



Teorías y metáforas
sobre desarrollo
territorial

Sergio Boisier



DEPAL

TEORÍAS Y METÁFORAS SOBRE EL DESARROLLO TERRITORIAL

Sergio Boisier



NACIONES UNIDAS



**COMISIÓN ECONÓMICA PARA
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Santiago de Chile, 1999

LC/G.2030-P
Mayo de 1999

Este trabajo fue preparado por Sergio Boisier Etcheberry, Ingeniero comercial chileno, Master of Arts in Regional Science, Universidad de Pensylvania, Estados Unidos, ex director de la Dirección de Políticas y Planificación Regionales del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización ni con las del Instituto.

Copyright © Naciones Unidas 1999
Todos los derechos están reservados
Impreso en Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.99.II.G.7

ISBN 92-1-321486-3

ÍNDICE

	<i>Página</i>
RESUMEN	7
ABSTRACT	9
PRESENTACIÓN	11
a) Una descripción sumaria y ligeramente anotada de los contenidos del libro	11
El primer ensayo	11
El segundo ensayo	13
El tercer ensayo	16
b) Nueve observaciones generales y una sugerencia	20
INTRODUCCIÓN GENERAL	25
CAPÍTULO I – EN BUSCA DEL ESQUIVO DESARROLLO REGIONAL: ENTRE LA “CAJA NEGRA” Y EL PROYECTO POLÍTICO	33
A. INTRODUCCIÓN	33
B. UNA NUEVA EPISTEMOLOGÍA REGIONAL	35
1. Nuevos escenarios para el desarrollo regional y nuevos conceptos regionales	35
2. Acerca de la configuración	39
3. Acerca de la gestión	42
4. Acerca del Estado y de los gobiernos regionales	45
C UN ENFOQUE CONTEMPORÁNEO DE LOS FUNDAMENTOS DEL DESARROLLO REGIONAL	50
CAPÍTULO II – EL VUELO DE UNA COMETA. UNA METÁFORA PARA UNA TEORÍA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	59
A. Introducción.	59

B. Crecimiento económico territorial exógeno. la brisa que eleva la cometa	65
C. Desarrollo territorial endógeno. el cerebro, y la mano que diseña y construye la cometa	71
D. La ingeniería y el arte del desarrollo territorial. cómo elevar y mantener en el aire la cometa	78
E. Conclusiones. si una cometa vuela, ¿por qué no una competencia de cometas?	87
CAPÍTULO III – LA MESOECONOMÍA TERRITORIAL:	
INTERACCIÓN ENTRE PERSONAS E INSTITUCIONES	91
1. Reconocimiento del entorno. La región en el contexto nacional e internacional	94
2. Reconocimiento del ‘interno’. La estructura de la región. Su nivel de complejidad. Su nivel de autorreferencia. Articulación social y conflictividad/consensualidad	96
3. ¿Quiénes son los actores institucionales y personales?	97
4. La convocatoria. ¿Por qué y para qué reunirse? El logro de un acuerdo mínimo o de un consenso básico	98
5. La explicación de la situación actual. Factores determinantes del crecimiento económico absoluto y del crecimiento económico relativo de la región. Crecimiento y desarrollo: desfase y explicación	99
6. Un escenario prospectivo que sea un “futurible posible”	102
7. ¿Quién hace qué y cuándo?	103
8. ¿Quién supervisa, controla y evalúa?	103
9. ¿Quién y cómo premia, sanciona y remueve?	104
10. La modernización del gobierno regional: clave de la gestión del proyecto de región	105
BIBLIOGRAFÍA	109
DIAGRAMAS	
1 Nuevos escenarios del desarrollo regional	36
2 Nuevos escenario contextual	40
3 Nuevo escenario estratégico	43
4 Nuevo escenario político	47
5 El hexágono del desarrollo regional	53
6-7 Conocimiento estratégico	84
8-9 Conocimiento estratégico	85
10 Estructura del desarrollo	86

RESUMEN

El libro se presenta estructurado en torno a tres grandes capítulos y una introducción general. La presentación del libro es del profesor Miguel Villa, del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

El propósito central del autor es contribuir a la construcción **de un nuevo paradigma de desarrollo territorial** que sea de real utilidad para conferir racionalidad a los procesos sociales de intervención territorial, cuyo norte es el desarrollo del territorio y, a través de él, el desarrollo de las personas. Condición fundamental para el logro de este propósito es que el nuevo paradigma esté acorde con las condiciones de la contemporaneidad, manifestadas en este caso en contextos económicos de mercado, abiertos al exterior y descentralizados.

