

**DIRECCION DE POLITICAS Y PLANIFICACION REGIONALES**

*Distr.*  
*GENERAL*

*LC/IP/G.103*  
*31 de enero de 1997*

*ORIGINAL: ESPAÑOL*

*EL VUELO DE UNA COMETA. UNA METAFORA PARA UNA  
TEORIA DEL DESARROLLO TERRITORIAL*

*Sergio Boisier \*/*

*Documento 97/37*

*Serie Ensayos*

*\*/ El autor es Director de Políticas y Planificación Regionales del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). El autor agradece la valiosa ayuda de L. Lira y de A. Naser, funcionarios del ILPES. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a la Organización.*

**INDICE****Página**

<b>RESUMEN</b> .....	<b>v</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>vii</b>
<b>I. INTRODUCCION</b> .....	<b>1</b>
<b>II. CRECIMIENTO ECONOMICO TERRITORIAL EXOGENO. LA BRISA QUE ELEVA LA COMETA</b> .....	<b>6</b>
<b>III. DESARROLLO TERRITORIAL ENDOGENO. EL CEREBRO Y LA MANO QUE DISEÑA Y CONSTRUYE LA COMETA</b> .....	<b>12</b>
<b>IV. LA INGENIERIA Y EL ARTE DEL DESARROLLO TERRITORIAL. COMO ELEVAR Y MANTENER EN EL AIRE LA COMETA</b> .....	<b>18</b>
<b>V. CONCLUSIONES. SI UNA COMETA VUELA, ¿POR QUE NO UNA COMPETENCIA ?</b> .....	<b>28</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>31</b>
<b>FIGURAS 1 Y 2</b> .....	<b>25</b>
<b>FIGURAS 3 Y 4</b> .....	<b>26</b>
<b>FIGURA 5</b> .....	<b>27</b>

## RESUMEN

*Los intensos procesos de cambio que están ocurriendo en el mundo, en todos los ámbitos imaginables, por ejemplo, la globalización, entendida como un proceso de generación de redes de interactividad a una velocidad exponencialmente creciente, en términos de comercio, finanzas, información, o los cambios políticos asociados a radicales modificaciones en el arreglo institucional, hacen de los conocidos paradigmas del desarrollo casi piezas de museos.*

*Hay un clamor generalizado por nuevo conocimiento, sin el cual, seremos simplemente avasallados por los cambios; pasaremos de un estado a otro sin entender el proceso mismo de cambio y en consecuencia, sin capacidad para intervenir. La amenaza mayor es no alcanzar jamás la categoría de sujetos del cambio, quedar remitidos a meros objetos, utilizables, disponibles o descartables.*

*La inserción de los países en los nuevos escenarios de la globalización puede ser un proceso traumático para el país como un todo, o para algunos de sus propios territorios o regiones internas.*

*La eterna pregunta: ¿ cómo lograr el esquivo desarrollo ? se vuelve más y más apremiante; no sólo para los países sino, crecientemente, para sus propias regiones que en los esquemas neo liberales y descentralistas, que no pocos méritos tienen, quedan entregadas a lo que su propio esfuerzo sea capaz de lograr.*

*¿ Es el crecimiento ahora endógeno, como lo postulan las "nuevas" teorías del crecimiento (Romer, Lucas, otros) ? Si lo fuera, ¿ lo es también en el nivel sub-nacional ? ¿ No será necesaria una mayor "fineza" analítica al descender en la escala del territorio y distinguir entonces la exogeneidad del crecimiento de la endogeneidad del desarrollo ?*

*El documento explora estas y otras cuestiones y plantea un conjunto de hipótesis sobre el crecimiento y el desarrollo regional, hipótesis que permiten extraer de ellas conocimiento para la acción. Las hipótesis se basan en conceptos "hirschmanianos" de interacción de causalidades, más que en la selección de factores singulares de crecimiento y desarrollo.*

*La metáfora ayuda a entender que el desarrollo territorial requiere de elementos endógenos, de elementos exógenos y, sobre todo, de una inteligencia y de un arte en la conducción.*

**ABSTRACT**

*The profound changes underway throughout the world in all imaginable spheres -globalization, for example, understood as a process of generating interactive networks at exponential growth rates in the areas of commerce, finance, information, or the political changes associated with radical structural adjustment programmes- are turning conventional development paradigms into virtual museum pieces.*

*There is a universal clamour for new knowledge, without which we would be literally overpowered by the changes; we move from one state to another without comprehending the actual process of change and, hence without any power to intervene. The greatest threat is never being able to move up into the category of agents of change and thus being reduced to mere objects to be used, disposed of, or pushed aside.*

*Integration into the new global economy can be a traumatic process for a country, generally, or for certain national territories or regions within that country.*

*The eternal quest for that elusive thing development, is a matter of growing urgency not only for nations but also, increasingly, for subnational regions, which under the neo-liberal and decentralist models -notwithstanding the merits of these theories- are left to their own devices in terms of what they are capable of achieving.*

*Is growth today endogenous, as the new growth theories suggest (Romer, Lucas and others)? If so, does this also apply at the subnational level? Surely a greater degree of analytical refinement will be required the further down one goes in the territorial scale in order to distinguish the exogenous nature of growth from the endogenous nature of development?*

*The document explores these and other questions and put forward a set of hypothesis for growth and regional development that can be used as a basis for concrete action. The hypothesis are based on "Hirschmanian" concepts of relationships of cause and effect, rather than on the choice of particular growth or development factors.*

*The metaphor illustrates the fact that territorial development requires endogenous factors, exogenous factors and, above all, an intelligent approach and a certain art in managing them.*

## I. INTRODUCCION

*¿No estamos diciendo simplemente que el desarrollo depende de la capacidad y determinación de un país y sus ciudadanos de organizarse para el desarrollo ?*

*Albert O. Hirschman*

*En no pocos países se vive actualmente la cruel paradoja de una simultánea aceleración del crecimiento económico y desaceleración del desarrollo, de un aumento de los índices macro-económicos y de una disminución de los índices más concretos que miden convergencia, sea entre sectores, territorios, o personas. La idea de una cierta justicia social que acompañase al crecimiento, parece más y más lejana de la realidad. Marshall Wolfe hablaba del "esquivo desarrollo" en tanto que Douglass North, poco después de recibir el Nóbel de Economía, señalaba en una entrevista de prensa que la receta neo-liberal para el "desarrollo" era bien conocida y que a pesar de ello, muchos países que la seguían al pie de la letra durante décadas, no veían llegar el ansiado desarrollo.*

*¿ Es el desarrollo, ampliamente entendido, sólo un resultado de la capacidad auto-organizativa de toda organización social (país, región, comuna) ? ¿ Lo es sólo de la efectividad de una "ingeniería de la intervención en el territorio" ? ¿ Será acaso el resultado de un "mix" virtuoso de ambos procesos ?*

*Las leyes de la organización social, esto es, la ley de la viabilidad, la ley de la complejidad, la ley de la jerarquía, la ley del conflicto, y la ley de la desmaximización, leyes naturales, según Johansen (1996), no garantizan un determinado "producto" del funcionamiento de la organización (como por ejemplo, crecimiento, o bien, desarrollo); sólo dan forma a la organización, de manera que se hace difícil aceptar el desarrollo como un resultado automático de la propia capacidad de organización, aunque no puede descartarse del todo una posibilidad de resultado "azaroso" dado un nivel de organización social, como lo plantea Boisier (1996) al referirse a la "caja negra" de un desarrollo regional sin intervención. La ilusión de la racionalidad iluminista, que alcanza su cúspide en América Latina a comienzos de los sesenta, llevó a creer que el desarrollo sería el resultado de una "ingeniería de la intervención", en forma exclusiva. Cuanto más, mejor, y el plan normativo se convirtió en el instrumento básico de intervención en un contexto supuestamente controlado por un único agente o actor con la totalidad del poder: el Estado.*

*Ya en esos años la realidad presentaba una complejidad superior a la supuesta por el planificador y la "construcción social de la realidad", superados los límites de tolerancia del sistema, no pasó de un ejercicio académico, o una triste experiencia política en otros casos.*

### HAGA VOLAR SU COMETA

Hacer volar una "cometa" es un juego universal con diversos nombres del artefacto mismo ("barrilete" en Argentina, "papalote" en Centro América y México, "volantín" en Chile, "kite" en los Estados Unidos, "cerf-volant" en Francia, "pipa" en Brasil, "pianzi" en China, "xoptaetou" en Grecia, etc.). Imaginemos que pedimos a un practicante de este juego/deporte que construya y haga volar una cometa, con la única restricción de que ésta tenga una forma hexagonal, una restricción que no afecta en nada a los procesos involucrados, pero que tiene que ver con la metáfora. Si se sigue atentamente el desarrollo de nuestro pedido, podremos observar varios procesos: diseño, construcción del hexágono con varillas de madera, pegado del papel, atadura de cada vértice con un hilo, unión de los seis hilos en un punto específico tal que al sostener la cometa desde este punto, ella se mantenga en perfecta horizontalidad, atar la cuerda de elevación al nudo citado, elegir un espacio abierto y.....elevar la cometa y disfrutar de sus evoluciones. En resumen, diseño + construcción + conducción, por un lado, y brisa favorable, por otro, configuran los elementos que hacen posible disfrutar del juego. Elementos internos y externos, elementos que tienen que ver con la construcción del artefacto y con la capacidad de manejarlo en un entorno turbulento. Cualquier parecido con una moderna visión de la "ingeniería" del desarrollo territorial, es más que una coincidencia; es un propósito deliberado.

Dejando por el momento el recuadro de la cometa como una intrigante provocación, volvamos a la cuestión de la frustración del desarrollo.

Como lo sabe cualquier interesado en el tema, no resulta posible concebir el desarrollo si no como un proceso más bien de dimensiones cualitativas basado en un proceso cuantitativo, como es el crecimiento económico. Por tanto si se desea explicar la presencia o la ausencia del desarrollo (con toda la carga ética que el término tiene), hay que comenzar por explicar el crecimiento; si no hay crecimiento no puede producirse el desarrollo (cualquier situación que implique una mejoría social sin crecimiento es sólo transitoria y autofágica). Si hay crecimiento económico, el desarrollo no está en modo alguno garantizado y por supuesto, el casillero más paradójico es también el más común: crecimiento sin desarrollo o, en el mejor de los casos, velocidades no comparables de ambos procesos. En el caso de Chile, un país que dispone de una comparativamente buena base de datos regionales, Boisier y Lira (1995 y 1996) al estudiar el crecimiento económico regional para un período de treinta años (1960/1990) concluyen que sólo cuatro de las trece regiones muestran un crecimiento del PIB superior a la media, sobre la base de una mejoría simultánea de su productividad y competitividad agregada (Región de Tarapacá, de Antofagasta, de Coquimbo, y Metropolitana); por otro lado, el informe del PNUD titulado

*DESARROLLO HUMANO EN CHILE (1996) muestra que en el período 1982/1992 el Índice de Desarrollo Humano (IDH) para el país en su conjunto se incrementó en un 13 %, en tanto que los índices de las cuatro regiones “ganadoras” se incrementaron en un 2.9 %, 2.9 %, 28.8 % y 10.8 % respectivamente. Aparentemente, el crecimiento económico no estuvo acompañado de desarrollo en la mayor parte de los casos, la excepción es la Región de Coquimbo.*

*La permanente preocupación por el crecimiento y sus factores causales produce “ondas de reflexión innovativa” cada cierto tiempo; al respecto, una sintética presentación de los modelos de crecimiento contemporáneos, tanto keynesianos como neoclásicos, incluyendo la última ola “endógena” ha sido hecha recientemente por C. de Mattos (1996), con la ventaja de ser una presentación preparada desde una óptica regionalista; ella ahorra comentarios previos.*

