o la desertificación." (Savy, 1990: 110)*

Por otra parte, aún en los países desarrollados se generan territorios de marginación socio-económica más o menos irreversibles durante los procesos de globalización / reestructuración. Las regiones monofuncionales de vieja industria, o las localidades de monoindustria, que ante el cierre de fábricas (resultado de crisis globales o de estrategias de reconversión y relocalización en el espacio global) se enfrentan a una total carencia de respuestas alternativas, entran en prolongadas crisis de estancamiento o retroceso económico. Pero en las regiones o localidades de persistente crisis económica, la amenaza de crisis y fragmentación social siempre está presente, como una posible involución y achicamiento del sistema local. (Moulaert, F. y Leontidou, L., 1995)<sup>11/</sup>

También en el interior de las grandes metrópolis y en las megalópolis, aún en presencia de dinamismos económicos agregados, la fragmentación se presenta como contracara de la integración segmentada al sistema global. La forma de esta fragmentación es el aumento de la segregación, la decadencia de lo público, la desintegración cultural.

Hace algunos años, Hans Albert Steger advertía que la gran ciudad latinoamericana se encontraba amenazada en tanto "dispositivo principal de la síntesis social", a medida que la producción de dicha síntesis se trasladaba hacia los

---

<sup>10/</sup> Ver, por ejemplo, en HAMMER J. (1995), la descripción de un proceso de desintegración del territorio, incluida la ciudad, (Liberia y Monrovia, en este caso) debido a la guerra en su versión africana: el retorno de las luchas tribales en espacios "modernos" y con armas "modernas" (en un contexto globalizado y post-guerra fría). Ver también TALBOTT, S (1992), y Larmer (1994) sobre las naciones fallidas africanas, así como la alusión de Steger (1978) a los territorios de la "warre" en el nuevo "extramuros global" del siglo XXI.

<sup>11/</sup> En nuestro ámbito, los "pueblos del ferrocarril" viven procesos agudos de estancamiento-marginación, de pérdida de sentido como proyecto local.

medios masivos (el espacio virtual) y a medida que la sociedad se continuaba segregando entre los "veloces" y los "lentos", aquellos integrados activamente en el espacio global, éstos relegados a consumidores pasivos y estáticos (Steger, 1978).

En contraste con la idea tradicional de la ciudad como un territorio organizado, comprensible y estable, la megalópolis postmoderna se presenta como una colección inestable de fragmentos, carente de sentido global. Como observa García Canclini para el caso de México, la megalópolis ya no puede ser pensada como un "territorio", sino como una coexistencia desarticulada de fragmentos, como un caos, en el que tiende a predominar la entropía sobre la autoorganización.<sup>12/</sup> En las grandes ciudades latinoamericanas,

*"la desintegración de los mapas no significa avances en la libertad sino en la inseguridad y en la injusticia. La condición posmoderna suele ser para nosotros la exasperación de las contradicciones de la modernidad: la desaparición de lo poco que se había logrado de urbano, el agotamiento de la vida pública..." (García Canclini, 1993: 121).*

Pero en este territorio fragmentado y sin espacio público, "hay otro mapa, no visible, de redes electrónicas", desde el cual "la muchedumbre dispersa en el valle ... es informada y entretenida". Fragmentación social en el territorio, pérdida del sentido de conjunto de la sociedad urbana, reinserción pasiva y atomizada en el espacio virtual, se combinan así en la megalópolis postmoderna y globalizada.

### 3. La planificación territorial en cuestión

Las restricciones que el proceso de globalización supone para los territorios, nacionales y regionales, pone en cuestión las posibilidades y prioridades de una planificación territorial del desarrollo.

El nuevo punto de partida es la constatación de una contraposición de lógicas: global-espacial-transnacional versus socio-territorial. Frente a los efectos desestructuradores de la globalización, la planificación regional debería asumir una cierta vocación de *resistencia desde los territorios*. Sabatini (1990) ve en este punto *un desafío de conocimiento*, se requiere conocer mejor las articulaciones entre espacio global y territorios locales, como base de una planificación territorial redefinida, en el escenario globalizado:

*"Los puntos de contacto de la contradictoria relación entre la lógica funcional y de acumulación del "espacio económico" (que tiende a la escala planetaria) y la lógica de sobrevivencia y de mejoramiento de la calidad de vida del "espacio vital" (que es, en gran medida, inevitablemente local), deberían ser investigados empíricamente. Este es creo el principal desafío de conocimiento que enfrenta la disciplina de la planificación territorial en América Latina." (Sabatini, 1990)*

---

<sup>12/</sup> Leborgne y Lipietz (1992) refiriendo a las salidas a la crisis de tipo neofordista advierten un retorno a la concentración urbana "entrópica": "La 'postmodernidad' privilegia las interacciones erráticas en el seno de una sociedad desorganizada, solamente reunida en megalópolis desfibradas por una fuerte polarización social" (Leborgne y Lipietz, 1992: 62)

Otros autores tienden a resaltar la pérdida de autonomía y capacidad de incidencia de los actores territoriales, que puede devenir en una radical impotencia para controlar el modo de desarrollo: la globalización como clausura del ciclo histórico de la planificación territorial.

Los escritos de Carlos de Mattos, en éste como en otros temas, se sitúan a cierta distancia de las prácticas para intentar una visión "desencantada", capaz de contrarrestar los posibles voluntarismos de los planificadores (de Mattos, 1990). La globalización se identifica con una general "desterritorialización del capital" (de Mattos, 1994). Sus efectos, sumados a los resultantes de la apertura de las economías y del reajuste productivo en el marco de las recientes políticas de liberalización, reducen a la impotencia a los actores territoriales en la medida en que consagran el dominio excluyente de la "lógica económico-territorial capitalista", que sería por esencia desarraigada.

Para fundar esta conclusión, convergen varios procesos: nuevo paradigma tecnológico y globalización, como fenómenos mundiales; reestructuración empresarial por transnacionalización y formación de conglomerados multisectoriales y multirregionales, con mayor concentración del capital; y nuevas estrategias macroeconómicas dominantes centradas en la apertura y la liberalización, y en el abandono de cualquier política regional explícita.

En el Cono Sur, el retiro del Estado de la escena de la planificación regional ha sido postulado como una clave en la nueva estrategia de desarrollo por los mismos equipos de gobierno nacional:

*Al comenzar a gravitar con renovada fuerza los postulados de la teoría neoclásica sobre movilidad territorial de los factores y sobre equilibrio interregional, tendió a aceptarse, especialmente en los ámbitos gubernamentales, que el libre juego de las fuerzas del mercado configuraba el camino más eficaz para mejorar la distribución de la producción, de la población y del bienestar en el territorio. Desde entonces, se abjuró de toda forma de discriminación en favor de determinados lugares o áreas, en el entendido de que ello significaría una inaceptable interferencia en el juego de las fuerzas del mercado." (de Mattos, 1994: 3-4)*

Se consagra desde estas posiciones la ausencia de toda planificación territorial pública, dejando el espacio nacional librado a estrategias privadas desterritorializadas y guiadas por la búsqueda del máximo beneficio. En este contexto, con los territorios librados a los efectos de lógicas que escapan a su control, se afirma la perspectiva pesimista de una mayor polarización al interior de los países:<sup>13/</sup>

---

<sup>13/</sup> El tema específico que Carlos de Mattos discute es si los cambios asociados a globalización y ajuste estructural tienen o no un sesgo desconcentrador en el desarrollo territorial de nuestros países, y complementariamente, si alientan o no prácticas de planificación regional descentralizadas. Su respuesta tiende a ser negativa en ambos casos: luego de una fase de transición pautada por desarrollos agroexportadores y crisis metropolitana, las tendencias concentradoras estarían de vuelta, privilegiando el crecimiento de regiones metropolitanas, y serían escasamente modificables por estrategias territoriales subnacionales.

*"...es previsible que si no se alteran las condiciones en que se despliega la dinámica capitalista en estos países, los contrastes entre las regiones más ricas y las más pobres tiendan a ser más marcados de los que se observaban durante la vigencia del modelo anterior." (de Mattos, 1994: 19)*

Un eje teórico en la argumentación anterior es la afirmación de la unicidad y homogeneidad de la lógica territorial capitalista, que estaría además acentuada en el marco de la globalización, la apertura y la reestructuración de las economías nacionales. El tema es crucial para el debate sobre la vigencia y el sentido de la planificación territorial y de las estrategias de desarrollo regional y local. Si todos los actores capitalistas (empresas) pertenecen al mismo circuito global y operan según la misma lógica, entonces no hay lugar para dichas prácticas.

La cuestión, así planteada, ha dado lugar a intervenciones que afirman contrariamente la complejidad y pluralidad de las lógicas territoriales capitalistas:

*"Entender esta cuestión creo que es clave para desbloquear el callejón sin salida en el que parecen encontrarse autores que niegan rotundamente el espacio posible de funcionamiento de las empresas de ámbito regional o local por el hecho de que la lógica estructural de la acumulación capitalista dominante conducirá irreversiblemente a la monopolización y su integración en el único circuito mundial. Tal circuito único no existe. Será dominante, pero no exclusivo. En mi opinión, una cosa es la lógica genérica de la acumulación capitalista, cuestión que no se discute, y otra que dicha afirmación genérica refleje la más compleja realidad de la coexistencia de diferentes lógicas de acumulación concretas en el espacio de lo posible y con los estreñimientos dados en cada momento histórico." (Albuquerque, 1994: 35)*

Desde nuestro punto de vista, no puede negarse que ciertas modalidades de la planificación territorial están cuestionadas, en su consistencia teórica y en su factibilidad en el nuevo contexto. Por lo pronto, está claro que ningún territorio puede desarrollarse a espaldas de la globalización, y que ésta supone lógicas espaciales y transnacionales. Pero también es cierto que el territorio sigue siendo una variable relevante, que importa no sólo a los actores sociales que lo habitan, sino también a los actores económicos, para los cuales está lejos de ser un mero "soporte". En la sección siguiente se reseñan algunas visiones que enfatizan precisamente la revalorización de lo territorial en la globalización.

