

# DIRECCION DE POLITICAS Y PLANIFICACION REGIONALES

Distr.  
GENERAL

LC/IP/G. 117  
20 de abril de 1998

ORIGINAL: ESPANOL

## POST-SCRIPTUM SOBRE DESARROLLO REGIONAL: MODELOS REALES Y MODELOS MENTALES

Sergio Boisier\*

Documento 98/45

Serie Ensayos

- 
- El autor es Director de Políticas y Planificación Regionales del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), organismo adscrito a la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.



## INDICE

	<i>Página</i>
RESUMEN .....	5
ABSTRACT .....	7
A. MODELOS REALES DE DESARROLLO REGIONAL EN AMERICA LATINA .....	9
B. MODELOS MENTALES DE DESARROLLO REGIONAL EN AMERICA LATINA .....	16
1. Aspectos metodológicos .....	17
2. Aspectos epistemológicos .....	18
3. Aspectos praxeológicos .....	20
4. Aspectos ideológicos .....	22
CONCLUSIONES .....	24
BIBLIOGRAFIA .....	27



## RESUMEN

Cincuenta años de políticas públicas a favor del desarrollo territorial en América Latina han producido una rica experiencia para análisis académicos, pero escasos resultados prácticos medibles en términos de la reducción de la hiperconcentración demográfica y económica en el territorio, de la reducción de las disparidades territoriales en el nivel de vida de las gentes, de la reducción del acendrado centralismo institucional latinoamericano que se expresa, además, a través de organizaciones situadas en los pocos “focos de modernidad” en el territorio.

Este trabajo, preparado por un ineludible creyente en el potencial democratizador del desarrollo territorial, no se agota en el mero recuento de fracasos. A partir del uso de una doble categoría de análisis, el concepto de **modelo real** por un lado, y el concepto de **modelo mental**, por otro, el autor repasa la situación mostrada por los modelos reales de desarrollo regional en América Latina en términos de sus componentes básicos (la regionalización, la descentralización y, el desarrollo de las regiones). Fracaso, ambigüedad y escasez parecen ser las características que han acompañado a los procesos en cuestión. De mayor importancia que la constatación de resultados es, sin embargo, el intento explicativo que el autor basa en el concepto de modelo mental, descrito como la “prefiguración racional de la acción”. Se sostiene, en el documento, que han existido factores estructurales que han impedido la construcción de los modelos mentales adecuados para respaldar intervenciones territoriales exitosas. Estos factores tienen que ver con cuestiones **metodológicas, epistemológicas, praxeológicas, e ideológicas**, campos en los cuales existen carencias considerables que deben ser subsanadas para concretar en la práctica el potencial de justicia de las políticas regionales.



## ABSTRACT

Fifty years of public policy designed to promote territorial development in Latin America have produced a wealth of material for academic analysis but scant practical results that can attest to any quantifiable reduction in the high level of demographic and economic concentration in the territory, any reduction in territorial disparities in the standard of living of the people or any reduction in the unadulterated centralism characteristic of Latin American institutions and which also finds expression in organizations established in the few "centres of modernity" that exist in the region.

The author of this study, who is a staunch believer in the democratizing potential of territorial development, far from contenting himself with a mere catalogue of failures, proceeds, from a dual analysis of the concepts of **real model**, on the one hand, and **mental model** on the other, to review real examples of regional development in Latin America in terms of their basic components (regionalization, decentralization and development of regions). Failure, ambiguity and scarcity seem to be the hallmarks of these processes. More important, however, than the observation of results is the author's attempt to explain the concept of "mental model" defined as the "rational prefigurative representation of an action". Certain structural factors have, it is argued, hindered the development of appropriate mental models for supporting successful territorial interventions. These factors have to do with **methodological, epistemological, praxeological and ideological** issues, areas that reveal considerable deficiencies, which must be overcome in order to implement the potential for equity inherent in regional development.





## POST-SCRIPTUM SOBRE DESARROLLO REGIONAL: MODELOS REALES Y MODELOS MENTALES <sup>1</sup>

Sergio Boisier

**“Those of us who consider it our business to read, research and teach about ‘development’ must accept a considerable proportion of the blame for the current lack of perspective. One of the main societal roles of ‘academics’ or ‘intellectuals’ is to provide a sense of perspective, in order to guide other members of society who are preoccupied with the day-to-day issues and problems. But at present there is little sign of such ‘intellectual guidance’ in the field of ‘development studies’. ....And those of us who call ourselves regional planning specialists are as much to blame as anyone” (D. Conyers, 1997)**

### A. MODELOS REALES DE DESARROLLO REGIONAL EN AMERICA LATINA

Como se ha escrito en numerosas oportunidades, la experiencia en materia de políticas públicas de desarrollo regional en América Latina puede ser rastreada con bastante exactitud en sus orígenes, **circa** 1947, momento en el cual se crean en México las Comisiones de Cuencas Hidrográficas (Papaloapan y Tepalcatepec las primeras) como organismos de desarrollo regional enmarcados en el modelo de la TVA (Higgins y Savoie, 1995; y Barker y King, 1970, son referencias obligadas para la historia de la TVA en el primer caso y para la historia de la experiencia mexicana en el segundo), un año antes que en el Brasil se creara la CODEVASF (Comisión para el Desenvolvimento do Vale do Rio Sao Francisco). Simplemente deseo comenzar destacando que hablaré en lo que sigue de políticas que ya tienen medio siglo de vida, período más que suficiente para extraer lecciones y conclusiones de él. Amplias síntesis de las variadas experiencias latinoamericanas en materia de políticas públicas sobre desarrollo territorial se encuentran en Stöhr (1972), en de Mattos (1986) y en Boisier (1996/a) estos dos últimos casos

---

<sup>1</sup> Debido a un institucionalizado y programado próximo retiro, éste es el último documento sustantivo escrito por el autor como funcionario del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), órgano de las NN.UU. adscrito al sistema de la CEPAL. La perspectiva temporal que se va dibujando inexorablemente a medida que una fecha tan importante se aproxima, centra el análisis en lo que cada uno juzga como verdaderamente trascendente; en el caso de quien escribe estas líneas, ha dirigido su atención en los últimos años a la cuestión del conocimiento pertinente requerido para sostener intervenciones sociales inteligentes a favor de un desarrollo territorialmente más armónico. Este es un último esfuerzo en tal dirección, ampliado para incluir otras cuestiones relacionadas con la epistemología del desarrollo en el territorio. Santiago de Chile, 1998.

apuntando más al **corpus** teórico de dichas experiencias. Los estudios recién citados son referencias muy generales a todo el subcontinente; algunos de los países de mayor tamaño tendrían, por así decirlo, secciones especializadas en cualquier biblioteca sobre desarrollo regional. La experiencia de Argentina puede revisarse por medio de diversos trabajos de Rofman, Rocattagliata, Coraggio, Gatto y otros; Brasil por sí solo requeriría extensas citaciones sobre la base de trabajos de Haddad, Rocha Magalhaes, Monteiro da Costa, Guimaraes Neto, Cavalcanti, Tolosa y tantos otros y en el caso de México, Garza, Hiernaux, Wong, Unikel son citas obligadas.

Los “modelos reales” de desarrollo regional, o territorial en un sentido más amplio, se han construido sobre la base de tres procesos: 1] la regionalización de los países; 2] la descentralización de los sistemas decisionales públicos y privados (y de las instituciones correspondientes) en ámbitos territoriales y; 3] el desarrollo mismo de las regiones, supuestamente descentralizado por pura definición. Del primero de estos procesos se puede hablar como de un fracaso casi total; del segundo se puede decir que aún no logra configurarse y que la cultura centralista todavía domina la vida en América Latina, y del tercero cabe anotar su rareza y escasez.

Según un reciente trabajo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo , PNUD (1997), un último examen de la situación de la regionalización en América Latina (como institucionalización de una nueva partición territorial, o sea, como una nueva división político-administrativa) arroja un panorama decepcionante, por lo menos para los que fuimos ardientes apóstoles del evangelio regionalizador. En efecto, a fines de siglo, sólo Chile, Nicaragua, Perú y República Dominicana exhiben sistemas regionales establecidos y con rango institucional, de orden constitucional o simplemente legal. De estos casos, el de mayor real interés hoy es el de Chile, ya que la Constitución peruana de 1993 deja a las regiones como cuestiones secundarias. Hay varios otros países en los cuales la regionalización es sólo de carácter administrativo, mas bien como artificio planificador, como Brasil y Colombia por ejemplo, cuestión que no deja de ser importante de todos modos. Estamos muy lejos de haber triunfado, de haber hecho realidad la premisa, tan impregnada de las ideas de la modernización social de los sesenta, de ser la regionalización una herramienta imprescindible de la modernización, particularmente en tanto la idea de “modernización” estaba muy asociada con la reducción de las desigualdades (sociales y territoriales). Una nueva partición territorial ayudaría al proceso de **integración nacional** (física, económica, y sociopolítica), crucial para superar precisamente la falta de integración interna, diagnosticada, no sin razón, como serio escollo al desarrollo.

