



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

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

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

ILPES



DIRECCION DE POLITICAS Y PLANIFICACION REGIONALES

Distr.
GENERAL

LC/IP/G. 96
16 de mayo de 1996

ORIGINAL: ESPAÑOL

POLITICA REGIONAL EN UNA ERA DE GLOBALIZACION
¿HACE SENTIDO EN AMERICA LATINA?

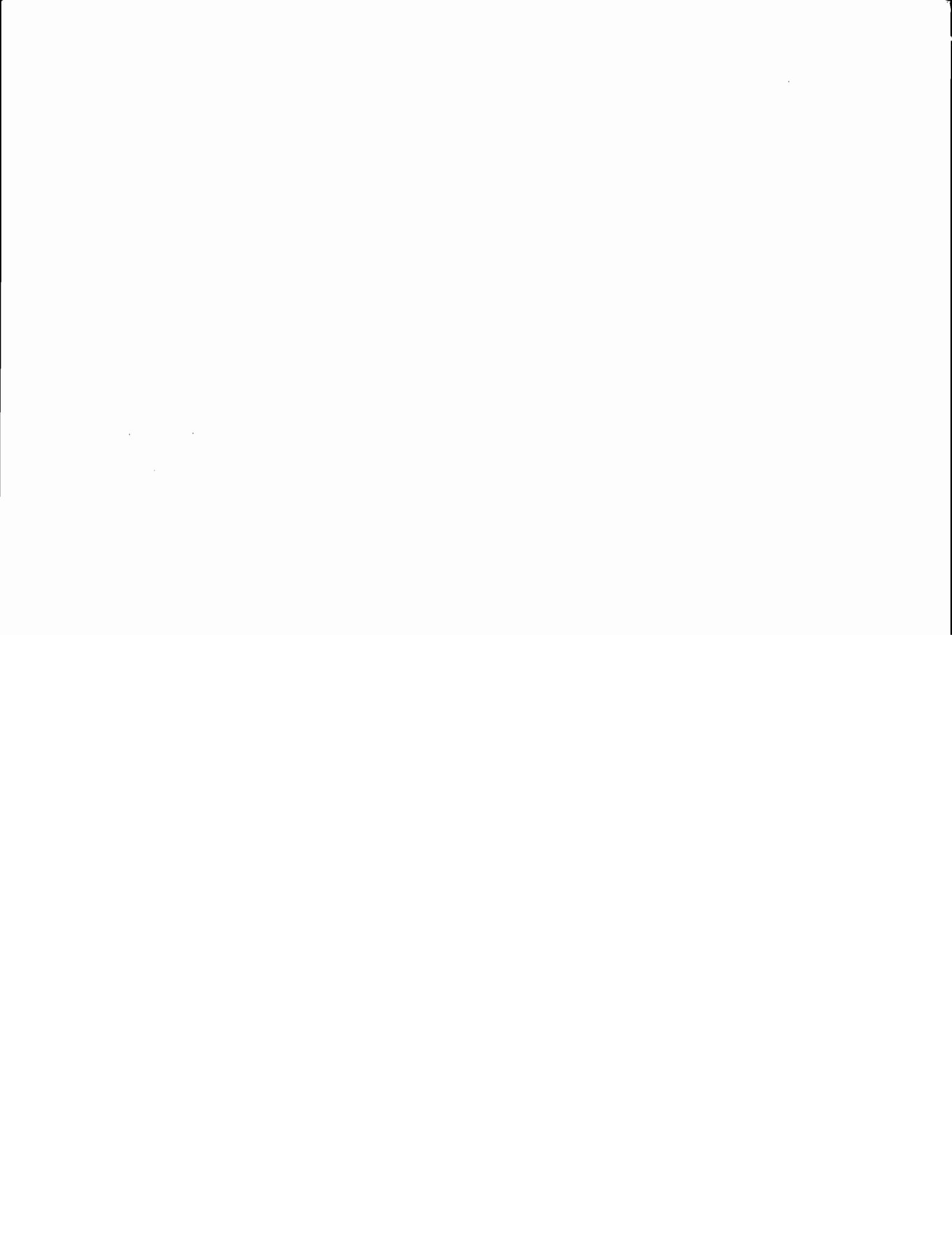
Sergio Boisier */

Documento 96/33

Serie Ensayos

*/ Director de Políticas y Planificación Regionales del ILPES/CEPAL. Este documento ha sido especialmente escrito para el Seminario Internacional "Política Regional numa Era de Globalização", organizado por el IPEA y la Fundación K. Adenauer de Brasil, Brasilia, 31 de julio y 1° de agosto de 1996. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con los de la Organización. Santiago de Chile, mayo de 1996.

14 JUN 1996

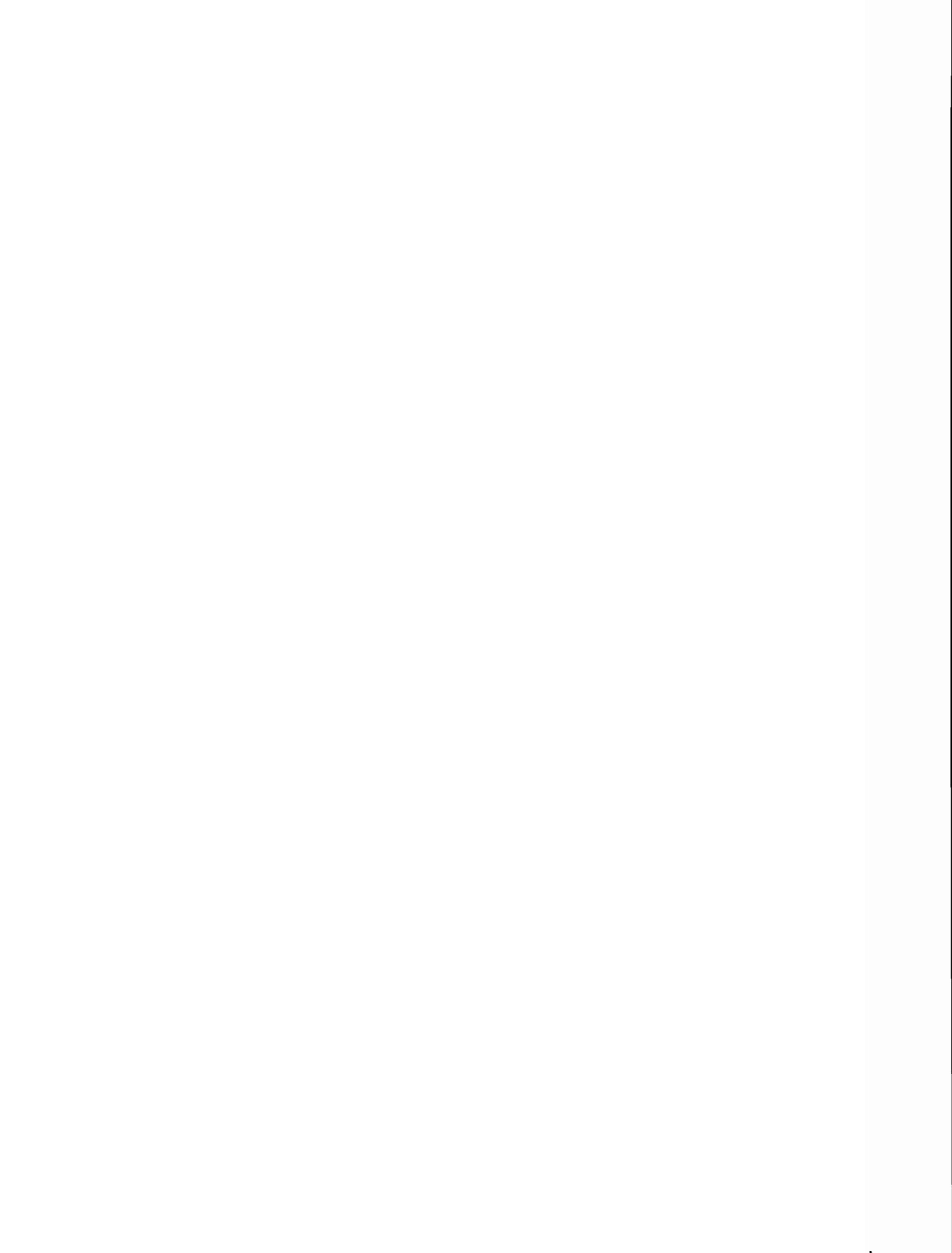




INDICE

Página

RESUMEN	v
ABSTRACT	vii
INTRODUCCION	1
UNA POLITICA REGIONAL EN EL SIGLO XXI	3
LA POLITICA REGIONAL ACTUAL EN AMERICA LATINA	15
ALGUNAS CONCLUSIONES	23
BIBLIOGRAFIA	29



RESUMEN

La globalización es un proceso multifacético que tiene las características shumpeterianas simultáneas de "creación y destrucción". Apoyada en innovaciones tecnológicas, como la microelectrónica, y en nuevas condiciones políticas, como el nuevo orden internacional finalmente consolidado después de la Guerra del Golfo, crea nuevas estructuras políticas en una escala supranacional, debilita aquellas de escala nacional, refuerza antiguas o nuevas estructuras a un nivel subnacional, modifica el "discurso" de la política económica, aumenta la incertidumbre y la turbulencia, provoca, dialécticamente, el deseo de ser "universal" y la necesidad de ataduras e identidades locales.

En el nuevo orden que surge empujado por la globalización, que en apariencia es "desordenado" y "caótico", ¿habrá lugar para una política pública **regional**, es decir, dirigida a los territorios organizados en los países? ¿No será mejor dejar que la articulación de cada país al sistema mundial sea dirigida por la lógica económica estricta? O a la inversa, ¿acaso sería mejor reconocer que la articulación comercial-productiva-cultural debiera proceder teniendo en cuenta la **diversidad y heterogeneidad** de los diferentes territorios que configuran un país?

Se argumenta que efectivamente hay necesidad para una política **regional** moderna o contemporánea, que apunte a apoyar la **competitividad de las regiones**, que apoye los inevitables procesos de **reconversión de las regiones**, que intervenga para lograr mayor **equidad al interior de las regiones**, que facilite la **creación y transferencia de conocimiento a las regiones** y que, finalmente, genere un marco coherente de propuestas de desarrollo de las regiones, si es que se desea que la descentralización opere de verdad y no sea una mera cuestión semántica. Se sostiene que tal política, lejos de ser contradictoria con la lógica del modelo actual de política económica, lo torna más viable, pero sobre todo, más eficiente y equitativo.

El documento pone en relieve la pobre situación que se observa en América Latina a este respecto, lo que ofrece un notable contraste con la fuerte presencia de políticas regionales en el marco de la Unión Europea.