#### 4. La globalización como oportunidad

La globalización, asociada con el tránsito entre paradigmas tecno-productivos, puede también ser vista como una oportunidad para el desarrollo de los territorios. (Storper, 1990; Pérez, 1989; Gatto, 1989; Esser y otros, 1994) Oportunidad que se plantea en general sobre dos líneas argumentales: por un lado la globalización permite a ciertos territorios un **acceso más abierto a recursos y oportunidades globales**, en relación con tecnología, capital y mercados; por otro, la globalización y la transición en los modos de desarrollo supone para ciertos territorios una **valorización o revalorización de recursos endógenos** latentes de fuerte inscripción territorial, y les permite reposicionarse en el espacio global. Una tercer vertiente alude a la apertura de nuevas posibilidades para la **formación o acceso a redes**

**interterritorios** (redes de ciudades, regiones virtuales) por parte de las entidades subnacionales.

Como contrapartida, la idea de la globalización como oportunidad tiene una **pertinencia selectiva**: solamente los territorios que han alcanzado ciertos niveles previos de desarrollo y que, además, cuentan con cierta masa crítica de capacidades estratégicas, pueden acceder a utilizar las nuevas oportunidades para su beneficio.

En otras palabras, la globalización sería una oportunidad especialmente para territorios en niveles medios de desarrollo y dotados de capacidades estratégicas relevantes.

La hipótesis de la "ventana de oportunidad" plantea que durante el *cambio del paradigma* (tecno-económico y de contexto internacional) es posible para un territorio dar un salto cualitativo y re-posicionarse en el nuevo escenario (Pérez, 1989). En ese tiempo de transición, se superponen la fase de madurez del antiguo paradigma tecno-económico y la fase inicial del nuevo, y se produce a la vez una alta disponibilidad de conocimientos tecnológicos y organizativos provenientes de uno y otro paradigma.<sup>14/</sup> Puede agregarse que en el presente cambio de paradigma, la disponibilidad de conocimientos es también un efecto propio de la globalización.

Los territorios periféricos que logran obtener e incorporar estos conocimientos a su práctica productiva generan un salto de desarrollo y logran acceso al nuevo esquema de competitividad mundial.<sup>15/</sup> Sin embargo, "las ventanas de oportunidad no son de igual amplitud para todos los países, como tampoco es igual la capacidad para aprovecharlas" (Pérez, 1989: 16), lo que remite a la discusión en torno a necesidad de estrategias de desarrollo específicas para el contexto de la transición y la globalización.

De hecho, y con independencia de las estrategias locales, el cambio global modifica las ventajas comparativas de los territorios, provocando un primer reacomodamiento, de tipo estructural. De allí que se hable de "regiones ganadoras" y "regiones perdedoras". Pero la colocación de un territorio dado en una de estas categorías no es solamente una función del cambio global. La historia y las estrategias locales resultan decisivas a la hora de consolidar las nuevas ventajas, o de compensar la pérdida de ventajas tradicionales.

---

<sup>14/</sup> "Durante la transición, (...) empresas y países enfrentan una situación insólitamente favorable: una doble oportunidad tecnológica formada por el acceso simultáneo a lo que hasta hace poco eran conocimientos privados en el viejo paradigma ya desplegado y a lo que pronto serán conocimientos privados en el nuevo. La aplicación de diversas combinaciones de estos tipos de conocimiento accesibles en la transición puede llevar al ingreso en áreas bien seleccionadas de las nuevas tecnologías y/o a competir con éxito en base a productos 'viejos' revitalizados." (Pérez, 1989)

<sup>15/</sup> El caso de los "tigres" del sudeste asiático es presentado como una ilustración de este tipo de trayectoria.

Precisamente Michael Storper (1990) sostiene que en el nuevo contexto global es necesario revalorizar la importancia de las respuestas locales a los desafíos externos. Partiendo de una crítica a los análisis sobre desarrollo en el tercer mundo que se desplegaron en las décadas previas desde el paradigma del imperialismo (básicamente, estos enfoques despreciaron el estudio de las respuestas locales a fuerzas globales), sostiene que el nuevo modelo posfordista refuerza la importancia de las respuestas locales (nacionales y regionales) a los peligros y oportunidades del desarrollo.

*"En realidad, el carácter diferencial de la estrategia (de desarrollo económico local) es reconocer que el territorio también cuenta, que en el territorio se produce la coordinación / descoordinación de las acciones de todos los agentes económicos y que, por tanto, la visión estratégica desde lo local es relevante para el desarrollo económico" (Vázquez Barquero, 1993: 225)*

Hay entonces una tensión entre, por un lado, la desterritorialización del capital, que parecería confirmar una visión del territorio como soporte, y la por otro la *territorialidad* confirmada de ciertas capacidades empresariales e institucionales imprescindibles en varias de las formas que hoy están adoptando las dinámicas de desarrollo. En esta tensión encuentran su espacio las nuevas estrategias de desarrollo territorial.

#### IV. ESTRATEGIAS TERRITORIALES EN EL ESCENARIO GLOBALIZADO

El imperativo de reconceptualizar las relaciones local-global, y de redefinir las estrategias territoriales de desarrollo en el nuevo contexto de la globalización, está dando lugar a un conjunto de nuevas propuestas teóricas y prácticas.

Ciertamente, las nuevas estrategias de desarrollo territorial no son meras respuestas a la globalización: responden a los desafíos combinados de la globalización, la revolución tecnológico - productiva y la postmodernidad sociocultural, y resultan también de un aprendizaje a partir de tradiciones anteriores de planificación del desarrollo regional y urbano.

La revisión se produce a la vez en dos planos, referidos respectivamente al *qué* y al *cómo* del desarrollo territorial. En el primer plano los trabajos recientes procuran redefinir el desarrollo y sus indicadores, e identificar las razones por las que algunas regiones salen "ganadoras" y otras "perdedoras" en el nuevo contexto, investigando las nuevas articulaciones entre procesos globales y especificidades territoriales.<sup>16/</sup>

---

<sup>16/</sup> Una revisión detallada de los marcos conceptuales más recientes, "competitivos y complementarios", en el análisis de los procesos de desarrollo local se encuentra en Bovaird (1993). Los cuatro grandes paradigmas evaluados, con sus variantes y autores principales, son la economía neoclásica, la economía institucionalista, el marxismo y el neo-marxismo. Ver también la colección de trabajos editada y comentada por Benko y Lipietz (1994), organizada como un debate entre grandes orientaciones.

En el plano del cómo, un conjunto de nuevos aportes se orientan a redefinir los enfoques, métodos e instrumentos requeridos para dar forma a estrategias de desarrollo eficaces en territorios concretos. El tránsito de conceptos y categorías entre estos dos planos es intenso y no totalmente ordenado, como es de esperar en una etapa de crisis y cambio de paradigmas.

Así, en la explicación del éxito diferencial de los territorios para desarrollarse en un contexto globalizado, surgen como categorías clave, entre otras, las siguientes:

*ventajas competitivas y competitividad sistémica*, de base territorial, calificando la inserción en la economía globalizada;

*entornos innovadores, mesonivel territorial*, como forma de conceptualizar un capital socio-territorial, históricamente construido, que se revela clave para calificar el potencial de desarrollo de un área;

*complejos productivo-territoriales, redes interlocales (de ciudades, de regiones)*, etc., como categorías de análisis de los sistemas socio-económico-espaciales intermedios que *enmarcan* a los territorios locales, y califican su tipo de articulación con el espacio global;

Por su parte, en relación con las nuevas formas de intervención, se destaca un conjunto de preocupaciones y de propuestas que incluyen:

- la redefinición del sentido y el sujeto de la planificación, reconociendo la complejidad del territorio organizado e integrando adecuadamente las dimensiones política y técnica (conceptos de estrategia y proyecto político regional);
- la redefinición del sujeto promotor del desarrollo territorial en su estilo (regiones como *cuasi-Estados* y *cuasi-empresas*) y en su soporte geográfico (*regiones virtuales; redes de ciudades*);
- la recuperación y redefinición de la *prospectiva*, a la vez como herramienta de ayuda a la decisión y como práctica de construcción de consensos en torno al futuro deseable;
- el impulso dado a la *planificación y gestión estratégica*, como método capaz de sustentar el diseño de estrategias en un entorno crecientemente complejo e incierto, apoyado en la prospectiva y en la concertación público-privada;
- la jerarquización de la *cultura* y de la *organización social* como factores y metas relevantes para el desarrollo territorial, asociadas a la construcción o reforzamiento de un *medio innovador*;

- la fuerte revalorización de las relaciones sinérgicas entre distintos *niveles socio-espaciales* de actuación (micro, meso, macro) como factor de suceso en las estrategias de desarrollo.

Finalmente, la renovación de la teoría del desarrollo y de la planificación remite a debates más amplios, situados en el plano de la filosofía del desarrollo. La referencia a ellos es inevitable, desde que está en juego no sólo la eficacia de las estrategias, sino su misma legitimidad y sentido.

## 1. El desarrollo territorial redefinido en la nueva articulación local - global

### a) *Oportunidades globales, capacidades e iniciativas locales*

Se ha sostenido que en el nuevo contexto, el desarrollo regional endógeno sólo puede entenderse "como maximización de los factores específicos a una región en el sistema de competencia abierta articulado a la red mundial de procesos económicos y sociales." (Castells, 1989: 12) Lejos de inducir a la pasividad de los territorios organizados, la globalización se plantea como un desafío a sus capacidades e iniciativas:

*"...el efecto paradójico del sistema tecnológico-institucional internacional (...) es hacer aún más importante la movilización "endógena" local de recursos y habilidades para la industrialización, como condición de éxito en el ambiente recientemente internacionalizado" (Storper, 1990: 131)*

Una razón central para el nuevo protagonismo de las estrategias territoriales es el desplazamiento en la importancia de los factores que hacen al potencial de desarrollo: de los recursos naturales y las ventajas estáticas a las ventajas dinámicas basadas en la capacidad de innovación. En palabras de Gatto:

*"Dado que las nuevas ventajas dinámicas se asientan sobre factores socialmente contruidos, las decisiones de política económica y tecnológica de los agentes privados (empresas) y de las instituciones públicas locales y regionales adquieren un rol protagonista y de mayor envergadura que en las situaciones anteriores." (Gatto, 1989)*

### b) *Competitividad Sistémica de base territorial para la inserción en la economía globalizada*

Las empresas son las que compiten en los mercados globales, pero los factores que contribuyen a construir y renovar su competitividad están asociados a sus bases territoriales.

El concepto de **ventajas comparativas** de los países, basadas en la dotación de recursos naturales, perdió significación con el paso a un mundo en el cual la información y la tecnología cambiantes se volvieron los factores más relevantes en la cadena de valor de los procesos productivos. Estos cambios justifican un desplazamiento conceptual: de las ventajas comparativas, estáticas, a las **ventajas competitivas, dinámicas y sistémicas**.