Tal vez no era así, tal vez se **reificó** la región como concepto y como instrumento; el síndrome de Pigmalión no fue ajeno a los antiguos planificadores regionales y a su principal creación. Tal vez lo cierto era y es, que el **territorio** es importante para la modernización, pero entendido de una manera flexible y compleja al mismo tiempo, en un abanico en el cual “**región**” pasa a ser un elemento o una configuración más entre varias.

El proceso de regionalización intentado latitudinariamente en América Latina a partir de los sesenta fué una creatura prematura, que no superó sus problemas conceptuales o de definición y que tampoco logró superar sus problemas políticos o de puesta en práctica. ¿ Qué es una región ? es una pregunta que a juicio de muchos, todavía no tiene respuesta precisa. Uno de los últimos académicos europeos en plantearse esta pregunta fue Hilhorst (1981), quien se respondía a sí mismo diciendo que la región era probablemente una construcción mental más que una realidad objetiva. Es probable que ello sea así; lo que es sin embargo evidente, es el cambio en el nivel de la discusión cuando se revisa la literatura de los inicios de los setenta y la de los finales de los noventa, a la luz de trabajos difundidos por el IPGH (1969), o producidos por Stöhr (1969), Meot (1974), entre otros, para el primer

período y de Hilhorst (1981, op.cit.), Carleial (1993), de Castro (1994), Boisier (1996/a, op.cit.), y tantos otros, para el último <sup>2</sup>. Las conceptualizaciones iniciales (desde el Siglo XIX en adelante) se ubicaban en el campo preferente de la geografía; las más contemporáneas se posicionan más en el campo de los esquemas simbólicos, à la Bourdieu <sup>3</sup>. En América Latina, una última y excelente discusión de la evolución de la idea de región es la presentada por Hiernaux (1995), quien, escapando de la geografía tradicional sostiene que: **“La región es entonces una articulación coherente de articulaciones sistémicas entre diversos grupos y cosmovisiones espacio-temporales”** una concepción, hay que apuntar, que da cabida a la diversidad en la construcción regional.

Los esfuerzos regionalizadores tuvieron un fuerte y casi exclusivo sello economicista y por tanto sólo se utilizaron categorías analíticas propias de la economía en su definición, una cuestión que sería decisiva en su fracaso relativo. Es cierto que en la época no se conocían los conceptos de Bourdieu acerca del **poder simbólico**, es decir, el poder de “hacer” cosas con la palabra. El mismo Bourdieu (1993;141) refiere sus propias categorías a la cuestión regional, entre otras:

**“En este sentido el poder, el poder simbólico es un poder de consagración o de revelación, un poder de consagrar o de revelar las cosas que ya existen. ¿ Es decir que no hace nada ? En realidad, como una constelación que, según Nelson Goodman, comienza a existir solamente cuando es seleccionada y designada como tal, un grupo, clase, sexo (gender), región, nación, no comienza a existir como tal, para aquellos que forman parte de él y para los otros, sino cuando es distinguido, según un principio cualquiera, de los otros grupos, es decir a través del conocimiento y del reconocimiento” (subrayado de este autor).**

Ahora nos damos cuenta de la importancia de un enfoque como el de Bourdieu que apunta, como se puede deducir, a la cuestión general de la **cultura** como elemento de la construcción regional, una cultura que agrega y separa simultáneamente, que unifica hacia adentro (en la diversidad, eso sí) y distingue hacia afuera <sup>4</sup>. La fuerza de la palabra (del lenguaje, del discurso) como fuerza capaz de crear una realidad latente o incluso inexistente es, sin embargo, muchísima más antigua que el pensamiento del sociólogo francés. Porque, ¿ no se lee acaso en el primer versículo del Evangelio según San Juan aquello de: **“En el principio era el Verbo”** ?

Además, claramente, la región dejó de ser un concepto ubicado en el espacio físico de las relaciones “banales” y pasó a instalarse en el ciberespacio de las relaciones “virtuales”; de ser inicialmente un concepto **pre-perrouxiano** pasó, sin solución de continuidad, a ser un concepto **post-moderno**, virtual. También hay que entender la región como una **comunidad imaginada**, según la expresión de Anderson (1991) en su estudio sobre “patriotismo” y “nacionalismo”; es **imaginada** porque los miembros de la más pequeña nación [región] jamás conocerán a la mayoría de sus connacionales [conregionales], nunca se encontrarán

---

<sup>2</sup> Esta es apenas una referencia reducida a algunos especialistas que han escrito sobre la cuestión definicional desde América Latina; no se pretende en modo alguno una bibliografía sobre el tema.

<sup>3</sup> Véase el trabajo clásico de Pierre Bourdieu: “Symbolic Power” en Critique of Anthropology, # 13/14, SAGE PUBLICATIONS, 1979.

<sup>4</sup> A la luz del pensamiento de Bourdieu resulta simplemente ridícula la situación de la regionalización chilena, en la cual se usaron y se usan números romanos en vez de patronímicos para denominar a las regiones; por desgracia habría que agregar objetivamente que con más y más frecuencia se observa una autoreferencia instantánea de las personas a estas especies de casilleros postales: *soy de la V (región)!*, *soy de la VIII (región)* ! son expresiones frecuentes que denotan o debilidad mental o el poder del discurso.

con ellos, ni siquiera oírán hablar de ellos, pero aún así, en la mente de cada uno es vívida la imagen de su "comunidad".

Todas las generalizaciones sobre América Latina sólo tienen un valor referencial; ni siquiera el comentario atribuido a la poetisa Gabriela Mistral es suficientemente preciso (**"Los países al sur del Río Grande sólo tienen en común el hablar el español y el rezar a Jesucristo"** sería la frase atribuida a la Mistral) ya que deja fuera, olímpicamente, a más de la mitad de la población, que reza en portugués ! Algo similar sucede con la descentralización: pocas generalizaciones son válidas en un subcontinente en el cual desde el punto de vista de la superficie y del poblamiento, sólo cuatro países de régimen federal (en teoría, descentralizados por definición) comprenden mucho más de la mitad de la superficie y de la población. Quizás si lo único en común es la **cultura centralista** a la cual apunta Véliz (1984) , de inocultable impronta borbónica.

Escudriñando en unos pocos trabajos recientes (Affonso, 1996; Boisier, 1997/a; CLAD, 1997; de Souza, 1997; Fernández, 1995; Morris, 1992; Peterson, 1997; PNUD, 1997) se llega a las siguientes conclusiones en relación al "estado del arte" de la descentralización finisecular en América Latina:

1. Los países federales (Argentina, Brasil, México, Venezuela) entienden la descentralización primariamente como una recuperación del federalismo, federalismo "expropiado" por las fuerzas históricas del centralismo; Venezuela es el caso paradigmático de, más que recuperación del federalismo, una puesta en práctica de su propio arreglo constitucional con un desfase de más de un siglo.

2. Los países unitarios (en los cuales, según algunos autores, se configura el único contexto en el cual es legítimo hablar de descentralización) muestran una gama variada de avances descentralizadores y también de retrocesos. La descentralización en su modalidad **territorial**<sup>5</sup> y tal como acá se la define, es decir, creando regiones, encuentra su máxima expresión en Chile, a partir de la Constitución de 1980 y de la dictación de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOGAR) en 1993; en su modalidad **fiscal y política** Colombia registra el mayor avance<sup>6</sup>. Bolivia es un caso de mucho interés en sus esfuerzos descentralizadores ligados a una mayor democratización y municipalización por un lado, y al nivel departamental por otro, mediante la Ley de Descentralización Administrativa de 1995. En el caso del Perú sería legítimo hablar de un franco retroceso de la descentralización, desde el punto de vista de la configuración de los gobiernos regionales y del papel de las regiones. Finot (1997;55) sintetiza correctamente algunos procesos

---

<sup>5</sup> *La descentralización territorial, la más importante vertiente descentralizadora desde el punto de vista del tema de este documento, consiste en la creación de un sujeto jurídico, de una persona jurídica de derecho público, con los atributos descentralizados (personalidad propia, presupuesto propio y normas de funcionamiento propias) que ejerce sus atribuciones y competencias en un ámbito territorial definido (Región, provincia, estado, comuna, etc.) sólo con control de tutela. Tal personalidad jurídica puede radicar en el territorio o en el órgano (el Gobierno Regional en el caso chileno).*

<sup>6</sup> *En Colombia las cinco regiones de administración (Regiones CORPES) no tienen personalidad jurídica. La descentralización política y territorial se expresa ahora en Colombia mediante la elección de Gobernadores Departamentales y de Alcaldes. Departamentos y Municipios reciben ahora ingentes recursos transferidos por la Nación.*

descentralizadores de la manera siguiente: “ Para Brasil la descentralización política fue una reivindicación democrática, para Argentina una vía de solución a la crisis financiera del Estado, para Chile un proceso de modernización del Estado, para Colombia una alternativa a la crisis política del Estado y para Bolivia, una respuesta a un movimiento regional que pugnaba por una descentralización hacia las capitales de departamento”. Nada de extraño, las fuerzas centrípetas y centrífugas de la descentralización giran en torno al Estado.

3. Las mayores trabas para un avance más rápido de la descentralización parecen radicar en el plano cultural. Siglos de organización política centralizada y de organización laboral dependiente, de peso incuestionado del Estado, de sociedad civil precaria, de clientelismo en las relaciones sociales, de “alteridad culposa” en la racionalización situacional personal y colectiva, no hacen fácil un cambio de actitudes hacia modelos más autónomos.