*Hilhorst (1996) ha comentado con sutil ironía el entusiasmo con que se celebra la aparición de la corriente “endógena” en las teorías del crecimiento, incluso por parte de especialistas en desarrollo regional, en cuanto se refiere a la revalorización de las economías de escala: “Contrary to mainstream economics of some ten years ago, the New Growth Theory and the New International Trade Theory now assume that the production of goods and services tends to take place under conditions of economies of scale, and that imperfect competition is the dominant market structure. The acceptance of these assumptions is acknowledged with satisfaction by local and regional economists, who had accepted them for a long time, if only to be able to explain spatial structure”. Otro punto cuestionado por Hilhorst en relación a las nuevas teorías del crecimiento tiene que ver con el supuesto de la endogeneidad del progreso técnico, que como tal, sería explicable mediante el gasto en I & D y en educación. Hilhorst concluye que esta teoría tiene considerable relevancia para los países industrializados ya que en los países en desarrollo el progreso técnico se produce principalmente por compra de equipos y maquinarias en el exterior o por transferencia directa de las corporaciones transnacionales.*

*Nuestra posición es que el crecimiento económico de un territorio, en el contexto de un sistema más y más globalizado, tiende a ser más y más exógenamente determinado. Una creciente proporción de los proyectos de inversión que se materializan en dicho territorio (y que configuran la base de su crecimiento) reconocen como capital financiero recursos ajenos al territorio mismo, dada la creciente transnacionalización del capital o, lo que es lo mismo para estos fines, la mayor movilidad espacial del capital (desterritorialización del capital según algunos autores). El peso relativo de los componentes exógenos en la matriz decisional que se encuentra, por así decirlo, “detrás” del crecimiento tiende a ser más y más elevado. A pesar de la tendencia descrita, hay casos de crecimiento endógeno, tanto en contextos relativamente primitivos como en otros más complejos.*

*Esta afirmación va de la mano con otra, que sostiene que el desarrollo de un territorio, en el mismo contexto globalizado, debe ser el resultado de esfuerzos*

*endógenos, una afirmación de profundas y amplias repercusiones en varios campos, que llegan hasta la cuestión de la cultura y de los mecanismos de defensa social frente a una posibilidad de alienación total.*

*Si bien el crecimiento económico es condición del desarrollo, pareciera que un razonamiento correcto sería más bien rizado: las condiciones generadoras del desarrollo también son condiciones que impulsan el crecimiento. En realidad, como sucede en muchos casos, el espiral parece ser la figura geométrica más adecuada para una representación gráfica y mental de la interrelación entre crecimiento y desarrollo: a partir de un punto inicial (crecimiento) se configura un sendero que sin solución de continuidad retrocede (estimula un mayor crecimiento) y avanza (desarrollo).*

*Para que la globalización no sea sólo el objeto de una lectura amenazante para los territorios concretos, como lo dice Bervejillo (1995), para que la globalización sea también objeto de una lectura que abra ventanas de oportunidades para los territorios concretos, en la oportuna expresión de Carlota Pérez (1996), hay que rescatar la dialéctica, o una de las tantas dialécticas que caracterizan la globalización, la dialéctica global/local, la simultánea fragmentación y construcción territorial, el carácter de innovación shumpeteriana de la globalización, la creación de un único espacio y de múltiples territorios. Para ello, el territorio (organizado) ha de ser objeto de un proceso de construcción social y política que lo transforme en sujeto.*

*El desarrollo, bien entendido, no puede ser el privilegio de unos pocos. No puede ser el privilegio de los suizos, o de los daneses, o de los habitantes de Quebec. El desarrollo territorial es un proceso social de alta complejidad, pero perfectamente inteligible y en consecuencia, perfectamente posible de ser "intervenido" para provocarlo o para acelerarlo. En materia de pensamiento desarrollista lo único que está prescrito es el pesimismo nihilista. Sostener una posición constructiva (y constructivista) acerca del desarrollo no convierte a nadie en un "iluso" o en un "utópico" en el sentido vulgar, porque no se trata de desconocer la tozuda realidad; sólo que no hay que olvidar que la realidad es construída por los hombres y por tanto no existe una única e inmutable realidad. "...o desenvolvimento e viável e resulta, principalmente, do comportamento e da organização da sociedade" sostienen Reboucas et.alli. (1995) al describir la exitosa experiencia de desarrollo del Estado de Ceará, en el Nordeste del Brasil, una experiencia que prueba que la pobreza colectiva no es una lápida, es sólo un peñasco en el camino !*

*¿ Por qué se nos escapa el desarrollo ? Sin la absurda pretención de una respuesta concluyente, parece oportuno salir del campo de la economía para responder a esta pregunta desde una perspectiva más amplia, esencialmente epistemológica.*

*Tal vez nuestra incapacidad para "intervenir" en un sistema social para conducirlo a una situación o a un estado de desarrollo tiene que ver con nuestros propios esquemas mentales, con los varios paradigmas a los cuales continuamos aferrados, en circunstancias que han perdido buena parte de su utilidad.*

Para comenzar, somos adiestrados y nos desempeñamos profesionalmente en el marco de un paradigma científico mecanicista y positivista; algunas de las consecuencias son:

a) Operamos con criterios reduccionistas en la interpretación de los fenómenos, tanto más evidente ello cuanto más complejo es el fenómeno. El desarrollo es, casi por pura definición, un fenómeno complejo, en el sentido del paradigma de la complejidad. A propósito de la ley de la complejidad, Johansen (op.cit.) señala: “en la medida en que una organización social aumenta la especialización interna (vía la división del trabajo), ella experimenta un incremento importante de su complejidad (que crece en forma exponencial) que tiende a incrementar la incertidumbre dentro de la organización”. Pero en vez de reconocer esta complejidad, la búsqueda de la causalidad del desarrollo (territorial, en este caso) recurre a explicaciones mono-causales que muestran, además, una suerte de secuencia de “prueba y error” en el tiempo: se identifica un potencial factor causal, se le somete a un exhaustivo análisis empírico, se constata su escasa capacidad explicativa, se le abandona y se le reemplaza por otro, o en el mejor de los casos, se agrega o se suma otro potencial factor, a partir del supuesto implícito de ser el desarrollo quizás la suma de factores, error adicional;

b) En la pretendida explicación “científica” no se acepta la posibilidad de hechos azarosos o incluso caóticos, por cuanto las leyes causales se suponen lineales e inmutables. El desarrollo puede producirse por azar, es decir, por una combinación fortuita del conjunto de factores causales, así como el desorden es productor de orden. El desarrollo regional “por azar” se encuentra, como se dijo, en un trabajo de Boisier;

c) La simetría entre acción y reacción, entre causa y efecto, no ofrece espacio para la no linealidad, tanto más presente como modalidad de articulación cuanto más complejo es el sistema.

Para seguir, estamos sobre entrenados para razonar en términos de un paradigma metodológico de profundas raíces cartesianas. La consecuencia más sobradamente conocida de esto, radica en nuestra verdadera “manía por la disyunción” en la construcción del conocimiento, lo que elimina las antinomias y las circularidades, privilegiando la distinción, la separación y la oposición. El peso del cartesianismo dificulta reconocer el todo como contenedor y articulador de las partes (y no como la suma de ellas), impide el pensamiento holístico y sistémico. En esas condiciones es difícil entender la naturaleza del fenómeno del desarrollo, totalizante y repleto de articulaciones. En la práctica, sería suficiente dar una mirada a cualquier planteamiento de desarrollo de cualquier región en cualquier país, para descubrir, ya en el simple enunciado temático del documento, este afán de segmentación, de análisis parcial. “Conservar la circularidad, no eliminar las antinomias, es cuestionar el principio de disyunción-simplificación en la construcción del conocimiento. Es rehusarse a la reducción de una situación compleja, al discurso lineal con un punto de partida y un punto terminal. Es rehusarse a la simplificación abstracta. El método consiste en aprender a aprender. Este método no provee una metodología, una receta

*técnica, sino que inspira un principio fundamental, un paradigma”, dice Dora Fried (1994) en la introducción al libro Nuevos paradigmas. cultura y subjetividad.*

*Para terminar, estamos también apegados a un paradigma de desarrollo regional construido en un contexto de economías cerradas, estatistas y centralizadas, características perfectamente contrarias a las que configuran la realidad actual. Ahora es preciso pensar la cuestión del desarrollo regional en un contexto de economías de mercado, abiertas y descentralizadas y ello conlleva la necesidad de un cambio epistemológico e instrumental. Seguimos tratando a los territorios y a las regiones como sistemas cerrados y no damos la importancia debida a las relaciones del sistema con su entorno.*

*Entender para intervenir supone cambios paradigmáticos. No podemos intentar construir el desarrollo territorial del Siglo XXI con categorías mentales del pasado. Al contrario de lo ocurrido hasta el presente con el par teoría/realidad en las políticas públicas de desarrollo regional en América Latina, es imperativo colocar ahora las ideas por delante de la práctica !*

## **II. CRECIMIENTO ECONOMICO TERRITORIAL EXOGENO. LA BRISA QUE ELEVA LA COMETA**

*En la revisión que hace de los nuevos modelos (macro) de crecimiento endógeno, de Mattos (op.cit.) concluye que tales modelos se mueven en torno a un eje central: una función de producción en que la tasa de crecimiento depende básicamente del stock de tres factores, capital físico, capital humano, y conocimientos (progreso técnico), que pueden ser objeto de acumulación y, además, generan externalidades. Señala el mismo de Mattos que “el crecimiento a largo plazo es un fenómeno económico endógeno, resultado de considerar que las inversiones respectivas son efectuadas por actores económicos motivados por la ganancia”.*

*Las nuevas perspectivas en ciencia—incluyendo la caótica-- al igual que otras teorías posmodernas, reconocen la importancia de la escala, según Fried (op.cit.). Con estas perspectivas, ¿será la endogeneidad del crecimiento independiente de la escala, territorial en este caso ?*

*El atributo de endogeneidad tiene diferentes connotaciones, según se refiera al crecimiento o al desarrollo. Crecimiento endógeno no puede sino significar un patrón de crecimiento tal que los factores determinantes del crecimiento son efectivamente controlados por agentes pertenecientes al mismo sistema cuyo crecimiento se busca. Si se acepta que los determinantes del crecimiento económico territorial son la acumulación de capital físico o inversiones, la acumulación de conocimiento o progreso técnico, la demanda externa y el gasto de no residentes y, de una manera muy importante, las reglas económico/institucionales del juego, es decir, el cuadro de la política económica nacional y sus diferenciados efectos territoriales, crecimiento*

*endógeno significaría que los agentes principales que determinan la acumulación de capital son personas naturales y jurídicas residentes en ese territorio, que el progreso técnico es generado principalmente por el sistema científico y tecnológico de esa área y que la política económica nacional también está en manos de agentes locales. Esto configura un cuadro utópico para la enorme mayoría de los territorios organizados en cualquier parte del mundo, tanto más utópico cuanto más pequeño, y mayor es la apertura del territorio en cuestión. Puesto que no se puede descartar un cierto grado de endogeneidad del crecimiento, la cuestión reside precisamente en la medición o evaluación del grado de endogeneidad del crecimiento, en descubrir las tonalidades grises en un cuadro que las posturas más ideológicas pretenden pintar en blanco o negro.*

*Frente a aquellos que se aferran a la “sobredeterminación sistémica” surgen otros que, desde la trinchera opuesta, tratan de probar lo contrario. Por ejemplo, Albuquerque (1997) hace un gran esfuerzo, sugerente pero no convincente, para demostrar que “...la gran mayoría de las decisiones de producción tienen lugar en escenarios nacionales o subnacionales, regionales o locales”. Albuquerque, como muchos, usa inconcientemente la recursividad, una propiedad especial presente en sistemas complejos (que hace de la escala una cuestión irrelevante), porque de una afirmación empíricamente comprobable a nivel nacional pasa sin solución de continuidad a escalas menores diferentes. Por el contrario, en materia de crecimiento endógeno, la escala es un atributo principal.*

*Desarrollo endógeno, según Boisier (1993), es un concepto referido a cuatro planos. Primero, la endogeneidad se refiere o se manifiesta en el plano político, en el cual se la identifica como una creciente capacidad (territorial) para tomar las decisiones relevantes en relación a diferentes opciones de desarrollo –diferentes estilos de desarrollo--, y en relación al uso de los instrumentos correspondientes, o sea, a la capacidad de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo y a la capacidad de negociar; segundo, la endogeneidad se manifiesta en el plano económico, refiriéndose en este caso a la apropiación y reinversión in situ de parte del excedente a fin de diversificar la economía del territorio, dándole al mismo tiempo una base de sostenibilidad temporal; tercero, la endogeneidad es también interpretada en el plano científico y tecnológico, es decir, la capacidad interna del sistema para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio, capaces de provocar modificaciones cualitativas en el sistema; cuarto, la endogeneidad se plantea en el plano de la cultura, como una suerte de matriz generadora de la identidad socioterritorial. Estas múltiples formas de la endogeneidad del desarrollo fortalecen el potencial de innovación territorial y son el resultado de la sinergia del sistema social. Así entendido el desarrollo endógeno, equivale a poner los “controles de mando” del desarrollo territorial dentro de su propia matriz social. Resulta obvio que en esta interpretación el desarrollo regional es, por pura definición, un desarrollo endógeno al punto que hablar de “desarrollo regional endógeno” viene a ser algo casi tautológico. Por supuesto, desarrollo regional o desarrollo regional endógeno es un concepto referido a las personas de*

carne y hueso y no a categorías abstractas y en definitiva, consiste en la permanente ampliación --en el entorno cotidiano-- del rango de oportunidades o de opciones a disposición de cada individuo, que no es otra cosa, desde otro punto de vista, que una ampliación de la libertad personal.