En la formulación más difundida acerca de las "ventajas competitivas de las naciones" (Porter, 1991), los factores que contribuyen a crear estas ventajas están referidos a la vez a sectores y a entornos geográficos determinados, y están además integrados bajo el concepto de "medio ambiente doméstico" de las empresas:

*En un mercado de creciente competencia global, las naciones se han hecho más, no menos, importantes. A medida que la base de la competencia se ha desplazado cada vez más hacia la creación y asimilación del conocimiento, ha crecido el rol de la nación. La ventaja competitiva se crea y sostiene a través de un proceso fuertemente localizado. Las diferencias de valores, culturas, estructuras económicas, instituciones e historias nacionales contribuyen todas al éxito competitivo. (...) En definitiva, un país tiene éxito en una industria determinada porque su medio ambiente doméstico es más orientado hacia el futuro, dinámico y desafiante." (Porter, 1991: 1)*

Porter sostiene que "las empresas alcanzan ventajas competitivas mediante acciones de innovación", y que "abordan la innovación en su sentido más amplio, incluyendo tanto nuevas tecnologías como nuevas formas de hacer las cosas".

Saliendo al paso de posibles visiones ingenuas, advierte además que "con pocas excepciones, la innovación es el resultado de un esfuerzo extraordinario". Una vez establecido el primado de la innovación en las empresas realmente exitosas, la pregunta fue "¿por qué algunas empresas ubicadas en ciertos países son capaces de tener innovación consistente?". La respuesta, apoyada en una prolongada investigación, y esquematizada en el **diamante de las ventajas nacionales**, se ha convertido desde entonces en una referencia obligada en las discusiones sobre competitividad.

Los cuatro atributos del entorno nacional que Porter identifica (condiciones de factores; condiciones de demanda; industrias relacionadas y de apoyo; y estrategias, estructuras y competidores de las firmas) son los que definen "el medio ambiente nacional en el cual las empresas nacen y aprenden a competir" (Porter, 1991: 9)

No es difícil, siguiendo la reflexión anterior, sustituir **nación** por **región**: de hecho ese "medio ambiente doméstico" puede no coincidir con la extensión nacional, puede estar referido a un territorio subnacional en el que se concentran los factores básicos para "crear y sostener" la ventaja competitiva (Albuquerque, 1994).

Esta percepción permite a Boisier (1994) señalar que "los territorios organizados son los nuevos actores de la competencia internacional por capital, por tecnología y por nichos de mercado". En una línea similar, pero referida a las ciudades, Vázquez Barquero sostiene la necesidad de concebir a la ciudad como "una organización emprendedora (...) como una empresa (...) que produce y gestiona bienes y servicios y compite con otras ciudades en los mercados nacionales e internacionales".(1993: 82) <sup>17/</sup>

---

<sup>17/</sup> Vázquez Barquero (1993: 82-83) analiza extensamente la analogía entre ciudad y empresa, y entre sistema de ciudades y grupos de empresas. A su vez, la noción de región como "cuasi-empresa" es desarrollada en Boisier, 1992.

c) *La revalorización del "mesonivel" socioterritorial. Distritos Industriales y Entornos de Innovación*

En la articulación de las empresas y las naciones, de la acción micro de los empresarios y de las macro-políticas económicas y sectoriales, el factor estratégico es la constitución de un "mesonivel" consistente, activo, sinérgico.

El "mesonivel" alude a un **sistema territorializado de relaciones sinérgicas entre agentes económicos, sociales y políticos orientadas a la innovación**. En los últimos años, bajo distintas formas, el mesonivel socioterritorial viene siendo objeto de intensa investigación empírica y teorización, siempre asociada a las preocupaciones del desarrollo regional y local. Así es como los economistas redescubren la temática del "distrito industrial" y definen conceptos como "área sistema", se propone la noción de "complejo regional de innovación", se postulan los "territorios organizados" como actores estratégicos, se investiga acerca de los "entornos de innovación" o "medios innovadores".<sup>18/</sup>

La maduración de un mesonivel favorable a las iniciativas de desarrollo alcanza su expresión más acabada en el distrito industrial, y en particular en el área sistema. En la definición de **distrito industrial**, Becattini (1994) comienza por establecer que se trata de "una noción socioeconómica"<sup>19/</sup>. El distrito se define a la vez por su constitución interna y por su inserción externa. En lo interno, es "una **entidad socioterritorial** caracterizada por la presencia activa de una comunidad de personas y de una población de empresas en un espacio geográfico e histórico dado". La "población de empresas" no es un simple agregado sino una red interempresarial.

En cuanto a la inserción externa, el distrito industrial se define como un territorio exportador sistemático de un excedente de productos finales, lo que "requiere la puesta en marcha de una **red permanente de relaciones** privilegiadas entre el distrito, sus abastecedores y sus clientes."<sup>20/</sup> Al desarrollar esta definición, Becattini

---

<sup>18/</sup> Sobre "complejo territorial de innovación" ver Stohr, 1985. Para una definición del "distrito industrial marshalliano" en tanto "noción socioeconómica" ver Becattini, 1994. Varios trabajos sobre "entornos de innovación" se encuentran en RERU, N° 3-4, 1991. Sobre la "mesoeconomía territorial" ver Boisier, 1995, y también Storper, 1994. La utilidad del concepto de distrito industrial para las políticas de desarrollo regional en el Cono Sur se discute, entre otros, en Gatto y Quintar, 1992, Robba, 1993 y Silva, 1993.

<sup>19/</sup> Hay en Becattini (1994) un llamado explícito a la interdisciplina: "*Estoy convencido de que la necesidad de estudiar el distrito industrial desde una perspectiva interdisciplinar, so pena de dejar de lado un buen número de sus aspectos, ofrece una ocasión excepcional de enriquecer el pensamiento social en su conjunto*".

<sup>20/</sup> Becattini, 1994: 40-41, subrayado nuestro.

muestra cómo el mesonivel socioterritorial se asocia tanto a la articulación interna (sinergia entre cultura, organización social, economía) como a la inserción externa (redes de vínculos con proveedores y clientes) del distrito.

En conjunto, estas investigaciones contribuyen a destacar un conjunto de cuestiones acerca de las relaciones **sociedad-cultura-economía-territorio**, que habían sido descuidadas por la ortodoxia de la planificación en el ciclo ascendente del fordismo. Estas ideas proveen tanto herramientas de análisis para discutir la diferencia entre regiones exitosas y estancadas, como sugerencias para el diseño de políticas concretas de desarrollo territorial.

El mesonivel socioterritorial se concibe como una trama de relaciones **localizada y socialmente construida**, mediante procesos cuyo éxito no está garantizado de antemano para cualquier tiempo y lugar. Hay regiones y localidades que históricamente han logrado construir esa trama, vinculando emprendimientos económicos, redes y liderazgos sociales y políticos, orientaciones culturales y modos de aprendizaje, en un espacio o territorio colectivo que de este modo se convierte en el medio de cultivo de la iniciativa y la innovación.

La existencia de una trama de articulaciones económico-sociales densa en ese mesonivel significa un **potencial acumulado** para la puesta en marcha de proyectos de desarrollo.<sup>21/</sup> Por el contrario, la debilidad del nivel meso, la ausencia de articulaciones entre economía, sociedad y cultura, puede constituir una desventaja mayor en los nuevos escenarios.<sup>22/</sup>

La **teoría de los entornos innovadores**, desarrollada principalmente para el contexto europeo a partir del estudio de los sistemas locales de empresas, aporta elementos de juicio adicionales para comprender la dinámica territorial de la innovación. En principio se trata de definir la innovación:

*"Innovar, llevar a buen puerto un proceso de innovación tecno-económica, es crear cierta cosa nueva y poner en marcha las condiciones técnicas, financieras, organizacionales y comerciales que permiten el posicionamiento exitoso de esa cosa nueva en el mercado" (Planque, 1991: 296)*

Ahora bien, el concepto de innovación como producto de un medio socio-económico territorial se apoya en la teoría social contemporánea, que concibe a la innovación como un proceso de naturaleza contextual:

---

<sup>21/</sup> "...la cultura y la identidad asociadas al territorio hoy se revitalizan, no sólo como valores intrínsecos, sino como factores de competitividad regional." (Boisier, 1994)

<sup>22/</sup> Una aplicación preliminar de estos criterios de análisis a realidades locales uruguayas se encuentra en las investigaciones del Programa de Desarrollo Local del Claeh. Ver en particular el estudio sobre la Región del Rosario, al que se alude en Bervejillo, 1994b.

*"En tanto creación tecnológica, la innovación es definida como un proceso gradual, secuencial, acumulativo, que toma forma y se desarrolla en un ambiente específico que a su vez evolucionará bajo el efecto de la actividad innovadora. El proceso de innovación es por tanto de naturaleza contextual." (Lecoq 1991: 335)*

Para Lecoq, los medios innovadores presentan tres componentes principales: *territorial, organizacional y cognitiva*, estrechamente relacionadas entre sí. El medio tiene un componente territorial: se trata de un sistema territorializado de relaciones, y de una identidad colectiva local, sin fronteras a priori. La pertenencia al medio no es solamente un problema de localización, sino de integración en las redes culturales y societales que lo definen, pautando su componente organizacional. Finalmente, un medio se define por un componente cognitivo, que se traduce en "una capacidad de aprendizaje de los actores para modificar su comportamiento en función de las transformaciones de su ambiente, para crear nuevas combinaciones productivas". (Lecoq, 1994: 334) Dadas estas condiciones, el **medio** se constituye en un contexto apropiado para las **redes** interempresariales en las que se apoya la innovación.

*"Las redes constituyen por su lógica de organización y su modo de funcionamiento, las estructuras adecuadas para poner en obra los mecanismos de interacción de los que procede la innovación tecnológica. Por esencia, el proceso de innovación es aleatorio, no lineal, pone en juego recursos humanos y materiales específicos, competencias múltiples y evolutivas. La movilización y la coordinación de estos recursos difícilmente puede ser asegurada por el mercado, únicamente sobre la base de los mecanismos de precio, o por la jerarquía, demasiado rígida. De allí que la red constituye una respuesta organizacional a la movilización y a la coordinación de los recursos específicos necesarios para dar vida a los procesos de innovación. Permite adquirir los recursos externos necesarios al proyecto de innovación, gestionar las distintas fases del proceso, combinar los know how complementarios." (Lecoq 1991: 336)*

De esta forma se establece una relación sinérgica entre redes interempresariales (concepto funcional-organizativo) y medios de innovación (formación territorial histórica), que permite clarificar el sentido del "mesonivel" como categoría analítica y como referencia estratégica.