4. La globalización impone una dialéctica de difícil síntesis para la descentralización. Por un lado, como se ha dicho, no se puede ser competitivo con estructuras decisionales centralizadas y ello empuja entonces la descentralización; por otro lado, el intento de posicionamiento individualista de cada organización (desde personas naturales hasta regiones y países) en el juego globalizador puede generar tantos perdedores que el resultado final (la síntesis) sea una acrecentada demanda centralizadora en busca de nuevos apoyos del Estado !

5. El temor al desorden fiscal, un doble resultado de la supuesta incapacidad de los nuevos gobiernos territoriales para un manejo eficiente de sus nuevas responsabilidades financieras y de un incontrolable aumento del gasto corriente derivado de un incremento de la burocracia pública, parece constituir una imagen fuerte en la mente de muchos “**policy-makers**”, no importa cuán infundadas sean ambas sospechas.

Según lo planteado por Boisier (1993) para el caso particular de Chile, las dificultades futuras del proceso descentralizador tienen que ver con la **percepción ciudadana** (en relación a la capacidad comparativa del modelo descentralizado vs. el centralizado en términos de la realización del proyecto personal de vida *in situ*), con la **eficacia y eficiencia** en la prestación de servicios a la población (ahora descentralizados y antes centralizados, o sea, con la calidad de gestión gubernamental), con el grado de **governabilidad** que la propia descentralización dibuja, y con la capacidad de **conducción política desde el Estado** del mismo proceso de descentralización. Este mismo tipo de análisis es fácilmente extrapolable al resto de América Latina.

El panorama del desarrollo regional propiamente tal es todavía más difícil de traer a primer plano, primero que nada, por una cuestión obvia: por definición se trata de un proceso, no importa cómo se le defina, de largo plazo, con una velocidad de movimiento tipo glaciar <sup>7</sup>, difícil de mostrar en períodos cortos. Si mucha razón tenía Marshall Wolfe al calificar al desarrollo como “**esquivo**”,<sup>8</sup> con mayor razón habría que utilizar este mismo calificativo en relación a la dimensión regional de él.

---

<sup>7</sup> Una expresión usada hace muchos años atrás por A. Kuklinski en alguno de sus trabajos.

<sup>8</sup> Alusión al clásico libro del sociólogo de la CEPAL (ya fallecido) publicado por el Fondo de Cultura Económica (*EL DESARROLLO ESQUIVO*) en 1976.

Si se rastrea el mapa de América Latina en un doble sentido: histórico (para encuadrar la búsqueda en el medio siglo inicialmente anotado) y geográfico (desde el Río Grande a la Patagonia) para identificar los casos de desarrollo regional "exitoso"<sup>9</sup>, probablemente la mayoría de los observadores estarían de acuerdo en anotar casos como los de Guadalajara en México, San Pedro Sula en Honduras, Carabobo en Venezuela, Medellín en Colombia, Santa Cruz de la Sierra en Bolivia, Concepción en Chile, Córdoba y Neuquén en Argentina, Curitiba (Paraná) y Santa Catarina en Brasil y últimamente, en una perspectiva más amplia y más atractiva, pero aún en su fase inicial, Ceará también en el Brasil.<sup>10</sup> Dada la subjetividad del concepto de desarrollo (regional) esta selección es inevitablemente arbitraria y discutible; independientemente de ello, cualquier otra lista de éxitos puede mostrar algunas variaciones de contenido, pero difícilmente de escala.

No es el propósito ahora hacer un análisis en profundidad de estos casos, pero un par de observaciones generales no están demás. La más importante tiene que ver con el grado de **endogeneidad** observable en estos casos, muy considerable en general y mayor todavía en relación al papel de los actores sociales locales. Esto tiende a reforzar empíricamente una hipótesis central para muchos analistas contemporáneos: **el desarrollo territorial es, por definición, un proceso endógeno**, si es que estos casos muestran efectivamente no sólo crecimiento sino también desarrollo, algo todavía por probarse ! Otra observación que adquiere más y más importancia ahora cuando la ortodoxia neo-liberal sufre más de un embate en terreno, es que en todos estos casos el Estado y el Mercado, o el sector público y el sector privado, han trabajado más en cooperación que en oposición, con muchos matices, por cierto, fuerte componente estatal en Argentina y Chile, fuerte componente privado en Colombia, etc.

Una cuestión que entrabó sin duda la posibilidad de generar más casos de desarrollo regional exitoso fue la creencia de que la transferencia (territorial) de recursos desde el centro a la periferia era la base del crecimiento. No había mucha confianza en las capacidades endógenas y al mismo tiempo las transferencias asumieron la forma de un fantasmagórico juego de suma cero y habida cuenta de la distribución territorial del poder político, tales transferencias fueron propias más de una imaginaria contabilidad social que de la realidad.

¿ Dónde se encuentra una evaluación del "estado del arte" en materia de desarrollo regional en América Latina ? Difícil pregunta porque, si de partida se aprecia que una evaluación de tal alcance es una tarea muy demandante, hay que agregar el lastimoso estado de la información estadística pertinente a una cuestión como la anotada; la práctica, relativamente común en el pasado, de hacer públicas las cifras del PIB según cortes territoriales, algo que en algún momento se hacía regular y oficialmente para más de una media docena de países, casi se ha abandonado <sup>11</sup>. Ni hablar de estadísticas más sofisticadas. Pero aún si la información estuviese disponible, no es claro que ella pudiese

---

<sup>9</sup> *El criterio de éxito sería la cristalización de un proceso de (al menos) crecimiento económico nítido en términos de área geográfica y habiendo estructurado un centro de acumulación competitivo con el centro "tradicional" de acumulación, como por ejemplo, lo que se observaría en Argentina en relación a Córdoba y Buenos Aires.*

<sup>10</sup> *En algunos casos la identificación coincide con la ciudad y en otros con la jurisdicción que la incluye.*

<sup>11</sup> *En este sentido es muy loable el esfuerzo más o menos sistemático del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) para calcular anualmente un Índice de Desarrollo Humano por jurisdicciones subnacionales.*

ser transformada en un conocimiento capaz de develar la complejidad y la subjetividad del desarrollo.

Todavía seguimos atados, desde un punto de vista conceptual y de medición, a una concepción del desarrollo introducida por Seers hace exactamente treinta años: el desarrollo significa reducción de la pobreza, del desempleo y de la inequidad. Mejor que el producto **per cápita** sin duda, pero todavía insuficiente. Aún manteniendo este enfoque limitado, prácticamente no se conocen evaluaciones empíricas, a nivel agregado latinoamericano, que den cuenta del “estado del arte” en materia de desarrollo regional. Escasamente, hay que hacer una referencia al ya antiguo estudio del ILPES, preparado para la Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe del año 1980, celebrada en Ciudad de Guatemala <sup>12</sup>. La principal conclusión presentada en la oportunidad señalaba textualmente:

**“En la medida que la evidencia empírica disponible revela una tendencia a la agudización de los problemas regionales, es previsible que durante los próximos años la mayor parte de los gobiernos de la región habrá de incrementar su esfuerzo en materia de planificación regional, formulando políticas explícitas y más operativas en este campo “ (pág. 169) <sup>13</sup>.**

Ultimamente han comenzado a hacerse estudios sobre convergencia regional en términos de tasas de crecimiento económico, tanto en Brasil, por parte de Guimaraes Neto (1997) como en Colombia, por parte de Cárdenas (1993) principalmente y de Mesa e Hincapié (en curso), basados en las más actualizadas teorías del crecimiento económico <sup>14</sup>. Si estudios de esa naturaleza mostrasen efectivamente una convergencia regional de largo plazo, habría que reconocer la presencia de un desarrollo bien entendido, en tanto la convergencia inter-regional suponga una reducción en la inequidad inter-personal. Pero es todavía prematuro extraer conclusiones <sup>15</sup>.

De manera que puede concluirse que los “modelos reales” de desarrollo regional en América Latina no parecen haber sido eficaces, ya que no han logrado “producir” el desarrollo, por lo menos de una manera visible, si no masiva. Cabe acá parafrasear al poeta español García Lorca diciendo que **“el desarrollo de las regiones se nos escapa como peces sorprendidos, unos pocos llenos de lumbre, la mayor parte llenos de frío...”**

Esto es **positivismo**. Estos son los hechos, escasos ejemplos de regionalizaciones de orden constitucional (y no pocas dudas acerca de su funcionalidad contemporánea), procesos de descentralización en marcha y contramarcha, y desarrollo territorial sumamente esquivo, reflejando nuestra incapacidad colectiva para transferir, mediante un

---

<sup>12</sup> El estudio en cuestión, El desarrollo regional en los planes de desarrollo forma parte del libro EL ESTADO ACTUAL DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE, Cuadernos del ILPES # 28, Santiago de Chile, 1982.

