

DIRECCION DE POLITICAS Y PLANIFICACION REGIONALES

Distr.
GENERAL

LC/IP/G.79
5 septiembre de 1994

ORIGINAL: ESPAÑOL

LA GESTION DEL DESARROLLO REGIONAL EN ECONOMIAS DE MERCADO ABIERTAS Y DESCENTRALIZADAS */ (el caso chileno)

Sergio Boisier **/

Documento 94/24

Serie Ensayos

*/ Este documento se basa parcialmente en un trabajo preparado originalmente para el Seminario "Regionalización, descentralización y desarrollo regional: el caso chileno y experiencias comparadas" organizado por el Centro de Estudios y Asistencia Legislativa (CEAL) de la Universidad Católica de Valparaíso con la colaboración de la Florida International University de los Estados Unidos y realizado en Marbella los días 11 y 12 de Agosto de 1994. En esta oportunidad se han introducido cambios de forma y fondo para adecuarlo al ámbito de las XI Jornadas de Regionalización, Antofagasta, 28 al 30 de Septiembre de 1994.

**/ Director de Políticas y Planificación Regional del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). 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.

INDICE

Página

I.	LOS NUEVOS ESCENARIOS DEL DESARROLLO REGIONAL EN ECONOMIAS DE MERCADO, ABIERTAS Y DESCENTRALIZADAS . . .	1
	Introducción	1
	a) El escenario contextual del desarrollo descentralizado: apertura externa y globalización y apertura interna y descentralización	2
	b) El escenario estratégico del desarrollo descentralizado: nuevas formas de organización territorial (regiones pivotaes, asociativas y virtuales) y nuevas formas de gestión territorial (cuasi-Estados y cuasi-empresas)	6
II.	ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LA GESTION REGIONAL Y DE SUS PRINCIPALES AGENTES	10
	a) Las nuevas tareas de los gobiernos regionales . . .	10
	b) Las nuevas tareas del gobierno nacional	14
	c) La sociedad civil regional: ¿quo vadis?	16
	Bibliografía	20

I. LOS NUEVOS ESCENARIOS DEL DESARROLLO REGIONAL EN ECONOMIAS DE MERCADO, ABIERTAS Y DESCENTRALIZADAS

Introducción

Gran parte del arsenal teórico y operacional vinculado a la cuestión del desarrollo regional (descentralizado) fué desenvuelto en contextos completamente distintos a los prevalecientes hoy . En particular, el mundo socio-económico configurado a partir de la crisis de fines de los veinte hasta aproximadamente la primera crisis petrolera de comienzos de los setenta, era un mundo de economías más o menos cerradas, con una muy fuerte ingerencia estatal en la asignación de recursos, con sistemas de producción fabril típicamente "fordistas", con sociedades de complejidad socio-política más bien primaria, etc..

No se necesita desarrollar ningún argumento para sostener que la realidad actual es tan diferente que casi se podría decir que es precisamente inversa a la anterior. Casi todo lo que se sabía y casi todo lo que era útil en términos instrumentales de política, dejó de constituir un acervo para racionalizar intervenciones sociales.

En el contexto más específico de América Latina, Chile es considerado como un país pionero en el "cambio estructural y en el ajuste", como también se le consideró pionero en materia de políticas de desarrollo regional treinta años atrás. No resulta fácil ni para las instituciones ni para las personas adecuarse a los nuevos escenarios, pero si ello no se logra con rapidez, se pagarán costos sociales elevados. La primera condición para poder actuar en consonancia con los tiempos actuales, es entender los cambios que han ocurrido y que ocurren diariamente y los desafíos que estos cambios generan. A ello apuntan los comentarios siguientes, basados en trabajos previos del autor.

a) El escenario contextual del desarrollo descentralizado: apertura externa y globalización y apertura interna y descentralización.

La globalización es la fuerza que empuja la apertura externa de los países, una apertura de dimensiones esencialmente económicas. Como lo dice la CEPAL:

"La globalización es un aspecto de un fenómeno más amplio que afecta a todas las dimensiones de la condición humana: la demografía, la pobreza, el empleo, las enfermedades endémicas, el comercio de drogas y el medio ambiente, entre otras. Así, muchos ámbitos del quehacer económico han adquirido un carácter marcadamente transnacional, en gran medida debido al enorme auge de las tecnologías de información... la globalización de la actividad económica tiende a una cierta uniformidad en cuanto a formulación y aplicación de las políticas, ya que cada país se convierte en un competidor para mercados finitos y recursos escasos. Por ello, privilegiar las señales del mercado, fomentar la competitividad internacional, promover la capacidad empresarial y atraer la inversión directa se están convirtiendo en elementos comunes de los esfuerzos que deben realizar las naciones (las regiones, habría que agregar) para mejorar su inserción internacional" (CEPAL; 1992).

Los cambios mundiales, **unipolaridad política y multipolaridad económica**, unidos a la **megatendencia descentralizadora**, están colocando a los territorios organizados y complejos, cualquiera sea su escala, en un lugar protagónico en relación al nuevo orden internacional, como por ejemplo lo discute el Stanford Research Institute (SRI; 1990).

La apertura externa puede ser calificada como de "alta" o como de "baja" según sea el valor del coeficiente de comercio externo sobre el PIB. Cualquiera sea el "estado" de la apertura externa, ésta a su vez debiera traducirse en alcanzar posiciones **competitivas y modernas** en términos de los productos comercializados. Ya se sabe que en este contexto, el concepto de **competitividad** es un concepto de estática comparativa que alude a la ganancia de cuotas de mercado en sectores **que a su vez están, globalmente, ganando proporciones crecientes del mercado**, en tanto que el concepto de **modernidad** alude al valor agregado y al progreso técnico incorporado en los productos.

La competitividad, según lo plantea la CEPAL, es hoy una **competitividad sistémica**, basada en la productividad conjunta de la cadena productiva y de servicios ligada a un producto que logra ubicarse en nichos competitivos. La "red" de sub-contratistas, proveedores, prestadores de servicios, que se "teje" en torno a una producción competitiva, se mapea territorialmente, mostrando una elevada densidad de interacciones en el espacio geográfico próximo a la empresa exportadora, espacio próximo que más o menos coincide con un territorio local o regional.