El primer capítulo del libro **–En busca del esquivo desarrollo regional: entre la “caja negra” y el proyecto político–** discute en profundidad lo que el mismo autor denomina como “nuevo entorno” del desarrollo regional, esto es, el conjunto de escenarios (contextual, estratégico, político) en que debe colocarse la cuestión del desarrollo territorial en general (independientemente de su escala), y discute igualmente las características del denominado “interno” del desarrollo territorial en la actualidad, vale decir los factores contemporáneos vinculados a los procesos de crecimiento y desarrollo.

El segundo capítulo **–El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial–** elabora con mayor profundidad los conceptos de crecimiento exógeno (en una aparente ruptura con los modelos en boga) y de desarrollo endógeno territorial. La posición del autor se alinea claramente con el pensamiento

clásico de Hirschman, en el sentido de la sinergia del desarrollo y de la capacidad irrenunciable de todo grupo social para realizar la “ingeniería” de su propio desarrollo.

El tercer capítulo –**La mesoeconomía territorial: interacción entre personas e instituciones**– ofrece una discusión acerca de cómo organizar las cosas en la práctica, de manera de dar forma a un verdadero proyecto **colectivo, social, o político de desarrollo**, sin caer por cierto en el error de prescribir soluciones que no son encontradas, heurísticamente, por los propios interesados. Es, claramente, un capítulo centrado en la praxis.

El texto será, sin duda, de considerable utilidad tanto para estudiantes como para estudiosos del desarrollo territorial, y su utilidad no será menor para aquellos que tienen la responsabilidad de diseñar intervenciones concretas a favor del desarrollo.

ABSTRACT

This book, containing a foreword by Miguel Villa of the Latin American Demographic Centre (CELADE), is divided into three main chapters which follow a general introduction.

The author's central purpose is to contribute to the construction of a **new paradigm for territorial development** which may be of real value in rationalizing the social processes of territorial intervention, designed to promote local development and, thereby, social development. The basic requirement for fulfilling this objective is that the new paradigm should be consistent with contemporary conditions, characterized in this case by open, decentralized, market economies.

The first chapter of the book, **Elusive regional development: between the "black box" and the political agenda** focuses in depth on what the author terms a "new environment" for regional development, i.e., a set of scenarios (contextual, strategic, political) which serve as the backdrop for territorial development in general (whatever the scale). It also examines the trends in what is referred to as the "internal" context of territorial development as implemented today, in other words, the contemporary factors linked to the processes of growth and development.

Chapter 2, entitled **Fly your kite. A metaphor for a theory of territorial development**, elaborates more fully on the concepts of **exogenous** (in an apparent break with the models in vogue) and **endogenous** territorial development. The author's position is clearly in alignment with the classical thinking of Hirschman

regarding the synergy of development and the inalienable capacity of each social group to engineer its own development.

Chapter 3, **Territorial meso economics: interaction between individuals and institutions** provides a debate on how to approach practical organization in order to give shape to a true **collective, social or political development project** without falling into the error of prescribing solutions not found heuristically by those directly concerned. Clearly, this chapter is concerned with praxis.

This work will be of considerable value both for students and for those concerned with the study of territorial development; moreover, it will be valuable to those responsible for devising specific interventions for promoting development.

PRESENTACIÓN

a) Una descripción sumaria y ligeramente comentada de los contenidos del libro

El libro comprende tres ensayos –antecedidos por una clave introductoria– que constituyen el fruto de una profunda y extensa reflexión sobre el desarrollo territorial. Como indica el autor, los dos primeros ensayos tienen un claro carácter epistemológico, pues procuran sentar un nuevo marco cognitivo para el desarrollo territorial considerando tanto las mutaciones del entorno (nacional e internacional) como los cambios endógenos de las unidades territoriales. Ambos ensayos conducen de manera lógica al tercero, que –definido como un ejercicio de “ingeniería de la intervención territorial”– contiene pautas metodológicas esenciales para la construcción del proyecto político que confiere sentido y significado a las acciones operativas del desarrollo territorial. Tomados como un conjunto, los tres ensayos podrían entenderse como una valiosa, necesaria y oportuna contribución a la inserción consciente y deliberada del sustrato territorial en las proposiciones de transformación productiva y equidad social. La exposición combina –acertadamente– un fundamentado examen crítico de concepciones imperantes en el pasado con una rigurosa exploración de los retos que entraña el enfrentamiento del contexto contemporáneo.