A propósito de desarrollo endógeno, uno de sus principales expositores, Vázquez Barquero (1995) escribe: "La información disponible es concluyente sobre un punto central: ha comenzado a tomar forma una nueva estrategia de desarrollo. Sus objetivos finales son el desarrollo y la reestructuración del sistema productivo, el aumento del empleo local y la mejora del nivel de vida de la población. Los agentes de esta política no son la Administración del Estado y/o la gran empresa urbana sino los gestores públicos y los empresarios locales. Cada iniciativa concede una prioridad diferente a cada uno de los objetivos, y ello se debe a que cada comunidad local se ve obligada a enfrentar problemas específicos, que los agentes económicos y sociales tienen que enfrentar y superar". A juicio de Vázquez Barquero, la endogeneidad estaría definida, más por la especificidad territorial de los problemas que por el "comando" decisional.

Volviendo ahora a los factores determinantes del crecimiento económico territorial, resulta conveniente comenzar por mirar institucionalmente el proceso de acumulación de capital, distinguiendo para ello los flujos de capital externo de origen privado de aquellos de origen público, incluyendo, entre los primeros, tanto al capital nacional como al transnacional. Esta distinción es importante porque la lógica territorial de uno y otro es diferente; de hecho, la lógica territorial del capital privado es una lógica que opera por defecto, en tanto que la lógica territorial del capital público es una que explicita racionalidades que están más allá de la economía.

El capital privado no se "dirige" a los territorios como tales, sino a actividades específicas que ostentan determinados potenciales de lucro directo o indirecto. Naturalmente que al funcionar de acuerdo a una óptica de rentabilidad micro-económica, el capital privado se localiza en territorios determinados realizando, de paso, varias operaciones, que van desde la misma "creación" de territorio (no en su acepción natural, como es obvio) hasta la "ordenación" del mismo. De hecho, existe una lógica de expansión territorial del sistema capitalista, capaz de proveer una sólida explicación de la configuración y de la dinámica económica de cualquier territorio nacional, pero esa lógica no está compuesta de criterios territoriales sino de criterios propios de la racionalidad económica, como lo plantea Boisier (1982).

El sistema decisional que opera "detrás" de los movimientos de capital es un sistema completamente exógeno a la región o al territorio. Sin embargo, desde el territorio se puede influir en dicho sistema mediante dos tipos de acciones: por un lado, mediante la promoción y por otro, mediante la negociación.

La promoción territorial como instrumento de modificación de la estricta lógica económica del capital presupone cuestiones técnicas y culturales, como lo describe R.Friedmann (1996). Técnicas en el sentido de la construcción de una imagen

*corporativa, lo cual a su vez presupone la acumulación de conocimiento científico sobre el propio territorio y de utilización de métodos de mercadeo, y culturales en cuanto la promoción supone el paso desde una cultura tradicional y conservadora en relación a la recepción de capital (la cultura del trampero) a una cultura contemporánea y agresiva de búsqueda de capital (la cultura del cazador).*

*La negociación para modificar los flujos de capital presupone cuestiones técnicas nuevamente y políticas, en cuanto se entiende el carácter político de todo proceso de negociación, sobre todo cuando los elementos de transacción son, en parte, sociales o colectivos. Las propuestas sobre la “planificación regional negociada” de hace veinte años atrás adquieren renovado valor frente a la creciente proporción de capital exógeno en relación a capital endógeno. Ciertamente, estos procesos de negociación se aplican más al capital público que al privado, contrariamente a lo que sucede con la promoción.*

*La acumulación de conocimiento y de progreso técnico, otro de los factores determinantes del crecimiento económico tiende, en general, a mostrar una elevada exogeneidad y una relación inversa con el grado de industrialización y con el tamaño del territorio, sin perjuicio de los conocidos casos de algunos tecno-polos y ejes tecnológicos (Silicon Valley, M-128, Sophie-Antipolis, distritos italianos, etc.), que siguen siendo “casos” de difícil réplica. Como se comentó, Hilhorst y también otros, sostienen que gran parte del progreso técnico que llega a los territorios en desarrollo viene incorporado en maquinaria y equipo importado o es el resultado de transferencias internas de tecnologías en la cadena casa matriz/filial de las corporaciones transnacionales.*

*¿ Qué tan extraña resulta la exogeneidad si se toma en cuenta el costo exponencialmente creciente de la I & D ? Costa-Filho (1996) hace de este costo exponencialmente creciente de la investigación científica y tecnológica la explicación básica de la globalización en tanto ésta significa la creación, por necesidad de recuperación del capital, de un espacio único que coexiste con múltiples territorios en un mapa mundial en el cual es difícil encontrar los límites nacionales. Verónica Silva (1991) realizó un completo análisis de las dificultades y también de las potencialidades de procesos territorialmente endógenos de innovación y propone un conjunto instrumental para crear verdaderos sistemas científicos y tecnológicos regionales. Malecki (1991) es referencia obligada en relación a tecnología y desarrollo territorial, particularmente el cuarto capítulo de su importante opus magnum; tanto Silva como Malecki, entre otros, apuntan a una cuestión central en materia de endogeneización del conocimiento y del progreso técnico, al señalar que cuando una región o territorio genera sinergia en la innovación, en la capacidad empresarial, y en la información, las empresas allí localizadas tienden a ser tecnológicamente “ progresistas” y a adoptar las mejores prácticas tecnológicas disponibles. Sistemas y redes parecen ser las estructuras claves para crear y para adaptar tecnología y la continua inversión en educación es el elemento clave para aumentar la capacidad de generación endógena de conocimiento y progreso técnico. Con respecto a la posible endogeneidad del*

conocimiento, el concepto de milieu y sobre todo, de milieu innovador, resulta altamente interesante, como lo plantea Maillat (1995).

En relación a la acumulación de conocimiento y de progreso técnico como factor de crecimiento hay una tendencia a asimilar la expresión "conocimiento" así como "progreso técnico" a "innovación", en las cuatro acepciones distinguidas por Bienaymé (1986): a] innovaciones de producto; b] innovaciones destinadas a resolver, sobrepasar o eliminar dificultades técnicas en la fabricación; c] innovaciones ahorradoras de insumos; d] innovaciones en las condiciones de trabajo.

Hay una forma de "conocimiento" extremadamente importante desde el punto de vista del desarrollo territorial, poco mencionado en el discurso tecnológico/desarrollista. Se trata del autoconocimiento científico del propio territorio, no la mera descripción y catastro de su stock de recursos, sino de la cadena innovativa y productiva pasible de construir a partir de todos los recursos locales. A título de ejemplo: B. Revesz et. alli. (1996) son los autores, en Perú, del libro Piura: Región y Sociedad. Derrotero bibliográfico para el desarrollo, un volumen de más de 700 páginas que recoge casi todo lo que se ha escrito, desde diversas perspectivas, sobre esta región, como un conocimiento científico básico e inicial sobre el cual fundamentar cualquier propuesta de desarrollo. Esto es generar conocimiento endógeno !

La demanda externa (incluyendo el gasto de no residentes, importante en regiones con una base económica ligada al turismo) es, no hay necesidad de decirlo, un factor de crecimiento claramente exógeno, pero es fácil darse cuenta el enorme potencial de incidencia que sobre la estructura decisional de estos gastos tiene la región o el territorio en general, vía, nuevamente, la promoción.

Completamente ignorada, hasta no hace tanto tiempo, la política económica nacional y sus efectos regionalmente diferenciados, se ha convertido en un factor de crecimiento económico territorial extremadamente importante y por ello, con una enorme capacidad explicativa empírica. Incluso, en ocasiones, sobrevalorada y generando como resultado demandas a ultranza de discriminación territorial de los instrumentos de política económica, precios, tasas impositivas, aranceles, etc. Un buen ejemplo de ello, en el mundo latinoamericano, está dado por el libro de Domingo Cavallo y Juan Antonio Zapata, El desafío federal, escrito por cierto antes de que el primero de sus autores asumiese como Ministro de Economía de Argentina. Un claro ejemplo de un alegato hecho en representación de los intereses económicos de un centro periférico de acumulación competidor del centro tradicional (Córdoba y Buenos Aires respectivamente) en el cual se demanda la diferenciación territorial (provincial) de la tasa de interés, del tipo de cambio, de las tarifas de los servicios públicos, etc., con el objeto de corregir los efectos negativos que el cuadro de la política económica nacional habría estado produciendo en la Provincia de Córdoba.

Hace ya más de diez años que Folmer y Nijkamp (1985) se preguntaban si algunos casos exitosos de crecimiento regional (Silicon Valley, New England,

Singapur) representaban regiones con sistemas auto-organizativos en el sentido de ser capaces de alcanzar un estado de recuperación en función de su propia capacidad y sin ninguna intervención gubernamental (i.e. política económica regional) o si, por el contrario, eran casos en los cuales la política económica había provisto las condiciones que actúan como incubadoras de las nuevas iniciativas económicas. Es obvio, concluían los autores, que **“cuanto más débil es la capacidad de auto-organización regional, tanto más intensa tiene que ser la política económica regional; a fin de comenzar un proceso de recuperación”**.

Pero una cosa es la política económica regional, es decir aquella que tiene como propósito explícito **“influenciar o controlar el resultado económico de las regiones”**, en las palabras de Folmer y Nijkamp y otra, más compleja incluso, es el impacto regional de la política económica nacional, que, sin proponérselo explícitamente, **influencia y controla el resultado económico de las regiones con mayor fuerza que la propia política regional**, generalmente como resultado del distinto peso político que tienen, la política económica nacional por un lado, y la política económica regional, por otro, el de esta última notablemente menor casi siempre.

Desde el punto de vista teórico, el efecto regionalmente diferenciado de la política económica nacional tiene una explicación sencilla: la diferencia entre la estructura inter-sectorial de la economía de la región o territorio y la análoga estructura inter-sectorial nacional, que es la que se utiliza como referencia paramétrica para definir el contenido de una política global o sectorial dada. En los textos de análisis regional más conocidos, Isard (1960), Bendavid-Val (1974), Boisier (1980) se describen los coeficientes más usuales para dimensionar esta diferencia, coeficientes de especialización y otros.

Pero, por lo menos en América Latina, hay que otorgar el crédito del análisis empírico sobre el efecto regional de la política económica a W. Baer (1965) con sus pioneros estudios sobre la industrialización del Brasil. Posteriormente, Boisier (1982, op.cit.) introdujo el impacto regional de la política económica como uno de los tres factores causales del desarrollo regional (asignación de recursos, efectos de la política económica, y capacidad de organización social regional).