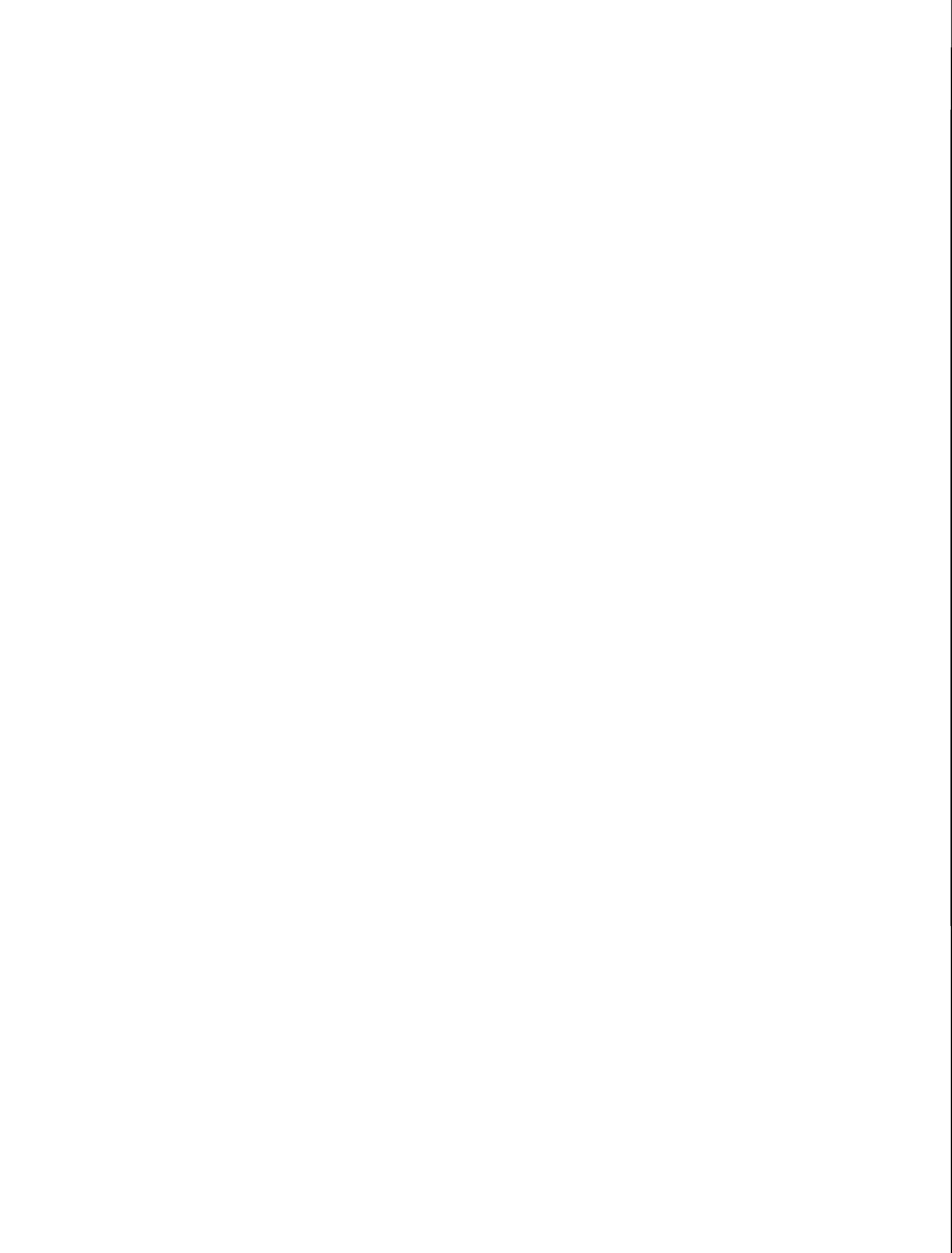
ABSTRACT

Globalization is a multifaceted process that has the Schumpeterian characteristics of simultaneous creation and destruction. Supported by innovative technologies such as microelectronics and by new political conditions such as the new international order that was finally consolidated after the Gulf war, globalization creates new political structures on a supranational scale, weakens those on the national scale, strengthens old or new structures at a subnational level, modifies the "discourse" of economic policy, increases uncertainty and turbulence, and gives rise, dialectically, both to the desire to be "universal" and to the need for local ties and identities.

In the emerging new order brought about by globalization, which appears to be "disorganized" and "chaotic", will there be a place for **regional** public policy, i.e. a policy focused on the organized territories of the various countries? Would it not be better to allow each country's linkage with the global system to be dictated by strictly economic criteria? Or, conversely, would it perhaps be better to recognize that in the establishment of the trade, production and cultural linkage account must be taken of the **diversity and heterogeneity** of the various territories that make up a country?

This study argues that there is a real need for a modern and contemporary **regional** policy to support the competitiveness of regions, to support the unavoidable **restructuring processes**, to intervene in order to achieve greater **equity within the regions**, to facilitate the **creation and transfer of knowledge to the regions** and, finally, to create a coherent framework of development proposals for the regions, if the aim is for decentralization to become a reality and not be just a semantic exercise. It is maintained that such a policy, far from contradicting the rationale behind the current economic policy model, makes that model both more viable and, above all, more efficient and equitable.

The study highlights the poor state of affairs in this regard in Latin America, which stands in sharp contrast to the strong presence of regional policies in the framework of the European Union.



INTRODUCCION

La globalización, un nuevo **mantra** de la política económica contemporánea, tiene dimensiones políticas, económicas, sociales y, **last, but not least**, geográficas. Políticas en el sentido de contribuir a redibujar el **mapamundi** de la geografía política **real** mediante el debilitamiento de la noción tradicional de **Estado nacional** y mediante el paralelo fortalecimiento de **cuasi-Estados supra-nacionales y sub-nacionales**, y políticas también, desde el punto de vista del **poder**, al consolidar el monopolio de la fuerza derivado de la hegemonía de los Estados Unidos de América. Económicas, al "mundializar" la producción manufacturera y el consumo por un lado, y al "mundializar" la competencia por mercados, tecnología y capital, por otro. Sociales, en cuanto la globalización modifica la inserción laboral de grandes contingentes de población, en cuanto "mundializa" epidemias, pero sobre todo, debido a la "mundialización" de las comunicaciones. Geográficas, debido a los cambios que se están produciendo en las diversas escalas del mapa, desde el surgimiento de alrededor de 20 nuevos países en lo que va corrido de la década de los noventa hasta la "nueva geografía política al interior de los países", que pugna por surgir por entre los crecientes requiebrajamientos de la rígida y obsoleta división política-administrativa, que en no pocos casos, tiene su origen en los siglos XVII y XVIII, en América Latina al menos.

Cable (1995) analiza los cinco mecanismos de la globalización: la integración tecnológica y económica; el capital financiero, las multinacionales y la inversión extranjera directa ("el fin de la geografía" según su terminología); el comercio de bienes y servicios; los movimientos de población y; la globalización de los regímenes de política para proveer bienes públicos internacionales.

Cable desmitifica varios aspectos del discurso de la globalización y comenta las principales reacciones políticas a la globalización, una cuestión poco examinada: el surgimiento de nuevas identidades, nuevas formas de nacionalismo (el "defensivo", el "positivo", la "Nación competitiva", el federalismo). Su gran conclusión es que el fenómeno de la globalización ha conducido a una reducción del espacio de maniobra de los gobiernos nacionales en un número creciente de campos (pero no en todos) y ello no puede dejar de tener profundas implicaciones políticas ^{1/}.

Las dimensiones políticas, económicas, sociales y geográficas de la globalización son perfectamente visibles en Europa, en donde el surgimiento de organismos supra-nacionales (los de la Unión

^{1/} Las recientes negociaciones entre Chile y el MERCOSUR han mostrado de una manera nítida, la certeza de las afirmaciones de Cable, tanto en términos de una drástica reducción del espacio de maniobra de Chile (en relación al sector agropecuario) como en términos del surgimiento de "nuevas identidades", precisamente **regionales**.

Europea) va de la mano, dialécticamente, con el fortalecimiento de las entidades sub-nacionales, ciudades y regiones, o mejor dicho, **ciudades-regiones, (urbi regio)**, nuevos actores de la competencia internacional por capital, tecnología y mercados.

La construcción del nuevo espacio económico, social y político supra-nacional, como lo es la Unión Europea, encontraría dificultades insalvables si no se atendiera al problema de las enormes **disparidades de nivel de vida entre las diferentes regiones de la Unión Europea**, en el claro entendido de la necesidad de buscar una integración con equidad. Por tanto, el diseño y la puesta en práctica de una política regional en Europa es una cuestión fuera de discusión. Como lo anota Kuklinski (1996): "*It is interesting to note that all consecutive incarnations of the European Union have accepted the goal of 'diminishing interregional disparities' as the permanent goal of the Union*". Como se sabe, la política regional de la UE se expresa al nivel comunitario, al nivel de cada país, y al nivel de las regiones específicas.

En una propuesta de investigación presentada a la Universidad de Sao Paulo, el Prof. G. Müller (1995) anotaba, con toda propiedad: "*La participación internacional en el stock y en los flujos económicos de un país indica la intensidad de la globalización. Esta participación no se restringe a los procesos productivos y comerciales, financieros y de servicios; se extiende a la producción y la difusión de conocimiento y de tecnologías, a la gestión y a la cultura de un país. La globalización empuja a poblaciones e individuos, a países, regiones y localidades, a nuevas formas de interdependencia, en las cuales se experimentan formas inéditas de cooperación y de resolución de conflictos.*

Esta globalización competitiva acelera la desestructuración de organizaciones e instituciones locales y regionales, nacionales y supranacionales, construidas en la posguerra, al tiempo que fuerza la emergencia de organizaciones e instituciones nuevas o reestructuradas, que no se asemejan nada a las anteriores, existentes hasta la presente ola internacionalizante de las economías nacionales".

La desestructuración y la simultánea reestructuración, a las que alude Müller, dará origen a tres nuevos escenarios para el desarrollo regional, según Boisier (1996): el escenario **contextual**, el escenario **estratégico** y, el escenario **político**. El primero de ellos construido con el par de procesos, apertura externa y apertura interna; el segundo, construido a partir de nuevas modalidades de organización territorial y de nuevas modalidades de gestión regional; el tercero, resultante de la dupla modernización del Estado y de nuevas funciones de los gobiernos regionales.

UNA POLITICA REGIONAL EN EL SIGLO XXI

No es nada de aventurado sostener que una política nacional de desarrollo regional, para cualquier país que verdaderamente quiera aparecer como sujeto en el escenario real del Siglo XXI y no sólo mirar el calendario, presupone un cambio epistemológico, es decir, un cambio en los fundamentos científicos de "la cuestión regional". Cambio epistemológico inserto en un abanico de cambios paradigmáticos: reemplazo del paradigma **positivista** por el nuevo paradigma **constructivista**, reemplazo del paradigma **analítico** por un nuevo paradigma **complejo**, reemplazo del verticalista paradigma regional (**del centro hacia abajo**) por un paradigma **sincrético** (capaz de combinar dos doctrinas) que mezcle inteligentemente las fuerzas exógenas del crecimiento regional con las fuerzas endógenas del desarrollo regional.