El primer ensayo. Invocando a Marshall Wolfe, el primero de los ensayos propone una estrategia de pensamiento con la que se procura desentrañar el complejo tema del desarrollo esquivo, singularizado en la escena territorial. Las razones de esta preocupación –intelectual y política– por el desarrollo territorial se ubican en los

ámbitos macroeconómico y microeconómico. Por un lado, las grandes modificaciones de la geografía política mundial conllevan un fortalecimiento de las entidades supranacionales y subnacionales en desmedro del papel de los estados nacionales, cuyas estructuras centralizadas de decisión son incompatibles con el objetivo de incrementar la competitividad; por otro, la revalorización del papel que corresponde a los actores individuales dentro de la trama sociopolítica, exige reconocer que las condiciones para la materialización de sus proyectos de vida se vinculan estrechamente con las opciones disponibles en las unidades espaciales donde desenvuelven su existencia cotidiana. En el documento se afirma que la aceleración incesante de estos cambios trasciende la esfera material para instalarse en el dominio del conocimiento y de los paradigmas que lo cobijan; de allí surge la motivación para renovar conceptos e ideas que permitan explicar y normar la causalidad del desarrollo regional.

Después de una somera y penetrante discusión sobre los nuevos escenarios mundiales –que imponen desafíos de orden contextual, estratégico y político–, el texto ahonda en el examen del tipo de configuración territorial que pudiera ser más adecuada para enfrentar con éxito las tareas de la competitividad en una concertación de modernidad, equidad y participación. A lo largo del análisis el autor desarrolla categorías conceptuales de su propio cuño (como la clasificación de regiones en pivotaes, asociativas y virtuales) que –sin estar libres de controversia– han concitado una aceptación generalizada entre los especialistas. El examen de la gestión de la región como “cuasi estado” sirve de antecedente para comprender la naturaleza sociopolítica del desarrollo regional; análogamente, el examen de la gestión de la región como “cuasi empresa” proporciona argumentos en favor de la especificación de criterios de planificación estratégica para responder a preguntas claves sobre el comportamiento económico de los gobiernos regionales. A continuación, el autor aborda las interrelaciones del Estado y los gobiernos regionales, sosteniendo que es necesario actuar sobre los puntos de intersección de dos procesos: i) la modernización del Estado desde un punto de vista territorial, que comprende su estructura sistémica regional; ii) la definición de las funciones de los gobiernos regionales en el marco de economías abiertas y descentralizadas, con el propósito de lograr que las unidades territoriales se inserten tanto en el contexto internacional (“de una manera moderna y competitiva”) como en el contexto de la descentralización nacional (“de una manera equitativa y participativa”).

Concluye este primer ensayo con un enfoque contemporáneo de los fundamentos del desarrollo regional, que se definen como los vértices de un “hexágono del desarrollo regional”. Estos están constituidos por los siguientes elementos: 1) los actores (individuales, corporativos y colectivos) y sus respectivos *ethos* o conductas de orden territorial; 2) la cultura del desarrollo, o combinaciones de comportamientos colectivos, ilustrados por casos contrapuestos de corte “competitivo/individualista” –capaces de generar crecimiento y no desarrollo– y “cooperativo/solidario” –capaces de generar equidad y no crecimiento–; 3) los recursos materiales, humanos, psicosociales y de conocimiento; 4) las instituciones