<sup>13</sup> *Leída esta afirmación retrospectivamente y contrastada con los hechos, habría que convenir con él Dante y condenar a quienes escribieron tal conclusión (este autor entre ellos) a la misma pena que sufrían en el Infierno (Círculo Octavo) los “astrólogos y veedores del futuro”, es decir, a vivir eternamente con la cabeza vuelta hacia atrás, hacia el pasado, en punición de su incapacidad para auscultar el futuro !*

<sup>14</sup> *Para un resumen de las modernas teorías del crecimiento y de la convergencia, veáse el trabajo de C. Abad en PENSAMIENTO IBEROAMERICANO # 29, 1997, Madrid.*

<sup>15</sup> *Un reciente trabajo de la CEPAL anota que en el caso de Chile, entre 1987 y 1996 sólo la Region Metropolitana y la de Antofagasta muestran reducciones significativas en el porcentaje de población “pobre”, otra vez una señal de aumento de disparidades regionales.*

adecuado manejo del territorio, los beneficios del desarrollo desde **la matriz abstracta de la macroeconomía a la matriz concreta de las personas de carne y hueso**.

Frente a una situación como la descrita es necesario hacer un esfuerzo para escapar definitivamente de la tradicional explicación basada en la **alteridad culposa**, tan incrustada en la cultura latinoamericana, una idea que ya estaba implícita en el clásico trabajo de Cardoso y Faletto sobre la dependencia. Es obvio, no somos islas en la globalización, somos parte de un sistema global y por ello nada nos es ajeno <sup>16</sup>, pero de ahí a la idea de la sobredeterminación sistémica de algunos (**no podemos hacer nada porque no tenemos grados de libertad, ya que nos ubicamos al fondo de la estructura sistémica anidada mundial**) o de ahí a la manía tradicional de construir una verdadera iconografía de demonios externos culpables de nuestra situación, (**el imperialismo, en primer lugar, aliado a un capitalismo dependiente, en segundo lugar, no permite el desarrollo regional, etc.**) tan poderosos que ni siquiera se pueden exorcizar, hay una distancia por salvar. Tal vez aquello que flotaba en el aire en un importante Seminario realizado en Bogotá en 1979 (citado más adelante) sigue manteniendo validez: nuestras deficiencias cognitivas son considerables y ello ha impedido construir “modelos mentales” del desarrollo regional como respaldo de una acción social eficaz. La siguiente sección explora esta cuestión.

Estas deficiencias cognitivas han aumentado como consecuencia de los múltiples efectos que sobre el territorio tiene la Revolución Científica y Tecnológica, al punto de requerirse ahora, en las palabras de Bervejillo (1997), la **reinención del territorio**. Según Bervejillo, **“los territorios aparecen así, a un tiempo cuestionados y reafirmados como ámbitos y sujetos del desarrollo”**.

## B. MODELOS MENTALES DE DESARROLLO REGIONAL EN AMERICA LATINA

Los modelos mentales son representaciones simbólicas de una realidad percibida o construida por el sujeto <sup>17</sup>. Son descriptivos o predictivos. Constituyen en parte el mundo de “lo que es” y en parte de “lo que debe ser” y su utilidad práctica está en su posibilidad de guiar la acción. En verdad, los modelos mentales debieran preceder a los modelos reales <sup>18</sup>, estos últimos debieran ser un resultado de los primeros. Rara vez sin embargo, la realidad se construye de una manera racional y las diferencias entre “**lo que es**” positivista y “**lo que debería ser**” constructivista suelen ser amplias, diferencias en buena medida empujadas por la tradicional separación entre sujeto y objeto en el paradigma del positivismo.

La intervención sobre los procesos de desarrollo territorial, en América Latina o en cualquier otra parte, tendría que haber estado precedida por la construcción de modelos mentales<sup>19</sup>. No ha sido así y esta asincronía entre teoría y práctica estuvo muy presente en el Seminario Internacional sobre Estilos de desarrollo y estrategias de desarrollo regional

---

<sup>16</sup> *Escribo este párrafo en plena “gripe asiática” (30/1/98) que para muchos es y será bastante más grave que una mera gripe.*

<sup>17</sup> *No confundir con el concepto de sistemas simbólicos (arte, religión, lenguaje) de Bourdieu.*

<sup>18</sup> *Que a su vez, son siempre y primeramente, modelos mentales descriptivos y sintéticos de la realidad.*

<sup>19</sup> *En psicología cognitiva el concepto de modelo mental tiene otras connotaciones, más paradigmáticas*



que tuvo lugar en Bogotá en 1979. El libro emanado de esa reunión y posteriormente publicado por el ILPES<sup>20</sup>, en su mismo título apunta al divorcio teoría/acción.

Poco es lo que se ha avanzado en prácticamente veinte años. En un sentido muy profundo, **sabíamos poco acerca de la naturaleza del proceso de desarrollo en el territorio y seguimos sabiendo poco !**

Las principales carencias que en materia de modelos mentales para respaldar a la “ingeniería de las intervenciones territoriales”, término que parece más adecuado para describir una amplia gama de modalidades de fomento al desarrollo regional, carencias que quedan como “asignaturas pendientes” para el Siglo XXI, (para emplear una expresión muy “cepalina”), tienen que ver con cuatro aspectos, diferentes entre sí, pero no independientes: 1] **metodológicos**; 2] **epistemológicos** ; 3] **praxeológicos** y ; 4] **ideológicos**.

#### 1. Aspectos metodológicos

Tenemos una dificultad muy grande para construir “modelos mentales” sobre el desarrollo territorial o regional debido a las siguientes trabas. Primeramente, hay que destacar que estamos sobreentrenados en el así llamado “paradigma positivista” que dificulta entender el fenómeno de la **complejidad**, debido a los supuestos de linealidad y causalidad presentes en dicho paradigma, y el desarrollo es por pura definición, un problema complejo, de intensa variedad, de recursividad y de desorden. Siguiendo a Edgar Morin, Dora Fried (1994) indica que el paradigma de la complejidad presupone un **nuevo método para el saber**, mediante el cual no se trata de buscar el conocimiento general ni la teoría unitaria, sino de encontrar un método que detecte las ligazones, las articulaciones. Esto implica, según la psicóloga argentina, un principio organizador del conocimiento que asocie la descripción del objeto con la descripción de la descripción y con la descripción del descriptor, que otorgue tanta fuerza a la articulación y la integración como a la distinción y la oposición. En seguida, hay que recordar que también estamos sobreentrenados en el uso del método (científico) analítico, de profundas raíces cartesianas, lo que dificulta entender la dimensión **holística y sistémica** del desarrollo. Pero no se trata sólo de declarar el carácter sistémico de la región y de su proceso de desarrollo; es necesario entender la naturaleza sistémica, por ejemplo, conocer la estructura de la organización y sobre todo, las leyes o principios que la gobiernan. Según Johansen (1996) las leyes de la organización social son cinco: 1] la ley de la viabilidad; 2] la ley de la complejidad; 3] la ley de la jerarquía de la autoridad; 4] la ley del conflicto y; 5] la ley de la desmaximización. El entendimiento de estas leyes resulta fundamental para organizar procesos de ingeniería de las intervenciones territoriales, ya que las propuestas deben sujetarse a las restricciones que estas leyes imponen; de otra forma, las propuestas son meramente expresiones de “wishful thinking”. Hay que agregar que en la acción práctica tenemos una tendencia a privilegiar la **entropía por sobre la sinergia**, a pesar de ser el desarrollo un fenómeno esencialmente sinérgico, si bien Prigogine sostiene que la entropía conduce al mundo a una mayor complejidad. Aquí se presenta una de las mayores contradicciones en el pensamiento sobre desarrollo ya que, por un lado, sostenemos que el desarrollo regional presupone una creciente **complejización** (es decir, aumento de la variedad, de la jerarquización, de la recursividad, de la resiliencia) de la región lo que, si se siguiese estrictamente a Prigogine supondría apoyarse en una creciente entropía; por otro lado, la idea del desarrollo como acción colectiva consciente se vincula al fortalecimiento de la sinergia, al logro de una mayor complejidad por medio de

---

<sup>20</sup> Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica. S. Boisier, F. Cepeda, J. Hilhorst, S. Riffka y F. Uribe-Echevarría, eds.), ILPES/SIAP, 1981.