Al igual que lo que sucede con las personas, ahora se puede afirmar, y así lo entienden las empresas modernas, que el éxito a largo plazo de una estrategia empresarial está articulado al éxito

de la correspondiente estrategia territorial. Esto pone de relieve la importancia de los gobiernos territoriales para las empresas de ese mismo territorio.

Lo que la CEPAL llama ahora "el regionalismo abierto" (la propuesta presentada en Abril de 1994 en la Reunion de Cartagena de Indias), es decir, la posibilidad para cualquier país de pertenecer simultáneamente a varios procesos y esquemas de integración (lo que en el ILPES se ha denominado desde antes y en referencia a los territorios subnacionales "el regionalismo virtual"), plantea tareas completamente nuevas para el Estado, sea a nivel nacional, sea a nivel sub-nacional. El NAFTA, el MERCOSUR, el PACTO ANDINO y los múltiples acuerdos bilaterales de comercio y/o de integración, colocan a países y regiones en un marco completamente nuevo.

Se constata, por otro lado, una **megatendencia descentralizadora** a nivel universal. La descentralización se encuentra "en la cresta de la ola"; está provocando un importante cambio en los fundamentos del paradigma regional al cambiar su sesgo centralista por el sesgo de signo contrario.

La megatendencia descentralizadora cabalga a horcajadas en los cuatro caballos apocalípticos del cambio del modo de acumulación: la revolución científica y tecnológica (con sus impactos diferentes sobre la producción, las comunicaciones y, el transporte); las demandas por espacios de autonomía planteadas por la sociedad civil; la reestructuración del Estado y; la privatización y desregulación (Boisier; 1991).

La revolución científica y tecnológica ha modificado el **paisaje industrial**, al hacer ahora factible la diseminación en el territorio de plantas manufactureras de tamaño considerablemente menor al prevaleciente en el pasado. El nuevo paisaje industrial ha sido bautizado por Vázquez-Barquero como "la economía difusa" y por Castells como "la economía de geometría variable". Este nuevo patrón de asentamiento productivo facilita los procesos de segmentación geográfica de la cadena productiva, la desconcentración al interior de las empresas y en general crea un ambiente propicio para la descentralización en el ámbito privado y público. La misma revolución, a través de sus efectos sobre las comunicaciones no sólo ha reducido los costos de ellas, llevando a casi cero la fricción del espacio en ciertos campos; también hace hoy posible el "contacto cara a cara" mediatizado por la electrónica y ello también juega a favor de mayores grados de descentralización. Los efectos de la misma revolución sobre los sistemas de transportes, en todas las modalidades, reducen, de nuevo la fricción de la distancia.

Resulta casi ocioso y para algunos habitantes de Europa o de Africa puede resultar hasta ofensivo referirse ahora a la importancia creciente de las demandas de la sociedad civil por mayores espacios de autonomía que inevitablemente van de la mano

con la descentralización política y territorial. Esta es, qué duda cabe, una de las principales fuerzas que juegan en la dialéctica de los procesos descentralizadores.

En América Latina, la reestructuración del Estado en la actualidad obedece a dos fuerzas: la aparición de una democracia renovada y nueva que exige que la principal estructura política de la sociedad (el Estado) se ponga a tono con una forma de democracia que apuesta a la sociedad civil, y las necesidades de orden en las finanzas públicas, que han significado drásticos ajustes y transferencias de funciones (y no siempre, de los recursos correspondientes) a instancias menores y descentralizadas de gobierno, por ejemplo, municipios y regiones.

La privatización, una fuerte tendencia que en parte obedece a criterios ideológicos y en parte a criterios económicos y financieros, contribuye a crear también "ambientes" descentralizadores, aunque no sea más que por la consideración relativa al aumento del número de decisores independientes en un sistema económico dado.

La apertura interna descentralizadora, de dimensión política, lleva, al igual que la apertura externa ya comentada, a dos posibles "estados" en cualquier momento del tiempo: una apertura interna "alta" o a una apertura interna "baja", dependiendo del grado de descentralización política y territorial concebido en el "proyecto descentralizador nacional". A su turno, sea "alta" o "baja" la apertura, ella debiera manifestarse en el logro de una mayor **equidad** (en el reparto de los frutos de la apertura externa) y a una mayor **participación** de la población en el sistema de toma de decisiones.

La situación actual de América Latina en materia de descentralización muestra tres situaciones diferentes: los países federales (Argentina, Brasil, México y Venezuela) buscan recuperar el federalismo y acentuar al mismo tiempo la transferencia descentralizadora de funciones a los municipios y a los propios entes federados; los países unitarios aparecen a su vez divididos en dos grupos, Colombia y Chile por un lado, con significativos procesos de descentralización política y/o territorial (de hecho, la Constitución colombiana de 1991 transforma a Colombia en un caso similar al español) y el resto, en que la "apuesta" descentralizadora se manifiesta mucho más en el plano municipal que en el regional.

El escenario nacional, configurado por la intersección de los dos tipos de apertura, define el actual contexto del desarrollo regional y plantea, a todo gobierno territorial el doble desafío de colocar a su territorio (no en un mero sentido físico) en el comercio internacional de una manera moderna y competitiva y en el proceso decisional, de una manera participativa y equitativa.

La posición de Chile en este escenario ha cambiado dramáticamente en los últimos veinte años. De ser un país con un bajo coeficiente de apertura externa, con exportaciones poco modernas y poco competitivas por un lado, y con ninguna apertura interna, ha pasado a ser una de las economías más abiertas de América Latina, con un comercio externo con creciente participación de productos competitivos y modernos y, a partir de la dictación de la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional, con un razonable grado de apertura interna y de participación, si bien la equidad sigue siendo esquivada.