En relación con esta revalorización del mesonivel, los procesos de **descentralización político administrativa** hacia gobiernos regionales o locales, que son quienes directamente inciden en el mesonivel, pueden leerse como **una flexibilización de la regulación**, en coherencia con la simultánea flexibilización en el régimen de acumulación y en la organización de la producción. (Vázquez Barquero, 1992) La regulación se flexibiliza mediante la transferencia de responsabilidades de ordenamiento y de políticas de desarrollo desde el Estado-nación hacia los gobiernos subnacionales. En el contexto de la globalización y el postfordismo, esta flexibilización mediante la descentralización obedece a la búsqueda de una mayor eficacia en la promoción del crecimiento económico.

*d) Complejos y cadenas productivas; redes de ciudades; la competencia-cooperación interterritorios*

La categoría de región como un área continua, albergando un sistema urbano organizado en forma jerárquica, que fuera un operador central de las políticas de

desarrollo territorial desde la "región plan" de Boudeville, resulta cuestionada en algunos de sus supuestos básicos. Un exponente central de la planificación regional latinoamericana, Sergio Boisier, reconoce que:

*"tres conceptos fuertemente ligados a la definición práctica de regiones, y por tanto fuertemente ligados a los intentos de regionalización, han sido los de distancia, fricción del espacio y contigüidad. Estos tres conceptos entraron en una fase de obsolescencia debido a la robotización, la miniaturización y la satelización." "el tamaño como criterio para establecer regiones también entró en una fase de obsolescencia. Lo que hoy interesa es la complejidad estructural de un territorio organizado." (Boisier, 1994)*

Esta idea de "complejidad estructural de un territorio organizado" nos lleva de la geometría a la topología, de la medición de posiciones al estudio de los flujos y las relaciones. Nos permite hacer lugar a los "territorios discontinuos", constituidos como redes de territorios singulares no adyacentes.

Accesibilidad, proximidad y aglomeración han perdido una parte relevante de su potencial explicativo en el marco de la revolución tecnológica y la expansión de los sistemas de producción flexible.

En este marco, las **redes de ciudades** y las **regiones virtuales** constituyen dispositivos privilegiados de la nueva geografía económica en el espacio globalizado.

Las redes de ciudades en sentido estricto se contraponen a las jerarquías rígidas, y están pautadas por la coexistencia de competencia y cooperación, en una tensión pactada. Camagni (1994) propone distinguir entre:

**Redes jerárquicas, o verticales:** se establecen a partir de centros que controlan áreas de mercado de bienes y servicios o de insumos productivos: por ejemplo, entre centros de comercialización y áreas de producción agrícola, o en las áreas de subcontratación de grandes empresas en torno a grandes ciudades. En sentido estricto estas no son "redes" sino jerarquías espaciales, que responden mejor a la metáfora del árbol jerárquico.

**Redes complementarias:** se basan en economías de integración vertical y se componen de centros especializados y complementarios, conectados a través de interdependencias de mercados. La especialización y la división del trabajo entre centros asegura a cada uno un área de mercado suficiente.

**Redes sinérgicas:** se basan en *externalidades de red* y están compuestas por centros similares que cooperan entre sí; las economías de escala se logran mediante la integración en la red de las áreas de mercado de cada centro. Como ejemplo, Camagni cita las redes de ciudades-centros financieros, cuyos mercados están virtualmente integrados a través de circuitos de telecomunicación, las redes de centros turísticos, incluidos en "itinerarios" históricos o culturales, y las "redes de innovación", compuestas por centros que cooperan en proyectos específicos con el fin de alcanzar la suficiente masa crítica en oferta y demanda. Las redes sinérgicas se componen en general de "centros de primer orden", que son los nodos de las

redes de información que conectan las funciones direccionales, las actividades financieras y los servicios avanzados a nivel internacional (como las ciudades globales y regionales), y de centros de segundo orden, especializados en las mismas funciones e interesados en cooperar como forma de insertarse en las oportunidades globales.

Dejando de lado las redes jerárquicas, de tipo tradicional, Camagni propone la siguiente definición de las redes de ciudades en sentido estricto:

*"sistemas de relaciones y de flujos, de carácter preferentemente horizontal y no jerárquico, que se establecen entre centros complementarios o similares, y que garantizan la creación de externalidades o economías respectivamente de especialización / complementariedad / división espacial del trabajo y de sinergia / cooperación / innovación."* (Camagni, 1991, citado por Vázquez Barquero, 1993: 68)

Un elemento que se destaca en la investigación de Camagni es el paralelismo entre el cambio en la lógica espacial de las empresas y en la lógica organizacional del sistema de ciudades. En parte las redes de ciudades surgen como consecuencia "espontánea" de los nuevos comportamientos empresariales. (1994: 1061) También, como veremos, la formación de redes de ciudades reaparece como un objetivo "planeado" en las estrategias de desarrollo regional y local.

La idea de redes permite introducir la noción de complejos y cadenas productivas, como articulaciones de territorios, eventualmente discontinuos, en torno a un proceso productivo comandado por relaciones de cuasi-integración vertical. (González Posse, 1994; Díaz, 1993) La integración de territorios locales en cadenas productivas globalizadas tiende a realizarse bajo el predominio de relaciones neotayloristas, consagrando modalidades de "integración subordinada" en circuitos económicos globales, y el predominio de lógicas fragmentadas en el espacio local. (Gatto, 1989)

A diferencia de las "redes de distritos" que son, por ejemplo, las redes de ciudades del norte de Italia (Benko y Lipietz, 1994), las formas territoriales asociadas a los encadenamientos y complejos productivos globalizados son redes asimétricas, no de distritos, sino de espacios productivos a menudo fragmentados en relación al territorio circundante, consagrando variantes neo-fordistas antes que territorios de la especialización flexible.

La problemática que plantean a las estrategias este tipo de realidades se vincula precisamente con la factibilidad del pasaje desde espacios neo-fordistas y encadenamientos asimétricos hacia territorios más integrados y sinérgicos, y hacia relaciones de cuasi-integración "oblicua" u "horizontal" (Lipietz y Leborgne, 1992).<sup>23/</sup>

---

<sup>23/</sup> Ver una discusión de esta perspectiva para el espacio de maquiladoras del norte mexicano en Palacios (1992)

En parte asociada a estas realidades, se ha planteado la noción, entre analítica y propositiva, de "**regiones virtuales**" (Boisier, 1994). Una región virtual resulta de la asociación de dos o más regiones no contiguas, con el fin de cooperar en torno a objetivos concretos de desarrollo, de corto y mediano plazo.<sup>24/</sup> La forma institucional de esta asociación es flexible, su duración puede ser acotada, y en todo caso cada región mantiene su autonomía y su identidad.

El concepto de regiones virtuales puede resultar especialmente útil para analizar procesos de desarrollo transfronterizo, en los cuales se asocian territorios subnacionales pertenecientes a diferentes países. A su vez, trasladando las categorías de Camagni para redes de ciudades, se podría distinguir entre regiones virtuales jerárquicas, complementarias y sinérgicas.

Finalmente cabe señalar que la constitución de una región virtual tenderá a comprender y a apoyarse en la formación de una red de ciudades, ya que son éstas como centros de control, de comunicación y de políticas las que comandan la asociación. En este sentido puede decirse que ciertas redes urbanas configuran el esqueleto de regiones virtuales y macrorregiones.<sup>25/</sup>

## 2. Nuevos enfoques y herramientas en las estrategias de desarrollo territorial

Las reflexiones anteriores sobre los procesos de desarrollo convergen en una redefinición de la agenda de las estrategias territoriales en torno a dos prioridades complementarias: construcción "interna" de capacidades; posicionamiento e inserción "externa" en el escenario globalizado. Los verbos de la primera son: conformar; estructurar; complejizar el territorio local, desde un enfoque multidimensional; entretanto la segunda supone: comunicar; insertar y posicionar el territorio local en las redes interterritoriales y en los sistemas globales.

En conjunto, las nuevas orientaciones suponen una revalorización de la **oferta territorial específica**, y a la vez un impulso al **protagonismo del sistema de actores local y regional**.<sup>26/</sup> A continuación destacaremos algunos de los rasgos de los nuevos enfoques.

---

<sup>24/</sup> Como ejemplos de estos objetivos Boisier alude a "la introducción de un nuevo producto de alto contenido tecnológico o la ocupación de un nicho de mercado o la defensa de un 'espacio' o de un 'territorio' de negocios e influencia" (1994: 13)

<sup>25/</sup> Es ilustrativo el caso de Barcelona y las ciudades del sur de Francia, especialmente Lyon, que intentan compartir el objetivo estratégico de compensar la centralidad del sistema de ciudades con eje en Alemania, actuando en favor del arco mediterráneo.

<sup>26/</sup> Ver Glasson (1992), Vázquez Barquero (1993) y Scott y Storper (1992), para un panorama desde los países desarrollados. En relación con América Latina, ver en particular Boisier (1995), y Sabatini (1990).

### 3. Cambios en la política de desarrollo regional y local

	<u>Enfoque tradicional</u>	<u>Nuevos enfoques</u>
Regiones problema	Dicotómico (regiones subdesarrolladas / desarrolladas)	Multifacético (regiones con diferentes debilidades estructurales)
Principal estrategia	Crecimiento regional Desarrollo polarizado Visión funcional	Innovación regional Desarrollo difuso Visión territorial
Principal objetivo	Crecimiento cuantitativo	Innovación, calidad, flexibilidad (cualitativa)
Orientación básica	Capital, material  Industria manufacturera	Información, tecnología, intangibles Servicios y encadenamientos intersectoriales
Mecanismos	Redistribución  Movilidad del capital y del trabajo	Movilización del potencial endógeno Utilización de los recursos locales y externos
Forma organizativa	Gestión centralizada, en base al impulso estatal Financiación a empresas Administración pública de los recursos Empresas y proyectos: pocos y grandes	Descentralizada, basada en la comunidad regional Prestación de servicios Organizaciones intermedias Numerosas empresas y proyectos de dimensión pequeña/intermedia
Dinámica	Regiones problema geográficamente estables  Conjunto fijo de centros de crecimiento "planeados"	Áreas problema rápidamente cambiantes, elusivas Movilización local "espontánea" de recursos

Fuente: Glasson, 1992 (tomado de Stöhr) y Vázquez Barquero, 1993

**a) Redefinición del sujeto de la planificación**

La permanente alusión a *estrategias* territoriales a lo largo de este trabajo no es una elección casual. De hecho se inscribe en el tipo de distinción propuesta por Boisier (1992, 1995) entre "plan", "estrategia" y "proyecto político". De acuerdo a esta distinción, el plan alude a la presencia de un agente único --el Estado-- capaz de controlar la totalidad del medio social-territorial, mientras la estrategia parte del reconocimiento de "un medio social caracterizado por la presencia de varios agentes que detentan cuotas de poder, de manera que toda propuesta debe considerarse como una entre varias y materia, por consiguiente, de negociación." (Boisier, 1995: 3).