fenómenos sinápticos, de articulación y coordinación. Entonces, ¿ sinergia y entropía simultánea, o bien, el desorden entrópico crea el orden sinérgico ? Además, aún cuando se acepta la naturaleza no material del desarrollo, como fenómeno axiológico, subjetivo e histórica y espacialmente específico, se trata de todos modos de alcanzarlo mediante **acciones concretas**, muchas veces, incluso, apenas ligadas a proyectos de infraestructura. Para seguir con las dificultades metodológicas, despreciamos el papel de los **actores**, de carne y hueso y también corporativos y colectivos, y se hace difícil entender entonces que el desarrollo es, en términos procesuales, un permanente y masivo proceso de toma de decisiones, que están en manos, precisamente, de los actores. Por tanto la cuestión crucial de la coordinación se pasa por alto. Nunca se enfatizará lo suficiente sobre las dificultades de la coordinación de decisiones interdependientes, cuyo número aumenta exponencialmente en relación al número de tomadores de decisiones. Como este tipo de "matriz decisional" no puede ya ser controlada por mecanismos estatales (la planificación tradicional) ni por mecanismos de mercado (eficientes en el campo microeconómico), se requiere del establecimiento de "redes horizontales de coordinación", como lo propone Lechner (1997); tales redes no son otra cosa que **proyectos políticos de desarrollo**. Por otro lado, el anonimato al cual son sometidos los actores reales termina por esconder también las diferentes racionalidades con las cuales operan. El mundo real, sobre el cual se pretende intervenir, es un mundo de múltiples racionalidades que, al ser colocadas en un plano secundario, transforman los intentos de intervención en intentos ciegos o guiados sólo por la racionalidad económica, que siempre aparece como la más fuerte, a pesar de las formidables críticas de D. North. Hay que sumar a todo ello el paralelo desconocimiento del papel de las **instituciones y organizaciones**, salvo en los escasos ejemplos localizados en la escuela institucionalista del desarrollo, (North, Williamson ). Todavía más, tratamos el futuro (la construcción del futuro) con métodos deterministas, propios de una época de escasa incertidumbre, como lo muestran Medina y Ortegón (1997). Finalmente, en esta letanía de distorsiones, hay que apuntar al tradicional menosprecio por la **cultura**, como matriz generatriz del desarrollo, ya sea que se la entienda en un sentido lato (como cosmogonía y como ética, particulares a una comunidad territorial, como en Parker, 1995), ya sea que se la entienda como el conjunto de actitudes individuales hacia procesos tales como el trabajo, el ocio, el ahorro, el riesgo, la asociatividad, la competencia, es decir, como **cultura de desarrollo** precisamente. La confianza, en las relaciones interpersonales e interinstitucionales, algo íntimamente vinculado a la cultura y un factor que ahora es reconocido como de crucial importancia para el desarrollo en tanto mayor confianza significa menores costos de transacción, ha sido puesta en la mesa de discusión principalmente por medio de los trabajos de Peyrefitte (1996), Luhman (1996) y Fukuyama (1995). Dígase de paso que América Latina no muestra una cultura proclive a la generación de relaciones de confianza y ello agrega una dificultad más a su propio desarrollo.

## 2. Aspectos epistemológicos

Se ha producido una rápida obsolescencia del conocimiento pertinente al desarrollo territorial como producto, principalmente, de la Revolución Científica y Tecnológica y del predominio del paradigma neo-liberal en materia de política económica, dos cuestiones no del todo independientes. Simplemente no sabemos de qué depende el desarrollo de un territorio, aunque nuestro desconocimiento es menor en relación al fenómeno más simple,

concreto y material, del crecimiento económico territorial <sup>21</sup> . Para comenzar, el concepto de desarrollo, inmaterial, inconmensurable, valórico, subjetivo y asintótico, no puede ser definido de una manera concisa y excluyente (salvo que se adopte una definición acotada como la de Seers) y debe ser entendido como el resultado de un cierto consenso social. En este contexto, pareciera importante conocer la forma específica de la articulación entre crecimiento y desarrollo, atribuyéndole al primero de ellos la mera condición de necesario, pero nunca suficiente; sin embargo no sabemos cómo es esa articulación y sólo podemos afirmar que no es ni lineal ni secuencial, que tal vez se asemeje a un “rizo”.

El desafío es ayudar al fomento del desarrollo territorial en un amplio contexto ahora caracterizado por la apertura económica, por la prevalencia del mercado como mecanismo asignador de recursos y por la enorme y creciente multiplicidad de actores independientes o relativamente independientes<sup>21</sup> que toman decisiones que ya no pueden ser coordinadas mediante el aumento del control ni mediante la pura actuación del sistema de precios, reclamándose entonces el surgimiento de mecanismos de coordinación en red u horizontales.

Tenemos carencias cognitivas para describir, entender y operar en el nuevo **entorno del desarrollo territorial**. Tal nuevo entorno es de alta complejidad, en la medida en que se le entiende como formado por tres grandes escenarios emergentes: un escenario “contextual” construido a partir de los dos procesos básicos de apertura, comercial y externa por un lado, y política e interna por otro; un escenario “estratégico” construido mediante la conjunción de las nuevas modalidades de organización territorial (la emergencia de una nueva geografía virtual) y por las nuevas modalidades de gestión territorial (criterios y prácticas de administración privada en el ámbito de las políticas públicas); un nuevo escenario “político” que emana de la inescapable modernización del Estado nacional y de la reinención de la función gubernativa subnacional, incluso, más allá de las propuestas de Osborne y Gaebler (1994).

Tenemos también carencias cognitivas para entender la causalidad contemporánea del nuevo **interno del desarrollo territorial**, una expresión para aludir a los factores causales del crecimiento por un lado y del desarrollo por otro. Con respecto al crecimiento y llevadas las últimas teorías del crecimiento endógeno al terreno mismo<sup>22</sup>, se observa que la matriz decisional que opera detrás de los factores del crecimiento (acumulación de capital, acumulación de progreso técnico, acumulación de capital humano, demanda externa y efectos diferenciados del cuadro de la política económica global y sectorial) es una matriz que tiende a separarse más y más de la matriz socio-económica local, transformando el crecimiento en un fenómeno más y más **exógeno** y demandando, al propio territorio, una modalidad de acción novedosa, basada en la maximización de su propia capacidad de “influnciar” tal matriz decisional exógena. Con respecto al desarrollo, presupuestado el

---

<sup>21</sup> Sin ir tan lejos como lo pretendió Kamal Salhi cuando en 1975 se preguntaba si acaso estaba asistiendo al “funeral de los polos de desarrollo”, habría que mirar con mucho excepticismo al cuerpo de teorías sobre crecimiento y desarrollo regional, con excepción, quizás, de enfoques tales como el “milieu innovador”. Para síntesis de los principales cuerpos teóricos, véase, entre otros: Cuadrado Roura (1995), de Mattos (1986, *op.cit.*), Higgins y Savoie (1995, *op.cit.*).

<sup>21</sup> Sin perjuicio de la paralela oligopolización producida por la emergencia de los grupos económicos.

<sup>22</sup> Véase el trabajo de C. de Mattos Modelos de crecimiento endógeno y divergencia interregional. ¿nuevos caminos para la gestión regional?, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile, 1996, para una presentación de los modelos “endógenos” de crecimiento (Romer, Lucas, etc.).

“influnciar” tal matriz decisional exógena. Con respecto al desarrollo, presupuestado el crecimiento, nuestro conocimiento es escaso respecto a su causalidad. Las últimas propuestas apuestan a una media docena de factores: recursos (en una lectura actualizada del término, que va desde los naturales hasta los cognitivos, los simbólicos y los psicosociales); actores (individuales, corporativos, colectivos); instituciones (respecto a las cuales la preocupación se centra en su inteligencia organizacional y en su contemporaneidad); procedimientos (principalmente los de carácter más societal como los pertinentes al gobierno, a la administración, a la información); cultura (de desarrollo, productora de “capital social” a la Putnam) y; finalmente, inserción (del territorio en su propio entorno, básicamente articulación con el aparato del Estado y articulación en el comercio internacional).

Estas nuevas y promisorias perspectivas son esencialmente “hirschmannianas”, en el sentido de conferir mayor importancia a una articulación **densa y direccionada** de los factores anotados que a la simple expresión individual de cada uno de ellos o a su suma. Tal articulación densa y direccionada, una especie de sinapsis neuronal en buenas cuentas, provista de “inteligencia social”, puede ser el resultado (poco probable) del azar o puede resultar de un esfuerzo deliberado de intervención, algo que presupone una “ingeniería”. Para ello, como se dijo, la generación de relaciones interpersonales e interinstitucionales de confianza ahora es considerada casi como un prerequisite del desarrollo y como es fácil de entender, ello no hace sino agregar dificultades en el caso de América Latina, territorio en el cual la cultura no es nada proclive a la confianza. Es difícil superar el aporte del estudio empírico de Putnam sobre Italia en relación a la importancia de la cultura, inclusive la cultura política, en el desarrollo local y regional. Sobre una forma particular y negativa de construcción de un patrón cultural inhibitor del desarrollo—**la cultura de la dependencia**— como matriz de la “alteridad” y del “pesimismo” colectivo, la psicóloga venezolana Maritza Montero (1997) ha escrito magistralmente acerca de ideología y alienación e identidad. En particular, la noción de “**foco de control**” parece muy atractiva para entender varias actitudes sociales con respecto a las dimensiones exógenas y endógenas del desarrollo local.

Existen por lo menos dos trabajos recientes de Boisier (1996/b, 1997/b) que dan extensa cuenta de los esfuerzos para delinear con precisión una nueva epistemología del desarrollo regional, apoyada en los conceptos de un nuevo “entorno” y de un nuevo “interno”.

### 3. Aspectos praxeológicos

¿ Sabemos cómo organizar las cosas en la práctica, de acuerdo a una racionalidad, para fomentar procesos de crecimiento y de desarrollo ? Escasamente, habría que contestar, ya que si tenemos carencias metodológicas y epistemológicas, difícilmente las acciones tomadas en la práctica se ajustarán a un patrón racional (praxeología como racionalidad de la acción) que conduzca al objetivo deseado. Como se ha dicho, si no se sabe hacia dónde ir, da lo mismo elegir cualquier camino.