ESCENARIO CONTEXTUAL DEL DESARROLLO REGIONAL DESCENTRALIZADO

APERTURA EXTERNA → Y APERTURA INTERNA ↓

(Globalización)+(Descentralización)

		ALTA		BAJA	
	↓ →	COMPETI- TIVIDAD	MODERNIDAD	COMPETI- TIVIDAD	MODERNI- ZACION
ALTA	EQUIDAD				
ALTA	PARTICI- PACION		CHILE 93		
BAJA	EQUIDAD	CHILE 93			CHILE 73
BAJA	PARTICI- PACION			CHILE 73	

Nota: La ubicación de Chile en los casilleros es meramente referencial.

b) El escenario estratégico del desarrollo descentralizado: nuevas formas de organización territorial (regiones pivotaes, asociativas y virtuales) y nuevas formas de gestión territorial (cuasi-Estados y cuasi-empresas).

Según el Stanford Research Institute, la "racionalidad regional" está cambiando. Casi todos los cambios contextuales y estructurales en torno al concepto de "región" se deben al doble impacto de la revolución científica y tecnológica y de la globalización. Esto obliga a pensar de nuevo la idea de región, obliga volver a lo fundamental, pero sin la absurda pretensión de reestablecer categorías obsoletas.

Tres conceptos fuertemente ligados a la definición práctica de regiones, y por tanto, fuertemente ligados a los intentos dirigistas de regionalización, han sido: **distancia, fricción del espacio y, contigüidad**. Estos tres conceptos entraron en una fase de obsolescencia debido a la robotización, a la miniaturización y a la satelización. La consecuencia inmediata ha sido la brutal reducción en los costos de transporte y de comunicaciones. La creciente importancia de las comunicaciones como factor locacional --versus factores tradicionales-- acuña términos como telecarreteras y telepuertos. De hecho, un bit de información puede producir en una región una operación económica de una cuantía mayor que el embarque de un navío con carga completa de productos tradicionales.

En el pasado el "tamaño" de las regiones constituía un criterio importante en su definición. Una región "grande" tenía, presumiblemente, mejores posibilidades de defenderse de crisis cíclicas originadas en el comercio externo y tenía, también presumiblemente, mayor poder político. En este último caso se pasaba por alto que el poder depende, no del tamaño, sino del control asimétrico de recursos escasos, algunos de los cuales ni siquiera son de naturaleza material.

El tamaño, como criterio para establecer regiones, también entró en una fase de obsolescencia. A cambio del tamaño, lo que interesa hoy día es la **complejidad estructural** de un territorio organizado. Así pues, hoy la búsqueda no apunta a determinar cuán "grande" debe ser una región; más bien y por el contrario, lo que interesa es determinar el **territorio organizado de menor tamaño que simultáneamente presente una elevada complejidad estructural**. Por razones de orden práctico, esta búsqueda "hacia abajo" debe limitar en la división política y administrativa vigente (precisamente lo que se quería eliminar veinte años atrás).

Por otro lado, la **flexibilidad, la elasticidad y la maleabilidad** son requisitos indispensables de toda región "moderna", en cuanto ellos son factores facilitadores de la entrada y salida de redes, con velocidad y oportunidad (Boisier; 1994).

Teniendo en cuenta las características que hoy interesan como atributos regionales, se ha sugerido denominar **regiones pivotaes** a los territorios organizados y complejos identificables a la escala de la división político administrativa histórica. Estas regiones pivotaes serán provincias en algunos países, departamentos en otros o estados en los países federales. En todos los casos son las menores unidades político-administrativas que al mismo tiempo son estructuralmente complejas y que poseen **cultura, identidad y flexibilidad**. Casos concretos en América Latina son el Departamento de Antioquia y el Departamento del Valle del Cauca en Colombia, la provincia de Concepción en Chile y el Departamento de Santa Cruz en Bolivia, entre otros.

Estas regiones **pivotales** pueden formar regiones de mayor amplitud, llamadas **regiones asociativas**, a partir de la unión voluntaria con unidades territoriales **adyacentes** (esto es exactamente lo que se plantea en las Constituciones de Colombia y del Perú). La diferencia práctica más importante entre estas regiones **asociativas** y las actuales regiones reside en la **libre voluntad** de los asociados y por tanto, en el carácter democrático de la región asociativa.

Las regiones **pivotales o asociativas** pueden hacer arreglos cooperativos tácticos con otras regiones no necesariamente contiguas ni siquiera necesariamente del mismo país para dar lugar a una categoría superior de una suerte de ordenamiento "anidado" regional: las **regiones virtuales**. Una región "virtual" es el resultado de un acuerdo de tipo contractual (formal o nó) entre dos o más regiones pivotaes o asociativas, para alcanzar ciertos objetivos de corto y mediano plazo.

ESCENARIO ESTRATEGICO DEL DESARROLLO REGIONAL DESCENTRALIZADO

GESTION →	CUASI-ESTADOS	CUASI-EMPRESAS	EJEMPLOS COLOMBIANOS
ORGANIZACION ↓			
PIVOTALES			ANTIOQUIA, VALLE
ASOCIATIVAS			NARIÑO + CAUCA VALLE + CHOCO
VIRTUALES			ANTIOQUIA/CATALUÑA VALLE/LOMBARDIA OCCIDENTE/BIOBIO

Nota: El área sombreada denota la inexistencia de esa situación.

Por supuesto, es fácil reconocer en la "corporación virtual" (Bussiness Week; 1993) un antecedente directo de esta propuesta.

El cuadro siguiente resume las principales características de los tres tipos de regiones.

CARACTERISTICAS ESENCIALES DE LOS TRES TIPOS REGIONALES

	PIVOTAL	ASOCIATIVA	VIRTUAL
Configuración	Histórica	Consensuada	Contractual
Estructura	Compleja	Heterogénea	Complementaria
Construcción	Autoconstruida	Por construir	Selectiva
Tipo de planificación	Estrategica	Gestión	Táctica
Tipo de proyecto regional	Estratégico	Político	Coyuntural
Espacialidad	Contínua	Contínua	Discontinua
Motivación societal	Autoafirmación	Poder + desarrollo	Competencia
Temporalidad	Permanente	Largo plazo	Pactada
Descentralización	Territorial	Territorial+Política	Funcional
Sistema decisional	(P)	(O + P)	(T + O + P) ^{1/}

¿Qué tipo de estructura territorial y política está emergiendo en los países que ponen en práctica proyectos nacionales descentralizadores? ¿Qué implicaciones tendrán tales estructuras en términos de su propia gestión política y económica?