La noción de "proyecto político" incorpora un proceso de acumulación de poder a nivel territorial, mediante la descentralización (cesión de poder desde el centro) y mediante la "creación de poder" a través de la concertación como juego de suma positiva entre los actores territoriales.

Entre proyecto político, estrategia y plan se establece "una *jerarquía anidada*, en el sentido de una estructura en la cual el concepto más complejo incluye a los conceptos de menor complejidad".

De modo que el sujeto de la planificación es, en los párrafos que siguen, un sujeto múltiple, formado a la vez por actores de la economía, de la sociedad civil y del gobierno territorial.

**b) Promoción de relaciones sinérgicas entre distintos niveles socio-espaciales de actuación (micro, meso, macro) como factor de suceso en las estrategias de desarrollo.**

Distintos autores han desarrollado las **implicaciones estratégicas del concepto de competitividad sistémica en relación con distintos niveles territoriales y tipos de actores**. (Boisier, 1995; Storper, 1994) En particular, en un trabajo reciente del IAD (Esser y otros, 1994) se identifican cuatro "niveles" societales-territoriales que deben articular para promover la competitividad: meta; macro; meso y micro. De acuerdo a este estudio, los países más competitivos cuentan con:

- i. "estructuras que promueven la competitividad desde el **nivel meta**": orientación de actores hacia el aprendizaje y la eficiencia; capacidad social de organización e integración; etc;
- ii. "un **contexto macro** que presiona a las empresas para que mejoren su performance" (política económica, marcos jurídico institucionales nacionales);

iii. "un **espacio meso** estructurado en el que el Estado y los actores sociales negocian las necesarias políticas de apoyo e impulsan la formación social de estructuras.";

iv. "numerosas empresas en el **nivel micro** que, todas a la vez, procuran alcanzar eficiencia, calidad, flexibilidad y rapidez de reacción y están en buena parte articuladas en redes colaborativas" (Esser y otros, 1994: 12)

En un estudio reciente para Uruguay, Miguez y Porto (1994) se apoyan en el concepto de **competitividad estratégica** y arriban a conclusiones similares.

En síntesis, **la competitividad tiene una base territorial específica, y se construye socialmente mediante la articulación de los niveles local y global dentro de cada país.** En otras palabras, ni las políticas nacionales por sí mismas pueden generar el medio ambiente competitivo requerido por las empresas, ni las iniciativas o acciones de promoción empresarial en el nivel micro son suficientes para ello. La articulación local-global, o micro-macro, en el seno de un país, requiere una atención específica a las estructuras y dinámicas interinstitucionales en el nivel meso. (Stöhr, 1992)

**c) Tecnología e instituciones; economía y cultura regional: dos aspectos de una estrategia de desarrollo integrada**

Un rasgo relevante en los nuevos enfoques es la jerarquización de la *cultura* y de la *organización social* como factores y metas claves para el desarrollo territorial, asociadas a la construcción o reforzamiento de un *medio innovador*, como formación territorial capaz de proveer el contexto de las **redes interempresariales** que protagonizan la innovación tecno-económica.

En consecuencia la construcción de las ventajas en un territorio supone *a la vez* la acumulación de: **capital; habilidades y aptitudes; y estructuras organizacionales.** (Storper, 1990: 144)

En consecuencia, siguiendo a Storper (1994) las políticas regionales en favor del desarrollo se bifurcan en dos ramas complementarias en respuesta a este doble desafío:

**- Reconversión y tecnología:**

El objetivo es: "generar una trayectoria tecnológica (productos y procesos) en un espacio económico determinado, recorriéndola y expandiéndola." Las palabras clave son: "redes, flexibilidad, descentralización, vínculos interempresariales, investigación y desarrollo, tecnopolos, capacitación, etc."

### - Convenciones:

El objetivo es generar una cultura y unas redes sociales favorables a la innovación y a la cooperación interempresarial. Se trata de promover "la confianza y la cooperación en la forma en que son específicas a espacios tecnológicos y económicos particulares, sin las cuales la interacción es sólo para la sobrevivencia y no para el aprendizaje". Storper enfatiza en estas convenciones como "interdependencias no transadas" para oponerlas a los vínculos transados, formales: "las instituciones son sólo la punta del iceberg de las interdependencias no transadas..." (Storper, 1994: 17).

El espacio para la promoción de convenciones (cultura de desarrollo) se ubica en el nivel **meso**, trascendiendo la escisión micro-macro que ha caracterizado a menudo las políticas regionales. La creación de la cultura de desarrollo supone un proceso de aprendizaje dinámico, por tanto una **trayectoria** cultural-institucional, antes que una **dotación** estática.

Como vemos, esta revalorización de las trayectorias de aprendizaje en tanto factor esencial en los procesos de desarrollo resulta ampliamente convergente con la visión anterior de la competitividad sistémica en términos de sus bases territoriales.

#### d) *El planeamiento estratégico desde los territorios*

El impulso dado a la *planificación y gestión estratégica*, como método capaz de sustentar el diseño de estrategias en un entorno crecientemente complejo e incierto, apoyado en la prospectiva y en la concertación público-privada, surge como uno de los rasgos más característicos del planeamiento territorial más reciente.

Este cambio se asocia a la **redefinición del sujeto** promotor del desarrollo territorial en su estilo (regiones-ciudades como *cuasi-Estados* y *cuasi-empresas*), en su base societal (*concertación público-empresarial- social*) y en su soporte geográfico (*incorporando territorios discontinuos como regiones virtuales y redes de ciudades*).

Como se sabe, la planificación estratégica se desarrolla inicialmente en el campo de las empresas, y se incorpora en forma más reciente a las prácticas de los gobiernos regionales y urbanos (Kemp, 1993), como respuesta a los crecientes grados de **complejidad e incertidumbre** que caracterizan el contexto de la acción pública en favor del desarrollo local.

El objetivo de la planificación estratégica es orientar las decisiones y las acciones hacia los asuntos realmente importantes para el futuro de la organización

(el territorio en nuestro caso), contribuyendo a concentrar en ellos las energías del sistema de actores local o regional.<sup>27/</sup>

Con este fin, la práctica de la planificación estratégica transcurre por una evaluación cuidadosa de las condiciones del **entorno** (que está cambiando al ritmo de la globalización y la reestructuración), por el análisis de las fortalezas y debilidades de la **organización** (en este caso un "territorio organizado"), la explicitación de su **misión** y sus **objetivos** básicos, y la identificación de los desafíos, amenazas y oportunidades emergentes de la relación actual y futura entre la organización y su entorno, y el diseño de **estrategias** apropiadas en respuesta a dicho diagnóstico y prospectiva. (Ascher, Glasson, 1992; Kemp, 1993; Spósito, 1993)

Corresponde resaltar que la **definición del sujeto** se plantea como un punto de partida básico para aplicar el enfoque estratégico a ciudades y regiones. No es lo mismo si el sujeto se limita al gobierno regional o urbano como institución, que si el sujeto se plantea como el "territorio organizado" o como "comunidad territorial". En el primer caso el sujeto ya está dado con anterioridad a la adopción del enfoque estratégico. En el segundo, en cambio, la aplicación del enfoque estratégico incluye la **construcción del sujeto como parte esencial de su trayectoria**.

El ejemplo más claro de lo anterior se encuentra en las experiencias de planificación estratégica metropolitana realizadas por varias ciudades en el último decenio: en todas ellas fue necesario generar una convocatoria amplia, abarcativa de los distintos actores sociales, económicos e institucionales metropolitanos, y constituir niveles de participación inclusivos asociados con núcleos de alta capacidad gerencial. La combinación de participación y eficiencia parece ser una condición clave para constituir con éxito el sujeto de la planificación estratégica metropolitana.

Un segundo aspecto a resaltar refiere a la especificación de la "misión" que orienta el proceso de planificación estratégica desde un territorio. A los efectos de nuestro tema, la misión consiste en promover **un cierto desarrollo**. Pero en el contexto contemporáneo, en el que ya no es posible identificar cualquier crecimiento o cualquier inserción global con un desarrollo valioso, los principios básicos del tipo de desarrollo buscado requieren una definición precisa y consensual. Es esta definición la que da sentido colectivo a la evaluación del entorno y de la organización.<sup>28/</sup> Una virtud del enfoque es que promueve y requiere este tipo de

---

<sup>27/</sup> "The pertinent question is not how to do things right, but how to find the right things to do, and to concentrate resources and efforts on them" (Drucker, P. 1964. *Managing for results*. New York: Harper & Row, pp. 6; citado por Gargan, J. J., 1992)

<sup>28/</sup> De allí que Boisier insista en la noción de Proyecto Político Regional para referirse a las metas de desarrollo consensualmente asumidas. (Boisier, 1992)

definiciones, obligando a la sociedad urbana o regional a contrastar visiones sobre lo que distintos sectores consideran "desarrollo". En este sentido, la trayectoria de la planificación estratégica puede asumir para territorios enfrentados a un nuevo ciclo, el carácter de una **refundación** cultural y socio-política.

El enfoque de planificación estratégica, en particular desde un territorio, requiere la explicitación y manejo de **conflictos** acerca de las metas y estrategias de desarrollo. Los conflictos pueden referirse a los fines (qué); a los medios (cómo); a la filosofía (por qué); la localización (dónde); el tiempo (cuándo); y a los grupos que resultan beneficiados o perjudicados en la resolución de un asunto (quiénes). En todo caso, la organización debe estar preparada para manejar el conflicto **en** el proceso. (Gargan, J. J., 1992) Recordemos que la construcción de consensos mediante la negociación de puntos de vista e intereses dispares es un componente sustantivo para el éxito de estrategias de desarrollo.