Como ya se adelantó, la política económica nacional es, por pura definición, una competencia del gobierno nacional y por tanto, constituye, en primera instancia, un dato o una **“información de entrada”** para todas y cada una de las regiones. Siendo así, cada región o territorio puede, sin embargo, modificar, **a priori o a posteriori**, el cuadro correspondiente, mediante procesos de negociación. Estos procesos de negociación requieren un fuerte insumo de conocimiento científico, económico en este caso, como base racional de la negociación; paralelamente requieren de condiciones políticas (conducción de la negociación), sociales (respaldo colectivo a la negociación) y técnicas (especificación del espacio de transacción, identificación de los elementos transables, códigos y normas procesuales, técnicas de comunicación, lenguaje, persuasión, conocimiento de situaciones de conflicto). De nuevo acá se abre un espacio para la generación de **conocimiento endógeno**.

### III. DESARROLLO TERRITORIAL ENDOGENO. EL CEREBRO Y LA MANO QUE DISEÑA Y CONSTRUYE LA COMETA

*Si el desarrollo territorial se visualiza como un "juego" en el que participan dos jugadores, el Estado y la Región (que es simplemente un territorio organizado que contiene su propio potencial endógeno de desarrollo), es fácil apreciar que al primer jugador, el Estado, le corresponde el papel de crear las condiciones para el crecimiento económico (mediante el manejo de los dos procesos que controla en diferente medida: la asignación de recursos entre regiones y la determinación del cuadro de la política económica), en tanto que al segundo, la Región, le corresponde la muy compleja tarea de transformar el crecimiento en desarrollo. La asignación directa de recursos públicos entre regiones —la inversión pública regionalizada— tiende a perder importancia frente al componente privado, pero la capacidad del Estado para emitir "señales" hacia el sector privado es muy elevada y compensa la reducción de su aporte directo. No obstante, ninguna cantidad de recursos aportada por el Estado es capaz de generar desarrollo; a lo sumo, tales recursos crean las condiciones de crecimiento (¿ la , según la cita que de Mattos, en su trabajo mencionado, hace de Kampetter ? ).*

*Con esta sencilla división del trabajo ya puede apreciarse una cuestión de coordinación, por el momento sólo entre dos entidades: el Estado y la Región. Ya se verá más adelante que el desarrollo regional presupone una complejísima tarea de coordinación entre muchos elementos. Si tal coordinación no es adecuadamente realizada, el resultado será un aumento de la entropía en vez de un incremento de la sinergia.*

*De hecho, casi todas las acciones que generan un resultado, van acompañadas de delicados procesos de coordinación. Piénsese, por ejemplo, en algo tan sencillo como golpear correctamente una pelota de tenis (mi instructor me repite que se trata de algo sencillo; yo le replico que si así fuese, cualquiera podría ganar Forest Hills !). Un buen golpe de respuesta supone: una adecuada posición en terreno del jugador, pegarle a la pelota a una altura determinada, golpear la pelota a una distancia dada del cuerpo del jugador, colocar la raqueta perpendicular al suelo, hacer un movimiento con la raqueta desde atrás de manera de golpear la pelota en el momento justo, mirar el punto a donde se quiere dirigir la pelota, imprimir una fuerza exacta, ni mayor ni menor, al golpe. Todo esta compleja sincronización envuelve decisiones simultáneas o secuenciales, en cualquier caso, decisiones que deben tomarse en fracciones de segundo. Se requiere de un mecanismo capaz de realizar esta coordinación.*

*El notable neurobiólogo norteamericano Antonio R. Damasio (1996) dice: " En una primera aproximación, la función global del cerebro es estar bien informado acerca de lo que sucede en el resto del cuerpo propiamente tal; acerca de lo que acaece en sí mismo; y acerca del entorno que rodea al organismo, para lograr así*

*una acomodación adecuada y vivible entre organismo y medio ambiente". Cualquier parecido con el papel de un gobierno territorial es, otra vez, intencional.*

*Desde dentro del propio "gremio" de los teóricos de la planificación, Faludi (1973) ya había utilizado el funcionamiento del cerebro humano para una analogía con el funcionamiento de las agencias de planificación, en una perspectiva en que tanto la mente humana como la propia planificación son considerados como "sistemas de aprendizaje". Recuérdese que este mismo enfoque --*planning as a learning process*-- ha sido un tema favorito de Hilhorst (1971; 1990).*

*En un trabajo publicado en 1996 (En busca del esquivo desarrollo regional. Entre la caja negra y el proyecto político) este autor planteó una importante hipótesis en materia de desarrollo regional. Allí se sostuvo que el desarrollo de un territorio organizado (concepto parecido al de "milieu innovador" de Maillat) depende de la existencia, nivel y articulación de seis "factores" del desarrollo, que, por lo general, están presentes en casi cualquier territorio. La cuestión central pareciera residir en la maximización del potenciamiento de cada factor y, sobre todo, en el logro de una articulación densa e inteligente, es decir, con una direccionalidad claramente establecida. Resulta ahora inescapable una revisión de esa propuesta, que hace del concepto neurobiológico de sinapsis un elemento central de ella, al enfatizar la conectividad entre pares de factores, en una primera instancia y entre pares de características de esos mismos factores en una segunda y más compleja instancia.*

*Esta propuesta tiene innegables lazos con el pensamiento de D. North, de A. Touraine, de A. Hirschman y de E. Morin, en la medida en que conceptos tales como actores, organizaciones, cultura, y complejidad, aparecen en forma recurrente.*

*El primer factor de desarrollo endógeno a considerar refiere a los actores presentes en el territorio en cuestión. El desarrollo es en definitiva un proceso decisional, de enorme amplitud y complejidad y las decisiones son tomadas por personas humanas, por seres de carne y hueso, que ocupan determinadas posiciones en la malla social del territorio y que detentan determinadas cuotas de poder y que mantienen entre ellas relaciones signadas, a veces por la confianza y a veces por la desconfianza. La matriz de relaciones inter-personales en cualquier región tiene importancia decisiva en materia de desarrollo. Las "relaciones de confianza" han sido empíricamente estudiadas por Rojas (1995) en relación al empresariado de la Provincia de Concepción (Chile), una provincia de antigua e importante industrialización y cabeza de la no menos importante Región del Bío-bío. Los estudios de Rojas concluyen en que la falta de "relaciones de confianza" en este territorio ha sido un escollo de primera magnitud para la formulación de proyectos colectivos de desarrollo y en consecuencia, ha entrabado el desarrollo territorial.*

*La primera tarea empírica con respecto a los actores consiste en su identificación, tipologización, enumeración. Los actores se clasifican en tres categorías: actores individuales, actores corporativos, actores colectivos. Los primeros son personas individuales que ocupan determinados espacios en la estructura de poder,*

*cualquiera sea la fuente de dicho poder e influencia; los segundos son instituciones que representan intereses de grupo, sectoriales, y los terceros corresponden en rigor a los movimientos sociales territoriales o regionales.*

*El ILPES, a través de su Dirección de Políticas y Planificación Regionales (DPPR) ha desarrollado y experimentado un "software" denominado ELITE que permite con rapidez, efectuar las siguientes tareas de terreno, que entregan importantísima información de entrada para cualquier proyecto colectivo de desarrollo: previa identificación del universo (o de una parte de él) de organizaciones sociales perteneciente a la sociedad civil, se puede calcular un coeficiente de consensualidad o, inversamente, de conflictividad, que mide, con cierta objetividad, el tipo de relaciones inter-institucionales predominantes en el área y en consecuencia, permite al analista apreciar de antemano la viabilidad de una propuesta colectiva; adicionalmente, ELITE permite asignar un "peso específico" a cada persona que ocupa un determinado cargo en diversas organizaciones de la matriz anterior y calcula un "peso político ponderado" de manera que el analista dispondrá de una lista de personas arregladas de acuerdo a su importancia en la matriz local de poder. Está demás señalar la importancia de este tipo de información a la hora de "contar" los posibles aliados para una iniciativa colectiva de desarrollo. No es una exageración decir que estas dos informaciones, "clima social" y "matriz del poder", son informaciones mucho más importantes que las que se suelen considerar a la hora de preparar una propuesta de desarrollo.*

*Tan importante como conocer con exactitud la nómina de actores a fin de maximizar el apoyo político y social al proyecto de desarrollo, es conocer el conjunto de características que conforman la conducta (ethos) de ellos en relación, precisamente, al territorio. Por ejemplo, en el caso de empresarios, el ethos empresarial puede incluir un componente de logro-n, como lo sugiere McClelland (1961), en el cual la "lealtad al lugar" sea significativa; ello ayudará a configurar una categoría especial y muy importante de actores: los empresarios regionales, que operan con una lógica capitalista diferente de la presupuestada por la pura racionalidad económica.*

*Un segundo factor de desarrollo, esta vez muy en la línea de reflexión de North (1992), son las instituciones (que en el lenguaje empleado por North corresponden a las organizaciones). Desde luego, en la práctica se tratará en primer lugar, de confeccionar el mapa institucional del territorio, un catastro institucional tanto público como privado. Pero, más importante que el recuento, será la evaluación de cuatro características que definen una institución "moderna": la velocidad para reaccionar frente a cambios rápidos en el entorno, la flexibilidad que posibilita dar respuestas diversas (de grande o pequeña escala, coyunturales o estructurales, etc.) a las demandas del entorno, virtualidad como condición para hacer arreglos de cooperación en el espacio cibernético, pasando por alto territorios y fronteras, e inteligencia como capacidad para aprender de la propia experiencia en el relacionamiento con el entorno.*

*Se sostiene acá que tanto las “reglas del juego” (instituciones para North) como las estructuras operativas (organizaciones para North) están directamente asociadas al “resultado” alcanzado por todo sistema social. Las instituciones/organizaciones presentes en un dado territorio tienen que ver con los costos de transacción. De hecho, las regiones en las cuales se produce con mayor facilidad la sinergia indispensable al desarrollo endógeno, son regiones en las cuales los costos de transacción son menores debido a que los agentes y actores comparten los mismos códigos culturales, así como el mismo sistema jurídico y un conjunto de relaciones sociales proclives al surgimiento del mix cultural cooperación/competencia.*

*Algunos de los organismos que definen el “mapa institucional” de cualquier región y que requieren ser estudiados en función de las características demandadas por la contemporaneidad son: los organismos de gobierno, las universidades y centros científicos, los servicios públicos, las empresas públicas, la prensa, las asociaciones de carácter gremial, los municipios, las ONG’s, etc.*

*Un tercer factor de desarrollo del territorio, más en la línea de Weber y Hirschman, es la cultura, concepto más amplio que el “factor residual” que en la literatura sobre crecimiento aparece desde Solow en adelante.*

*Si el concepto de “cultura universal” es discutible en su existencia, no sucede lo mismo con el otro concepto polar, “cultura local, o regional, o nacional, o territorial”, concepto que denota la existencia de una cosmogonía (una visión del mundo y un conjunto de respuestas a las preguntas fundamentales de los seres humanos) y de una ética (conjunto de normas que reglan las relaciones entre los individuos del grupo y entre éste y su base material de recursos o medio ambiente) que en un lugar o territorio determinado asumen características distintas de otros lugares.*

*En relación al papel de la cultura –latamente entendida– en el proceso de desarrollo, una cuestión multidimensional y de elevada complejidad, hay que traer a colación el polémico libro de Peyrefitte (1996) quien presta especial atención a la confianza (que ciertamente es un patrón de conducta, cultural y éticamente producido) en el establecimiento de un clima favorable al desarrollo, “confianza” no sólo para regular relaciones interpersonales, sino “confianza” individual en sí mismo y colectiva en la sociedad, o sea, en la libertad. Ya se hizo mención a los trabajos de Rojas (op.cit.) en la Provincia de Concepción, en Chile, en relación al sector de empresarios, que apuntan en una dirección similar ; también se mencionó, al pasar, el caso del Estado de Ceará, en el Nordeste del Brasil, en donde se está produciendo una verdadera “revolución cultural” en relación a la percepción colectiva del desarrollo, creando un clima social favorable a éste.*

*Desde el punto de vista de una amplia acepción del término “cultura”, interesa conocer su capacidad para producir una autoreferencia, es decir, la capacidad para producir la identificación de la sociedad con su propio territorio, o, puesto de otro modo, la capacidad de esa cultura para introducir códigos referenciales territoriales en los mensajes de autoidentificación. ¿ Qué códigos o qué referentes se pueden*

descubrir detrás de un mensaje tal como, por ejemplo, yo soy *valdiviano* (en Chile) o yo soy *paisa* (en Colombia) o yo soy *gaúcho* (en Brasil) ? ¿Cuál es su alcance territorial ? ¿Cómo se diferencia el espacio urbano del rural en estos mensajes ?