Hace ya varios años que circula en el medio profesional la propuesta de concebir a las nuevas regiones que son dotadas de un grado pertinente de descentralización como verdaderos **cuasi-Estados** (Boisier; 1986). Este concepto fué acuñado en el marco de una conceptualización del desarrollo regional como una cuestión de naturaleza política, aludiendo con ello al hecho de que la mayoría de las regiones se encuentra inserta en estructuras de dominación/dependencia que entraban su propio crecimiento y desarrollo. Se sigue de allí la necesidad de quebrar tal relación y la necesidad de reemplazarla por una articulación Estado-Región de tipo cooperativa; esto supone la acumulación, por parte de toda región, de **poder político**, en magnitudes tales como para viabilizar tal operación, poder político que se nutre de la **cesión de poder** contemplada en el proyecto descentralizador nacional y en la **creación de poder** mediante la concertación social.

Alcanzado un punto de acumulación crítica de poder, los atributos clásicos del Estado como estructura política (demarcación territorial, membresía obligatoria y, uso legítimo de la coacción), aparecen parcialmente transferidos a las regiones descentralizadas,

^{1/} Estas categorías corresponden a las utilizadas por H.D. Linstone (Perspectiva **Técnica**, Perspectiva **Organizacional** y Perspectiva **Personal**) en "La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación" Revista de la CEPAL N° 31, 1987, Santiago de Chile.

al punto de justificar su denominación como **cuasi-Estados**. Por supuesto, el cuasi-Estado regional presupone la elección directa de la autoridad política y de los cuerpos políticos regionales.

Por su lado, el concepto de una región como una **cuasi-empresa**, alude al diseño estratégico de la gestión regional, gestión entendida en el ámbito público como **dirección política+administración**, de un "proyecto político" regional (Boisier; 1992).

Cuando se pretende aplicar a la gestión del desarrollo regional modalidades propias de la gestión estratégica de las grandes corporaciones, deben identificarse --en toda región-- cuatro pares de variables, descritas a continuación:

i) ¿Qué producir y dónde vender? La respuesta a la primera parte de la pregunta --cara al Siglo XXI-- tiene que ver con la exploración y creación sistemática de **ventajas comparativas dinámicas** en la región, resultantes de un esfuerzo colectivo en ciencia y tecnología que permita agregar sistemáticamente progreso técnico a la producción regional o que permita crear nuevos productos de alta tecnología. Es importante decir que al responder esta pregunta la región responde también a la pregunta complementaria: **¿qué no debe producirse?** y en consecuencia cuáles son las actividades no competitivas que deben cerrar previendo crisis inescapables. La respuesta a la segunda parte de la pregunta supone un esfuerzo permanente de la región para identificar o crear **nichos de mercado** correspondientes al "mix" de producción elegido.

ii) ¿Qué proyectos se pueden identificar y cuáles son los arreglos financieros adecuados? Una tarea fundamental en la gestión moderna del desarrollo regional es la creación y mantención de un **banco de proyectos**, en consonancia, nuevamente, con el perfil productivo seleccionado. Tal banco de proyectos, a disposición permanente de potenciales inversionistas, debe incluir un **sistema de ingeniería financiera** moderno y escalar, es decir, flexible a la escala de los proyectos. Aquí se encuentra el espacio para desarrollar sociedades mixtas de aval compartido, sociedades de arriendo con compromiso de venta (leasing), sociedades de facturación, sociedades de capital de riesgo, etc.

iii) ¿Cuáles son los recursos humanos y cómo se pueden emplear? Hay acuerdo en que la primera reponsabilidad de toda región es proporcionar empleo a su propia población. Hay aquí un conjunto de acciones regionales relacionadas con el fomento a la pequeña y mediana empresa (principal generadora de empleo **neto**, de acuerdo a la experiencia de varios países desarrollados y en desarrollo), a la formación profesional, al reciclaje de la mano de obra y a la creación de instituciones locales de apoyo a la generación de empleo.

iv) ¿Qué imagen corporativa regional desarrollar y cómo se promociona?. Si se admite, como lo propone la CEPAL actualmente, que la competitividad es **sistémica** y en gran medida territorialmente localizada, la generación de una verdadera imagen corporativa regional que fundamente y respalde la búsqueda regional de capital, de tecnología y de mercado, en el ámbito internacional, se convierte en una tarea nueva y decisiva para todo gobierno regional, el que, en asociación con el sector privado regional, debe formular tal imagen y utilizarla como mecanismo promocional. La imagen corporativa regional requiere hacer explícita una verdadera **cultura** regional, que no pocas veces debe ser creada a partir de culturas locales y vernaculares pre-existentes; la imagen corporativa regional hace uso además, de los sistemas legales de protección de marcas, especificación de origen, patentes, etc..

Las técnicas de comunicación modernas resultan imprescindibles en la gestión actual del desarrollo regional. El **marketing** es un instrumento de toda región y de todo gobierno regional que busca posicionar a la región de una manera competitiva y moderna en el mercado internacional.

II. ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LA GESTION REGIONAL Y DE SUS PRINCIPALES AGENTES

a) Las nuevas tareas de los gobiernos regionales

En el Mensaje Presidencial de 1994 al Congreso Pleno, el Presidente de la República planteó que durante el sexenio se duplicaría la proporción de la inversión pública decidida por las propias regiones, llegando a un 42% del total. Si se considera que hoy por hoy la inversión pública representa alrededor de un 25% de la inversión total, la meta del gobierno supondrá entregar recursos a las regiones equivalentes a algo más del 10% de la inversión geográfica bruta de Chile, o, en promedio aritmético simple, un 0.81% por región! En términos absolutos, se llegaría a cifras regionales medias del orden de los 50 millones de dólares por región o US\$630 millones en total, una cifra que es aproximadamente un quinto de la que se encuentra en un país como Colombia por ejemplo.

Este simple ejercicio pone de manifiesto dos asuntos. Primero: es relativamente rápido --en términos históricos-- el traspaso de recursos a las regiones, ya que en diez años subirá de cero a más del cuarenta por ciento. Segundo: en Chile siempre los gobiernos regionales serán modestos dispensadores de recursos.