Los tiempos que se avecinan contienen formidables desafíos para todos: para los países y para las regiones dentro de ellos, para la sociedad global y para la comunidad local, para las empresas y, sobre todo, para la sociedad civil en sus muchas expresiones y escalas. ¿Acaso no se vive ya el tiempo político signado por **la apuesta a la sociedad civil**? ¿Acaso no se vive también el tiempo económico signado por **la apuesta a la competitividad**? Transformación productiva con equidad, o modernización con equidad, o, simplemente, crecimiento con equidad parece ser el propósito universal.

Sería inconcebible en la práctica una sociedad civil protagónica e inserta al mismo tiempo en sistemas centralizados de ordenamiento institucional y toma de decisiones; es igualmente inconcebible lograr competitividad en un marco como el descrito. La **descentralización** aparece como la bisagra que une, modernamente, la economía con la política. **Flexibilidad y complejidad** son ahora descriptores del éxito.

Cabe ahora plantear algunos contenidos de una política de desarrollo regional que, teniendo un carácter nacional por una parte, abra suficientes espacios para un desarrollo territorialmente descentralizado por otra. Es decir, lo obvio, toda política de desarrollo regional tiene componentes **inter-regionales** y componentes **intra-regionales**. Históricamente, el fiel de la balanza ha estado moviéndose desde el primer componente al segundo, pero no se trata de llegar a una suerte de "división social del trabajo" en la cual, hipotéticamente, el nivel central se encarga de una cierta parte de una tarea y el nivel local de otra; se trata ahora de reconocer que hay sub-conjuntos de factores causales del desarrollo regional, algunos de ellos perteneciente al ámbito de decisiones nacionales y otros pertenecientes al ámbito de decisiones regionales. En otras palabras, esta división entre lo "inter-regional" y lo "intra-regional" es **estructural** y no meramente **procedimental**.

Si se adopta la hipótesis de ser actualmente **los territorios organizados**^{2/}, nuevos actores de la competencia, se sigue que el desafío principal para cualquier gobierno "territorial", independientemente de su escala, es ayudar al territorio (socialmente entendido) bajo su jurisdicción a posicionarse en cuatro nichos producidos por los nuevos escenarios: el nicho de la **competitividad**, el nicho de la **modernización**, ambos referidos a los productos transables, el nicho de la **equidad** y el nicho de la **participación**. En otras palabras, toda región debe tratar de ser competitiva, vendiendo productos con alto contenido de conocimiento, repartiendo mejor las ganancias, con modelos democráticos de gestión social. ¡No es un desafío menor! Esta es la tarea del Gobernador de la Provincia de Córdoba en Argentina, del Gobernador del Estado de Paraná en Brasil y del Intendente de la Región del Bío Bío en Chile y una pregunta enojosa puede ser si ellos perciben así la situación o si todavía ven su función de una manera rutinaria y burocrática.

¿Cómo dibujar una política regional? No hay otra fórmula sino la conocida: mezclar juiciosamente el sentido común con la razón!

Si de una política se trata, es obvio recordar que ella representa una acción deliberada y sistemática y sostenida que se diseña y se ejecuta por la sociedad toda, por intermedio del organismo de auto-control y de auto-regulación que la propia sociedad se ha dado, es decir, por el **Estado**. Esto hace de toda política, una política pública; una política encuentra su legitimidad en el convencimiento (por parte del Estado, o por parte del Gobierno, o por parte de la burocracia, o por parte de la sociedad) que el funcionamiento automático, libre, auto-regulado, del sistema en cuestión (económico, social, o de otra naturaleza) no produce necesariamente un resultado **socialmente aceptable**.

Toda política económica y/o social está definida por su carácter **instrumental**, por su carácter **público**, por su **continuidad** y por responder a **intereses concretos**. En el caso de la política regional, objeto de este trabajo, su especificidad como tal está dada por dirigir sus instrumentos al **sistema regional**.

^{2/} El concepto de "territorio" puede ser calificado, en primer lugar, como territorio natural, para denotar aquellas áreas no incorporadas a los circuitos coke-económicos; en segundo lugar, puede hablarse de territorios equipados para denotar un área intervenida por el hombre mediante obras de infraestructura, principalmente; por último, se emplea el término territorio organizado para describir situaciones en las cuales la "ecuación" territorio/sociedad se muestra de manera visible: hay una base física, intervenida con obras y construcciones y hay un sistema de relaciones económicas y sociales que sirve como elemento estructurante de una comunidad. El concepto de territorio organizado es independiente de cualquier escala matemática.

El "ordenamiento" de su propio territorio es probablemente una cuestión que pocas sociedades dejarían entregado al libre funcionamiento del mercado. La lógica de mercado, es decir, la lógica económica de la libre competencia basada en un sistema de precios auto-generado, es una lógica que no incluye categorías territoriales ^{3/}. En tanto mecanismo de asignación de recursos para uso productivo, la lógica de mercado opera sobre la base de rentabilidades micro-económicas relativas (a nivel de sectores o de actividades específicas) y por tanto la "geografía de la inversión" es un subproducto de tal lógica. Siendo la "geografía de la inversión" un subproducto, con mayor razón lo es la "geografía de la producción" y en definitiva, la "geografía económica".

La lógica de mercado produce un ordenamiento del territorio por omisión, así que todo territorio, en todo momento, está, de hecho, "ordenado". La cuestión se remite entonces a verificar el grado de coherencia de tal ordenamiento territorial por omisión con un ordenamiento socialmente deseable, que también existe en todo momento, puesto que repugna al sentido común pensar que a la sociedad chilena le sea indiferente un Santiago de seis o de doce millones de habitantes, tanto como repugna también pensar que a la sociedad brasileña le resultase indiferente un Sao Paulo de veinte o de treinta millones de habitantes, o un patrón urbano hiper-concentrado en la costa versus un patrón urbano de mayor penetración territorial.

Así es que el logro de un dado o deseado ordenamiento territorial parece configurar un primer objetivo ^{4/} de una política regional, cualquiera sea el contexto histórico de ella. Esto fue válido para cualquier país latinoamericano durante la década de los sesenta (una década de elevado proteccionismo) y sigue siendo válido en la década de los noventa (una década de elevada apertura). Pero claro, el ordenamiento territorial específico es un resultado de su propia contextualización y en tal sentido, el ordenamiento territorial imbricado en una política regional para el Siglo XXI, debe conciliarse con otros objetivos epocales.

Sólo como un punto de referencia ya casi anecdótico, hay que recordar los tres grandes objetivos de las políticas regionales de los sesenta, década de gloria de la planificación regional: i] detener el proceso de metropolización o de megalopolización; ii]

^{3/} Esto se debe al basamento teórico de la lógica de mercado: la microeconomía neoclásica, que considera el sistema económico como reducido a un campo abstracto de fuerzas. El concepto de "ordenamiento territorial" se refiere a la estructura político-administrativa del territorio, a las formas institucionales de administración y gobierno de esa misma estructura (por tanto a los niveles de descentralización y a la distribución de competencias), al equipamiento de infraestructura y en definitiva, al papel de cada unidad territorial en el proyecto político nacional.

^{4/} Como se sabe, no se puede definir una política sin especificar sus fines (objetivos) y sus medios (instrumentos).

eliminar las disparidades inter-regionales; iii] reducir el centralismo decisional ^{5/}.

En los noventa, los cuatro grandes objetivos de la política regional son: i] apoyo a la **competitividad** regional; ii] apoyo a la **reconversión** regional; iii] creación y difusión de **conocimiento**; iv] mejoramiento de la **equidad**.

En cualquier época, un objetivo invariante de toda política regional de alcance nacional, será **garantizar la coherencia** de las propuestas de desarrollo de las diferentes regiones; para ello existen las tecnologías formales adecuadas. La descentralización y la transferencia de responsabilidades a la regiones en relación a definir su propio sendero de desarrollo, no puede conducir a un escenario de propuestas contradictorias.

"Ser competitivo o morir" podría ser el slogan para empresas, regiones o países. No es para menos ya que la competencia internacional se ha transformado en un juego durísimo en el que el número de perdedores supera con mucho al de los ganadores. Por ello, apoyar la competitividad de las regiones supone, por parte del Estado, "descubrir" que hace a una región una región ganadora o perdedora; sobre este particular, el libro de Benko y Lipietz (1992) es ilustrativo.

J. R. Cuadrado Roura (1994) ha investigado empíricamente, para el caso europeo, las características generales que presentan las "regiones ganadoras" en el Unión Europea, en tanto que S. Boisier (1994) ha explorado deductivamente una cuestión semejante. El cuadro siguiente resume tanto las conclusiones de uno como las proposiciones de otro.

La mayor parte de los elementos anotados por Cuadrado se refieren a la infraestructura, modernamente entendida, en tanto que todos los factores anotados por Boisier son de tipo superestructural.

^{5/} Es claro, acá se enuncian de una manera bastante maximalista, para contrastar mejor con la situación actual.

Características generales de las "regiones ganadoras" de la UE, según Cuadrado.	Características generales que maximizan la probabilidad de éxito en la competencia, según Boisier
1.- Infraestructura comunicacional 2.- Adecuado sistema urbano 3.- Recursos humanos calificados 4.- Fuerte presencia de PYMES 5.- Servicios a la producción 6.- Accesibilidad geográfica 7.- Autoridad política autónoma 8.- Clima social favorable, cultura asociativa	1.- Velocidad organizacional 2.- Flexibilidad organizacional 3.- Complejidad regional 4.- Identidad cultural 5.- Resiliencia regional

FUENTE: Cuadrado Roura J. R. (1994). Boisier S. (1994)

La **velocidad** es ahora un requisito indispensable de la competencia, a fin de facilitar la rápida entrada y salida de acuerdos y de redes así como para aprovechar oportunidades de negocios, que se presentan de manera extremadamente rápida. La **flexibilidad** es un requisito para disponer de un amplio abanico de respuestas frente a la variedad de oportunidades o de demandas del entorno. Hay que ser capaz de dar respuestas de variada escala así como de variada naturaleza. La **complejidad** de la propia estructura regional responde a la necesidad de entender que el "juego" de la competencia es un juego de alta complejidad, con reglas sumamente complejas, con negociaciones de elevada complejidad (pregunte usted a cualquier negociador del MERCOSUR) y para intentar ganar hay que disponer de una estructura de complejidad equivalente ⁶. Vial (1995) expone esto de una manera muy convincente: *"Hoy día, quienes desconocen los códigos del mercado mundial no pueden arriesgarse en la exportación de sus productos, que es por lo demás la única alternativa a los deprimidos y cada vez más exiguos mercados internos. El dominio de esos códigos supone operar estructuras de mercado mundial, lo que representa un desafío por sí mismo para las formas bucólicas de aprehensión cognitiva que predomina en las culturas parroquiales"*.

⁶/ En varias oportunidades he sostenido que no se trata de otra cosa sino de la aplicación del conocido principio sistémico de Ashby (la variedad necesaria), que a su vez, recoge antiguos axiomas matemáticos de la teoría de ecuaciones.