La importancia práctica, en último término, de la cultura territorial como productora de autoreferencia, radica en la posibilidad de construir nichos de comercio específicos y particularizados en un contexto de una globalización que contiene enormes fuerzas homogeneizadoras. La cultura se expresa no sólo en manifestaciones inmateriales, sino que también en productos y en tecnologías de producción y tales productos y tecnologías pueden ser defendidos de la competencia homogeneizadora mediante disposiciones gubernamentales, como denominación de origen y otras bien conocidas. El Cognac francés, el queso Manchego español, el ron de Caldas, los sombreros Montecristi, son todos pequeños y grandes ejemplos bien establecidos en el comercio mundial.

Pero además de la cultura en su sentido amplio, interesa lo que propiamente puede llamarse *cultura de desarrollo* en el territorio en cuestión, es decir, la manera cómo los individuos se plantean frente a asuntos tales como los estímulos económicos, contratos, riesgo, innovaciones, apertura, etc. En este sentido pueden distinguirse dos formas polares de cultura de desarrollo: por una lado una cultura dominada por el par valórico *competitividad/individualismo* y por otro, una cultura en que prevalecen sin contrapeso valores tales como *cooperación/solidaridad*.

Una cultura extremadamente competitiva e individualista probablemente produce un elevado y acelerado *crecimiento*, pero excluye los componentes subjetivos y éticos de un desarrollo bien entendido; una cultura dominada por la cooperación y la solidaridad, probablemente genera situaciones de considerable *equidad* social, pero con un bajo logro material. El desarrollo entonces, parece estar asociado a un mix virtuoso de ambos patrones culturales, algo que aparece como una característica notable de los "distritos industriales italianos" y que justamente hace imposible su réplica. Recuérdese en este mismo sentido el clásico estudio de Walton (1977) sobre el papel de la elites locales en el crecimiento/desarrollo diferente de Medellín y Cali, en Colombia.

El cuarto factor de desarrollo se asocia a los *procedimientos* utilizados por las diferentes instituciones del área. Por su carácter societal, tres de ellos interesan de manera particular. **Primero**, el procedimiento que sustenta la *gestión del desarrollo*, es decir, el conjunto de formas de actuación del gobierno territorial vinculadas precisamente a lograr o a estimular el desarrollo. Por ejemplo, en el caso de las regiones de Chile, el procedimiento de gestión del desarrollo que se utiliza en la mayoría de los casos, consiste en aplicar a una variedad de proyectos, generalmente de pequeña escala, los recursos públicos transferidos a los respectivos gobiernos mediante varios procedimientos financieros. El procedimiento de gestión del desarrollo resulta así en un procedimiento *ad-hoc*, casuístico, sin que medie una interpretación causal de la situación existente. Se pone en relieve una notable carencia

*de conocimiento científico que pudiese hacer más comprehensiva y coherente la acción pública. Prima entonces, un enfoque segmentado del fomento del desarrollo y éste es considerado como la “sumatoria” de proyectos. De nuevo, el cartesianismo analítico parece encontrarse detrás de estas visiones, ahora bajo la vieja fórmula del incrementalismo disjunto de Lindblom. Segundo, el procedimiento de administración del gobierno, es decir la manera cómo se prestan los servicios a la comunidad, por ejemplo, los servicios colectivos de responsabilidad pública (educación básica, salud, seguridad, etc.) o la manera como el “Estado” territorial se relaciona con las personas individuales en tanto “clientes” que demandan ciertas prestaciones, incluso tan elementales como la entrega de certificados, pago de pensiones, etc. En resumen, se trata de la forma en que el gobierno local plantea sus tareas del día a día, su contacto cotidiano con las personas. Tercero, el procedimiento de manejo de la información, esto es, la manera cómo el gobierno encara su papel como “reordenador y reestructurador del flujo entrópico de información”. Como se sabe, en cualquier territorio circula ahora una cantidad gigantesca y variada de información, bajo la forma de un flujo entrópico creciente que aumenta la incertidumbre y los costos de transacción entorpeciendo la toma de decisiones para el desarrollo, como puede verse en Boisier (1996, op.cit.).*

*El quinto factor de desarrollo endógeno resulta familiar, ya que consiste en los recursos con que se cuenta en el territorio; sólo que el término “recurso” admite ahora varias lecturas. Para comenzar, se trata de los recursos materiales, que a su vez, incluyen los recursos naturales y también los recursos financieros; en seguida, se trata de los recursos humanos, entendidos no tanto como cantidad, sino fundamentalmente entendidos estos recursos humanos en un sentido cualitativo, que tiene que ver con las habilidades de las personas, su nivel de instrucción y educación, y la pertinencia de todo ello al territorio en cuestión; entendido también el concepto de recurso como conocimientos, una cuestión favorita en las “nuevas” teorías del crecimiento global asociadas a nombres como Romer y Lucas, entre otros, este factor aparece de aquí en adelante como el factor crucial en la “sociedad del conocimiento”, como denomina Sakaiya (1994) al Siglo XXI; finalmente, entendido el concepto de recurso como un stock de elementos psicosociales, tales como auto-confianza colectiva, fé en el porvenir, consciencia de la capacidad social para construir el futuro, asociatividad, perseverancia, memoria histórica colectiva, deseo de emulación y, sobre todo, “ganas de desarrollarse”; el “deseo de crecimiento” ya fué apuntado por Hirschman (1958) como factor importante. Estos recursos están siendo crecientemente reconocidos como fundamentales para el desarrollo, cuando éste se entiende como un proceso más enraizado en la cultura que en el economía. Se trata de recursos que tienen la especialísima característica de mostrar un aumento en su disponibilidad a medida que aumenta su uso ! Así entendidos, no resulta extraño que los economistas los hayan menospreciado permanentemente.*

*El sexto factor de crecimiento (ahora resulta clara la imposición de la figura del hexágono en la construcción de la cometa) es el entorno (medio externo)*

configurado por una multiplicidad de organismos sobre los cuales no se tiene control, sólo capacidad de influencia, pero con los cuales el territorio o la región, como un todo, se articula necesaria y permanentemente. Principalmente esta articulación se refiere a la vinculación con el Estado, tipo de relación que se sostiene con él (conflictiva, cooperativa), inserción de la región en los nudos decisionales del Estado (basta comparar, por ejemplo, la proporción de "paulistas" --del Estado de Sao Paulo-- presentes en las altas esferas del gobierno federal del Brasil, con la proporción de "penquistas" --de la Provincia de Concepción-- en el correspondiente ámbito del gobierno de Chile, para tener una idea de la forma en que una región logra "penetrar" el gobierno nacional). También es importante la inserción de la región en el mercado internacional, proporción de sus exportaciones sobre el PIB, destino geográfico de ellas y sobre todo, el tipo de bien o servicio transado, ya que será muy diferente el potencial de desarrollo en función precisamente del conocimiento exportado. Finalmente, en relación al entorno, interesa la inserción del territorio o región en la moderna red del sistema de relaciones internacionales de cooperación, en la cual es perceptible una tendencia a la cooperación horizontal, de región a región, que puede facilitar el proceso de apropiación de conocimiento y progreso técnico.

Este hexágono de factores del desarrollo regional es el que debe ser construido, potenciado y direccionado, para provocar el desarrollo. Se sigue acá una línea de razonamiento esencialmente "hirschmaniana" puesto que, según lo comenta Peyrefitte (op.cit.): "La perspectiva interactiva de Hirschman pone el acento en el papel de la combinación de factores más que en su existencia".

#### IV. LA INGENIERIA Y EL ARTE DEL DESARROLLO TERRITORIAL. COMO ELEVAR Y MANTENER EN EL AIRE LA COMETA.

"Los aspectos conscientes del desarrollo son importantes. En rigor, es admisible que la primera revolución industrial inglesa se haya producido 'espontáneamente'; pero desde entonces las 'revoluciones industriales' han incorporado por lo menos una parte de acción consciente de los gobiernos o empresas. ¿ Es posible que el 'catalizador' del desarrollo sea sólo una 'óptica de crecimiento' ? Esta consistiría no sólo en 'desear el crecimiento, sino también en percibir la naturaleza esencial de la ruta que lo lleva a él'" escribe Peyrefitte en un párrafo basado en Hirschman.

En las palabras del mismo Hirschman: "el desarrollo no depende tanto de saber encontrar las combinaciones óptimas de recursos y factores de producción dados como de conseguir, para propósitos de desarrollo, aquellos recursos y capacidades que se encuentran ocultos, diseminados o mal utilizados". El mismo autor agrega más adelante: "Ahora ya se está volviendo más clara la naturaleza del 'factor de unión' que se supone organiza y logra la cooperación entre los muchos

**factores, recursos y capacidades necesarios para un desarrollo con éxito en forma algo misteriosa”.**

*En los párrafos precedentes hay tres ideas fundamentales: el desarrollo depende más de la combinación de factores que de la mera existencia de ellos; es posible imaginar un elemento catalítico que genera la sinergia, sinónimo de desarrollo; es posible ir más allá de la auto-organización.*

*Los seis factores del desarrollo territorial identificados precedentemente, pueden mostrar dos formas alternativas de articulación. Por una parte, pueden asociarse entre sí de una manera difusa y no direccionada, una sinapsis débil que no conduce a parte alguna. Por otra, pueden vincularse de una manera densa e inteligente o direccionada, con conexiones de primer y segundo grado (conexiones binarias entre los seis factores y/o conexiones binarias entre las aproximadamente veinte características de los seis factores).*

*Una articulación difusa y no direccionada no produce desarrollo en modo alguno, en tanto que una articulación densa y direccionada necesaria y predeciblemente produce desarrollo, sea por azar, sea mediante una ingeniería de la intervención territorial. Si el desarrollo es el resultado del azar, como lo sugiere Peyrefitte en relación a la primera revolución industrial inglesa, se trata, nada de extraño, de un resultado muy escaso en la vida real (por algo Marshall Wolfe hablaba del “esquivo” desarrollo).*

*Pero el desarrollo puede ser inducido mediante una inteligente ingeniería de la intervención que instrumentalice la articulación y que le otorgue un sentido y una dirección a seguir. En varios trabajos que datan desde el inicio de la década, este autor ha insistido en la idea de un proyecto político o proyecto societal o proyecto colectivo como la herramienta central de una “ingeniería de la intervención territorial” destinada a gatillar el desarrollo.*

*¿ Por qué un “proyecto político” ? ¿ Por qué no sería suficiente un “plan” o una más moderna “estrategia” de intervención ?*

*Para responder estas preguntas hay que traer a colación el “principio de la variedad necesaria” de Ashby. El control de un sistema con un dado nivel de complejidad exige un mecanismo de control con una complejidad por lo menos equivalente a la del sistema. Puesto que el desarrollo es un fenómeno de elevada complejidad, la intervención debe ser de complejidad equivalente y lo que se sostiene es que el concepto de “plan” es demasiado primario (un solo agente con control completo del medio) y que igual afirmación puede hacerse con respecto al concepto de “estrategia” (un agente dominante en situación de poder compartido); la realidad actual, por lo menos en muchos territorios organizados es mucho más compleja, más diversa, con el poder más diseminado, con una variedad de racionalidades, menos positivista y más constructivista, más subjetiva y menos objetiva, con uso de recursos que se sitúan más allá de la racionalidad económica, más localizada en la arena de la*