(o “reglas del juego de una sociedad”) y sus atributos de flexibilidad, velocidad, inteligencia y “virtualidad”; 5) los procedimientos inherentes a la gestión de gobierno territorial (representativos del ejercicio de la autoridad, la capacidad de conducción y la toma de decisiones), a la administración regular del gobierno (manejo de presupuestos, administración de personal, gestión de proyectos de inversión y relaciones públicas), al uso de la información y su transformación en conocimiento, y a la aplicación de criterios acordes con la modernidad; 6) el entorno de la región, integrado por organismos que aquella no controla (como el Estado, el tejido de relaciones internacionales, y el mercado) pero sobre los cuales puede tener capacidad de influencia y con los cuales debe interactuar. Como estos seis elementos suelen estar presentes en un territorio organizado, la fuerza de interacción que se establece entre ellos y la “inteligencia” con que se les articula, son las que determinan la posibilidad de impulsar un desarrollo regional; el reto es lograr una sinapsis fuerte, con conexiones entre pares de factores y entre pares de características de los mismos. En suma, “la tarea básica del desarrollo para un territorio es modernizar los componentes del desarrollo y generar un proyecto colectivo que los articule y encauce”.

El segundo ensayo. Una metáfora sirve de hilo conductor en este ensayo: el diseño, la construcción, la conducción, y un ambiente favorable son los componentes básicos del éxito del vuelo de una cometa, y también lo son del desarrollo territorial. Por medio de esta imagen el autor indaga sobre los aspectos subyacentes del tema de su interés; al combinar reflexión e imaginación, despliega un sólido argumento teórico en favor de la consideración del espacio como un medio de hacer menos “esquivo” el desarrollo. Este ensayo se inicia con un contrapunto entre los conceptos de crecimiento y desarrollo; si bien el primero es claramente una condición necesaria para el segundo, la historia se ha encargado de demostrar que no es suficiente. Dado su carácter complejo, el desarrollo es un proceso que resulta –sin excluir el efecto del azar– de una constelación de factores. Con relación al ámbito territorial, estos factores son de origen externo e interno; el crecimiento económico de una unidad territorial, en el contexto de la globalización, tiende a ser más y más determinado por factores exógenos, y en el mismo contexto el desarrollo debe ser el resultado de esfuerzos endógenos. Pareciera sugerirse –según interpreta este lector– que el crecimiento y el desarrollo se derivaran de juegos dialécticos, apreciación que coincide con un razonamiento más bien “rizado” expuesto por el autor en los siguientes términos: “las condiciones generadoras del desarrollo son también las que impulsan el crecimiento”; al profundizar en ello, sostiene que la espiral es la figura geométrica más adecuada para describir la interrelación entre crecimiento y desarrollo.

Antes de entrar de lleno al examen del crecimiento y el desarrollo, el autor afirma que la globalización no debe entenderse como una amenaza para los territorios concretos sino como una apertura de oportunidades, si el territorio (organizado) es “objeto de una construcción social y política que lo transforme en sujeto”. Como el desarrollo territorial es un proceso social de alta complejidad, esa visión constructivista implica que tal proceso no es privilegio de unos pocos y que

puede ser intervenido. El autor introduce aquí una aclaración epistemológica: imputa la incapacidad actual de intervenir en un sistema social para conducirlo a un estado de desarrollo a la persistencia de paradigmas que han perdido buena parte de su utilidad. Dentro del marco general del paradigma mecanicista y positivista en que somos adiestrados, se recurre al uso de criterios reduccionistas en la interpretación de los fenómenos, de leyes causales inmutables que omiten el efecto del azar (y el caos), y de relaciones de simetría entre acción y reacción que ocultan la no linealidad. Además –dice–, “estamos sobreentrenados para razonar apegados a un paradigma metodológico de profundas raíces cartesianas”, que elimina antinomias y circularidades e impide el “pensamiento holístico y sistémico”. Por último, en ese mismo orden de ideas persiste también un paradigma de desarrollo regional propio de economías cerradas, estatistas y centralizadas, en circunstancias que “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”.