No hay forma de escapar a la emergencia del paradigma de la complejidad y es mejor reconocer este hecho, si bien, ahora no es la oportunidad para discutir las características de la complejidad. Imposible sin embargo, no mencionar siquiera los términos usuales de los teóricos más importantes, Prigogyne y Morin: heterogeneidad sistémica, jerarquía y heterarquía, recursividad, no linealidad, caótica, inter-subjetividad, etc. La **identidad**, como resultado de una cultura territorialmente configurada (cosmogonía+ética+territorio), es llamada ahora al centro de la cuestión de la competitividad, al ofrecer una vía para la diferenciación de productos (y en consecuencia, para la creación de nichos específicos) en un juego competitivo en donde las tendencias homogeneizadoras de la producción de gran escala amenazan ahogar todo intento endógeno. La **resiliencia**, por último, como condición de defensa y de regeneración del tejido regional (ampliamente entendido) frente al potencial destructivo de agentes exógenos, by-product de la propia globalización, desde bacterias y pestes, hasta "mensajes culturales" envasados.

Una de las enseñanzas de la globalización es que la **reconversión** dejó de ser una cuestión pertinente a situaciones de obsolescencia tecnológica para transformarse en un asunto genérico, que debe ser enfrentado por todas las regiones, cualquiera sea su base económica.

Un ejemplo de la realidad chilena es ilustrativo. A partir de 1990 se comenzó a discutir la reconversión productiva de la zona del carbón, un conjunto de minas de carbón, de antigua tecnología submarina ubicadas en tres comunas de la Región del Bío Bío (la segunda región más importante del país), en Chile. Esta situación se agravó considerablemente al bajar el país el arancel promedio de importaciones desde un 15% a un 11%, con lo cual el carbón colombiano (de la Región Costa Atlántica) encontró en Chile condiciones muy propicias de competencia. El Gobierno creó una Agencia de Reconversión para estimular inversiones productivas en la zona, de manera de reabsorber el enorme contingente de mineros que serían despedidos. Seis años después, el resultado es, realmente precario, en parte, debido a que no se reconoció que la reconversión debía extenderse a otros sectores regionales, por no decir a toda la región. Según informaciones oficiales, a mediados de 1996, el programa ha dado paso a 30 nuevas empresas que con una inversión de US \$ 81 millones, darán empleo a 2.100 trabajadores; estas cifras son muy modestas en relación a la magnitud de la desocupación del carbón. Por otro lado, en este momento y como resultado de las negociaciones CHILE/MERCOSUR, las regiones agropecuarias del Sur del país, productoras de trigo, maíz, arroz y carne, comienzan a enfrentar un proceso inevitable de reconversión agropecuaria.

Pero esto no es todo. La globalización introduce **la reconversión por competencia** y no sólo por obsolescencia. Quien produce automóviles o computadores debe reconvertirse permanentemente (dentro o fuera de la misma línea de producción), si es que se quiere permanecer en la competencia generacional (computadores de "tercera", "cuarta", o "última" generación).

Es difícil imaginar que las regiones, sobre todo en el contexto latinoamericano de una débil regionalización, puedan enfrentar solas los procesos de reconversión. Hay acá entonces, otro campo de intervención estatal que contribuye a configurar una política regional moderna.

Sakaiya (1994) parece haberlo dicho todo: la historia del futuro es la historia de la sociedad del conocimiento. En la actualidad, y cada día ello será más cierto, la ventaja comparativa más poderosa que puede tener una región es la capacidad, habilidad y competencia técnica de sus habitantes. Como se ha dicho, un país de analfabetos carece de viabilidad productiva. Y un país, o una región de analfabetos ya no se refiere sólo al carácter primitivo del concepto de analfabetismo, que consiste en la incapacidad para leer y escribir; ahora se refiere a un amplio arco de saberes que incluye el "know how" de la reproducción socio-económica y el lenguaje que le acompaña. Como dice Vial (op.cit.) la principal limitación del analfabetismo contemporáneo es epistémica: dificulta construir **estructuras cognitivas complejas**.

Hay varias cuestiones envueltas en relación al tema del "conocimiento". Desde luego, una de carácter general, como se acaba de mencionar. Una segunda, más específica, referida a la **transformación de información en conocimiento pertinente para la acción regional**. Hay una producción creciente de **información** ^{7/}, pero no es nada de seguro que la producción de conocimiento se haga a un ritmo comparable.

Para los gobiernos territoriales, enfrentados a los complejos desafíos descritos en las páginas iniciales de este documento, la transformación de la creciente masa de información (principalmente bajo la forma de dato estadístico) en **conocimiento para la acción** es crucial. Esta es una tarea que enfrenta serias dificultades debido a la carencia de expertos calificados en técnicas de análisis regional. Otro ejemplo extraído de la realidad chilena ilustra esta situación: en 1994 el Gobierno de Chile, a través del Banco Central publicó un trabajo titulado **EVOLUCION DEL PRODUCTO POR REGIONES 1960-1992**, conteniendo la serie homogeneizada del PIB regional sectorializado para el período indicado. Cabe señalar, de paso, que pocos países en el mundo cuentan con una información de tal riqueza. El documento tiene 108 páginas exclusivamente de

^{7/} La información puede ser definida como una fórmula oral o escrita (numérica, textual, alfanumérica y/o iconónica) que registrada en un soporte documental (libro, video, diskette, internet, etc.) puede ser decodificada por un receptor y eventualmente constituirse en conocimiento para la toma de decisiones.

cifras, una masa de datos capaz de desalentar al más dispuesto de los analistas y por tanto, inservible en tal estado. A falta de un procesamiento de estos datos por parte del gobierno nacional o por parte de los gobiernos regionales, Boisier y Lira (1995) redujeron, mediante el uso de técnicas apropiadas, el documento inicial a otro de nueve páginas o incluso, a sólo dos cuadros mostrando, uno, las hipótesis explicativas de las "tendencias pesadas" del desarrollo regional de Chile y otro, mostrando las políticas derivadas de tales hipótesis. O sea, se transformó una información en un conocimiento para la acción.

Hay otro asunto relacionado con información/conocimiento al cual se ha hecho referencia en otros trabajos del presente autor. Los actores sociales y los agentes del desarrollo (regional) se mueven ahora en un entorno informacional que bien puede ser descrito aludiendo a la idea de un flujo entrópico de información, es decir, un medio caracterizado por la presencia de innumerables haces de información que circulan en forma desordenada. Esta situación tiene dos consecuencias perniciosas sobre el desarrollo: eleva la incertidumbre y aumenta los costos de transacción, como ya lo plantease North (1992). Más incertidumbre y mayores costos de información y coordinación dificultan el proceso de toma de decisiones en general y el proceso ahorro-inversión en particular y por tanto se hace necesario que algún "agente del desarrollo" asuma la responsabilidad de reducir ambos. ¿Quién si no el gobierno, en sus diversos planos territoriales, podría hacerlo? Surge entonces una tarea gubernamental, particularmente importante desde el punto de vista regional, consistente en producir una **recirculación estructurada de la información**. Ello supone "tomar" el flujo entrópico de información, "ordenarlo" y "estructurarlo" en función del propio proyecto colectivo (nacional o regional) y "devolver" así la información a los potenciales usuarios, con la consecuente reducción de la incertidumbre y de los costos de transacción, estimulándose entonces los procesos de toma de decisiones favorables al desarrollo. Demás está decirlo, ésta es una función de extrema importancia contemporánea.

Por último, en relación al conocimiento, Gibbons (1994) señala una importante cuestión en torno a la "producción" de conocimiento ^{8/}, al sugerir que en materia de conocimiento se está produciendo un desplazamiento del "Modo 1" al "Modo 2", estando estos "modos" caracterizados el primero, por su carácter académico, monodisciplinario, homogéneo y jerárquico, y el segundo, por su carácter aplicado, transdisciplinario, heterogéneo y heterárquico. El conocimiento "para la acción" en relación al diseño de políticas regionales deberá alinearse firmemente con el "Modo 2" de producción de conocimiento.

^{8/} Con razón, A. Kuklinski, comentando el texto de Gibbons, prefiere emplear el concepto de creación de conocimiento en vez de producción de conocimiento, por la implicancia de mercado que tiene el concepto de "producción".

En este esfuerzo casi desesperado por competir, por ser competitivo y por "ganar" en el juego, ¿qué sucede con la **equidad regional**?

En el caso latinoamericano, gran parte del comercio intra-latinoamericano se basa en productos básicos o en manufacturas que elaboran productos básicos. Esto significa que los acuerdos comerciales y/o de integración, como el MERCOSUR, gatillarán una competencia que, a lo menos en el mediano plazo, se basará en las **ventajas comparativas estáticas** de las regiones, en un continente o en un sub-continente en donde la geografía económica muestra más similitudes que diferencias en el tejido productivo regional y en donde las economías de escala pueden resultar decisivas.

Que el mercado no produce equidad es una realidad universalmente reconocida, que avala el irrenunciable papel del Estado en materia **distributiva**. Como si la reducción del papel del Estado impulsada por el actual estilo de política económica fuese pequeña, la globalización tiende a reducir aún más los grados de libertad de los Estados nacionales para "intervenir" y es entonces posible esperar que al sumar un menor y menos activo papel del Estado con el producto de un juego competitivo que se inicia en condiciones de extrema desigualdad regional, la **equidad** resulte cuando menos "esquiva" o peor, totalmente "inasible" por las personas de carne y hueso que habitan las regiones. La demanda por incrementar la productividad de la producción en regiones que se encuentran en situación muy desmedrada desde el punto de vista de las economías de escala, puede ser desmedida (¿cómo hacer competir en la producción de trigo a las poderosas regiones pampeanas argentinas con la Región de la Araucanía de Chile, supuesto e histórico "granero" del país? ¿Será suficiente el apelo a una mayor productividad chilena, sobre todo cuando eso ya fue exitosamente hecho?).

Pero en materia de equidad regional, nuevamente, no se trata de sacar cadáveres del sarcófago. Ya no es posible hacer un alegato muy fuerte en favor de la "reducción de las disparidades inter-regionales", al estilo de los sesenta, puesto que está de sobra probado, entre otros, por Gilbert y Goodman (1976) que, en los estilos de crecimiento prevalecientes, el intento de reducir las disparidades **entre regiones** termina por aumentar las disparidades **en las regiones**, es decir, **entre personas**, que es en definitiva, la cuestión que interesa.

De manera que claramente, el tradicional objetivo de reducir las disparidades **entre regiones** ha cedido el espacio al actual objetivo de reducir las disparidades **al interior de las regiones**.

La "equidad regional" estuvo siempre presente en las formulaciones de política regional. Inicialmente, se la entendió como una **equidad ex-post entre regiones**, o sea, había que lograr a

como diese lugar, una sensible reducción (hasta una eliminación, para no pocos iluminados) en las disparidades inter-regionales.

Actualmente el concepto de equidad, en sus varios planos, entre ellos el territorial, se interpreta en términos **ex-ante**, como una igualdad de **oportunidades** iniciales, cuya mantención en el tiempo es librada a lo que cada individuo o colectividad pueda hacer.