*economía política que en la de la política económica, con una multiplicidad de conflictos que emanan de la propia diversidad y especialización, etc., una realidad que escapa a las formas tradicionales de abordarla.*

*En realidad en toda sociedad organizada y en cualquier momento del tiempo, hay un proyecto político en marcha; de otro modo, más que de una sociedad organizada, se trataría de un grupo esquizoide. La cuestión es la representatividad social de dicho proyecto, el futuro que se propone construir y sus dimensiones teleológicas y axiológicas.*

*Si de desarrollo se trata, el proyecto en cuestión debe ser un proyecto societal, inclusivo, humanista y "moderno" en el más amplio sentido del término, un proyecto que recoja la diversidad como un "activo" social (hay que observar que el desarrollo se produce con mayor facilidad en medios sociales con diversidad, por el mayor intercambio de ideas, que en medios sociales homogéneos), que asuma y controle racionalmente el conflicto y los disensos, que genere un estado mental colectivo de "efervescencia creativa" (no hay desarrollo en una situación de conformismo), con capacidad movilizadora y con sólida liderazgo y, por cierto, con una no menos sólida base científica.*

*No es una observación menor el constatar que en no pocos casos de "desarrollo regional exitoso" en América Latina se descubre la existencia de un proyecto político con alto nivel de consensualidad y perseverancia, como por ejemplo, el Departamento de Santa Cruz en Bolivia, la Provincia de Neuquén en Argentina, el Estado de Ceará en Brasil. Estos son todos casos en los cuales el proyecto nace en la propia comunidad, a partir de algún factor catalítico, gobierno, clase política, burguesía, etc. En Chile, a comienzos de los noventa, se intentó configurar un proyecto político muy elaborado, en la Región del Bío-bío, con escaso resultado práctico debido a una variedad de causas más asociadas a las características de la cultura de desarrollo de la región que a causas metodológicas; ello significa que el "modelo" metodológico allí ensayado tiene mayor valor que la práctica misma.*

*Sin una pretensión de generalización, puesto que cada caso debe reconocer sus propias particularidades, el diseño de un proyecto político regional, orientado a provocar y a mantener un proceso de desarrollo en un territorio, presupone un conjunto de definiciones y de tareas concretas. De inicio, su carácter de proyecto "societal" o "colectivo" hace necesario comenzar por realizar dos tareas mencionadas en páginas anteriores y que tienen que ver con la auscultación del "clima social" prevaleciente y con el conocimiento de los "actores" relevantes desde el punto de vista político. A seguir, y en forma altamente participativa, es necesario construir la "imagen futura" socialmente deseable y técnica y políticamente factible, una cuestión que ahora presupone utilizar la prospectiva. Esta imagen futura se basa en una clara interpretación del proceso mismo del desarrollo regional (¿ en qué consiste, en definitiva, aquello que estamos dispuestos a etiquetar como 'desarrollo de una region' o de un territorio ?) y en una cuidadosa evaluación previa del "estado actual de*

cosas”, incluyendo en esta evaluación cuestiones tan básicas como la naturaleza misma del territorio/región y de sus niveles de logro en el pasado.

En la mayoría de los casos prácticos, la puesta en marcha de un proyecto de desarrollo con las características de un verdadero “proyecto político” irá de la mano con la implantación de un paralelo “proyecto cultural”, cuando se verifique la inexistencia de una cultura regional, sin la cual difícilmente podría hablarse de verdadero desarrollo regional.

Otro aspecto importante de mencionar es la significativa importancia que cobran ahora los aspectos formales en el trabajo de campo, que llegan a equiparar en importancia a los aspectos tradicionalmente considerados como sustantivos. Lo que se quiere decir es que, en la práctica, al trabajar en forma participativa, con actores de carne y hueso, con diversas racionalidades y pautas conductuales, con sensibilidades distintas, en tales circunstancias, el discurso puramente tecnocrático es un discurso sin destino. En el “gabinete de la práctica” las formas de comunicación, la semiótica, el lenguaje, la gestualidad, la amicalidad, la calidad gráfica, el respeto, etc., se transforman en instrumentos de primer rango, si lo que interesa es captar voluntades para el desarrollo. Una consecuencia del reconocimiento de estos aspectos, tan poco afines a la cultura de los economistas, es también el reconocimiento al papel de otros científicos sociales en la formulación del proyecto. Para una exposición en detalle sobre la rutina de preparación de un proyecto político regional, puede consultarse el texto *El difícil arte de hacer región*, de Boisier (1992).

El proyecto político es el principal instrumento de coordinación de la multiplicidad de actores involucrados en el desarrollo; si se tiene presente además, que cada actor desempeña diversos papeles (su estatus es la suma de sus varios roles), la coordinación se transforma en un asunto de extrema complejidad. Hay una especie de trampa mortal en el esfuerzo de desarrollo, y si se quiere tener éxito, hay que saber salir de esa trampa. El desarrollo es un “estado” más complejo que otras etapas previas, como un “estado” de crecimiento o como un “estado” de sub desarrollo; desde otro punto de vista, hoy un propósito esencial de toda propuesta de desarrollo territorial es “complejizar” el territorio o región para colocarlo en una mejor posición competitiva y eventualmente ganadora en un escenario de elevada complejidad, como es el escenario de la competencia internacional actual. Cuanto más aumenta la complejidad, más difícil es la coordinación. **El esfuerzo de desarrollo oscila entre más y menos complejidad !**

La mayor complejidad va acompañada de una mayor especialización de los distintos elementos componentes sistémicos del territorio o región y esta mayor especialización es al mismo tiempo -- como lo indica Johansen—un amplificador de la variedad, a la cual se opone la jerarquía como mecanismo reductor de esa variedad. La existencia del equilibrio entre la ampliación de la variedad (mayor especialización) y su reducción (jerarquía) es lo que permite hacer gobernable a una organización social. De aquí se deduce que la organización social deberá tener siempre una forma

piramidal; en este sentido, la organización social siempre se caracteriza por una distribución desigual o asimétrica del poder. Esta es una conclusión muy importante para no caer en el error de creer que un proyecto societal altamente participativo presupone que todos son iguales; el gobierno del territorio en cuestión es el agente principal, primus inter pares, a lo sumo, y a él le cabe la irrenunciable responsabilidad de conducir el proceso de preparación y ejecución del proyecto de desarrollo, sin perjuicio de hacerlo asociativamente.

El problema del desarrollo regional, como muchos otros similares, pertenece a una categoría de problemas denominados “macro-problemas difusamente estructurados”, caracterizados porque se desconoce la naturaleza exacta del “producto final” y paralelamente se desconoce también la naturaleza exacta de la “función de producción” o de los factores causales; como consecuencia de ello, todo intento de intervención destinado a aumentar el resultado es, al mismo tiempo, complejo, incierto y con poco conocimiento científico. Esto permite sostener que las intervenciones a favor del desarrollo regional, para iniciarlo y para mantenerlo, tienen mucho de arte, de combinación de teoría y práctica. Mucha razón tenía L. Mumford al sostener que la región es una obra colectiva de arte !

Volviendo ahora a la cuestión de la coordinación en organizaciones complejas en relación a situaciones también complejas (región y desarrollo regional), piénsese en un ejemplo sobre simplificado de tres actores cada uno de los cuales enfrenta un abanico de pocas opciones; imaginemos que el primer actor es un empresario (propietario o administrador) que al inicio del período en cuestión puede destinar recursos excedentarios a comprar una línea de producción de segunda mano (pero que aún así representa una “modernización”) o a comprar una línea de producción de tecnología de punta, pero que lo obligaría a configurar un sistema de soporte local amplio y competente, o a construir un nuevo edificio, o a invertir especulativamente en una Bolsa de Valores extranjera; que el segundo actor sea una universidad regional, cuyos proyectos inmediatos consisten en el establecimiento de una nueva carrera profesional de alta valoración social, o en una reforma estructural para poner la universidad “a tono” con la región, o en la creación de un instituto tecnológico ligado a un recurso natural regional, o en un mejoramiento general de remuneraciones; que el tercer actor sea el propio gobierno regional cuya agenda contempla como primera opción “hacer más de lo mismo”, o entrenar a la cúpula burocrática en la “epistemología del desarrollo regional” para modernizar la acción del gobierno, o establecer un “observatorio coyuntural” para monitorear el entorno regional.

Producir sinergia para el desarrollo de la región a partir de la coordinación de estos tres actores y once opciones supone: a] reunir “cara a cara” a los actores en torno a una “mesa sinérgica”; b] evaluar y jerarquizar la contribución de cada opción al desarrollo de la región; c] construir una malla de opciones (no una simple suma); d] obtener compromisos de ejecución; e] establecer un mecanismo de seguimiento y retroalimentación. Es fácil imaginar las dificultades de este sencillo

*ejemplo y es también fácil imaginar la casi imposibilidad de realizar esta coordinación en una situación real, de, digamos, doscientos o más actores, cada uno con una amplia variedad de opciones.*

*Inevitablemente el pensamiento de F. Flores (1989) adquiere, en situaciones como la descrita, enorme vigencia ya que resulta evidente que la coordinación, un proceso entre pares, es un proceso de conversaciones y compromisos. Señala Flores que situaciones como ésta dan lugar a una nueva forma de administración: “La administración debe estar interesada en articular y activar la red de compromisos, producida primariamente a través de promesas y peticiones. Pero aunque esto caracteriza muchas de las actividades administrativas, necesitamos, sin embargo, establecer su responsabilidad más esencial, ser capaces de escuchar y ser la autoridad con la cual tendrán relación todas las actividades y compromisos en la red. En suma la administración es ese proceso de apertura, de escuchar y de producir compromisos, que incluye un interés por la articulación y activación de la red de compromisos, producidos primariamente a través de promesas y peticiones, permitiendo la autonomía de la unidades productivas”.*

*La construcción del proyecto político regional (o proyecto societal, o proyecto colectivo) se configura como el principal mecanismo de coordinación mediante la producción sistemática de información, su circulación, su modificación y su convergencia final a un consenso. La coordinación no puede ser impuesta – se produciría en tal caso una contradicción lógica en los términos—ella debe surgir del mismo trabajo grupal y de la jerarquía establecida en el sistema. No hace sentido establecer en el aparato de gobierno regional un “departamento de coordinación”; se trata de una cuestión incorporada en la manera de administrar y no un órgano de administración.*

*Para evaluar y jerarquizar las distintas opciones de acción de los diferentes actores en función de su contribución al desarrollo regional se requiere “saber” en qué consiste precisamente el desarrollo regional, hay que disponer de una conceptualización del fenómeno, una conceptualización más próxima a una convención que a un derivado teórico, por el hecho de ser el desarrollo regional un macro problema difusamente estructurado, como se comentó. Convencionalmente y para fines de evaluación, puede “convenirse” en que el desarrollo regional es una suerte de vector cuyos elementos son la autonomía creciente, la también creciente capacidad de retención (y reinversión) de una proporción del excedente, la inclusión social (tanto en términos distributivos inter-personales como de participación política), la sustentabilidad ambiental y la autoidentificación socio-territorial.*