Hay, aparentemente, una percepción no racionalizada, subliminal, por parte de muchos actores sociales, acerca de estas carencias y como el no hacer nada, sería un remedio considerado peor que la enfermedad, lo que se suele hacer en la práctica es, para emplear una popular expresión de la caza deportiva, **apuntar a la bandada**, de tal manera que las propuestas oficiales de desarrollo regional se parecen más a una lista de compras en el “supermercado de las carencias” que a una proposición que descansa en una estructura lógica de la situación.

En el orden práctico, lo fundamental será la capacidad de articulación de los actores sociales mediante procesos de construcción sociocultural y política y para ello será necesario agregar a la tradicional **racionalidad instrumental de la economía**, otros enfoques, tales como la **racionalidad comunicativa**, para descubrir las formas de vivir juntos en armonía y en mutua dependencia, respetando la autonomía de los individuos y como la **racionalidad conversacional** como base del entrelazamiento de las coordinaciones conductuales que constituyen el lenguaje y las emociones<sup>24</sup> o bien como el **estructuralismo constructivista** para comprender la génesis de las estructuras sociales, como apunta Amtmann (1997) en un reciente trabajo sobre identidad y articulación de actores, en el cual alude a ideas de Habermas, Maturana y Bourdieu. **“El conversar es constructor de realidades y el lenguaje resulta fundamental porque es el instrumento con el que se configura el mundo”**, sostiene Amtmann en una frase fuertemente basada en las ideas del biólogo chileno, llevadas al plano del funcionamiento organizacional por F. Flores. Mucha agua ha corrido debajo de los puentes desde la antigua planificación hecha entre las cuatro paredes de las oficinas de los tecnócratas hasta la concepción actual de construir proyectos colectivos mediante redes conversacionales.

Este proceso de construcción sociocultural y político, con un elevado contenido de coordinación horizontal, coincide con lo que se ha denominado con frecuencia como **proyecto político regional**, un proyecto societal de elevada inclusión social, que reemplaza, en la complejidad de la sociedad actual, a las nociones de “plan” o de “estrategia”, demasiado simplistas desde el ángulo de la distribución social del poder y demasiado estrechos como para dar cabida a la intersubjetividad y al constructivismo. Aunque el proceso de desarrollo tiene mucho de heurístico, no es nada difícil diseñar un procedimiento, inclusive un flujograma, que facilite las cosas en la práctica, que constituya una suerte de “carta de navegación” para cualquier equipo de trabajo; de hecho, alguna propuesta que circula en la literatura y que ha sido ya ensayada en el terreno no incluye más de una docena de tareas.

Pero hay otro aspecto todavía. Así como enseñarle teoría de la balística al campeón de billar no necesariamente mejore su juego (pero sí, tal vez, su comprensión del mismo y por tanto de la causa de sus errores y de sus aciertos), la superación de las fallas metodológicas, epistemológicas y praxeológicas del fomento del desarrollo regional no garantiza en modo alguno su surgimiento. Hay mucho de “arte”, y de acumulación de “experiencias” por ello mismo, en el fomento del desarrollo. No hay lección magistral que pueda enseñarle a un funcionario o a un experto cómo negociar con una comunidad, o cómo asumir la gestualidad adecuada al momento de discutir una propuesta en una “mesa de concertación”<sup>25</sup>, y no hay nada que pueda reemplazar la lección de un fracaso. Así que será necesario seguir haciendo “pruebas de acierto y error” tratando de minimizar el costo social de ellas y para eso el conocimiento es extremadamente útil.

---

<sup>24</sup> En 1990 el autor tuvo la oportunidad de dirigir un equipo de cooperación técnica con profesionales de las NN.UU y del Gobierno de Chile con el propósito de ayudar al Gobierno de la Región del Bío-Bío (el principal contramagneto del país) a fin de preparar el “proyecto de desarrollo de la Región” utilizando en esta experiencia los conceptos de Habermas, de Maturana y de Flores, con considerables dificultades prácticas derivadas de la cultura de los líderes regionales y de la falta de confianza.

<sup>25</sup> Hay una interesante experiencia en la provincia de Cajamarca en el Perú, según lo comenta Maritza Mayo D. en el documento “LA MESA DE CONCERTACION DE CAJAMARCA-PERU” presentado al Seminario Internacional ARTICULACION DE ACTORES LOCALES EN EL DESARROLLO LOCAL, SUR Profesionales, Santiago de Chile, 1997.

#### 4. Aspectos ideológicos

Adoptando ahora una perspectiva más amplia, más nacional o de país, habría que comentar que desde el punto de vista de la ideología subyacente en el dominante modelo de política económica, **el neo-liberalismo**, neo-liberalismo expresado a veces a ultranza, con un discurso reduccionista y sobresimplificado acerca del Estado —cuanto menos, mejor— se cercenan las posibilidades de un desarrollo territorial bien entendido, no por ello igualitario, pero sí armónico y solidario. Aparentemente no habría espacio para una política regional (nacional) en el modelo neo-liberal. Según lo sostuviese Hilhorst, en su clase final en 1996 en el ISS (Institute of Social Studies, The Hague), el entorno ideológico actual no permite buenos augurios para las regiones periféricas de los países más pobres. Curiosamente no parece entenderlo así la OMC (Organización Mundial del Comercio), precisamente el nuevo Ángel Guardián del liberalismo comercial, ya que esta organización permite abiertamente el uso de subsidios para actividades o sectores específicos, **siempre y cuando ellos se enmarquen en un plan regional** ! Textualmente, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Ronda Uruguay (Parte IV, Artículo 8, sección 8.2b) establece claramente la asistencia a regiones desfavorecidas, siempre que dicha asistencia se preste con arreglo a un marco general de desarrollo regional. Así pues, bien leído el argumento neo-liberal, se encuentra espacio de sobra para una política regional, naturalmente, coherente con la lógica básica del modelo y bien alineada con la contemporaneidad, lo que impide, desde luego, sacar cadáveres del sarcófago, como podría ser el intento de volver a las antiguas propuestas regionales.

Como se ha dicho, la globalización puede ser, para muchas regiones, lo que la llama de la lámpara es a la mariposa nocturna: una atracción fatal, si la metafórica aproximación es poco cuidadosa o desprovista de inteligencia. Parece que el sentido común indica que nadie más que el Estado puede proveer a las regiones de la “inteligencia” necesaria para una inserción en la globalización, que reduzca la probabilidad de un resultado negativo (obsérvese la postura conservadora y simultáneamente realista de la propuesta anterior).

El día 5 de Marzo de 1998 el Presidente del Consejo de Ministros de Italia, Prof. Romano Prodi, dictó una conferencia en la sede de la CEPAL (**El desarrollo de América Latina en el nuevo escenario mundial**) en la cual sostuvo: **“La implementación de políticas de desarrollo [regional] en ausencia de protecciones nacionales, aunque la Comisión de la Unión Europea haya desarrollado líneas muy avanzadas, es algo siempre complicado. En un contexto abierto y competitivo, la estabilidad económica de los países y el éxito competitivo de los sistemas productivos dependen sobre todo de la capacidad de activar procesos de crecimiento endógeno, es decir, de generar empresas, competencias e innovaciones a través de las fuerzas y las instituciones locales y sus relaciones”**.

¡ A confesión de partes, relevo de pruebas !

Una política regional moderna, contemporánea, puede considerarse como una verdadera matriz informacional (el principal papel del Estado será lograr que los distintos actores tomen decisiones coherentes sobre la base de entregar información, no órdenes, como en el pasado) en la que cada vector-columna representa una política específica y en

el que cada elemento vendrá a ser un instrumento específico de la política <sup>26</sup>. Así, el primer vector correspondería a la política de **ordenamiento territorial** (para no dejar entregada esta cuestión a un ordenamiento por omisión que genera la sola lógica de mercado); los elementos de este vector corresponderían a: 1] una propuesta de división política-administrativa, (que puede coincidir en todo con la división actual); 2] asignación de funciones a cada una de las unidades anteriores, es decir, cuál es el papel y la contribución de cada región al proyecto nacional; 3] establecimiento de prioridades territoriales de desarrollo, ya que no todo puede ocurrir al mismo tiempo en todas partes; 4] una propuesta de un sistema de asentamientos humanos; 5] el diseño de la infra-estructura “pesada” de obras de transportes, comunicaciones, energéticas, de riego, etc. y; 6] una propuesta de mega-usos del suelo. Un segundo vector coincidiría con una política de **descentralización** con instrumentos tales como: 1] arquitectura política, institucional y administrativa de cada unidad de la división político-administrativa; 2] reparto anotado de competencias exclusivas, concurrentes, compartidas y residuales; 3] fiscalidad, o sea, origen de los recursos financieros a disposición de las entidades descentralizadas; 4] mecanismo de control (de legalidad) y de resolución de conflictos. Un tercer vector corresponde a la política de **fomento** al crecimiento y al desarrollo, apoyada en: 1] ayuda a la competitividad regional; 2] ayuda a la reconversión productiva, que ahora es una cuestión colocada en el horizonte de todas las regiones; 3] ayuda a la generación y difusión de conocimiento (incluyendo innovaciones técnicas); 4] ayuda a la reducción de la pobreza y al aumento de la equidad intraregional; obsérvese que se trata de cuatro asuntos de carácter permanente y de difícil solución por la propia región. Finalmente un cuarto vector que da forma a la política regional es de orden procedimental y técnico y corresponde a los procesos que garanticen la **coherencia del conjunto de proposiciones** regionales de crecimiento económico, incluyendo: 1] la modelización correspondiente; 2] el diseño de un proceso de retroalimentación de información que genere un sendero de convergencia nacional/regional; 3] una solución de crecimiento regional coherente que evite que la descentralización se transforme en un caos.