La globalización puede hacer revivir la vieja polémica en torno a la equidad y a la eficacia del gasto público en relación a la pobreza y a la propia equidad: ¿deben emplearse los recursos públicos para **ayudar a las personas** o deben emplearse para **ayudar a los lugares**?

El modelo neo-liberal de política económica vigente trasladó la respuesta desde los lugares a las personas. En efecto, en la década de los sesenta prevaleció la opción de "ayudar a los lugares", elegida de una manera un tanto simplista y sin un debido análisis; simplemente en el auge de la planificación regional, se dio por entendido que el "lugar", es decir, el "espacio" o el "territorio" era el destinatario natural de la acción pública en favor de la equidad y del ingreso. La ayuda al lugar, bajo diferentes modalidades de incentivos fiscales e inversiones directas en infraestructura industrial, generaría empleo y elevaría las remuneraciones, ecuación que, salvo excepciones, no funcionó. El modelo neo-liberal invirtió los términos, al sostener, con razón, que no se daban las condiciones (de funcionamiento de mercado principalmente) que garantizan una transferencia de beneficios desde los lugares a las personas y que en consecuencia, había que apuntar directamente a las personas. Surge así con gran fuerza la cuestión de la "focalización" del gasto social y una cierta proliferación de fondos fiscales de ayuda directa a las personas, que eclipsan a los fondos territoriales.

Sin perjuicio de ciertos logros evidentes en relación a la reducción de la indigencia y en algunos casos, de la pobreza ^{9/}, la transposición hacia las personas no puede considerarse un éxito, en parte por la incapacidad para formular políticas anti pobreza que apunten a la variada composición causal de la pobreza: capital humano, inserción laboral y carencias en el entorno territorial ^{10/}.

^{9/} No debe confundirse indigencia con pobreza, siendo la primera la expresión epifenoménica de la segunda. Tampoco debe confundirse pobreza (que tiene que ver con carencias materiales) con inequidad (que tiene que ver con oportunidades), pero no pueden desconocerse las articulaciones recíprocas.

^{10/} Hay que decir que la actual política de combate a la pobreza, de Chile, se acerca bastante a un modelo policausal.

En las condiciones de intensa apertura económica provocadas por el proceso de globalización, con la consiguiente competencia no sólo entre países, sino entre regiones, ¿no será necesario volver a un enfoque territorial, a la ayuda a los lugares? ¿Cómo evitar o reducir los intensos flujos migratorios que casi seguramente se producirán, escapando la gente de las regiones "perdedoras"? Estos movimientos pueden producir un doble fenómeno de empobrecimiento: en las regiones de origen y en las regiones de destino, en una suerte de burla trágica a la economía neoclásica.

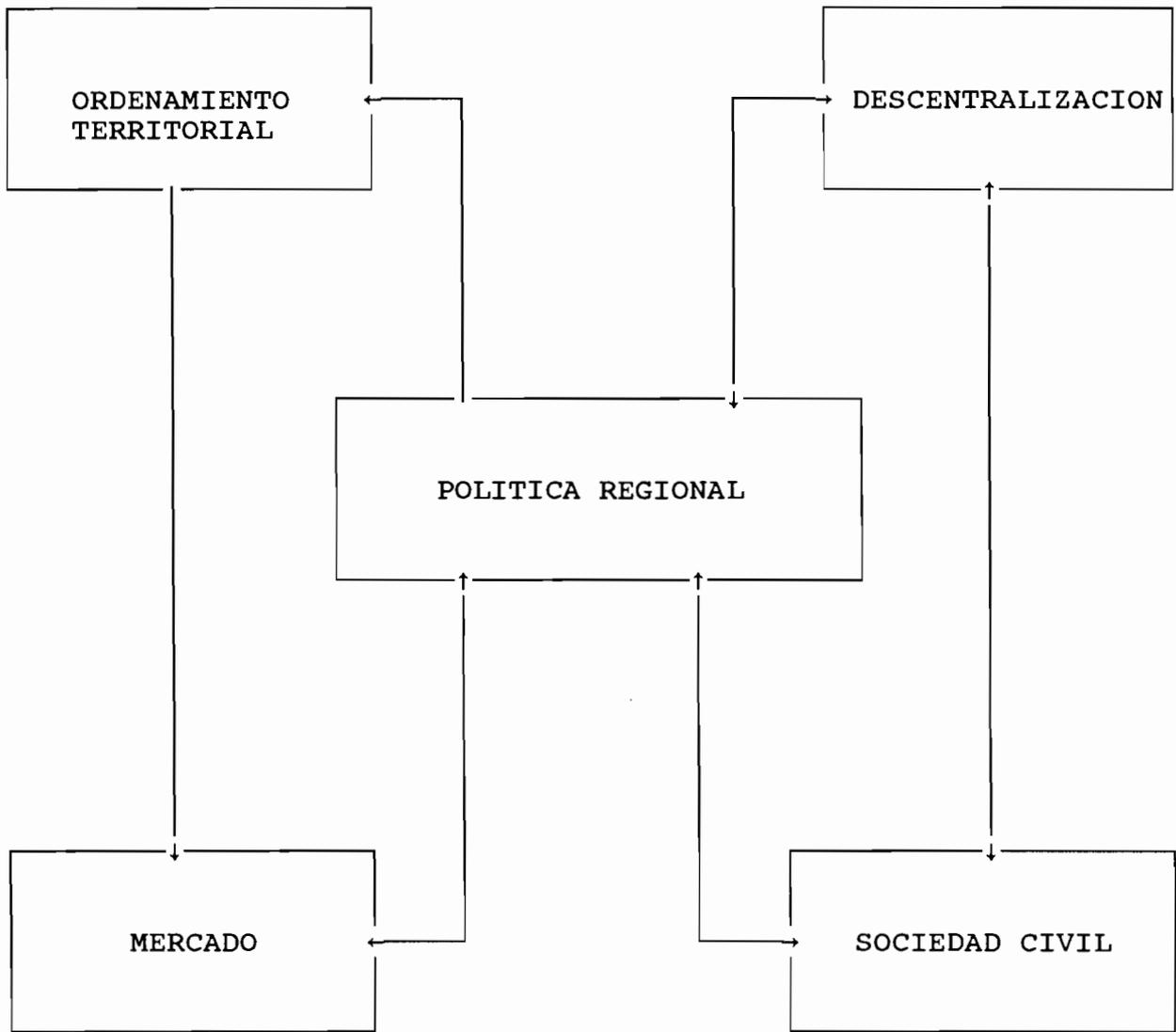
En las regiones "perdedoras" se perfilan dos formas de intervención: ayuda para la reconversión y ayuda para equipar el territorio ^{11/}, o sea, ayuda para la generación de empleo y para la retención de la población.

Así pues, parecen haber suficientes elementos como para configurar una política regional, definida a nivel nacional y abierta a nivel de cada región, aún en el marco de la globalización. El "partenariado" entre el Estado y cada región en relación a la competitividad, a la reconversión, a la creación de conocimiento y a la equidad, parece sensato; no atenta en nada a la filosofía básica de la política económica vigente y puede corregir algunos de los efectos más nocivos de un automatismo ciego.

El ordenamiento territorial debiera considerarse como una política en sí misma, más que como un componente de la política regional e igual predicamento puede sostenerse con respecto a la descentralización. Ello porque, se pueden concebir situaciones en las cuales se observan proyectos de ordenamiento territorial y/o de descentralización **sin una explícita política regional**, pero no es razonable imaginar una política regional que no esté acompañada de los dos elementos anteriores. Como además, una política regional debe ahora reconocer su inserción en economías de mercado en las cuales la sociedad civil es el actor relevante, el gráfico siguiente pretende sintetizar estas varias articulaciones.

^{11/} Equipamiento de servicios sociales colectivos e individuales, tanto públicos como privados.

POLITICA REGIONAL CONTEMPORANEA



LA POLITICA REGIONAL ACTUAL EN AMERICA LATINA

No debe extrañar el lector que esta sección del documento tenga una extensión menor que la anterior. Ello refleja la realidad de América Latina en materia de política regional.

Tres factores, al menos, explican el relativo declinio de las políticas regionales en América Latina, si el referente es la década de los sesenta. Primero, la irrupción en la década de los setenta, del modelo neo-liberal de política económica, con su conocida aversión a la planificación y a la proliferación de políticas económicas que, naturalmente, suponen un Estado con un papel más fuerte que el que le asigna este modelo; segundo, la inevitabilidad y profundidad de los cambios estructurales y sobre todo, del ajuste macro-económico fiscal, que conlleva una tendencia al manejo global y centralizado de la economía, en definitiva, a una supremacía de la política macro-económica abstracta por sobre enfoques meso-económicos o micro-económicos; tercero, una apuesta política al **municipio**, como el segmento de la organización institucional pública más adecuado para la prestación de servicios y para la participación social, cuestión no ajena a consideraciones ideológicas.

Es posible observar que este declinio de la política regional, como política pública, ha hecho surgir un espiral regresivo desde el punto de vista de las políticas públicas. Cuando éstas reducen su importancia, pierden capacidad de atracción de burócratas (weberianos) técnicamente competentes, en desarrollo regional en este caso; si este estamento se debilita dentro del aparato del Estado, se diluye una de las principales fuentes de origen de las políticas públicas: la racionalidad burocrática y su capacidad para orientar al Estado.

Por cierto, sería imprudente hablar de la política regional en América Latina sin una previa diferenciación de países entre aquellos con régimen político unitario y aquellos con régimen político federal, puesto que una política regional (como quiera que se defina la región) no es independiente de la división político-administrativa y de la expresión territorial del poder político.

La "marea de la regionalización" en la América Latina de los sesenta, llegó con mucho menos intensidad a las costas de los países federales (Argentina, Brasil, México y Venezuela), con la posible excepción, precisamente de Venezuela, que en la época era un país "unitario en la práctica pero federal en la letra de la ley". Si bien el intento de reemplazar la vieja división político-administrativa por una nueva partición territorial --las regiones-- no tuvo, lógicamente, en los países federales la fuerza mostrada en los unitarios (ya que, con razón, se pensaba que el ente federado --estado o provincia-- ya tenía los atributos asignados a la idea

de región), ello no fue obstáculo para que se formularan importantes políticas regionales (nacionales) principalmente en el Brasil, en México y en Argentina, en ese mismo orden de importancia. El caso del Brasil llegó a ser paradigmático en algún momento. Los dos pilares que apoyan el vano de la puerta de la política regional, el ordenamiento territorial y la descentralización, fueron menos importantes en los países federales que en los unitarios.

Hoy, ya en la segunda mitad de los noventa, **ningún país federal latinoamericano dispone de una política regional**, con el alcance que este término tiene en este documento.

Más aún, es notoria la escasa importancia que se da a la cuestión del ordenamiento territorial, hecho particularmente llamativo si se tiene en cuenta la extensión geográfica de ellos.