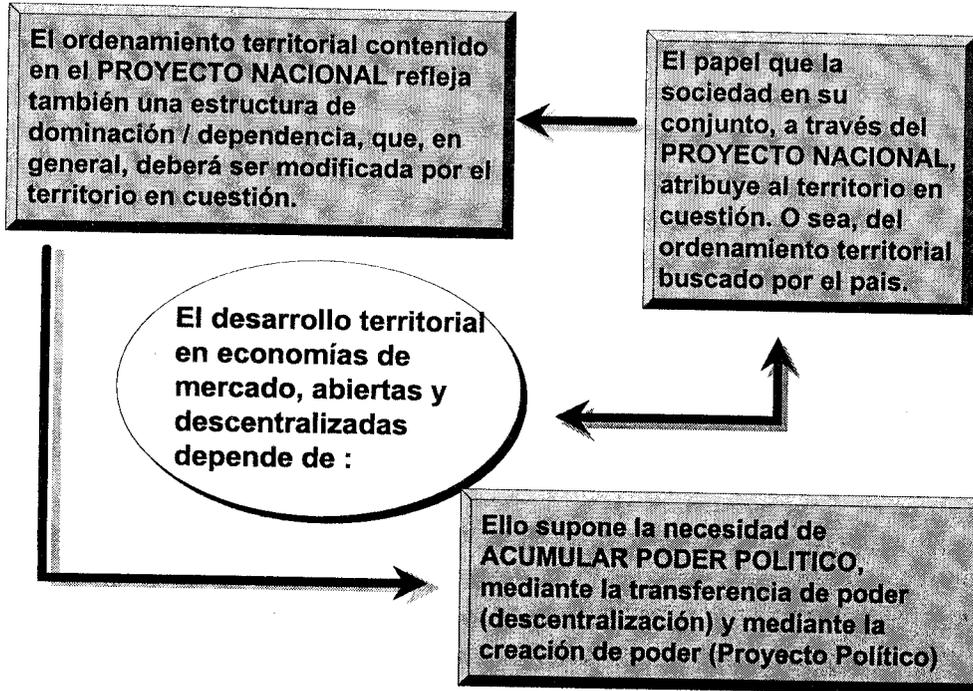
*El proyecto político coordina actores y crea poder político social. El poder no es un stock dado, sino una capacidad de control que se modifica a cada instante, por el cambio de posición relativa de los actores, por transferencia deliberada de poder de unos a otros (vía, por ejemplo, un proyecto descentralizador nacional) y mediante la asociatividad, el consenso y el pacto (recuérdese el viejo proverbio popular: “la unión*

*hace la fuerza”). El poder regional creado mediante el proyecto político es el recurso más importante para acelerar el crecimiento y para transformar el crecimiento en desarrollo, en tanto es el recurso que permite a la región o al territorio modificar su inserción en la estructura de dominación/dependencia que articula los elementos del sistema territorial (nacional) y que impone restricciones—debido a la ley de la desmaximización—cuantitativas y/o cualitativas a muchos de los elementos del sistema a fin de optimizar el resultado del todo, algo que presupone la suboptimización de las partes.*

*Los gráficos insertos a continuación pretenden resumir ilustradamente la línea argumental desarrollada acá. La pregunta es siempre la misma, una pregunta suficiente para quitar el sueño a cualquier autoridad política territorial : ¿ de qué depende el desarrollo territorial en las condiciones actuales, es decir, en economías de mercado, al mismo tiempo abiertas y descentralizadas ?*

*La Figura # 1 ofrece una primera respuesta de carácter genérico al apuntar al papel que el territorio en cuestión jugaría en un **proyecto nacional** que contiene una cierta territorialidad expresada en una determinada propuesta de ordenamiento territorial. Esto es algo obvio; para cualquier región su destino será muy diferente si la sociedad nacional le asigna un papel de productor de bienes primarios o bien, uno como productor de bienes con alto contenido tecnológico. Puesto que una propuesta de ordenamiento va de la mano con la configuración de la estructura de dominación/dependencia, surge la cuestión ya comentada en relación a la acumulación de poder político para modificarla. La Figura # 2 “abre” la misma pregunta a la consideración de los factores exógenos y por tanto se refiere al crecimiento económico del área. La Figura # 3 hace un ejercicio similar en relación al desarrollo propiamente tal y llama la atención al potenciamiento de los factores endógenos . La Figura # 4 resume los dos elementos esenciales del desarrollo territorial: **conocimiento y poder** y la Figura # 5 constituye un resumen de todo el argumento.*

FIGURAS # 1 Y # 2



CONOCIMIENTO ESTRATEGICO



FIGURAS # 3 y # 4

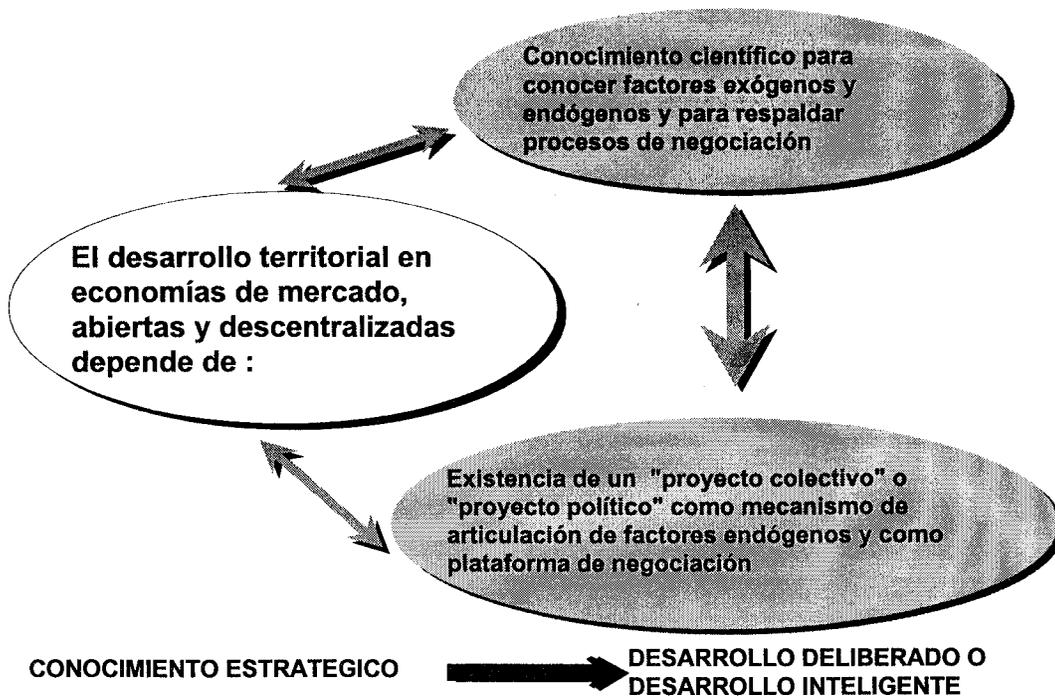
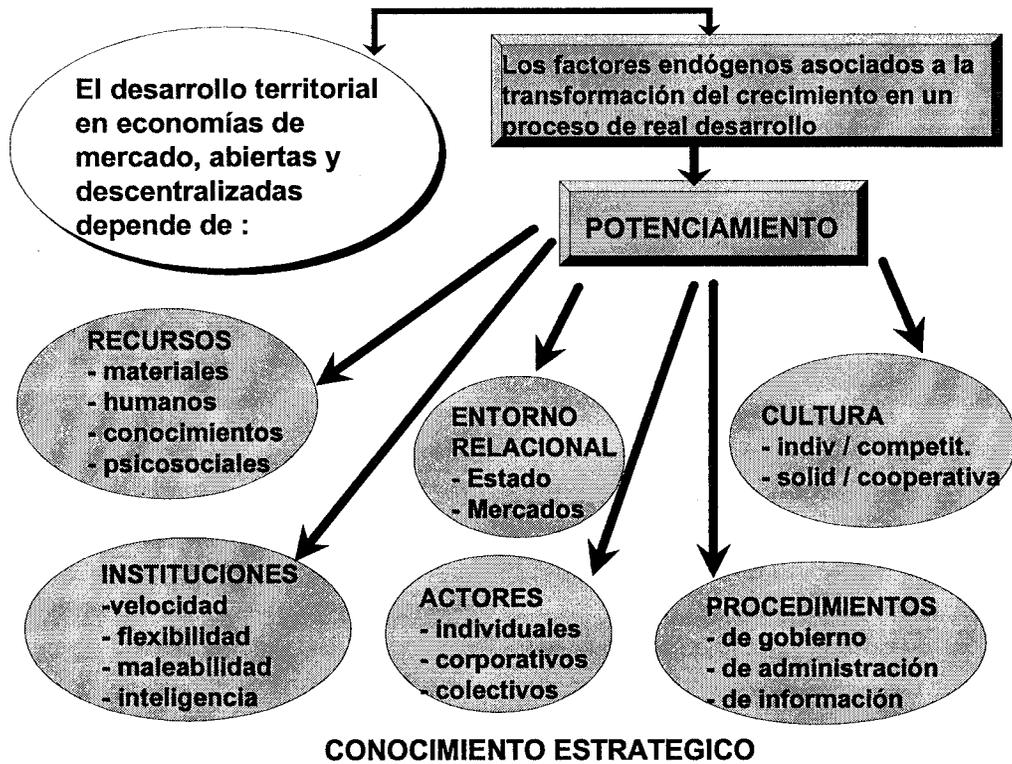
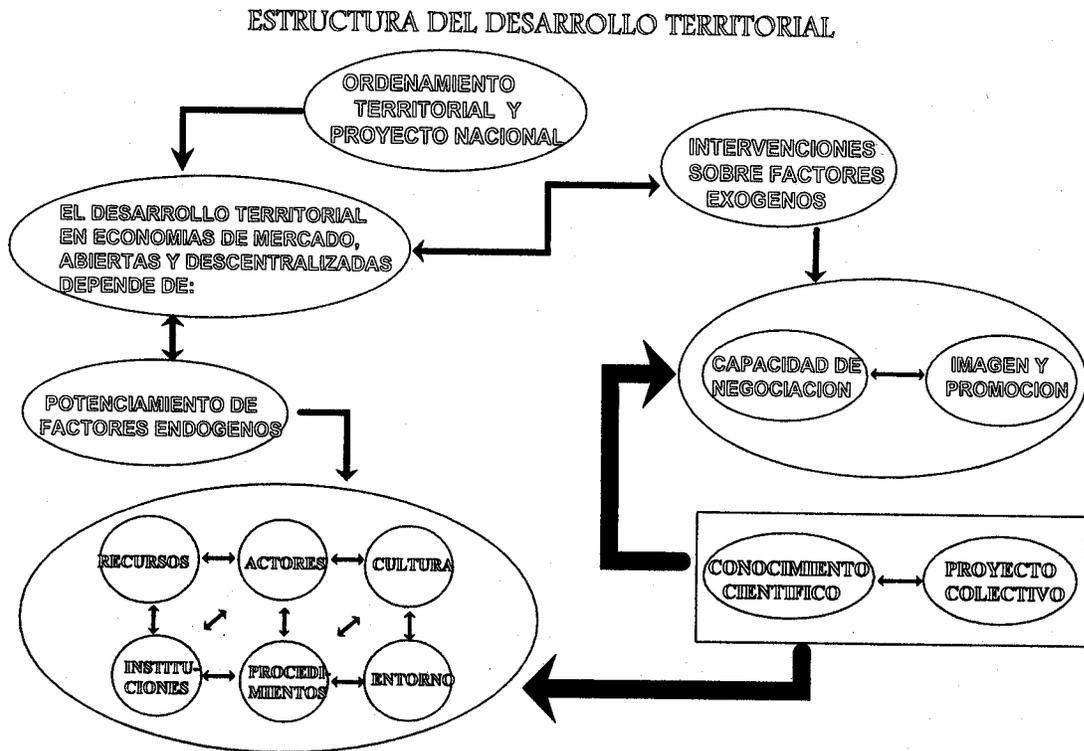


FIGURA # 5



## V. CONCLUSIONES

### SI UNA COMETA VUELA, ¿ POR QUE NO UNA COMPETENCIA ?

*Si la armazón teórica del desarrollo regional presentada a lo largo de este documento consiste en un conjunto no contradictorio y no independiente de hipótesis del cual es posible extraer conocimiento para la acción y si tal propuesta puede ser aplicada exitosamente en una región o en un territorio (Arquímedes pedía nada más que un punto de apoyo para levantar el globo terráqueo y probar sus hipótesis), ¿ por qué no habría de ser replicada en todas las regiones ?*