Así como una cometa no se elevaría sin viento, el autor sostiene –tras replicar argumentos en sentido contrario– que el crecimiento económico de un territorio requiere de elementos exógenos. Un factor determinante de este crecimiento es la acumulación de capital, y el examen de los aspectos institucionales de este proceso exige distinguir –debido a sus diferentes “lógicas territoriales”– entre los flujos externos de capital de origen privado (transnacional y nacional) y aquellos de origen público. Si bien los movimientos de capital obedecen a un sistema decisorio externo a la región, esta podría influir en tal sistema mediante la promoción y la negociación. La promoción de una región supone construir una imagen corporativa sobre la base de: el conocimiento que la región tenga sobre sí misma; el uso de técnicas de mercadeo; el fortalecimiento de una cultura propensa a la búsqueda, y no a la mera recepción, del capital. La negociación comprende aspectos técnicos y políticos, que entrañan formas de transacción sociales. Si la promoción es esencial para “seducir” al capital privado externo, la negociación –planificación regional negociada– es útil principalmente para “capturar” capital público. Otro factor determinante del crecimiento económico territorial señalado en el texto es la acumulación de conocimiento y progreso técnico, cuyas fuentes suelen ser exógenas; el desafío es “endogeneizar” este factor, mediante la generación de una sinergia en la innovación, en la capacidad empresarial y en la información. Un factor exógeno de crecimiento es por definición la demanda externa, que puede ser influenciada mediante la promoción de la región, como lo ilustra el turismo. La política económica nacional y sus efectos regionalmente diferenciados son un importante factor de crecimiento regional que, a menudo y sin proponérselo de modo deliberado, influencia y controla el resultado económico de las regiones con mayor fuerza que la propia política regional. Aunque es un factor exógeno, las regiones pueden modificar la política económica nacional mediante la negociación; para ello deben contar con un conocimiento científico (económico) y condiciones sociopolíticas y técnicas que fortalezcan las bases racionales sustentadoras de la capacidad de negociación.

Las propiedades intrínsecas de la cometa –derivadas de la idea matriz que guía su armado y del oficio desplegado en su montaje— son las que posibilitan el aprovechamiento de la brisa para que el artillugio se eleve. Por analogía, el diseño y la construcción del desarrollo de una región deben realizarse dentro de su ámbito espacial. Según el autor, corresponde a las regiones transformar el crecimiento económico en desarrollo; el Estado, a su vez, asigna recursos a las regiones (directamente o por medio de la política económica nacional) y al hacerlo emite “señales” hacia el sector privado. De esta división del trabajo surge la necesidad de una coordinación entre el Estado y la región. Tal coordinación es una de muchas otras diversas y complejas, necesarias para sincronizar el vasto proceso decisorio involucrado en el desarrollo regional endógeno. A fin de ilustrar la dificultad de esta tarea para un gobierno territorial, el autor evoca intencionadamente la función central del cerebro. A continuación reitera que el desarrollo de un territorio organizado depende de la existencia, nivel y articulación de seis factores (los vértices del hexágono que plantea en el primer ensayo). Aunque el concepto de desarrollo endógeno lo examina conjuntamente con el de crecimiento exógeno, procede a recordar sus alcances: a) en el plano político se expresa en una capacidad creciente para tomar decisiones frente a diferentes opciones (estilos) de desarrollo, y en el uso de los instrumentos correspondientes (diseño y ejecución de políticas de desarrollo y capacidad de negociar); b) en el plano económico se manifiesta en la apropiación y reinversión de parte del excedente con el propósito de diversificar la economía del territorio; c) en el plano científico y tecnológico se revela en la capacidad interna del sistema para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio (cambio cualitativo del sistema); d) en el plano de la cultura se representa por la generación de una “identidad socio-territorial”.

Construida la cometa, si hay una brisa favorable la tarea es elevarla y mantenerla en el aire, afán que exige ingenio y arte. Si se reconoce que el crecimiento económico de una región depende de factores exógenos y que su potencial de desarrollo (endógeno) se deriva del modo de articulación entre los vértices del “hexágono del desarrollo”, el reto es materializar ese potencial, algo que también requiere de ingenio y arte. Como los seis factores establecidos pueden vincularse de un modo difuso e inconducente (una sinapsis débil) o de una manera cohesionada e inteligente, la tarea es provocar el desarrollo “mediante una inteligente ingeniería de la intervención”. La herramienta central de esa ingeniería es un proyecto político, “social, inclusivo, humanista y moderno, en el más amplio sentido del término” –capaz de reflejar “la variedad necesaria”–, que trasciende el rango limitado de un plan o de una estrategia, conceptos que suponen una menor diversidad y un poder menos diseminado de lo que se observa en la realidad actual de muchos territorios organizados, una realidad que escapa a las formas tradicionales de abordarla. Agrega el autor que la puesta en marcha de un proyecto de desarrollo como proyecto político involucra también la implantación de un proyecto cultural regional (generador de una identidad). Por cierto, el proyecto político debe construirse de manera participativa, coordinando a los diversos actores (y sus racionalidades) para