No obstante, es interesante anotar que en el caso de Argentina, la cuestión del ordenamiento territorial se ha planteado mediante un proyecto adscrito a la Presidencia de la Nación, denotándose con ello el carácter de política de Estado con el que se quiere configurar el ordenamiento territorial ^{12/}. En Venezuela, el IX Plan de la Nación (**Un proyecto de país. Venezuela en consenso**) dedica un capítulo al "Compromiso del Estado venezolano con la normativa del ambiente y la ordenación del territorio". En México, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 no plantea explícitamente el tema del ordenamiento territorial.

La descentralización, otra política de Estado, se muestra, al contrario, como una cuestión actual en todos los países federales, algo que no deja de ser irónico, toda vez que el modelo federalista se supone el óptimo de la descentralización político-territorial. Esto tiene dos explicaciones: por un lado, se explica porque la descentralización es una megatendencia universal ligada a cuestiones tan profundas como la revolución científica y tecnológica, la reforma del Estado, las demandas de la sociedad civil y, las tendencias privatizadoras; por otro, se explica porque los países federales de América Latina desarrollaron históricamente una modalidad de operación que en la práctica llegó a asemejarse mucho al funcionamiento de los países unitarios centralizados. Son federales en el papel y unitarios en la práctica y no escaparon a la "tradición centralista" de América Latina, en la expresión de C. Véliz (1984). Así, las políticas descentralistas en estos países tienen mucho de "recuperación del verdadero federalismo" y no está demás recordar que Venezuela, país federal por Constitución, sólo

^{12/} Las políticas de Estado son políticas consensuales, en tanto que las políticas de gobierno son políticas de mayoría. Debo esta observación a Roberto Guimaraes, cientista político del ILPES.

recientemente ha abierto paso a elecciones de los gobernadores estatales.

El Foro Nacional "**Hacia un auténtico federalismo**" realizado en Guadalajara, México, el 29, 30 y 31 de Marzo de 1995, convocado por más de veinte instituciones nacionales, con la directa participación del Presidente de la República y más de 250 personas, refleja bien lo señalado anteriormente: cuán lejos están hoy los países federales de la descentralización prevista en la Carta Fundamental y cuán sentida es la "vuelta a un verdadero federalismo".

Como si quisiese recuperar el tiempo perdido, Venezuela ha montado en la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE) un vastísimo operativo de estudios y de propuestas de reformas descentralistas (COPRE; 1989), aunque al momento de escribir estas líneas, el nuevo paquete económico del Presidente Caldera (Abril, 1996) probablemente signifique una pérdida de importancia política de la descentralización.

Tanto en México como en Venezuela, el "discurso descentralista" contenido en los actuales planes de desarrollo tiene **la fuerza de las palabras y la debilidad de las acciones**, por razones diferentes en cada caso, más políticas en el caso mexicano y más económicas en el caso venezolano.

Tanto en los países federales como en los unitarios, los proyectos descentralistas han asumido un marcado carácter **fiscal**. En los primeros, como parte de reformas que buscan ordenar el Fisco nacional, seriamente amenazado por un desorden en las finanzas públicas de las entidades sub-nacionales; en los segundos, como parte de proyectos más amplios de desarrollo regional y local a los cuales es preciso dotar de recursos ^{13/}.

La conclusión es que las políticas territoriales, o sea, las políticas de ordenamiento territorial, descentralización político/territorial, y de fomento al desarrollo regional, disponen de un espacio muy limitado en los respectivos proyectos nacionales de los países federales.

El **ordenamiento territorial**, como política, en los países unitarios, enorme mayoría en América Latina, es casi inexistente. De hecho, Colombia y Uruguay aparecen como los dos más nítidos ejemplos en esta materia. En ambos casos, el ordenamiento territorial es considerado una **política de Estado**.

^{13/} Sobre "federalismo fiscal" tanto en países federales como unitarios, la CEPAL y la GTZ mantienen un vasto proyecto de investigación que ha producido una considerable cantidad de material empírico.

En Colombia, la Constitución de 1991, desde el mismo artículo primero, señala o apunta al ordenamiento territorial al declarar que: *"Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, participativa y pluralista..."*. Asimismo, en el Título XI (De la organización territorial), la Constitución establece los fundamentos, procedimientos y competencias para el funcionamiento adecuado de los diversos tipos de Entidades Territoriales, entre ellas, las Regiones, las Provincias y las Entidades Territoriales Indígenas (todas estas categorías creadas por la propia Constitución). Este hecho explica, por ejemplo, la constitución de una comisión permanente sobre esta materia en el Congreso de la República y la intensa socialización de esta cuestión en la sociedad colombiana, particularmente mediante la realización de Foros en cada una de las cinco regiones del país, como lo muestra Eljach (1994).

En Uruguay, en 1985, el gobierno de transición democrática de Ferreira Aldunate crea la Oficina Nacional de Acondicionamiento Territorial, hoy Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. No hay duda que, encajado el Uruguay entre dos países de enorme tamaño relativo, ahora en un contexto de integración, la posibilidad de transformarse en un "corredor comercial" en vez de transformarse en el "nudo multimodal de comunicaciones y transporte" en el MERCOSUR, no sería lejana si el país no asume la tarea de manejar racionalmente su propio territorio.

En Chile, país que por su extraña configuración geográfica requeriría, tal vez más que otros, de una política de ordenamiento territorial, ésta es inexistente. Curiosamente, tratándose de un país con una relativamente larga tradición de planificación regional, el concepto mismo de ordenamiento territorial nunca fue usado. A partir de las leyes, Orgánica de Gobierno y Administración Regional y del Medio Ambiente, ambas de la década actual, se establecen responsabilidades genéricas de ordenamiento territorial radicadas en los gobiernos regionales y se crean Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial (CROT) en la normativa medio ambiental, pero todo ello es todavía muy incipiente. Como no podía ser de otra manera, recientemente ha sido el Ministerio de Obras Públicas quien ha estado poniendo en el tapete el tema del ordenamiento territorial, empujado probablemente por los nuevos desafíos creados por el amplio sistema de concesiones privadas de obras públicas.

La **descentralización**, como política de Estado, en los países de régimen unitario de América Latina, se encuentra presente, a lo menos en el discurso, en todos ellos. Por supuesto, no se tiene la intención ahora de hacer una revisión **de profundis** de la descentralización en América Latina, cosa que requeriría producir algo así como un libro completo, sino sólo referencias generales. Para un tratamiento más extenso, entre otros, se puede consultar un reciente trabajo de Fernández (1995) o el más conceptual estudio de Rufián y Palma (1993).

Una vez más, acá es aplicable la primera regla corregida de la granja orwelliana ^{14/}; es indudable que Colombia y Chile son, hoy por hoy, los dos países en los cuales la descentralización, particularmente en su vertiente territorial, ocupa un cierto espacio, cíclico por cierto, en el discurso político oficial y en la acción de gobierno.

Desde el punto de vista **fiscal** Colombia es un caso mucho más avanzado de descentralización que Chile. Según los datos preparados por el Proyecto CEPAL/GTZ "Descentralización Fiscal en América Latina", en 1990 el nivel intermedio de gobierno en Colombia gastaba un 18.2 % del total; en Chile en 1991, el mismo tipo de indicador mostraba un valor de sólo 1.0 %! En Colombia el nivel nacional de gobierno gastaba el 69.5 % del total del gasto gubernamental, en tanto que en Chile, el mismo nivel de gobierno explicaba el 87.6 % del total, si bien este guarismo era de un 96.1 % en 1980 (la diferencia beneficiaría exclusivamente al nivel local de gobierno).

Desde el punto de vista **político y administrativo**, la situación es la inversa: Chile es un país muchísimo más avanzado que Colombia. La Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional dictada durante el gobierno de transición democrática de Aylwin Azócar, establece la **descentralización territorial** para las regiones, creando la figura del gobierno regional (compuesto por el Intendente Regional como Jefe Ejecutivo de dicho gobierno y por el Consejo Regional de Desarrollo), establece mecanismos financieros principalmente de **transferencia fiscal** a las regiones, desconcentra la Administración Pública a nivel regional y otorga **personalidad jurídica** distinta del Estado a los gobiernos regionales. No se llega, sin embargo, a una situación de real descentralización **política/territorial**, que supondría la elección popular directa de la autoridad política regional y de los miembros del Consejo.

Sin embargo, en el caso de Colombia, será necesario esperar el transcurso del año actual para observar la aplicación del art. 306 de la Constitución, que abre la posibilidad de configurar las regiones administrativas y de planeación (RAP) a partir de iniciativas departamentales. Las RAP's tendrán personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Posteriormente, tales regiones, al amparo del art. 307 constitucional, podrán convertirse en regiones "entidades territoriales", con autonomía en la gestión de sus intereses, con derecho a gobernarse mediante autoridades propias, participar en las rentas nacionales, establecer tributos, participar en el Fondo Nacional de Regalías, etc.

^{14/} "Todos los animales son iguales, pero algunos son más iguales que otros". Como se sabe, después que los cerdos consolidan su dictadura, con la ayuda de los perros, uno de ellos reescribe en la pared la primera regla, agregando aquello de que "algunos son más iguales que otros", directa alusión de Orwell a la nomenklatura.

El caso del Perú es uno que muestra los avatares cíclicos de los proyectos descentralizadores. Durante el gobierno de A. García, el Perú llega a una situación de regionalización y descentralización tal que lo convertía --en el papel al menos-- en el país con la más avanzada arquitectura institucional en esta materia, arquitectura que será enteramente demolida por el gobierno de Fujimori, en su etapa inicial.

Guillén (1995) explica de la siguiente manera esta situación: *"Sin duda, los limitados resultados conseguidos por los Gobiernos Regionales, el creciente desprestigio de sus órganos de gobierno y el desafortunado funcionamiento de sus organismos e instituciones, contribuyeron a la decisión del Gobierno Central de terminar con el experimento descentralista y recentralizar el proceso. Las limitadas manifestaciones de rechazo de las poblaciones regionales confirma que la opinión pública compartía esta misma voluntad"*. El mismo autor señala que la crisis del populismo, los efectos devastadores del terrorismo y el clima de inestabilidad política y económica que vivía el país, limitaron las expectativas sociales prácticamente a dos realizaciones fundamentales: detener la hiperinflación y el terrorismo. La hipótesis de Guillén es que tanto desde el punto de vista político como desde el económico, el cumplimiento de estas demandas requería de un manejo centralizado de la economía y del aparato estatal.

Bolivia es otro país en el cual la descentralización (los esfuerzos a su favor) tiene una larga historia, no del todo exitosa. Si bien el Estado boliviano mantuvo, por tradición, la forma de organización unitaria, a partir del decenio de los años setenta se hicieron explícitas diversas manifestaciones de interés en promover un proceso de descentralización, al punto de llegar a acumularse en el Congreso Nacional alrededor de veinte propuestas de ley. En Julio de 1995 se promulga la Ley de Descentralización que, en palabras de Fernández (op.cit.):

"...responde al propósito de operar una readecuación de las competencias y funciones de los Departamentos y, sobre todo, de las autoridades departamentales. En esencia, este proceso de readecuación no opera una genuina descentralización sino, más bien, una desconcentración de las competencias y funciones del Poder Ejecutivo central en la autoridad de los prefectos de Departamentos que, como se ha visto, ejercen, según la Constitución, funciones y autoridad en representación de aquel dentro del ámbito de las unidades departamentales".