*Que todas las regiones hagan lo mismo, si hay alguna esperanza de éxito en ello, no podría ser en modo alguno criticable, por el contrario. Más aún, si se tiene en cuenta el carácter descentralizado del "modelo" de fomento del desarrollo regional discutido. Se estaría entonces en perfecta sintonía con la tendencia descentralizadora actual, a merced de la cual, aumenta progresivamente la transferencia de la responsabilidad de fomentar el desarrollo desde el nivel nacional hacia varios niveles sub-nacionales, algo sin duda loable, sólo que esta transferencia se hace sin crear el conocimiento pertinente, asumiendo que el desarrollo a escalas territoriales más bajas equivale a un "desarrollo en chico", menospreciando, como se indicó, el cambio estructural cualitativo incorporado en un cambio cuantitativo de escala (hacia abajo).*

*En estas circunstancias, la descentralización territorial del desarrollo generaría una situación caótica y desordenada en el sentido más trivial de estas palabras, al prevalecer "estados" contradictorios en cualquier solución sistémica. Basta imaginar un sistema nacional compuesto de, digamos, una docena de regiones, para que la descentralización descontrolada, de la responsabilidad de hacer propuestas de desarrollo termine en una incoherencia total, que políticamente, sólo podría producir una regresión centralizadora.*

*Una situación como la descrita, nada de infrecuente en la práctica, resulta de un abandono, por parte del Estado, de una responsabilidad indelegable en tanto se entiende al Estado como la estructura política garante del "bien común" o de la optimización del resultado del sistema (nacional) como un todo: la responsabilidad de estructurar un flujo de información bidireccional (del centro abajo y viceversa) que iterativa y monotónicamente logre una convergencia a una solución final coherente entre las iniciales propuestas divergentes. Esta función, hoy ausente en varios países, debe formar parte de una política regional, de una política nacional de desarrollo regional, casi inexistente ahora en América Latina.*

*Desde otro punto de vista, la globalización puede ser, para las distintas regiones de un país, lo que la llama de la lámpara es a la mariposa nocturna: una atracción fatal, si la aproximación a la globalización es descuidada, sin una inteligencia conductora que sirva de guía . ¿ Quién puede proveer dicha conducción inteligente, sino el Estado ? Otra vez, una política regional aparece como una*

*condición para minimizar las posibilidades de fracaso en la inserción de las regiones al "juego de la globalización", un juego que, se sabe, produce más perdedores que ganadores.*

*La misma globalización, vista como "una aceleración exponencialmente creciente de la interactividad" y como la configuración de una "red dinámica de crecimiento", hace cada vez más profunda la situación de "ganador" o "perdedor". Dada la velocidad del cambio, se gana o se pierde mucho; de aquí la importancia de estar en condiciones de jugar a ganador. Se insinuó que siendo el juego globalizador un juego de alta complejidad (transacción de bienes y servicios complejos, reglas del juego complejas, códigos complejos, etc.), maximizar las posibilidades de ganar significa, para cada región, complejizar más y más sus propias estructuras, (nuevamente, la ley de la variedad necesaria de Ashby) y ésto constituye claramente una responsabilidad endógena de la región.*

*En otras palabras, bienvenida la competencia entre cometas ! Bienvenida la competencia entre regiones, pero una competencia regulada por el Estado mediante una política regional.*

*Una política regional contemporánea, es decir, una política regional para el Siglo XXI, puede ser esquemáticamente visualizada como una matriz de cuatro vectores, cada vector configurando una política más específica y cada elemento vectorial representando un instrumento de política.*

*Un primer vector corresponde al ordenamiento territorial, incluyendo instrumentos como: a] una división política-administrativa; b] una asignación de funciones a cada unidad de esa división, en el proyecto nacional; c] una especificación de prioridades de desarrollo en el tiempo; d] una propuesta de asentamientos humanos; e] una propuesta de mega-usos del suelo.*

*Un segundo vector corresponde a la descentralización política y territorial, con instrumentos como: a] arquitectura institucional y administrativa de cada unidad de la división político-administrativa; b] reparto de competencias; c] fiscalidad; d] sistema de control y resolución de conflictos.*

*Un tercer vector de política corresponde a la política de fomento. Los instrumentos básicos son en este caso: a] ayuda a la competitividad; b] ayuda a la reconversión productiva; c] ayuda a la equidad intra-regional; d] generación y difusión de conocimiento.*

*Un cuarto vector, finalmente, corresponde a la política de coherencia inter-regional, basada en el uso de instrumentos como los siguientes: a] modelización; b] procedimiento iterativo convergente; c] solución de crecimiento económico coherente región/nación.*

*Una política regional eficiente necesariamente debe mantener estricta correspondencia con el "estilo global de desarrollo". Si tal estilo es economicista y eficientista, así también será la marca de la política regional, guste o nó. Hace casi veinte años que J. Hilhorst, en un importante Seminario Internacional sobre Estilos de Desarrollo y Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional, celebrado en Bogotá en 1979, llamó la atención sobre este punto al comentar acerca de la ingenuidad de atribuir objetivos sociales a una estrategia nacional de desarrollo regional si ello no se correspondía con el "estilo" del desarrollo global. De manera que una política regional contemporánea es una política que "apuesta" a las regiones que más rápidamente pueden contribuir al logro de los objetivos globales predominantes: crecimiento económico, modernización, apertura, reducción de presiones inflacionarias, etc. Una política así definida se expresa, y ello se entiende ahora claramente, mediante el uso de instrumentos horizontales sin contemplar discriminación territorial alguna, dejando que las regiones "compitan" por su uso, competencia en la cual se adivinan las regiones ganadoras.*

*¿ Será tan "crudamente" darwiniana una política regional actual ? Parece que nó, si se tiene en cuenta el criterio de la Organización Mundial del Comercio, verdadero Angel Guardián del libre comercio. El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Ronda Uruguay (Parte IV, Artículo 8, sección 8.2 b) establece claramente la asistencia para regiones desfavorecidas, siempre que dicha asistencia se preste con arreglo a un marco general de desarrollo regional. O sea, hay espacio para una política regional tanto nacional como específicamente dirigida a regiones dadas. Otra cosa es que la ortodoxia dominante no use tal espacio.*

*No hay ninguna receta que garantice el éxito en materia de desarrollo. Pero sí hay por lo menos dos afirmaciones ciertas: si el desarrollo se encuentra en nuestro futuro, no será con las ideas del pasado que lo alcanzaremos; si el desarrollo es un producto de la propia comunidad, no serán otros, sino sus propios miembros quienes lo construyan.*

## BIBLIOGRAFIA

- Albuquerque F.* **La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina**, ILPES/ DGL, 1997, Santiago de Chile
- Baer W.* **Industrialization and Economic Development in Brazil**, Yale University, Irving Inc. 1965
- Bendavid-Val A.* **Regional Economic Analysis for Practitioners**, Praeger, 1974, Nueva York
- Bervejillo F.* "Nuevos procesos y estrategias de desarrollo. Territorios en la globalización", PRISMA # 4, U. Católica del Uruguay, 1995, Montevideo. También como Doc. 96/34, Serie Ensayos, ILPES/DPPR, 1996, Santiago de Chile.
- Bienaymé A.* "The dynamics of innovation" International Journal of Technology #1, 1986
- Boisier S.* **Técnicas de análisis regional con información limitada**, ILPES, 1980, Santiago de Chile
- Boisier S.* **Política económica, organización social y desarrollo-regional**, ILPES, 1982, Santiago de Chile
- Boisier S.* **El difícil arte de hacer región**, Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas", 1992, Cusco, Perú.
- Boisier S.* "Desarrollo regional endógeno en Chile: ¿Utopía o necesidad?", Ambiente y desarrollo, Vol.IX, # 2, 1993, CIPMA, Santiago de Chile
- Boisier S.* "En busca del esquivo desarrollo regional. Entre la caja negra y el proyecto político", Estudios Sociales # 81, 1996, CPU, Santiago de Chile, y en Revista de Humanidades y Ciencias Sociales, Segunda Epoca, Vol.2 # 1, 1996, Universidad Autónoma Gabriel René Moreno, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- Boisier S. y L. Lira* "El subdesarrollo comienza al Sur", Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación, SIAP, Vol.XXVIII, # 109, 1995, Cuenca, Ecuador y Estudios Sociales, # 89, CPU, 1996, Santiago de Chile.

- Costa-Filho A. *Globalizacáo e Políticas Regionais nacionais na América Latina: alguns pontos para debate, Documento presentado al Seminario Internacional Política Regional numa Era de Globalizacáo, organizado por la F. Konrad Adenauer y el IPEA, Agosto de 1996, Recife, Brasil*
- Damasio A.R. *El error de Descartes. La razón de las emociones. Editorial Andrés Bello, 1996, Santiago de Chile*
- de Mattos *Modelos de crecimiento endógeno y divergencia interregional, ¿nuevos caminos para la gestión regional ?, Instituto de Estudios Urbanos, 1996, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile*
- Faludi A. *Planning Theory, Pergamon Press, 1973, Gran Bretaña*
- Flores F. *Inventando la empresa del Siglo XXI, Hachette, 1989, Santiago de Chile.*
- Folmer H. y P. Nijkamp *"Methodological Aspects of Regional Economic Policy's Impact Assessment" Paper of the Regional Science Association, Vol.57, 1985.*
- Fried D. *Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad, PAIDOS, 1994, Buenos Aires, Argentina.*
- Friedmann R *"Identidad e Imagen Corporativa para Ciudades", Revista Chilena de Administración Pública, # 9, 1996, Santiago de Chile*
- Hilhorst J.G.M. *Regional Planning. A System Approach, Rotterdam University Press, 1971, The Netherlands*
- Hilhorst J.G.M. *Regional Studies and Rural Development, Avebury, Gower Publishing Co., 1990, England*
- Hilhorst J.G.M. *Local/Regional Development and Industrialization, Institute of Social Studies, 1996, The Hague, The Netherlands.*
- Hirschman A. O. *Strategy of Economic Development, Yale University Press, 1958, New Haven, USA*
- Isard W. *Methods of Regional Analysis, MIT Press, 1960, Mass., EE.UU*

- Johansen O. *“Las leyes de la organización social”, Estudios de Administración, Vol. 3, # 1, Fac. de Ciencias Económicas y Administrativas, 1996, Universidad de Chile, Santiago de Chile*
- Maillat D. *“Desarrollo territorial, milieu y política regional”, Vázquez B. A. y G. Garofoli (eds.) op. cit.*
- McClelland D.C. *The Achieving Society, D. van Nostrand, 1961, New Jersey*
- Malecki E. *Technology and Economic Development. The Dynamics of Local, Regional and National Change, Longman, 1991, Londres*
- North D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, 1992, New York, USA*
- Peyrefitte A. *La sociedad de la confianza, Editorial Andrés Bello, 1996, Santiago de Chile*
- Perez C. *“La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones”, Comercio Exterior, 1996, México*
- PNUD *Desarrollo Humano en Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1996, Santiago de Chile*
- Reboucas O., et.alli *Gestao Compartilhada. O Pacto do CEARA, Qualitymark Editora, 1995, Río de Janeiro*
- Revesz B. et. alli. *PIURA: Región y Sociedad. Derrotero Bibliográfico para el Desarrollo, 1996, CIPCA/CBC, Piura, Perú*
- Rojas C. *El desarrollo después de la crisis del Estado de Bienestar. Sus posibilidades en el caso de Concepción, Chile, ILPES, 1995, Santiago de Chile*
- Sakaiya T. *Historia del futuro. La sociedad del conocimiento, Editorial Andrés Bello, 1994, Santiago de Chile*
- Silva V. *La dimensión espacial en el imperativo de la innovación, Doc. 91/10, Serie Ensayos, ILPES/DPPR, 1991, Santiago de Chile*

- Vázquez B. A. *"Desarrollo Económico: flexibilidad en la acumulación y regulación del capital"*, Vázquez B. A. y G. Garofoli (eds.) *Desarrollo económico local en Europa*, Colegio de Economistas de Madrid, 1995, Madrid, España
- Walton J. *Elites and Economic Development. Comparative Studies on the Political Economy of Latinamerican Cities*, University of Texas Press, 1977, Austin, Texas, USA.