La conclusión debe ser clara: si los nuevos gobiernos regionales desean ser actores verdaderamente relevantes desde el punto de vista de un bien entendido desarrollo de sus propias

regiones, deberán inventar nuevas formas de gobierno que permitan acceder a recursos de diferente naturaleza, pero de creciente importancia en el desarrollo, como por ejemplo, recursos psicosociales.

A este respecto, y con independencia de las tareas que emanan de una gestión cuasi-empresarial de las regiones, se han sugerido dos nuevas tareas para todo gobierno regional, una primera, de naturaleza eminentemente política, consistente en la **conducción regional** y una segunda, más sociológica, consistente en la **animación regional**. La primera se traduce en sistemáticos y permanentes procesos de negociación hacia "arriba" (principalmente con el gobierno nacional y secundariamente con otros agentes externos), hacia "los lados", esto es, con el conjunto de agentes y actores propiamente regionales y, hacia "abajo", es decir, con los municipios y otros actores de la base social. La segunda tarea se desdobra en dos funciones igualmente sistemáticas y permanentes: una función de agente **catalítico**, capaz de hacer surgir sinergia a partir del encuentro permanente de los agentes individuales y una función **informática**, capaz de recoger, procesar y reestructurar el enorme flujo de información "entrópica" que circula en torno a los agentes del desarrollo en una región, agentes que difícilmente pueden por sí solos procesar tales flujos. Se supone que el gobierno regional está en mejores condiciones para hacerlo y para devolver la masa de información a los potenciales usuarios, de una manera estructurada (es decir, en función del propio proyecto de desarrollo de la región) a fin de reducir la incertidumbre decisional, reducir los costos de transacción y a fin de colocar el flujo decisional en función de un cuadro estratégico.

Es importante observar que la **negociación hacia arriba** adquiere una importancia impensada en el pasado al tener en cuenta la **creciente exogeneidad del crecimiento económico regional**. En efecto, a medida en que se intensifica la globalización, aumenta la movilidad espacial del capital, tanto del nacional como, principalmente, del capital transnacional. Una proporción creciente de la inversión asentada en cualquier región tiende a tener como respaldo el capital extra-regional; de allí la necesidad de potenciar la capacidad de negociación regional para, **primero**, obtener radicación de capital y, **segundo**, para lograr la máxima pertinencia de esa radicación a los lineamientos estratégicos regionales.

A su vez, el principal instrumento de negociación "hacia arriba" es un **proyecto regional**, con suficiente consensualidad, pero que no oculta el disenso. Tal proyecto es el resultado preciso de la capacidad de **negociación hacia los lados y hacia abajo** del gobierno regional, es decir, de su capacidad de convocatoria a la sociedad civil y de su imaginación para asentar esa misma convocatoria en un destino desafiante y aglutinante.

Naturalmente, asumir estas nuevas tareas presupone una profesionalización de las administraciones regionales, una tarea conjunta entre el sector público y el sector académico y presupone, por cierto, la preparación de un **proyecto regional**, que permita, por ejemplo, que los diversos proyectos de inversión sean evaluados no sólo en atención a sus méritos intrínsecos, sino principalmente en función a su contribución al proyecto regional. Es legítima la queja que ahora se escucha a Intendentes y Consejeros en este mismo sentido. Si la mayor parte de la regiones no dispone todavía de una estrategia o de un proyecto político, la suma de proyectos de inversión configura un resultado aleatorio desde el punto de vista de su contribución al desarrollo regional. Es curioso observar que recientemente, exactamente el día 21 de agosto de este año, un importante rotativo capitalino ha criticado acervamente al Ministro de Planificación por un supuesto intento de **¿destruir?** al MIDEPLAN debido a la introducción de indeseables criterios "políticos" en la evaluación de proyectos a fin de favorecer a regiones. El periódico en cuestión ignora o pasa por alto que difícilmente hay decisiones de inversión estrictamente neutras y técnicas ^{2/} y que los criterios puramente económicos de evaluación "preman" las localidades ya desarrolladas, debido a la presencia de importantes economías externas.

La **animación**, en tanto función catalítica del gobierno regional adquiere más y más importancia en la medida en que se reconoce la significación de la sinergia como fundamento del desarrollo regional endógeno y sobre todo, como base de la **capacidad local y regional de innovación**, clave a su vez, del desarrollo contemporáneo.

Las explicaciones tradicionales acerca de la capacidad local o regional de innovación, todas basadas en determinantes aislados y no relacionados de la innovación, han oscurecido más que aclarado la "causalidad espacial", según lo apunta Walter Stöhr. El mismo autor agrega que la creciente especialización funcional de las regiones (que se extiende más allá de la tradicional especialización sectorial) ha desprovisto a muchas regiones, particularmente a las más periféricas, de la mayoría de las funciones claves que se requieren para la innovación. Lo que necesitan tales áreas, en consecuencia, es la **reintegración** de esas funciones claves en una modalidad sinérgica.

^{2/} Hace pocos años, Pedro Arraes, Gobernador de Pernambuco (Brasil) sostenía en la prensa local que "nadie puede disputar **técnicamente** a Pernambuco su derecho a ser la sede"... de un importante proyecto de refinería de petróleo de PETROBRAS. Según el mismo periódico, un asesor del Gobernador, menos ingenuo, se preguntaba si en alguna parte del mundo un proyecto de US\$600 MM envolvía decisiones puramente técnicas.

De acuerdo a varios estudios empíricos, los componentes importantes de las redes regionales de interacción sinérgica parecen ser: las instituciones de educación y de entrenamiento, R & D, consultoras en administración y en tecnología, capital de riesgo, capital de trabajo y, sobre todo, funciones decisoras radicadas localmente. Siempre el papel del gobierno local o regional aparece como un factor clave en la conformación de estos "aglomerados sinérgicos porterianos".