Como producto de este proceso, las Corporaciones Departamentales de Desarrollo, que en casos como el de Santa Cruz de la Sierra, habían llegado a ser importantes organismos de desarrollo autónomo, son traspasadas a la Prefectura (entidad conformada por el Prefecto y por el Consejo Departamental). Es prematuro todavía emitir un juicio acerca de esta reforma, pero independientemente de su eficacia, se trata de una regresión descentralizadora.

Formuladas estas apreciaciones preliminares acerca de las dos políticas (ordenamiento territorial y descentralización) que normalmente aparecen estrechamente articuladas con la política

regional, puede ahora intentarse responder a la pregunta implícita a lo largo de todo el trabajo: ¿existe una política regional en América Latina? Cualquiera sea la respuesta a esta pregunta surgirá la necesidad de contestar la pregunta contenida en el título de este documento: ¿hace sentido? Esto es, si existe, ¿se justifica en el marco de la globalización?; si no existe, ¿sería útil introducirla en el marco, de nuevo, de la globalización?

Desde luego, debiera ser meridianamente claro que **no existe en América Latina una política regional supra-nacionalmente definida, como en el caso de la Unión Europea**. Ni siquiera la hay para los bloques de comercio e integración existentes, NAFTA, Mercado Común Centroamericano, Pacto Andino, MERCOSUR.

Un examen casuístico, teniendo presente el concepto de política regional utilizado acá, muestra una situación desoladora. Con la única y explícita excepción de Chile, **no hay formulaciones de política regional en el resto de los países**. ¿Por qué sólo en este país?

A comienzos de los años noventa, el gobierno de transición democrática en Chile recibe un país **reestructurado, ajustado y en crecimiento sostenido**, y ello abre espacios de maniobra en materia de políticas públicas todavía no disponibles en otros países. Por otro lado, el país había exhibido, durante la década de los sesenta una muy original y ambiciosa política de desarrollo regional, que alcanzó niveles paradigmáticos y que tuvo el mérito de "entrenar" a una tecno-burocracia de muy alto nivel que no perdió oportunidad para reubicarse en el aparato del Estado en el gobierno de Aylwin Azócar, para, desde allí, completar el inconcluso proceso de desarrollo regional, ahora en un contexto completamente diferente.

*CHILE: OBJETIVOS DE LA POLITICA NACIONAL
DE DESARROLLO REGIONAL*

"La descentralización y el desarrollo regional no constituyen fines autónomos en sí mismos, sino más bien, medios insustituibles para la consecución de objetivos centrales en el campo económico, social, político y ambiental. Desde esta perspectiva la política nacional de desarrollo regional debe contribuir al logro de los siguientes objetivos:

- 1.- Profundización y afianzamiento de la democracia en la sociedad chilena, mediante el diseño y puesta en marcha de instituciones y mecanismos de participación real de la comunidad regional.*
- 2.- Expansión y modernización generalizada de las actividades productivas de las economías regionales, con especial énfasis en la innovación y el desarrollo moderno de la pequeña y mediana empresa.*
- 3.- Perfeccionamiento de la inserción de la economía chilena en la economía internacional, mediante una participación integrada y articulada de cada una de las economías regionales en ese proceso, sea de manera directa o indirecta.*
- 4.- Desarrollo de grados crecientes de equidad a través de todo el territorio nacional.*
- 5.- Reducción rápida y definitiva de las situaciones de extrema pobreza.*
- 6.- Establecimiento de formas de producir, distribuir y consumir, compatibles con la preservación del medio ambiente, condición básica para un desarrollo nacional sustentable.*
- 7.- Integración de todas las regiones al proceso de desarrollo económico y social del país.*
- 8.- Desarrollo más equilibrado e integrado del territorio, tomando principalmente en cuenta la excesiva concentración en la Región Metropolitana, las particulares condiciones de las zonas extremas y el desequilibrio interno en las diferentes regiones del país".*

*MIDEPLAN: LA ACCION REGIONAL DEL GOBIERNO. BALANCE DE LA GESTION
90/91, Santiago de Chile.*

Puede observarse que tres de los cuatro objetivos atribuidos a una moderna política regional, según se indicase en este mismo documento, a saber: el apoyo a la **competitividad**, el apoyo a la **reconversión**, y el mejoramiento de la **equidad**, se encuentran presente en el planteamiento anterior. Falta algo tan importante como la **creación y difusión de conocimiento**.

Este poco halagador panorama latinoamericano se mostraría de distinta forma si fueran analizadas las políticas regionales **propriamente dichas**, es decir, las políticas formuladas por las entidades territoriales. En tal caso se podría observar una amplia variedad de experiencias, incluyendo casos en que todas las regiones de un país, en forma mandatoria, diseñan sus propias políticas o proyectos de desarrollo (Chile), u otros en que se plantean novedosos e innovativos proyectos de desarrollo, como el Proyecto ARIDA para el Nordeste del Brasil, o aún otros, que avanzan hasta la configuración de **regiones virtuales**, como es el caso de Arizona (EE.UU) y Sonora (México).

ALGUNAS CONCLUSIONES

El famosísimo tango de Gardel y Lepera, VOLVER, contiene el no menos famoso verso: "...que veinte años no es nada, que febril la mirada...", verso que todos los que sienten el peso del pasado recitan a la primera alusión al paso del tiempo. Ciertamente, el tango fue escrito en una época en la cual el tiempo transcurría muchísimo más lentamente que ahora y talvez veinte años no fuesen nada, pero ahora es distinto. Veinte años es mucho tiempo "real", es un lapso muy amplio en términos de contenido, de manera que la situación ahora es muy diferente a la de dos décadas atrás y eso es precisamente lo que ha sucedido en América Latina con la **política regional**.

En efecto, en 1980 se celebró en Ciudad de Guatemala la III Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, organizada por el ILPES. A esta Conferencia el Instituto presentó un estudio con el título "El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe" (1982). El capítulo cuarto de este libro, capítulo titulado El desarrollo regional en los planes de desarrollo da cuenta detallada de las políticas regionales, planteadas a fines de los setenta, en Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Haití, Honduras, México, Panamá y Venezuela, en términos de los problemas identificados, los objetivos, la estrategia, y las políticas e instrumentos usados. ¡Bien diferente a la situación actual!

La explicación de este cambio requiere recurrir a la teoría de las políticas públicas.

Como es bien sabido, las políticas públicas se originan de tres maneras. Primero, son el resultado de una demanda social, que es canalizada mediante diversos mecanismos mediatizadores, hacia el Estado. Los partidos políticos constituyen el principal mecanismo intermediador en sistemas democráticos, pero no el único, ya que organizaciones no gubernamentales propias de la sociedad civil ejercen igual papel. Segundo, son el resultado de la actuación "weberiana" de la tecnocracia, que aplica racionalidad a un determinado problema y desde dentro del propio Estado, conduce a éste a formular una política **ad-hoc**. Tercero, son el resultado del papel del Estado como árbitro de conflictos, que surgen en numerosas áreas de la sociedad, en el área territorial, entre otras áreas ^{15/}. Se podrían hacer aquí algunas reflexiones acerca del cambio en la importancia relativa de estas tres modalidades de generación de políticas públicas.

^{15/} Es interesante tomar nota de un típico conflicto territorial surgido en Chile, dentro de la lógica de mercado, por la apropiación del suelo para uso agropecuario versus su uso forestal. Si el Estado no asume su papel de árbitro mediante una política específica, los grandes intereses ligados al negocio forestal terminarían --teóricamente-- con el suelo de uso agropecuario.

El desarrollo regional, en una perspectiva nacional, no ha sido jamás una demanda de la sociedad, particularmente de la denominada "sociedad civil" (distinto es el caso de la política de descentralización). Es muy difícil que la población de un país internalice el complejo concepto del desarrollo regional a escala nacional. Así es que ha faltado, desde siempre por lo demás, este posible fundamento de una política regional. Esta ha sido siempre una política "weberiana" principalmente; han sido tecno-burócratas incrustados en el aparato del Estado quienes, desde adentro, han sido capaces de direccionar al Estado hacia la cuestión regional. Cuando esta tecno-burocracia se debilita, como ha sido el caso en América Latina, se debilita también el empuje para la formulación de políticas regionales ^{16/}. El tercer factor, que lleva a las políticas públicas como respuestas arbitrales a conflictos, ha tenido una cierta importancia en relación, sobre todo, a los movimientos sociales regionales en varios países latinoamericanos.

Pero esto no es todo. Otra parte de la explicación de la actual carencia de política regional en los países de América Latina, tiene que ver con el "estado del Estado", concretamente, con el grado de modernización y modernidad del Estado.

Se trata de superar una contradicción que, en términos generales y de una manera muy brillante, fue descrita por Costa-Filho (1988) al comentar acerca de los nuevos retos de la planificación y las limitaciones actuales de ella (véase, en el libro en cuestión, la sección: **El Estado, ¿otra Geni?**): *"En el seno de un Estado ineficiente, mucho puede estar en crisis: el presupuesto, la contabilidad, la justicia, la producción legislativa, las políticas monetarias y cambiarias, la atención a los grupos sociales más desposeídos, la moral. Si es así, ¿por qué no va a estarlo la planificación?"*. Y por qué no, la **política regional**, habría que agregar.

Este es un punto central. Resulta difícil concebir la existencia de una política regional **moderna**, tal como se la ha configurado acá, en el seno de un Estado insuficientemente moderno.

Como se sabe, el discurso modernizador del Estado en América Latina es ahora muy frecuente y repetitivo y hay una creciente literatura al respecto. Es notoria la ausencia de la dimensión territorial en esta discusión, en la cual el Estado sigue "sin poner los pies en la tierra", reflejo de la "levitación" que parece acompañar a la política económica actual.

Boisier (1996; op. cit.) ha examinado en profundidad el significado de la modernización del Estado desde el punto de vista territorial, para concluir identificando las doce características

^{16/}.- En el caso de Brasil, por ejemplo, si el numeroso y calificado conjunto de académicos dedicados a la cuestión regional (P.R.Haddad, M.Monteiro da Costa, L.Guimaraes Neto, H.Tolosa, A.Rocha Magalhaes, G.Maia Gomes, L.Lavinias, L.M. da Frota Carleial, I.E.de Castro, C.Camargo Rolim, F.Magalhaes F. y tantos otros) estuviesen todos en el aparato del Estado, Brasil exhibiría sin duda, una política regional de altísimo nivel conceptual.

que se encontrarían presentes en un Estado "moderno" desde tal punto de vista.

UN ESTADO TERRITORIALMENTE MODERNO.