#### **e) La prospectiva territorial y la rearticulación global - local**

El cuarto rasgo a destacar de las nuevas estrategias es la recuperación y redefinición de la *prospectiva*, a la vez como herramienta de ayuda a la decisión y como práctica de construcción de consensos en torno al futuro deseable. La prospectiva ocupa un lugar en la caja de herramientas del planeamiento estratégico, pero cada vez más tiende a trascender la dimensión instrumental, para asumir un valor constitutivo de las estrategias territoriales.

Para Godet (1985: 17), la *vigilia prospectiva* y la *voluntad estratégica* conforman, junto con la *movilización colectiva* en torno a proyectos y valores compartidos, el "triángulo griego"<sup>29/</sup> de la cultura estratégica (también: "anticipación; acción; encarnación"). En éste, la prospectiva atiende principalmente al estudio del entorno cambiante de la organización, a la anticipación de sus posibles evoluciones.

*"Una prospectiva exploratoria es un panorama de los futuros posibles (futuribles), es decir, de los escenarios no improbables, teniendo en cuenta el peso de los determinismos del pasado y la confrontación de los proyectos de los actores. Cada escenario (juego de hipótesis coherentes) de la prospectiva puede ser objeto de una apreciación cuantificada, es decir, de una previsión" (Godet, 1985: 31)*

En primer lugar, recordemos que la prospectiva no se orienta a predecir el futuro, sino a explorar futuros posibles a efectos de clarificar decisiones y prioridades presentes.<sup>30/</sup> Ello puede significar tanto la definición de situaciones objetivo que se

---

<sup>29/</sup> Alusión a los tres conceptos interligados que en la cultura griega calificaban las relaciones del hombre con la naturaleza: espíritu; materialidad; afectividad. (sophon; techné; poïesis), tomada por Godet de Thierry Gaudin.

<sup>30/</sup> "La prospective, ni prévision, ni futurologie mais une réflexion pour l'action et l'antifatalité" (Godet, 1985: 31 ss.)

convierten en criterios guía para el planeamiento y la gestión, como la identificación de futuros indeseables y la propuesta de medidas destinadas a evitar las trayectorias correspondientes.

La expresión "retropredicción" intenta llamar la atención sobre este aspecto:

*"El principal rasgo característico de los análisis de retropredicción es el interés, no en las situaciones futuras que probablemente se producirán, sino en la manera de conseguir situaciones futuras deseables. Es pues explícitamente normativo y supone el retroceso a partir de un punto final que representa una situación futura deseada hasta el presente, para determinar la viabilidad física de esta situación futura y las medidas de planificación que deberían adoptarse para alcanzar este punto." (Robinson, 1991: 675)*

La técnica prospectiva más utilizada es la **construcción de escenarios**. El punto de partida para la formulación de los escenarios prospectivos es, como lo indica Boisier (1995: 13) contar con "una teoría bien estructurada acerca del fenómeno o proceso sobre el cual se va a intervenir". En nuestro caso, esta exigencia se traduce en la necesidad de **una teoría del desarrollo territorial** que tome en cuenta la interacción entre el territorio singular y los nuevos sistemas globales, o al menos en la incorporación lo más rigurosa posible del conocimiento acumulado en la materia.<sup>31/</sup> Esta base teórica es la que permitirá la selección del **conjunto de variables** a utilizar en la definición de los escenarios, y la modelación de sus interacciones en condiciones hipotéticas. Las variables intervienen tanto asociadas a tendencias de fondo como identificadas con eventos reestructurantes, y refieren tanto al contexto como al espacio de maniobra de los actores. El tercer elemento es un conjunto, o mejor, un **sistema de actores** incidentes en el desarrollo territorial, relacionados entre sí en forma dinámica y capaces de operar circuitos de feedback con el contexto. Sobre estos elementos, la prospectiva conduce a la elaboración de escenarios alternativos, constituidos por **escenas** temporales para distintos horizontes y por sus correspondientes **trayectorias**.

Lo particular de la prospectiva territorial en la globalización es que aumenta la complejidad y la incertidumbre: los sistemas territoriales son, cada vez más, sistemas **abiertos**, crecientemente expuestos tanto al cambio de las macrotendencias como a la irrupción de acontecimientos imprevistos. Ello no obsta, sin embargo, para destacar la necesidad de una prospectiva exploratoria como base para el diseño de la estrategia territorial y la contrastación de su factibilidad.

Por otra parte, la prospectiva no es sólo "exploración de futuros posibles", también es parte de una "construcción del futuro" que comienza con su "imaginación".

En este sentido, Bernard Cazes (1994: 19) identifica dos "versiones" polares de la práctica prospectiva en el desarrollo territorial. Por un lado, la prospectiva "froid"

---

<sup>31/</sup> Tomando en cuenta que el presente es un momento de reconstrucción teórica luego de la crisis de los antiguos paradigmas de la "ciencia regional".

estilo *policy analysis*; por otro la perspectiva "chaud", de orientación participativa. La primera versión se vincula con la exploración de escenarios múltiples ("futuribles") como soporte para la elaboración de estrategias, desde una perspectiva fuertemente técnica; la segunda pone el énfasis en la participación de los diferentes actores sociales en la elaboración y valoración de imágenes acerca de posibles futuros para el territorio en cuestión.<sup>32/</sup>

Llevadas a su extremo, las dos versiones pueden aparecer contrapuestas, pero la práctica de la prospectiva debería, según Cazes, buscar la complementación entre la aproximación "sistémica", más adecuada para explorar el campo de los futuros posibles a medio y largo plazo, y para contrastar la coherencia de las estrategias propuestas con los estados esperados del mundo; y la aproximación "participativa", que puede contribuir a identificar los eventos y procesos portadores de futuro y a precisar las modalidades de implementación de una estrategia determinada. Más que mezclar ambas aproximaciones, con el riesgo de obtener un híbrido poco performante en ambos sentidos, se trata de intentar obtener lo mejor de cada enfoque, "un ideal que estamos lejos de haber alcanzado" (Cazes, 1994: 21)

Notemos también, siguiendo a Loinger (1994) que en el marco de la globalización y la reestructuración territorial, la prospectiva desde los territorios tiene ante sí **un desafío de innovación cultural**, y aún civilizatoria. En efecto, los territorios están ahora mismo cuestionados por la globalización, desde que, como vimos, la formación del espacio global de flujos y redes telemáticas tiene un efecto de disolución sobre las viejas identidades territoriales. Frente a esta crisis, la prospectiva se plantea como desafío central la "reinención del territorio", en tanto espacio de la relación social, de la identidad y del proyecto colectivo, bajo formas compatibles con el nuevo contexto global.<sup>33/</sup>

---

<sup>32/</sup> "Mon impression est que la prospective reste tiraillée, sous des formes plus complexes sans doute, entre ce que j'avais appelé (...) l'école des avenir tendanciels et celle du carrefour des avens, clivage que j'aurais maintenant envie de reformuler en termes pseudo-lévi-straussiens en parlant de la polarisation de la prospective entre le froid et le chaud: le froid de la policy analysis, de l'éclairage à long terme des décisions stratégiques à prendre en avenir incertain, le chaud de la mobilisation des esprits (voire des passions) en faveur des 'bonnes questions' et des 'bonnes réponses' attendues d'une saine démarche prospective." (Cazes, 1994: 19)

<sup>33/</sup> Precisamente Loinger ofrece una ilustración de la prospectiva como reinención y refundación: se trata del ejercicio titulado "Les territoires du futur", realizado por un conjunto de expertos para la DATAR en Francia en 1993. En este trabajo, el desafío planteado era precisamente reflexionar sobre "el futuro del territorio nacional, en el doble contexto de la "globalización" y de la 'polarización/metropolización'" (1994: 29 ss.) Ver también Mulgan ( ), como un ejercicio de prospectiva que desemboca en un llamado a reinventar la ciudad.

En síntesis, la prospectiva territorial, como etapa ineludible en la formulación de estrategias de desarrollo, juega un rol central en la definición de las nuevas articulaciones entre lo local o regional específico y lo global, definición que trasciende la esfera económica (mercados, redes) para proyectarse en la dimensión de la cultura y las identidades.

## Una nueva cultura de la planificación en el escenario globalizado-postmoderno

*Estamos avanzando hacia un mundo no euclidiano, con muchas geografías de espacio-tiempo, y el reconocimiento de este hecho nos obliga a pensar en modelos nuevos y más adecuados, o a abandonar la planificación como tal.*  
Friedman (85)

Definición de cuáles serían el tiempo y el espacio de una forma de planificación no euclidiana: 'la interacción frente a frente con un tiempo real'; 'dar prioridad al espacio regional y local'.

Describe las condiciones históricas mundiales que forman, según nos adentramos en el próximo siglo, el contexto de toda planificación:

1. 'el colapso de la continuidad tiempo-espacio en un Ahora discontinuo'
2. 'la ruptura incipiente de la comunidad política'
3. 'la pérdida de control político sobre las jurisdicciones territoriales'

Propone cinco características de una planificación "no euclidiana":

1. normativa;
2. innovadora;
3. política;
4. negociadora;
5. basada en el aprendizaje social.

Scott y Storper, A su vez, colocan el tema de la relación entre Democracia Comunitaria y Solidaridad Interterritorial. (63)

Competitividad, sustentabilidad, equidad (esser)

Transformación productiva con equidad y sustentabilidad (cepal)

Pensamiento complejo, prospectiva, planeamiento estratégico, resistencia y potencial del territorio

Corboz (Morin); Friedmann; Boisier; de Terán; Quero

## V. CONCLUSIÓN

Del recorrido anterior por las temáticas que vinculan globalización y territorios con la teoría y práctica del desarrollo, surgen algunas conclusiones que es necesario destacar.

En primer lugar, se pone en evidencia que se trata de una temática nueva, en la cual las transformaciones del mundo real preceden e interpelan a la teoría. Las respuestas desde la teoría, aún incipientes, convergen en el intento de construir una comprensión interdisciplinaria de los nuevos procesos, ante la inutilidad de las lecturas reduccionistas.

La globalización es un cambio sistémico que abarca todas las dimensiones de la sociedad: económica, sociocultural, política. Los efectos directos de la globalización se perciben en la emergencia de un conjunto de **sistemas globales**, que operan en un espacio mundial de flujos y comunicación, bajo la lógica de la descentralización integrada.