La segunda forma de desplegar la función de **animación** consiste, como se dijo, en el proceso de **recircular la información en forma estructurada**, de manera de superar el entropismo, reducir la incertidumbre y facilitar que la toma de decisiones del conjunto de los agentes regionales relevantes adquiera un alto grado de pertinencia con respecto al proyecto regional. ^{3/}

Si se recuerdan ahora los nuevos escenarios del desarrollo descentralizado en economías de mercado, abiertas y descentralizadas, descritos en la parte inicial de este documento, es fácil apreciar que el desafío principal para todo gobierno territorial (sea regional, provincial o comunal) es cómo ayudar a su propio territorio a **insertarse en el contexto del comercio internacional de una manera moderna y competitiva y en el contexto de la descentralización nacional de una manera equitativa y participativa.**

b) Las nuevas tareas del gobierno nacional

Recientemente se han dado a conocer las cifras del PGB regionalizado para el periodo 1960-1992, debidamente homogeneizadas en comparación con las cifras para distintos cortes temporales disponibles hasta hace poco.

Hasta el momento de escribir este documento se había escuchado la opinión descriptiva de la CIEPLAN (organismo que a solicitud del gobierno homogeneizó las series) y la opinión, también básicamente descriptiva, de la SUBDERE del Ministerio del Interior. No se ha escuchado la opinión que verdaderamente interesa: **la opinión interpretativa del Ministerio de Planificación y Cooperación.** Si

^{3/} Tal vez el mejor ejemplo de la falta de capacidad para realizar esta función de "recirculación estructurada de la información" queda dado por la falta de un ejercicio interpretativo, a nivel de cada región, del significado de las cifras 1960-1992 del PGB regionalizado recientemente dadas a conocer. En cada región ya sería posible saber qué importancia ha tenido la estructura productiva intersectorial por un lado y la competitividad nacional de los sectores productivos por otro, en la dinámica del crecimiento regional, una información clave para enfrentar procesos de reconversión, que están en el horizonte de todas las regiones.

ello reflejara que para el país fuese indiferente un resultado u otro, la preparación de tales cifras habría sido un gasto casi inútil.

Pero la cuestión es que al país **no le es indiferente** un escenario regional u otro. Hay una función social de preferencia al respecto, por implícita que ella sea. De otra manera seguirán surgiendo más y más Aricas, Araucos, Valdivias y Santiagos!

Las cifras aludidas muestran simultáneamente constancias y mudanzas en el escenario de las regiones chilenas. Son al mismo tiempo, el reflejo de lo que el Estado y el mercado han hecho o han dejado de hacer; reflejan los equilibrios y los desequilibrios entre estas dos grandes fuerzas: la fuerza de la **sociedad expresada unitariamente en su superestructura política**, y la fuerza atomizada de los **agentes económicos**. Cuando las cifras se desglosan por períodos, se puede apreciar que los cambios más profundos en las estructuras económicas regionales han sido provocados por la **lógica del mercado**, tan expresiva a partir de 1973.

Sería insensato desconocer los grandes méritos del paradigma vigente de política económica y de la lógica de mercado como su principal instrumento. Pero preciso es reconocer al mismo tiempo que la lógica de mercado **no funciona con criterios territoriales sino con criterios de rentabilidad sectorial**, que producen **efectos sobre el territorio** de magnitud y direccionalidad siempre discutibles. La localización del capital transnacional que llega a Chile, ahora en cantidades muy significativas, no tiene nada que ver con consideraciones de orden regional, sino simplemente con la localización previa de recursos naturales cuya explotación y comercialización internacional arroja hoy parámetros de rentabilidad muy elevados. Es el caso, por cierto, de la Región de Antofagasta con sus recursos minerales y de la Región del Bío Bío con sus recursos forestales y pesqueros. ¿Cuál es el real grado de articulación hacia atrás y hacia adelante de estas inversiones, y por tanto, cuál es su contribución a un verdadero **desarrollo regional**?; ésta es todavía una pregunta sin respuesta empírica sólida. En tal contexto, las demandas socio-territoriales previsiblemente aumentarán en Chile si sólo se deja operar a la lógica de mercado, sin el contrapeso de una bien pensada **política nacional de desarrollo regional**, ciertamente muy diferente a los ingenuos y equivocados intentos del pasado. Porque nadie quiere un Chiapas o un Santiago del Estero en Chile.

Hay pues, una función irrenunciable del Estado en este campo: explicitar el escenario regional deseado dentro del proyecto político nacional. No se trata de repetir obsoletos esquemas de planificación, pero la sociedad chilena tiene el derecho de exigirle a su propio Estado que supere una fatal **indiferencia al futuro territorial**.

En este sentido, no ha sido para nada extemporánea la posición del Ejército de Chile, al plantear el tema de las **fronteras interiores**. Es interesante observar cómo, desde el seno de una institución pilar de la Nación, (muchos de cuyos miembros estuvieron hasta hace poco a cargo de la administración del Estado sosteniendo posiciones alejadas de esta tesis), surge ahora un reclamo por **una política nacional de ordenamiento territorial**.

El Estado contemporáneo hace "apuestas" económicas más que emitir órdenes y decretos. Las "apuestas" resultan de la construcción de escenarios futuros mediante la prospectiva, y contienen una elevada cantidad de **información**, el insumo más relevante para que los agentes económicos tomen decisiones privada y socialmente pertinentes. Generar esa información es otra importante nueva tarea del gobierno nacional en relación al desarrollo regional.

Como muy bien lo apuntan tanto del Río y Cuadrado como Uribe-Echevarría (del Río y Cuadrado, 1994; Uribe-Echevarría, 1994), la "apuesta regional" del Estado contemporáneo es una **apuesta por la modernización y por el crecimiento**, o sea, es una apuesta a favor de las regiones que en forma más rápida y significativa pueden contribuir a estos mismos objetivos nacionales. Atrás quedaron los tiempos de "apuestas regionales de tipo asistencialista". Las políticas sociales son, hoy, incluso más importantes que en el pasado, pero circulan por circuitos completamente diferentes (focalización, ayuda a las personas, etc..).