Pareciera que, si la línea argumental desarrollada hasta acá es correcta, entonces habría que proceder a una radical reforma en los programas de educación en desarrollo territorial, tanto a nivel de pregrado como a nivel de postítulo y postgrado, sin mencionar siquiera la necesidad de un cambio no menos radical y urgente en los varios programas de capacitación para funcionarios públicos territoriales, que ahora se ofrecen en varias partes. De otra forma se corre el riesgo de consolidar un error gigantesco: transferir de arriba abajo la responsabilidad de gobernar sin transferir el recurso más preciado, el conocimiento pertinente. Sin perjuicio del énfasis que en este y en otros trabajos se ha colocado sobre la “transferencia de arriba abajo”, no puede olvidarse que al amparo de la globalización hay en paralelo un proceso de transferencia de capacidad de gobierno “de arriba **hacia más arriba**”, o sea, desde el nivel nacional a un nuevo nivel supranacional, como se muestra tan claramente en Europa.

¿ Qué decir finalmente con respecto a las potencialidades de las políticas públicas regionales en América Latina ? La única respuesta sensata es que ellas siguen siendo enormes en su potencial contribución al bienestar de las personas, tanto desde el punto de vista material como también desde el social y político. Sólo que la concreción de ese

---

<sup>26</sup> *Un intento de avanzar en la reformulación de una política regional en el marco latinoamericano fue realizado por la Fundación Konrad Adenauer y el IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) del Gobierno del Brasil, por medio de un Seminario Internacional realizado en Brasilia en 1996. De particular importancia son los trabajos de Boisier, Costa-Filho y Haddad.*

potencial, algo todavía no realizado, sigue dependiendo de un trípode de oro: **el conocimiento científico, el consenso social y el poder político colectivo.**

## CONCLUSIONES

Un sólo ejemplo tomado de la realidad, tomado de la realidad del país más grande de América Latina, Brasil, es suficiente para ilustrar la situación del desarrollo territorial a fines del milenio.

El periódico **La Folha de Sao Paulo**, importante rotativo de la más importante ciudad latinoamericana, comentaba editorialmente en 1996 el resultado del estudio del PNUD "Índice de Desarrollo Humano", con un encabezamiento titulado: CHESOTHO. Un neologismo imposible de descifrar a menos de leer el comentario. CHESOTHO es un país imaginario, virtual, conformado por la República Checa en Europa, un país de considerable nivel relativo de desarrollo, y Lesotho, en Africa, de un desarrollo muy precario, si es que fuese posible en este caso siquiera hablar de desarrollo **à la Seers**.

El periódico mostró inventiva y sobre todo memoria, porque ya en la década de los setenta, un importante economista brasileño (Edmar Bacha) había publicado un artículo transformado casi en un clásico, con el título de BELINDIA, país imaginario formado por la unión de Bélgica y la India. Bacha usó este imaginario país para discurrir acerca de la distribución del ingreso al interior del Brasil. **La Folha de Sao Paulo** inventó Chesotho para ilustrar las abismales diferencias en el índice de desarrollo humano que el informe del PNUD mostraba entre los diferentes estados confederados del Brasil. Cabe agregar a los comentarios del periódico la observación no menor de ser Chesotho peor que Belindia, es decir, en veinte años la situación del desarrollo territorial nacional empeoró en un país que a todas luces mejoró en términos globales.

En ese mismo período, algunos estados del Brasil (Paraná, Santa Catarina y otros) experimentaron procesos de real desarrollo. La pregunta que se plantea de inmediato es : ¿cuánto pueden durar tales procesos si la población de los estados que empeoran relativamente percibe la diferencia e inicia procesos masivos de migración, algo que las comunicaciones mass-mediáticas de hoy seguramente estimulan ? En otras palabras, ¿ es posible el desarrollo regional sostenido en el tiempo en un contexto nacional en el cual se agudizan las diferencias regionales ?

Que algunos estados del Brasil hayan experimentado exitosos procesos de desarrollo es algo que habla muy bien de las **capacidades endógenas** de tales territorios y allí seguramente se encuentran asuntos de los cuales aprender para replicar en otras partes. Que el panorama nacional muestre una regresión en la situación interestadual, habla muy mal del Estado, habla de **la falta de una política nacional de desarrollo regional**,-- como la que reclama con mucha precisión Tania Bacelar de Araújo (1995)-- o de una "apuesta" del Estado nacional en estricta consonancia con el modelo neo-liberal y en consecuencia, a favor, precisamente de las regiones que logran su desarrollo en este contexto y que, al paso, contribuyen en forma más significativa al logro de los grandes objetivos macroeconómicos (reconversión, competitividad, estabilidad, etc.).

Hace más de diez años, titulábamos un trabajo **La articulación Estado-Región: clave del desarrollo regional** y no es sorprendente que la línea argumental expuesta en este documento lleve a concluir, análogamente, que **el desarrollo regional, sea a nivel de regiones específicas, sea a nivel del sistema nacional de regiones, depende críticamente de la articulación entre dos actores institucionales: el Estado nacional y la propia Región**. En otras palabras: no hay desarrollo sostenido para una región si no es



en el marco de una política nacional de desarrollo regional y ésta carece de toda viabilidad si no se apoya en las capacidades endógenas de las regiones y si no muestra congruencia con la política económica general. No se trata, por cierto, de esperar el reemplazo del modelo neoliberal de política económica, algo que suena a ingenuidad más que a utopía, pero sí cabe esperar, después del **World Report 1997** del Banco Mundial, un cambio en la concepción y en el papel del Estado, ubicándolo en algún punto intermedio entre el minimalismo de la ortodoxia y el maximalismo de la nostalgia; un punto desde el cual se pueda retomar una postura más activa a favor de políticas distributivas.

Las conclusiones que emanan de este documento son, a mi entender, claras. Construir un nuevo conocimiento (que se transformará a la larga en un nuevo paradigma) es la condición básica para efectuar "intervenciones territoriales" inteligentes, sea a nivel de regiones específicas, sea a nivel nacional. Los argumentos a favor de esta primera conclusión parecen ser de mucho peso; no sólo el fracaso del ciclo anterior de experiencias (1947/1997) apunta muy certeramente a la cuestión de la pertinencia cognitiva, también el amplio cambio contextual actual demanda un conocimiento nuevo. Hay aquí entonces una tarea y una responsabilidad inmensa que recae en el mundo académico puesto que la generación de un nuevo conocimiento supone superar nuestras carencias metodológicas y epistemológicas y ello es una tarea del sistema educacional. El poder político parece ser un segundo requisito para intervenir con posibilidades de éxito; no se cambian las cosas por voluntarismo, sino mediante el uso del poder. El poder político que toda región debe acumular reconoce dos fuentes: la descentralización, en cuanto ésta supone la transferencia de poder, y la concertación social, en cuanto ésta supone una verdadera creación de poder (la unión hace la fuerza). El poder que se acumula en la comunidad regional no es un poder para hacer una revolución, sólo alcanza para hacer modificaciones en los parámetros del estilo de desarrollo, no en los parámetros del sistema, por la simple razón de que el poder radica precisamente en el sistema y los sistemas sociales no son proclives a la autodestrucción ! Finalmente, la concertación se basa en el consenso que, lejos de coincidir con la unanimidad, es capaz de hacer surgir lo colectivo, lo de interés grupal, por sobre los no menos legítimos intereses particulares. El consenso es reconocer la pluralidad, el derecho de las minorías, la racionalidad en la administración del conflicto y, para qué negarlo, deriva a su vez de una particular forma de cultura: la **cultura cívica**, tan destacada en la investigación italiana de Putnam. Sin la superación de nuestras carencias praxeológicas, vale decir, sin saber cómo articular actores e instituciones en la práctica, será difícil generar consenso y poder.

Por cierto que si no se supera la estrecha e ideologizada visión del modelo neoliberal, si no se lo "lee" a la manera sugerida por la OMC o por el Presidente del Consejo de Ministros de Italia, no habrá espacio para una política regional nacional; sin dicha política, los casos aislados de desarrollo regional exitoso serán necesariamente efímeros, porque, ¿ qué individuo querrá quedarse residiendo en un lugar rezagado si puede libremente emigrar dentro de su país a otro lugar exitoso ? La famosísima canción del nordeste brasileño compuesta por Luiz Gonzaga, **ASA BRANCA**, describe poéticamente el proceso comentado, la emigración desde el Nordeste, debido al doble juego de la sequía y del atractivo del Sur.