lograr una convergencia final consensuada. Un proyecto político capaz de coordinar a sus actores creará el poder político social necesario para que la región pueda “modificar su inserción en la estructura de dominación/dependencia que articula los elementos del sistema territorial (nacional) y que impone restricciones (...) cuantitativas y cualitativas a muchos de los elementos del sistema a fin de optimizar el resultado del todo, algo que presupone la suboptimización de las partes”.

Este ensayo finaliza con una de las expresiones características del juego de la cometa: la competencia. Como el autor concibe el fomento del desarrollo regional en un contexto descentralizado, su exposición se aproxima a una tendencia actual: la transferencia de responsabilidades desde el plano nacional a los niveles subnacionales. Sin embargo, señala que la experiencia ha ilustrado un menosprecio por el cambio estructural cualitativo incorporado en un cambio cuantitativo de escala; a consecuencia de esta actitud, la descentralización territorial del desarrollo generaría una situación caótica y desordenada. Esta descentralización descontrolada pondría en evidencia que el Estado abandona su responsabilidad de optimizar el resultado del sistema nacional como un todo, función que debe formar parte de una política nacional de desarrollo regional. De modo complementario, sin la inteligencia conductora del Estado, la globalización puede convertirse en una “atracción fatal” para las regiones. Si bien la competencia entre regiones es bienvenida por el autor, agrega que dicha emulación debe ser regulada por el Estado mediante una política regional, que esboza como una matriz de cuatro vectores: i) el ordenamiento territorial, incluyendo tanto la asignación de funciones y el establecimiento de prioridades entre las divisiones político-administrativas como propuestas de asentamientos y de grandes usos del suelo; ii) la descentralización política y territorial, con sus cauces administrativos e institucionales, distribución de competencias y sistema de control; iii) la política de fomento, con instrumentos que ayuden a la competitividad, la reconversión productiva, la equidad y la generación de conocimientos; iv) la política de coherencia interregional, apoyada en mecanismos que propicien un crecimiento económico coherente entre las regiones y la nación. Dado que la política regional debe ser compatible con el estilo de desarrollo, en el momento actual sus directrices tenderán a acrecentar la distancia entre regiones “ganadoras” y “perdedoras”. Para obviar este espectro “darwiniano” –y mostrar la factibilidad de una política regional nacional y de las regiones–, el autor se remonta a los acuerdos de la Ronda Uruguay, en los que se establece la asistencia para las regiones desfavorecidas; aclara, en todo caso, que esa asistencia debe prestarse “con arreglo a un marco general de desarrollo regional”.

El tercer ensayo. Este ensayo es un notable esfuerzo de síntesis de algunas de las ideas expuestas en varios trabajos previos del autor, y constituye una derivación práctica de la discusión teórica y epistemológica de los dos ensayos precedentes. Contiene un conjunto de orientaciones –una “miniguía” según se dice en la introducción– para que los gobiernos regionales puedan concebir un proyecto de desarrollo como un proyecto político. Una primera mirada al tema remite a la “mesoeconomía”, categoría que adquiere gran significación frente a las discordancias

entre las pautas macroeconómicas y microeconómicas actuales. El autor subraya que la semejanza de los postulados macroeconómicos que inspiran las políticas económicas de los diversos países resulta de los efectos de la globalización –y de los sistemas universales de comunicación, de comercio y de producción–, que obligan a usar reglas comunes para competir por los mismos recursos y mercados. Si bien el modelo neoliberal de política económica revela un relativo éxito en el logro de sus objetivos de ajuste, la microeconomía muestra graves desajustes (desempleo, marginación, pobreza). En estas condiciones, “un avance más sistemático hacia el desarrollo probablemente suponga poner en práctica más y mejores métodos de acción en un nivel intermedio, mesoeconómico, en el cual tanto las personas como las instituciones son importantes, y donde por lo tanto la interacción entre actores institucionales y personales resulta clave. Este nivel tiene en todas partes una expresión territorial: es la región (subnacional)”.