Proveer un **marco regulatorio para el desarrollo regional** parece constituir, indiscutiblemente, una tarea esencial del gobierno nacional, sobre todo en contextos políticos e ideológicos que plantean una desregulación maximalista que oscurece el hecho de que lo que está cambiando en todo el mundo es **el modo de regulación**, pero no la función misma de regulación del Estado. Este marco regulatorio del desarrollo regional debe ser, ciertamente, un marco "estimulante" y no restrictivo. En Chile, tal marco está configurado principalmente por la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional, por las normas que regulan al "Estado Empresario" y por la Ley de Bases de la Administración del Estado y tiene, este marco, un carácter más restrictivo que estimulante; piénsese, por ejemplo, en las limitaciones existentes para formar Sociedades Mixtas de Desarrollo Regional.

Finalmente, el gobierno nacional tiene --en el caso chileno actual-- otra indelegable responsabilidad: si se han creado gobiernos regionales corresponde ahora que el gobierno nacional les **transfiera nuevas tecnologías de desarrollo**, es decir, nuevos enfoques y metodologías para realizar la gestión descentralizada del desarrollo. No se trata de asuntos bien conocidos referidos al arsenal tecnológico típico de la administración hacendaria (siempre será importante dominar las técnicas presupuestales) o de la preparación de programas de inversión (siempre será también

importante conocer las técnicas sobre preparación y evaluación de proyectos) o de asuntos de administración de personal. Se trata precisamente, de **nuevas tecnologías de desarrollo**. Como se ha comentado en otras oportunidades, un riesgo del proyecto descentralizador de Chile se encuentra precisamente en la tentación (probablemente ya hecha realidad) por parte de los gobiernos regionales, de copiar miméticamente las prácticas del gobierno nacional, prácticas reconocidamente conservadoras, burocráticas, ineficientes y repetitivas. Claro que todo esto supone que el gobierno nacional **dispone de la tecnología de desarrollo adecuada!**

Por último hay que insistir en que la reconversión amenaza con convertirse en un **proceso permanente**, para todo tipo de regiones, aunque con características diferentes en cada caso ya que hay que distinguir reconversiones empujadas por la **obsolescencia** de aquellas empujadas por la falta de **competitividad**. El papel del Estado en apoyar los procesos de reconversión es insoslayable.

c) La sociedad civil regional: ¿quó vadis?

Como se escucha con frecuencia, la restauración democrática de América Latina, terminada precisa y formalmente en Chile en Diciembre de 1989, no es simplemente equivalente a la reinstalación de la "vieja" democracia. Por el contrario, se supone ahora vigente una nueva modalidad democrática cuya característica fundamental sería un nuevo **contrato social entre el Estado y la sociedad civil**, en el cual esta última asume un papel protagónico, desconocido en el pasado. Como lo ha dicho un importante politólogo argentino (J.C. Portantiero) el desafío ahora no consiste sólo en maximizar el consenso, sino también en administrar racionalmente el disenso.

Cierto es ello en el nivel nacional y tanto más cierto debería ser ello a nivel de las regiones, espacio sociológicamente menor, de más fácil corporalización de los actores y por tanto con mayor facilidad para generar "pactos inteligentes" que faciliten la gobernabilidad y el propio desarrollo.

Sin embargo es necesario romper una suerte de círculo vicioso al respecto. El apelo a la sociedad civil y en particular a sus actores más relevantes se hace sobre... ¿cuáles bases?. Si no existe un verdadero **proyecto regional** resulta difícil estructurar "mesas de negociación y de consenso"; por otro lado, la preparación de tal proyecto debe ser necesariamente **participativa**. No se puede pensar en un "proyecto político regional" que no nazca como un proyecto participativo.

El conflicto o las crisis han servido tradicionalmente como "gatillos" de proyectos regionales que vitalizan el papel de la sociedad civil. Santa Cruz de la Sierra en Bolivia y Neuquén en Argentina son ejemplos a los cuales se recurre permanentemente para ilustrar lo antedicho. En Chile, en 1990 se trató de generar un proyecto político regional participativo en la Región del Biobío

mediante la introducción de una **racionalidad de desarrollo**, pero sus resultados fueron limitados. Una causa de ello parece residir en la ausencia de lo que se ha llamado "una voluntad de poder" por parte de la elite local (Rojas; 1994), que no es otra cosa que un desconocimiento colectivo acerca del mismísimo fenómeno del desarrollo regional y de las posibilidades de empujarlo y direccionarlo que la propia sociedad tiene, cuando conoce objetivamente el problema. Así pues, cohesionar y direccionar a la sociedad civil regional presupone simultáneamente pedagogía social y participación en el diseño del proyecto político. En el mismo sentido en que Fernando Flores habla de toda organización como un "espacio conversacional" hay que entender a las regiones y a sus comunidades: como espacios en los cuales "se conversa el destino", se intercambian ideas y se asumen compromisos.

Una dificultad frecuentemente encontrada en la práctica, cuando de movilizar a la sociedad civil se trata, radica en la existencia de fenómenos de **anomia social** (à la Durkheim). Una sociedad civil regional que padece de anomia, carece de fuerza interna para su propia movilización y es indiferente a su propio futuro. Se trata de una sociedad "abúlica" e "indolente", autocomplaciente en su propia mediocridad. Aquí se requiere de un considerable esfuerzo exógeno para salir de esta situación y ello plantea siempre el peligro de transformar un esfuerzo externo inicial en una situación de dependencia sicosocial, algo contrario a la idea de un desarrollo regional **endógeno**.

Otra dificultad de similar orden radica en la presencia --en ciertas regiones-- de un sentimiento generalizado de **alteridad culposa** ^{4/}, es decir, una verdadera manía de culpar de los males propios a "agentes externos" o a una "conspiración externa". Esta es una situación que tiene su raigambre en rasgos culturales de América Latina y quizás si ello explique, en parte, el éxito y la difusión, en su tiempo, de la teoría de la dependencia. En Chile es fácil apuntar a más de una región en la que prevalece una suerte de imaginario colectivo semejante.

Nunca se enfatizará lo suficiente el hecho de ser el desarrollo regional el resultado principal **de lo que la propia comunidad regional hace por sí misma**, más de lo que el Estado o cualquier otro agente externo puede hacer o no hacer.