Un Estado "moderno" desde el punto de vista territorial es un Estado al cual se le pueden asignar doce características, que se enuncian a continuación:

- 1) *Percibe y asume su propia estructura sistémica territorial;*
- 2) *Es "inteligente", es decir, descentralizado y organizado en red;*
- 3) *Comprende la interrelación entre objetivos nacionales y el papel del territorio;*
- 4) *Es capaz, por lo tanto, de especificar la contribución de que cada región o territorio puede hacer a cada objetivo nacional;*
- 5) *A partir de esas definiciones construye escenarios territoriales futuros;*
- 6) *Sobre esa base incorpora la perspectiva territorial en el proyecto político nacional;*
- 7) *Se autoidentifica como un ente desplegado en dos planos: el Estado nacional y los cuasi-Estados regionales;*
- 8) *Acepta la diversidad y, por lo tanto, permite y estimula la maleabilidad en las estructuras de gobierno y administración;*
- 9) *Dota a los cuasi- Estados regionales de velocidad en su acción, al apoyar la existencia de sistemas de información y análisis coyuntural;*
- 10) *Establece un marco regulatorio mínimo para propiciar así la flexibilidad;*
- 11) *Estimula el surgimiento de la imaginación creativa en las estructuras de los cuasi-Estados regionales y también la asunción de dos nuevas funciones: conducción política y animación social;*
- 12) *Se reconoce como un Estado territorial y es capaz de ejercer la conducción tanto territorial como política.*

Es la última característica la fundamental, al llamar la atención acerca de la "capacidad para ejercer una conducción territorial" del Estado, capacidad obviamente reflejada en una política regional.

Es tiempo de responder a las preguntas básicas formuladas a lo largo de estas páginas.

¿Existe una política regional en América Latina? La respuesta es negativa. En este caso, ¿sería conveniente introducirla, en el marco actual de la globalización? La respuesta es positiva.

La globalización, según Eli Cohen (1995) es "un término que da cuenta de una doble realidad: de un lado, la internacionalización de los mercados de bienes, servicios y factores de producción; y de otra parte, la aparición de firmas industriales capaces de pensar su desarrollo a escala mundial y desarrollar para ello estrategias globales de producción, de comercialización y de gestión".

O sea, mundialización de la producción, del comercio y de las comunicaciones, posible gracias a la simultaneidad de la microelectrónica (un asunto tecnológico) y de los nuevos arreglos políticos supra-nacionales, cuestión que incluye la actual indisputada hegemonía de los Estados Unidos así como la conformación de "bloques" múltiples (un asunto político). Hay beneficios y costos en la globalización.

El beneficio potencial más obvio es la incorporación de países, regiones y empresas a una **red mundial que se configura como "la función generatriz" del crecimiento económico en el Siglo XXI.**

Esta es la cuestión: si se está en la red, se crece; si no se está, no se crece. Pero hay que agregar sutileza a una afirmación tan gruesa; **hay que estar y hay que saber estar.**

Hay que estar con "conocimiento", con "progreso técnico", con "bienes y servicios" de avanzada (aunque se basen en recursos primarios), con "capacidad de aprender", en resumen, hay que estar con un posicionamiento inteligente en la globalización, para compartir beneficios y costos, en vez de contentarse sólo con los costos.

Por cierto, hay ventajas o beneficios más específicos, para cada actor, institucional o individual. Para las personas, la globalización permite acceder a bienes de consumo y a modos de vida de otras latitudes. Se está interconectado con hechos, con información, con eventos, casi sin limitaciones geográficas. Incluso, para las sociedades, hay potenciales beneficios políticos en términos de gobernabilidad. Un "principio" del paradigma de la complejidad --**la parte está en el todo y viceversa**-- en la expresión de Edgar Morin, hace cada día más repudiable el apartarse de la civilidad democrática; el resto de los países se interesa por la suerte de cada uno y defiende lo que se considera un orden político deseable. La globalización es un guardián automático de la democracia ^{17/} y esto no es un beneficio menor.

^{17/} Al momento de escribir estas líneas (23/05/96) el intento golpista en el Paraguay movilizó de inmediato a los Presidentes de los países del MERCOSUR, a los Estados Unidos, a la OEA, a la Unión Europea, etc. en defensa de la legitimidad del Gobierno de Wasmosy. Es más difícil ser golpista en la globalización.

Naturalmente la globalización tiene también "un lado oscuro", como acertadamente lo ha señalado el ex-Ministro de Hacienda y actual Presidente del Partido Demócrata Cristiano de Chile, A. Foxley (1996) : *"...la globalización impone, también, la férrea disciplina de la competitividad internacional. Obliga a la reingeniería de las empresas. Estas eliminan cuadros gerenciales, disminuyen personal, subcontratan servicios afuera, y reducen el tamaño de la organización. Este es un fenómeno mundial...La globalización y su consecuencia, la reingeniería, amenaza los empleos. Inseguriza a los cuadros intermedios de las empresas..."*

Y también tiene la globalización consecuencias culturales, de nuevo apuntadas por el mismo Foxley: *"Los fenómenos anteriores repercuten acumulativamente sobre las personas. Por una lado, se abren nuevas perspectivas ocupacionales, de entrenamiento y capacitación, de ingreso y de consumo. Por otra, se van perdiendo los patrones básicos de carácter valórico que orientaban la vida en el período, más rutinario y predecible, que antecedió a los cambios....Aparece así la segunda paradoja. El proceso de globalización crea la necesidad de un anclaje de la gente en su comunidad básica. La descentralización, las formas de participación en la comunidad, el barrio y el gobierno local, se hacen parte de las necesidades, y en consecuencia de la agenda de la gente".*

La cuestión final radica en los siguiente. ¿Cuál es la forma más eficiente de "acoplarse" a la globalización? ¿Será más eficiente un acoplamiento **global, nacional, centralizado y homogéneo** en definitiva, o será más eficiente un acoplamiento **con conducción nacional, pero descentralizado y heterogéneo**? ^{18/}.

Para cerrar el círculo del razonamiento, hay que volver al emergente paradigma de la complejidad. Los "juegos" de la globalización (competencia, competitividad, progreso técnico, funcionamiento en red, etc.), son extremadamente complejos. Una característica de la noción de complejidad es la **heterogeneidad** (la variedad de sub-estructuras y sub-sistemas al interior de una estructura o de un sistema) y para lograr acoplarse a ella eficientemente se requiere desplegar una heterogeneidad homóloga (el conocido principio de la "variedad necesaria" de Ashby). Es evidente que esto se logra abriendo espacio para una política regional que, como se anotó, siendo de alcance nacional, ofrezca al mismo tiempo suficiente espacio de maniobra para el diseño de políticas endógenas para cada región.

Una opción que no es totalmente liberal ni totalmente dirigista, sino todo lo contrario!

^{18/} Para un análisis de estas tendencias, véase Benko y Lipietz (op.cit.).

Un trío de políticas de orden territorial, la política de **ordenamiento del territorio**, la política de **descentralización**, y, principalmente, la política **regional**, abre la posibilidad de una globalización incluyente, para las personas y para los propios territorios. Por lo menos, hay que tratar que la globalización, si no puede ser equitativa en el corto plazo, no sea excluyente. Si la globalización significa "enredar" la producción, el consumo y el conocimiento, que no se "enreden" sólo los conocidos polos de modernidad, sino también las menos conocidas y antiguas periferias.

"La globalización está multiplicando la riqueza y desencadenando fuerzas productivas a una escala sin precedentes. Transformó en universales valores como la democracia y la libertad. Envuelve diversos procesos simultáneos: la difusión internacional de la noticia, redes como Internet, el tratamiento internacional de temas como el medio ambiente, los derechos humanos y la integración económica global" FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, Presidente de Brasil.

BIBLIOGRAFIA

- Benko G. y A. Lipietz (1992). Les regions qui gagnent, PUF, Paris
- Boisier S. (1996). Modernidad y Territorio, ILPES, Santiago de Chile.
- Boisier S. (1994). "Post-modernismo territorial y globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales", en Ciudad y Territorio y Estudios Territoriales, # 102, Madrid.
- Boisier S. y L. Lira (1995). "El subdesarrollo comienza al Sur", en Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación # 109, SIAP, Guatemala.
- Cable V. (1995). "What Future for the State?", en Journal of the American Academy of Arts and Sciences, Spring 1995.
- Cohen E. (1995). "¿Los Estados son aún soberanos en el Orden Económico?", Problemes Economiques, # 2415/2416, París.
- COPRE (1989). La descentralización. Una oportunidad para la democracia, Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, (vol.4), Caracas, Venezuela.
- Costa-Filho A. (1988). Planificación y Construcción del Futuro, ILPES, San José de Costa Rica.
- Cuadrado R. J.R. (1994). "Regional Disparities and Territorial Competition in the EC", en J.R.Cuadrado, P. Nijkamp y P. Salvá (eds.) Moving Frontiers: Economic Restructuring, Regional Development and Emerging Networks, Avebury, Gran Bretaña.
- Eljach G. (1994). Hacia un nuevo orden territorial colombiano, Conclusiones de los Foros de la Comisión Senatorial de Ordenamiento Territorial, Bogotá.
- Fernández G. (1995). Descentralización en América Latina, Informe de Consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Foxley A. (1996). La Concertación y los temas emergentes, Diario LA EPOCA, 07/05/96, Santiago de Chile.
- Gibbons M. et.el. (1994). New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies, Sage Publications, Londres.

- Gilbert A. y D. Goodman (1976). "Desigualdades regionales de ingreso y desarrollo económico: un enfoque crítico", en Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales, EURE, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Guillén J.E. (1995). La última oportunidad de la descentralización en el Perú: entre la parálisis y los nuevos consensos, ILPES/DPPR, Documento 95/29, Serie Ensayos, Santiago de Chile.
- ILPES (1982). El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe, Cuaderno # 28, Santiago de Chile.
- Kuklinski A.R. (1996). Interregional Disparities in Europe. A Problem of the XXI Century?, Paper presented at the Conference "Wissenschaftliche Plenarsitzung", Hannover, Mayo 1996.
- Kuklinski A.R. (1996). Production of Knowledge and the Dignity of Science, European Institute for Regional and Local Development, University of Warsaw.
- Müller G. (1995). O Desenvolvimento Regional-Local e os Sistemas Produtivos no Contexto da Globalizacao, Descentralizacao e Competitividade, Proposta de Pesquisa, DPR/GCE-UNESP, Rio Claro, Sao Paulo.
- North D. (1992). Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, Nueva York.
- Rufián D. y E. Palma (1993). La descentralización. Problema contemporáneo en América Latina, ILPES/DPPS, Santiago de Chile.
- Sakaiya T. (1994). Historia del futuro. La sociedad del conocimiento., Ed. Andrés Bello, Santiago de Chile.
- Véliz C. (1984). La tradición centralista de América Latina, Ariel, Barcelona, España.
- Vial A. (1995). El desarrollo y la cultura, o el retorno de la superestructura, Centro de Estudios Democráticos, CED, Asunción, Paraguay.