Una segunda mirada alude a la interacción o articulación entre una multiplicidad de actores como elemento clave para fomentar el desarrollo en el momento actual, lo que remite al distinguo entre plan, estrategia y proyecto político. Como concepto normativo, el plan supone un agente único que controla la totalidad del medio: el Estado (el árbitro), depositario del poder en forma absoluta. El concepto de estrategia reconoce la presencia de varios agentes que detentan cuotas de poder; por tanto, toda propuesta debe considerarse como una entre otras y es materia de negociación. La idea de plan se refiere más a los fines que a los medios, y la de estrategia –expresión de la racionalidad instrumental– se entiende como un procedimiento para seleccionar medios más que para definir fines. En cambio, el proyecto político es un concepto más complejo, que reconoce la necesidad de acumulación de poder en sociedades abiertas, como base de toda propuesta realista de cambio. Esta acumulación procede de la cesión de poder vía la descentralización política, y de la creación de poder mediante el consenso, la concertación entre actores, el establecimiento de pactos inteligentes entre esos mismos actores, lo que exige prestar atención a diferentes lógicas y pautas conductuales. Por cierto, un proyecto político es factible en un medio complejo (variedad de estructuras, multiplicidad de actores, articulaciones no lineales), que no existe en todas las regiones.

A continuación –y sólo para fines expositivos– el autor hace una narración conceptual (en etapas) del proceso de diseño de un proyecto político regional. La exposición, que dista mucho de ser un recetario, es una síntesis de la “ingeniería de la intervención territorial”. Una de estas etapas es la del reconocimiento del entorno contextual y estratégico. En el contexto del país, las regiones deben enfrentar su inserción dentro del cambio de prioridades nacionales originado por los procesos de reforma del Estado y de ajuste macro- económico (descentralización y apertura interna), lo que exige asumir conductas equitativas y participativas en la sociedad nacional. En el contexto internacional, las regiones deben asimilar su papel –como territorios organizados– en la competencia por capital, tecnología y mercado (apertura externa y globalización), lo que exige ocupar posiciones competitivas y

modernas. Además, las regiones deben evaluar su posición en “un nuevo escenario estratégico construido a partir de nuevas formas de organización territorial y de nuevas modalidades de gestión territorial”. Otra etapa de la construcción del proyecto político es la del “reconocimiento del interno”, o “análisis sistémico” de la estructura de la región como unidad indivisible compuesta por subsistemas. El autor sostiene que en un mundo complejo como el moderno, corresponde acrecentar la complejidad, pues las regiones “simples” –como las monoproductoras– solo pueden exhibir éxitos efímeros. El grado de complejidad regional se vincula con el número y variedad de estructuras sistémicas intrarregionales y con el tipo de niveles de *decisión* presente en tales estructuras. Un elemento importante es la identidad socio-territorial, en cuanto expresión cultural y factor de competitividad internacional de la región. Aún más importante es el grado y tipo de articulación entre las organizaciones de la sociedad civil regional, cuyo conocimiento posibilitará la participación y la creación de poder.

La indicación precedente lleva a una tercera etapa: el reconocimiento personalizado de las fuerzas (actores institucionales e individuales) que concentran el poder en la región. Este registro de la estructuración del poder en la región es necesario para lograr que la propuesta de desarrollo tenga un carácter colectivo y permita cooptar a quienes tienen la capacidad de tomar decisiones. Como un proyecto político regional involucra un alto nivel de participación social, la cuarta etapa de su construcción es una convocatoria para lograr un consenso básico. Si bien el diseño del proyecto es entendido como un proceso de inclusión social, no tiene sentido –dice el autor– plantear una participación masiva desde el comienzo. En esa etapa inicial, la autoridad política regional deberá tener capacidad de convocatoria para conformar “una mesa de conversación del desarrollo”, capacidad que dependerá de la legitimidad del gobierno, de su responsabilidad, y de la oportunidad política. Este espacio conversacional debe basarse en un trabajo técnico previo sobre las limitaciones y potencialidades de la región (lo que permitirá “enseñar” el desarrollo regional). Las reuniones servirán para exponer los diversos intereses y conductas de los agentes (un ejercicio de catarsis) y el resultado buscado será un acuerdo social sobre “las cuestiones estructurantes de la región, entendiendo por tales los asuntos cuya potenciación o cuya remoción provocan cambios estructurales en la región”, lo que implica concordar acciones estratégicas.