Al terminar este documento, la pregunta que uno mismo se formula, inevitablemente, es: ¿ en cuál de las categorías inventadas por Diane Conyers se nos clasificará ? <sup>27</sup>

**"What we really need in the social sciences at this point in time is a revolutionary thinker, someone who can provide us with a new paradigm and charismatic leadership...." (D. Conyers)**



---

<sup>27</sup> *Las categorías son: Avestruz, Jeremías, Desertor, y Visionario, y describen las conductas y enfoques personales e institucionales adoptados en el gremio de los especialistas en desarrollo regional frente a la situación actual del mundo real. Son tremendamente exactas.*

## BIBLIOGRAFIA

- Abad B. C. "Crecimiento económico y desarrollo a largo plazo. A la búsqueda de un nuevo consenso" en PENSAMIENTO IBEROAMERICANO # 29, AECI/CEPAL, Madrid, 1996.
- Affonso R.B. "A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas" en Rui de Britto Alvares Affonso y Pedro Luiz Barros Silva (orgs.), A FEDERAÇÃO EN PERSPECTIVA, FUNDAP, Sao Paulo, 1995.
- Amtmann C.A. "Identidad regional y articulación de los actores sociales en procesos de desarrollo regional" en REVISTA AUSTRAL DE CIENCIAS SOCIALES, #1, Universidad Austral de Chile, Valdivia, 1997.
- Anderson B. Imagined Communities, Verso, Londres y New York, 1991.
- Bacelar de Araújo T. "Planejamento regional e relações intergovernamentais" en R. Affonso+P.L.Barros (orgs.) A FEDERAÇÃO EN PERSPECTIVA, FUNDAP, São Paulo, 1995.
- Barking D.+T. King. Desarrollo económico regional (enfoque por cuencas hidrográficas de México), Siglo XXI, México, 1970.
- Bervejillo F. Reinvención del territorio. Un desafío para ciudadanos y planificadores-agentes del desarrollo., documento presentado al FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE SOBRE DESARROLLO REGIONAL, Santafé de Bogotá, 1-3 de Diciembre de 1997.
- Boisier S. "Descentralización en Chile: antecedentes, situación actual y desafíos futuros" en CONTRIBUCIONES, # 4, Fundación K. Adenauer/CIEDLA, Buenos Aires, 1993.
- "En busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político" en PLANEJAMENTO E POLITICAS PUBLICAS # 13, IPEA, Brasilia, 1996/b.
- "La política regional en América Latina bajo el signo de la globalización" en DEBATES # 12, Fundação K. Adenauer/IPEA, Brasilia, 1996.
- "La construcción intelectual del regionalismo latinoamericano" en NOVA ECONOMIA, vol.4, # 1, CEDEPLAR, Belo Horizonte, Brasil, 1996/a.
- "América Latina: entre la centralización y la descentralización" en Helmsing B.+J. Guimaraes (eds.) Locality, State and Development, ISS, The Hague, 1997/a.
- "El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial" en REVISTA EURE, # 69, U.Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, Santiago de Chile, 1997/b.
- Boisier S. et.alli. Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica, ILPES/SIAP, Santiago de Chile, 1981.
- Bourdieu P. "Symbolic Power" en CRITIQUE OF ANTHROPOLOGY # 13/14, Sage Publications, Londres, 1997.
- Las cosas dichas, GEDISA Editorial, Barcelona, 1993.

- Cárdenas M.+A.Pontón +J.P.Trujillo. "Convergencia y migraciones interdepartamentales en Colombia : 1950-1989" en COYUNTURA ECONOMICA, Fedesarrollo, Abril 1993, Santafé de Bogotá, Colombia.
- Cárdenas M.+A. Pontón. "Crecimiento del PIB departamental en Colombia: 1950-1989", en COYUNTURA SOCIAL, Fedesarrollo, Abril 1993, Santafé de Bogotá, Colombia.
- Carleial L.M. da Frota. "A Questão Regional no Brasil Contemporâneo" en REESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO E REGIONAL NO BRASIL, Lavinias L.+ L.M.da Frota Carleial+M.R.Nabuco (orgs.), ANPUR, Editora HUCITEC, São Paulo, 1993.
- CEPAL. Evolución reciente de la pobreza en Chile, LC/R.1773, Santiago de Chile, 1997.
- CLAD. Desafíos y Perspectivas de la Descentralización, ANALES 1, Primer Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública (Río de Janeiro, 1996), Caracas, 1997.
- Conyers D... "Whatever happened to development ? A personal view from Africa" en Helmsing B.+J.Guimaraes (eds.) Locality, State and Development, ISS, The Hague, 1997.
- Costa-Filho A. "Globalização e políticas regionais nacionais na América Latina" en DEBATES # 12, Fundação K. Adenauer/IPEA, Brasilia, 1996
- Cuadrado R. J.R. "Planteamiento y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa en las últimas cuatro décadas" en: EURE, REVISTA LATINOAMERICANA DE ESTUDIOS URBANO REGIONALES vol. XXI, # 63, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1995.
- de Castro I.E. "Visibilidade da Região e do Regionalismo. A Escala Brasileira em Questão" en INTEGRAÇÃO, REGIÃO E REGIONALISMO, Lavinias L.+L.M. da Frota Carleial+ M.R. Nabuco (orgs.), Editora Bertrans Brasil S.A., Río de Janeiro, 1994.
- de Mattos C.A. "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional" en PENSAMIENTO IBEROAMERICANO # 10, AECI/CEPAL, Madrid, 1986.
- Modelos de crecimiento endógeno y divergencia interregional. ¿ nuevos caminos para la gestión regional ?, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1996.
- de Souza C.M. Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization, 1997
- Fernández G. Descentralización en América Latina. Informe de Consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1995.
- Fried D. Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad, Editorial PAIDOS, Buenos Aires, Argentina, 1994.
- Finot I. Descentralización y participación en América Latina: cómo conciliar eficiencia con equidad, ILPES/DDGL, 1997.
- Fukuyama F. Confianza. Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad. Editorial Atlántida, Buenos Aires, 1995.
- Guimaraes Neto L... "Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos" en PLANEJAMENTO E POLITICAS PUBLICAS # 15, IPEA, Brasilia, 1997.
- Dinámica regional no Brasil, IPEA (versão preliminar), Brasilia, 1997.
- Haddad P... "A experiencia brasileira de planejamento regional e suas perspectivas" en DEBATES # 12, Fundação K. Adenauer/IPEA, Brasilia, 1996.

- Higgins B.+ D. J. Savoie. Regional Development Theories and Their Application, Transaction Publishers, New Brunswick, 1995.
- Hiernaux D. "La región insoslayable" en REVISTA EURE # 63, U. Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, Santiago de Chile, 1995.
- Hilhorst J.G.M. On Unresolved Issues in Regional Development Thinking, Occasional Paper # 81, ISS, The Hague, 1981.
- ILPES. El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe, Cuaderno # 28, Santiago de Chile, 1982.
- Johansen O. "Las leyes de la organización social" en ESTUDIOS DE ADMINISTRACION, vol.3, # 1, U. de Chile, Santiago de Chile, 1996.
- Lechner N. "Tres formas de coordinación social" en REVISTA DE LA CEPAL # 61, Santiago de Chile, 1997.
- Luhman N. Confianza, Editorial Antrhopos, Barcelona, 1996.
- Mayo M. La mesa de concertación de Cajamarca-Perú, Seminario Internacional sobre Articulación de actores locales en el desarrollo local, SUR Profesionales, Santiago de Chile, 1997.
- Medina J. + E. Ortegón. PROSPECTIVA: construcción social del futuro, ILPES/Universidad del Valle, Santiago de Cali, Colombia, 1997.
- Meot H. El concepto de región, ILPES, Documento C/25-A (mimeo), Santiago de Chile, 1974.
- Montero M. Ideología, alineación e identidad nacional, Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela, cuarta edición, Caracas, 1997.
- Morin E. Introducción al pensamiento complejo, GEDISA Editores, Barcelona, 1994.
- Morris A.+S.Lower (eds.) Decentralization in Latin America. An Evaluation, 1992.
- Osborne D.+ T. Gaebler. Reinventando o Governo, MHC Comunicação, Brasilia, 1994.
- Parker C. "Identidad, modernización y desarrollo local" en REVISTA DE LA ACADEMIA, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, # 1, Santiago de Chile, 1995.
- Peterson G.E. Decentralization in Latin America: Learning Through Experience, World Bank LAC Studies, Viewpoints, Washington, 1997.
- Peyrefitte A. La sociedad de la confianza, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1996.
- PNUD. Cooperación Política para la Descentralización del Estado, Santiago de Chile, 1997.
- Putnam R. Making Democracy Work: civic traditions in modern Italy, Princeton U. Press, 1993
- Stöhr W. "The Definition of Regions in Relation to National and Regional Development in Latin America" en REGIONALIZACION, Documentacion del I Seminario sobre Regionalización, IPGH, Rio de Janeiro, Brasil, 1969.
- El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y Perspectivas, SIAP, Buenos Aires, Argentina, 1972
- Veliz C. La tradición centralista de América Latina, ARIEL, Barcelona, 1984.
- Wolfe M. El desarrollo esquivo, F.C.E., México, 1976.

e-mail: sboisier@eclac.cl  
(hasta el 31/Dic./998)  
16-Jun-98