La **reestructuración** es la resultante compleja del impacto de los sistemas globales sobre los territorios, del ascenso de los sistemas de producción y regulación flexible y de la expansión de la condición cultural postmoderna. Este conjunto de impactos se superponen, mezclan y/o sustituyen a las estructuras territoriales preexistentes, dando como resultado un nuevo espacio "de geometría variable".

El debate contemporáneo, más allá de visiones que pueden resultar ingenuas o reduccionistas, conduce a establecer con claridad que en la reestructuración global de la economía coinciden, en el mismo tiempo histórico, procesos que obedecen a lógicas diferentes, dando como resultado **una geografía económica más compleja y diversificada**. A la complejidad de los procesos de reestructuración corresponde también una **complejidad de los efectos y manifestaciones territoriales**.

**El modo de desarrollo territorial se sitúa así en la encrucijada de los megaprocesos y las historias y estrategias locales**. El diseño de estrategias en la fase de transición asume un alto valor político, en la medida en que está en juego un abanico de opciones, y no un mero determinismo tecnológico.

La globalización puede leerse como **una amenaza** para el desarrollo de los territorios concretos. Amenaza de consagrar el subdesarrollo, de consolidar la exclusión, o de propiciar un "maldesarrollo" contrario a los intereses de la sociedad local. En particular, la globalización amenaza a las viejas unidades territoriales, países, regiones o ciudades, con inducir la **fragmentación, el desmembramiento, la desintegración económica y social**. Esta fragmentación es una consecuencia potencial de la diferente inscripción en el sistema global alcanzada por distintas partes del territorio y por distintos sectores sociales.

Pero la globalización, asociada con el tránsito entre paradigmas tecno-productivos, puede también ser vista como **una oportunidad** para el desarrollo de los territorios: por un lado la globalización permite a ciertos territorios un **acceso más abierto a recursos y oportunidades globales**, en relación con tecnología, capital y mercados; por otro, la globalización y la transición en los modos de desarrollo supone para ciertos territorios una **valorización o revalorización de recursos endógenos** latentes de fuerte inscripción territorial, y les permite reposicionarse en el espacio global; y finalmente la globalización abre nuevas posibilidades para la **formación o acceso a redes interterritorios** (redes de ciudades, regiones virtuales) por parte de las entidades subnacionales.

Hay una fuerte revaloración de las relaciones **sociedad-cultura-economía-territorio**, que habían sido descuidadas por la ortodoxia de la planificación en el ciclo ascendente del fordismo. Se jerarquizan la *cultura* y de la *organización social* como factores y metas claves para el desarrollo territorial, asociadas a la construcción o reforzamiento de un *medio innovador*, como formación territorial capaz de proveer el contexto de las **redes interempresariales** que protagonizan la innovación tecn-económica.

El **mesonivel socioterritorial** se concibe precisamente como una trama de relaciones **localizada y socialmente construida**, mediante procesos cuyo éxito no está garantizado de antemano para cualquier tiempo y lugar. En el mesonivel se establece una relación sinérgica entre **redes interempresariales** (concepto funcional-organizativo) y **medios de innovación** (formación territorial histórica).

Las **redes de ciudades** y las **regiones virtuales** constituyen dispositivos privilegiados de la nueva geografía económica en el espacio globalizado, verdaderos "territorios discontinuos" en los que predominan las relaciones de cooperación en beneficio de la inserción global de cada componente.

En conjunto, las nuevas orientaciones estratégicas suponen una revalorización de la **oferta territorial específica**, y a la vez un impulso al **protagonismo del sistema de actores local y regional**.

La competitividad **tiene una base territorial específica, y se construye socialmente mediante la articulación de los niveles local y global dentro de cada país**, lo que requiere de las políticas una atención específica a las estructuras y dinámicas interinstitucionales en el nivel meso.

El impulso dado a la **planificación y gestión estratégica**, como método capaz de sustentar el diseño de estrategias en un entorno crecientemente complejo e incierto, apoyado en la **prospectiva** y en la **concertación** público-privada, surge como uno de los rasgos más característicos del planeamiento territorial más reciente.

La **prospectiva** es una herramienta central para el diseño estratégico. Su finalidad no es predecir el futuro, sino **explorar futuros posibles a efectos de clarificar decisiones y prioridades presentes**. Además la prospectiva contribuye a la "construcción del futuro" que comienza con su imaginación técnica, social y política. Las estrategias territoriales requieren fundarse en estudios prospectivos realizados **desde los territorios y para los territorios**, abiertos a la comprensión de las dinámicas, restricciones y oportunidades globales. .

La práctica de la **planificación estratégica**, partiendo de una evaluación cuidadosa de las condiciones del entorno y de un análisis de las fortalezas y debilidades de la organización (en este caso un "territorio organizado"), conduce a la identificación de los desafíos clave para el diseño de estrategias.

La planificación y gestión estratégica suponen también un proceso de **definición y construcción del sujeto territorial (necesariamente socio-gubernamental y público-privado)**, a partir de procesos de **concertación y negociación**, no ajenos al conflicto sobre metas, protagonismos y acciones.

Finalmente, la principal conclusión sustantiva es que los territorios en la globalización no son menos sino más importantes, como factor de desarrollo, aunque se trate a menudo de territorios a reinventar y a reconstruir. La contrapartida es la necesidad más urgente que nunca de estrategias territoriales que sean en sí mismas innovadoras y asuman los nuevos desafíos del escenario globalizado.

## BIBLIOGRAFIA

- Albuquerque, F.; C. de Mattos, C. y R. Jordán, Eds. (1990). **Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva: Impactos y Desafíos Territoriales**, Santiago, ILPES/ONU; IEU/PUC; GEA, 531 pp.
- Albuquerque, F. (1994). **Apuntes sobre estrategia competitiva internacional y papel de las regiones**. Santiago, ILPES, 55 pp.
- Arocena, J. (1987). "Los paradigmas del desarrollo y lo local". **Cuadernos del CLAEH**, N° 41, pp. 5-21.
- Arocena, J. (1995). "El desarrollo local. Un desafío contemporáneo". **CLAEH - UCUDAL - NUEVA SOCIEDAD**,
- Ascher, F. (1992). "Las políticas urbanas en Francia de los años setenta a los años noventa". **Estudios Territoriales**, N° 39, 165-180.
- Becattini, G. (1994). "El distrito marshalliano: una noción socioeconómica". En: Benko y Lipietz, Eds. (1994). **ob. cit.**, pp. 39-58.
- Benko, G. y A. Lipietz, Eds. (1994). **"Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica"**. Valencia, Edicions Alfons el Magnànim, 400 pp.
- Bervejillo, F. (1994a). "Un debate necesario", en: **Territorio: Apuesta al Futuro**, Montevideo, MVOTMA, pp. 6-15.
- Bervejillo, F. (1994b). "El futuro desarrollo regional. Una mirada estratégica", Separata del periódico **Helvecia**, Nueva Helvecia, 30 de setiembre de 1994, 8 pp.
- Bervejillo, F. y M. Lombardi (1991). "Guía para la discusión de las relaciones: ciudad, integración y cambio tecnológico". Ponencia presentada al Seminario **Municipios en la Integración Regional**, Montevideo, IMM, 19 y 20 de agosto.
- Blanque, B. (1991). "Note sur la notion de réseau d'innovation. Réseaux contractuels et réseaux 'conventionnels'". **RERU** N° 3-4, pp. 295-320.
- Boisier, S. (1992). "La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-estados y cuasi-empresas". En: Boisier, S., **El difícil arte de hacer región**, Cusco, Centro de Estudios Regionales Andinos, pp. 169-214.
- Boisier, S. (1994). "Crisis y alternativas en los procesos de regionalización". **Revista de la CEPAL**, N° 52, pp. 179-190.
- Boisier, S. (1995). **La Mesoconomía Territorial: interacción entre personas e instituciones (Notas para orientar a los gobiernos regionales)**. Santiago, ILPES, Documento 95/26, 20 pp.
- Borja, J. (1990). "Europa: ciudades y territorios. La necesidad de una reestructuración regional", en **VVAA: La ciudad ante el 2000**, Ajuntament de Barcelona, Barcelona, pp. 68-73.
- Bovaird, T. (1992). "Local Economic Development and the City". **Urban Studies**, Vol. 29, N° 3-4, pp. 343-368.
- Bovaird, T. (1993). "Analysing Urban Economic Development". **Urban Studies**, Vol. 30, N° 4-5, pp. 631-658.
- Bremm, H.-J.; P. Ache (1993). "International Changes and the Single European Market: Impacts on the Spatial Structure of Germany". **URBAN STUDIES**, Vol. 30, N° 6, 991-1007.
- Bryson, J.M. y W.D. Roering (1992). "Applying Private-Sector Strategic Planning to the Public Sector". En KEMP, R. L., Ed., **ob. cit.**, pp. 29-57.
- Camagni, R.P. y C. Salone (1993). "Network Urban Structures in Northern Italy: Elements for a Theoretical Framework". **Urban Studies**, Vol. 30, N° 6, pp. 1053-1064.
- Castells, M. (1985). "Reestructuración económica, revolución tecnológica y nueva organización del territorio". En **Metrópolis, Territorio y Crisis**. Madrid: Comunidad de Madrid, pp. 37-62.
- Castells, M. (1989). "Nuevas tecnologías y desarrollo regional". **Economía y Sociedad**, N° 2, Madrid, pp. 11-22.