La OECD tiene en operación un programa de fomento al empleo local y al desarrollo local y regional conocido por la sigla LEDA

^{4/} El concepto de "alteridad culposa" lo he extraído del interesante artículo EL INCENDIO Y SUS VISPERAS, de Carlos Virgilio Zurita, sociólogo de la Universidad Nacional de Santiago del Estero (Argentina) y que corresponde al texto de una conferencia pronunciada en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, en Enero de 1994.

(Local Employment Development Actions) en aplicación en cerca de treinta regiones europeas, desde las más atrasadas y rurales a las de más antigua industrialización, cuyo propósito principal no es tanto inyectar nuevos recursos financieros a las regiones, sino potenciar sus propios recursos sicosociales, **tal vez el recurso más importante para el desarrollo regional endógeno**, en el contexto del desarrollo actual. ¿Quién podría, por ejemplo, negar que la provincia de Valdivia cuenta con una dotación importante de este tipo de recursos (deseo colectivo de **ser región**, autoidentificación socio-territorial, conflicto con su actual adscripción regional, etc.) para ser puestos a disposición del desarrollo de una eventual región?

Es necesario en cualquier región acumular poder. La moderna "gestión" del desarrollo regional **no es anti-sistema**; no cae en el error frecuente de la planificación "romántica de los sesenta" de creer que se puede cambiar radicalmente el "sistema" desde adentro. De acuerdo a una vieja afirmación de Wildasky, la planificación, o su versión moderna, la gestión, debe estar asociada al poder, si es que desea transformarse en una actividad real y no meramente declaratoria. El poder está dentro del sistema y funciona de forma de asegurar la mantención del mismo, permitiendo a lo sumo, modificaciones que no alteren su propia naturaleza.

El poder, en cualquier región, se encuentra desplegado por lo menos en tres planos: el plano político-burocrático-administrativo (políticos y funcionarios), el plano económico (propietarios y administradores del capital) y, el plano de la sociedad civil (instituciones y personas que persiguen fines colectivos y/o sociales).

Es relativamente sencillo llegar a conocer el quién es quién en los dos primeros planos; es fácil en consecuencia saber cuáles son las personas que detentan poder en estos ámbitos. Más complejo y más importante en el actual juego democrático, es saber quién es quién en la sociedad civil, en la cual el poder es más difuso, más intersocial y más "virtual" y en donde, se concluye, se requiere un esfuerzo deliberado y científico para que dicho poder se "realice" y se aglutine para colocarse al servicio del proyecto (político) regional.

Para abordar esta cuestión en forma metódica, está en desarrollo ^{5/} un software que permitirá al usuario tener una idea

^{5/} La Dirección de Políticas y Planificación Regionales del ILPES está diseñando un software (ELITE) que permite, a partir de información censitaria sobre las organizaciones sociales regionales con personalidad jurídica, establecer formalmente dos situaciones: i) el grado de "conflictividad" presente en la región y; ii) la nómina ordenada de todas las personas que en ese tejido social, detentan posiciones de poder.

rápida y clara de la estructura personalizada del poder en la sociedad civil regional. Conocida esta nómina, la convocatoria a la sociedad civil para generar el proyecto político regional, se dirige precisamente a los miembros de dicha nómina, con los cuales debe desarrollarse un proceso sistemático de "conversaciones profesionalmente estructuradas" (à la Flores), de tipo cooptativo, a fin de obtener "compromisos" y "pactos inteligentes" a favor del desarrollo.

Para finalizar, hay una consideración que debe tenerse presente. En el caótico ^{6/}, turbulento e impredecible entorno actual, una innovación o una modernización institucional se convierte en el momento generatriz de la propia innovación o modernización; esto quiere decir que la puesta en práctica de la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional desatará un proceso exponencial de cambios en ese ámbito. Se requiere una verdadera **conducción social**, es decir, una conducción compartida precisamente entre ambos niveles de gobierno y la sociedad civil regional para darle una **direccionalidad** a tales cambios. De otra manera prevalecerá la interpretación **trivial del concepto de caos**.

^{6/} El término "caos" se usa acá no en su sentido trivial de desorden, sino en el contexto de la Teoría del Caos, es decir, en relación a sistemas disipativos y a articulaciones no lineales.

Bibliografía

- Boisier S. (1986) - "La articulación Estado-Región: clave del desarrollo regional" Pensamiento Iberoamericano N°10, CEPAL/ICI, Madrid.
- (1991) - "La descentralización: un tema difuso y confuso", en D. Nohlen (ed.) Descentralización política y consolidación democrática. Ed. Nueva Sociedad, Caracas.
- (1992) - "La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-Estados y cuasi-empresas", en S. Boisier El difícil arte de hacer región, Centro de Estudios Andinos Regionales Bartolomé de las Casas, Cusco.
- (1994) - "Crisis y alternativas en los procesos de regionalización", Revista de la CEPAL N° 52, Abril, Santiago de Chile.
- Bussiness Week (1993) - The Virtual Corporation, May, New York
- CEPAL (1992) - Equidad y Transformación Productiva: un enfoque integrado, LC/I.668, Santiago de Chile.
- del Río C. y J.R. Cuadrado (1994) "La importancia de los servicios a la producción en la nueva política regional", en Curbelo J.L., F. Alburquerque, C.A. de Mattos y J.R. Cuadrado (eds.) Territorios en Transformación (Análisis y Propuestas), FEDER/CSIC, Colección Politeya, Madrid, España.
- Linstone H.D. (1987) - "La necesidad de enfoques múltiples en la planificación", Revista de la CEPAL N° 31, Santiago de Chile.
- Rojas C. (1994) - El desarrollo y la competitividad a través de la articulación de los actores sociales. Una reflexión para Concepción. ILPES/DPPR, Serie Investigación, Doc. 94/08 Santiago de Chile.
- SRI (1990) - Economic Success in the 1990s. A New Perspective and Analytical Approach, Menlo Park, CA.
- Stohr W. (1994) Local Synergy as an Explanation for Innovation, IIR, University of Economics and Business Administration, Vienna.
- Uribe-Echevarría F. (1994) "La reforma de las políticas públicas y las regiones: nuevas tareas y nuevas formas de gestión del desarrollo" en, Curbelo J.L. et.alli. (eds.) op. cit.