- Cazes, B. (1994). "Regain de la prospective?". **Espaces et sociétés**, N° 74-75, pp. 13-22.
- Ciccolella, P. e I. Mignauqui (1994). "Territorios integrados y reestructurados. Un nuevo contexto para el debate sobre el Estado y la planificación". **Revista Interamericana de Planificación**, Vol. XXVII, N° 106, pp. 73-106.
- CNPCBA (1993). **Estudio de Impacto Socioeconómico y ambiental del Puente Colonia - Buenos Aires**, Borrador de Informe Final, Montevideo, Comisión Nacional del Puente Colonia - Buenos Aires.
- COMISEC/BID-UE-PNUD (1994). **Bases para la discusión de una agenda nacional por la competitividad**. Montevideo, COMISEC, Centro de Documentación y Difusión.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS REGIONALES (1992) **Europa 2000 - Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad**. CEE, Luxemburgo, 208 pp.
- Corboz, A. (1993). "L'urbanística del XX seculo: un bilancio". **Urbanística**, N° 101, pp. 7-12, Milán.
- Curbelo, J.L. (1990). "El espacio del ajuste estructural. Algunas reflexiones acerca de América Latina". En Alburquerque, F.; C. de Mattos y R. Jordán. **Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva: Impactos y Desafíos Territoriales**, Santiago, ILPES/ONU; IEU/PUC; GEA, pp. 189-204.
- Daher, A.; R. Jordán y otros (1990). "Territorios de exportación". **EURE**, N° 48, pp. 25-36.
- Datar (1993). **Débat National pour L'Aménagement du Territoire. Document Introductif**. Paris, La Documentation Française, 124 pp.
- De Mattos, C.A. (1990). "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de Planificación Regional". **Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación**, N° 89, pp. 5-41.
- De Mattos, Carlos A. (1994). "Capital, población y territorio en la América Austral, ¿dispersión o concentración?". Ponencia al **Seminario sobre Distribución y Movilidad Territorial de la Población y Desarrollo Humano**, Bariloche, mayo 1994, 27 pp.
- De Terán Troyano, F. (1982). "La ordenación territorial: Evolución y crisis de los fundamentos teóricos". **VVAA, Curso de Ordenación del Territorio**, COAM, Madrid, 1982, 17-32.
- Díaz, A. (1993). "Nuevas tendencias de la industria en América Latina. Cadenas productivas, PYME y especialización flexible". **Proposiciones**, N° 23, pp. 48-65.
- Dickey, Ch. (1995). "Muslim Europe". **Newsweek**, Vol. CXXV, N° 22.
- Drevet, J.F. (1992). "Las transformaciones del territorio europeo". **Papeles de Economía Española**, N° 51, pp. 50-68.
- Esser, K. y otros (1994). **Competitividad sistémica. Competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas**. Instituto Alemán de Desarrollo, Berlín, 96 pp.
- Fellmann, T. y B. Morel (1991). "Territoires en Action. Prospective urbaine et planification stratégique". **Annales de la Recherche Urbaine**, N° 51, pp. 92-102.
- Fernández Durán, R., y P. Vega Pintado (1994). "Modernización-Globalización versus transformación ecológica y social del territorio". **CYTET**, II, 100-101: 293-312
- Friedmann, J. (1992). "Planificación para el siglo XXI: el desafío del posmodernismo". **EURE**, Vol XVIII, N° 55, pp. 79-89, Santiago.
- Friedmann, J. y C. Weaver (1981). **Territorio y Función**. Madrid, IEAL, Colección Nuevo Urbanismo N° 33. (1ª ed. en inglés, 1979)
- García Canclini, N. (1993). "México 2000: Ciudad sin mapa. Desurbanización, patrimonio y cultura electrónica". **Medio Ambiente y Urbanización**, Año 10, N° 43-44, pp. 111-124.
- García Canclini, N. (1994). "El debate sobre la identidad y el Tratado de Libre Comercio", en ACHUGAR, H. y Caetano, G., (Compiladores), **Mundo, región, aldea. Identidades, políticas culturales e integración regional**, Montevideo, TRILCE, pp. 71-80.

- Garofoli, G. (1994). "Los sistemas de pequeñas empresas: un caso paradigmático de desarrollo endógeno". En Benko y Lipietz, Eds. (1994), **ob. cit.**, pp. 59-80.
- Gatto, F. (1989). "Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales". **EURE** N° 47, pp. 7-34.
- Gatto, F. y A. Quintar (1992). **Distritos industriales italianos. Experiencias y aportes para el desarrollo de políticas industriales locales**. Santiago, ILPES-CEPAL, 78 pp.
- Glasson, J. (1992). "The Fall and Rise of Regional Planning in the Economically Advanced Nations". **Urban Studies**, Vol 29 N° 3/4: 505-531.
- Godet, M. (1985). **Prospective et planification stratégique**. Paris, ECONOMICA, 335 pp.
- González Posse, E. y E. Patiño (1994). "Análisis prospectivo de la economía uruguaya". **Quantum**, Vol.1, N° 3.
- Hammer, J. (1995). "Graveyard of Failed Hopes". **Newsweek**, 6/02/95, pp. 24
- Kemp, R.L., Ed. (1993). **Strategic Planning for Local Government**. Mc Farland, 310 pp.
- Larmer, B. (1994). "The New Colonialism". **Newsweek**, 1/8/94, pp. 14-18.
- Lipietz, A. y D. Leborgne (1992). "Idées fausses et questions ouvertes de l'après-fordisme". **Espaces et Sociétés**, N° 66-67, pp. 39-68.
- Lecoq, B. (1991). "Organisation industrielle, organisation territoriale: une approche intégrée fondée sur le concept de réseau". **RERU** N° 3-4, pp. 321-341.
- Levinson, M. (1994). "It's an MTV World. Rock around the clock and around the world with the ultimate New Age multinational". **Newsweek**, 24/04/95: 34-39.
- Loinger, G. (1994). "Construction de territoires imaginaires et politiques de développement régional". **Espaces et Sociétés**, N° 74-75, pp. 23-42.
- Migues, C. y L. Porto (1994). "Competitividad estratégica. Marco teórico y análisis del caso uruguayo". **Quantum**, Vol. 1, N° 3.
- Moulaert, F. et L. Leontidou (1995). "Localités désintégrées et stratégies de lutte contre la pauvreté: une réflexion méthodologique postmoderne". **Espaces et Sociétés**, N° 78, pp. 9-20.
- Mulgan, G. (1989) "New Times. A tale of new cities". **Marxism Today**, March 1989, pp. 18-25.
- Paidoleau, J. et R. Demesteere (1991). "Les démarches stratégiques de planification des villes". **Annales de la Recherche Urbaine**, N° 51, pp. 28-40.
- Palacios, J.J. (1992). "Guadalajara: ¿Valle del Silicio mexicano?" **EURE**, Vol. XVIII, N° 55, pp. 47-59.
- Pecqueur, B. (1986). "Crise économique: crise du discours sur l'espace". **Economie et Humanisme**, n° 289, pp. 13-21.
- Pérez, C. (1989). **Cambio Técnico, Reestructuración Competitiva y Reforma Institucional en los Países en Desarrollo**. Santiago, ILPES, Documento L/6, 48 pp.
- Perrin, J.C. (1991). "Réseaux d'innovation - Milieux innovateurs. Développement territorial". **RERU** N° 3-4, pp. 343-374.
- Planque, B. (1991). "Note sur la notion de réseau d'innovation. Réseaux contractuels et réseaux 'conventionnels'". **RERU** N° 3-4, pp. 295-320.
- Porter, M.E. (1991). **Las ventajas competitivas de las naciones**. Santiago, ILPES, Documento L/4. Traducción del artículo aparecido en Harvard Business Review, Marzo-Abril 1990.
- Robba, Alejandro (1993). "Las nuevas estrategias de desarrollo regional. El desarrollo endógeno y los distritos industriales italianos: ¿son estas experiencias relevantes para la problemática regional latinoamericana?" **Cuadernos de Economía Política**, N° 6, pp. 157-186.

- Robinson, J.B. (1991). "Un modelo de relación: las interacciones de los sistemas humanos con los sistemas ambientales". **Revista Internacional de Ciencias Sociales**, N° 130, pp. 659-678.
- Rojas, C. (1994). **El desarrollo y la competitividad a través de la articulación de los actores sociales. Una reflexión para Concepción**. Santiago, ILPES, Documento 94/08, 31 pp.
- Sabatini, F. (1990). "Planificación del desarrollo regional: desde los sistemas espaciales a los procesos sociales territoriales". **Revista Interamericana de Planificación**, N° 89, Enero Marzo 1990, pp. 42-75.
- Sassen, S. (1992). "La ciudad global". **ALFOZ**, N° 90, pp. 35-42.
- Savy, M. (1990). "Mutation économique et changement spatial. Vers le territoire des réseaux?". **Annales de la Recherche Urbaine**, N° 46, pp. 106-112, París.
- Scott, A. y M. Storper (1992). "Le développement régional reconsidéré". **Espaces et Sociétés**, N° 66-67, pp. 7-38.
- Silva, V. (1993). "El interés de los distritos para la formulación de una política regional". **Proposiciones**, N° 23, pp. 204-217.
- Sposito, V. (1993). "Planificación estratégica para las grandes metrópolis". **Metropolis 93 - Resúmenes de los grupos de trabajo**. Montreal: Metropolis, pp. 72-153.
- Steger, H.A. (1978). "Metrópolis e ideologías. Síntesis y fragmentación en las grandes aglomeraciones urbanas". En Hardoy y otros, comp., **Ensayos histórico sociales sobre la urbanización en América Latina**, Buenos Aires: CLACSO-SIAP, pp. 331-348.
- Stöhr, W.B. (1985). "Complejos Territoriales de Innovación". Traducción de la Ponencia presentada al **32º Congreso Norteamericano de Ciencia Regional**, Filadelfia, 15-17 de noviembre de 1985. ILPES, Documento CPRD-C-100, 53 pp.
- Stöhr, W.B. (1992). "Estrategias de Desarrollo Local para hacer frente a la Crisis Global". **EURE**, Vol. XVIII, N° 55, pp. 5-11.
- Storper, M. (1994). "Desarrollo territorial en la economía global de aprendizaje: el desafío para los países en desarrollo". **EURE**, Vol. XX, N° 60, 7-24.
- Storper, Michael (1990). "A industrialização e a questão regional no Terceiro Mundo". En Valladares & Preteceille, Eds., **Reestruturação Urbana: Tendências e Desafios**. Sao Paulo, Nobel/IUPERJ, pp. 120-147.
- Talbott, S. (1992) "Dealing with Anti-Countries". **Time**, 14/12/92, pp. 27.
- Uribe-Echavarría, F. (1993). "Problemas regionales en las economías abiertas del Tercer Mundo". **EURE**, Vol. XIX, N° 58, pp. 7-17.
- Uribe-Echevarría, F. (1989). "Desarrollo regional en los años 90. Tendencias y perspectivas en Latinoamérica". **EURE** N° 47, pp. 35-60.
- Vázquez Barquero, A. (1992). "Desarrollo local y flexibilidad en la acumulación y regulación del capital". Ponencia al Seminario sobre **Iniciativa Local y Desarrollo**, Montevideo, CLAEH-IDES, 23 pp.
- Vázquez Barquero, A. (1993). **Política Económica Local**. Madrid, Pirámide, 332 pp.