Dado que el crecimiento económico (aumento sostenido de la producción) es un requisito para el desarrollo de una región, la explicación de su nivel y ritmo es fundamental, y configura una quinta etapa del proceso de diseño de un proyecto político regional. El autor establece un contrapunto entre los factores del crecimiento económico absoluto y los del crecimiento económico relativo de una región. Señala que el primero depende de la interacción de dos procesos: el monto de recursos invertidos (el patrón de asignación regional de recursos dictado por la lógica del sistema de relaciones de producción) y el efecto regional de la política económica nacional (tanto macroeconómica como sectorial). Como esos recursos dependen del capital transregional, su “captura” depende –en buena medida– de la capacidad de

negociación de la región. En términos relativos, el crecimiento económico de una región se evalúa en relación con las demás regiones del sistema nacional, y depende tanto de las variaciones de la especialización de cada región en actividades que se comportan en forma dinámica en todo el país como del aumento o pérdida de productividad y competitividad nacional de los sectores productivos localizados en la región. El análisis puede efectuarse con el apoyo de diversas técnicas disponibles. Ahora bien, para lograr el tránsito del crecimiento hacia el desarrollo se requiere de una capacidad de organización social regional, concepto que alude a la presencia en la región de elementos objetivos, un "tejido" social bien reconocido en el territorio, y de elementos subjetivos, una conducta proclive al cambio y al desarrollo. Según el autor, esta capacidad de organización social se vincula con la "construcción social regional", concepto sobre el cual no se proporcionan mayores especificaciones, pero que el autor ha desarrollado en profundidad en anteriores ensayos y libros.

La sexta etapa del proceso corresponde a la esquematización del futuro regional. Dada la turbulencia del entorno, carece por completo de sentido usar proyecciones "determinísticas" para cumplir esta tarea; la prospectiva surge entonces como método de construcción del futuro. La prospectiva toma en cuenta tanto los aspectos cuantitativos como los cualitativos de la situación. Entre las técnicas disponibles el autor destaca la construcción de escenarios prospectivos, que supone una teoría bien estructurada acerca del fenómeno sobre el que se va a intervenir (un reto mayúsculo). El uso de esta técnica implica preparar cuatro escenarios: el actual, de "lectura estructurada de la realidad presente, a la luz (...) de una teoría explicativa"; el tendencial, que –entre otros aspectos– exige reconocer actores y desarrollar análisis cualitativos y probabilísticos; el contextual, o entorno futuro; y el estratégico, "que representa el futurible posible, (...) cuya característica esencial reside en la acción colectiva".

La séptima etapa –una vez logrado un pacto inteligente entre los actores regionales con el fin de maximizar las probabilidades de generar un proceso de desarrollo regional– consiste en asignar responsabilidades y fijar un cronograma de las acciones. Si la ejecución del proyecto regional es una responsabilidad colectiva o compartida por todos, su puesta en ejecución no corresponde solo al gobierno regional; para mantener la marcha del proyecto el autor sugiere crear un pequeño –pero representativo– "comité cívico". Paralelamente, y con el propósito –dice– de minimizar el descenso de la energía social inyectada al proyecto, cabe impulsar una estrategia de comunicación social. El cronograma de ejecución, a su vez, debe enfatizar la secuencia y oportunidad más que fechas. Dado que el proyecto regional no es el proyecto de un agente sino el proyecto de todos, su supervisión, control y evaluación –la octava etapa del proceso– son tareas colectivas separadas de la ejecución, que puede cumplir un órgano político colegiado de la región o un cuerpo político nacional originado en la región; también es posible utilizar el potencial del sistema universitario regional. Una novena etapa del proceso es la relativa a la asignación de premios y sanciones a la dirigencia política; en este aspecto, además

de las pruebas electorales periódicas, los medios de comunicación social de la región pueden cumplir un papel relevante.

Concluye el ensayo con una décima etapa del proceso de diseño de un proyecto político regional: la modernización del gobierno regional, elemento clave de la gestión del proyecto de región. Una lección que depara la experiencia es que las transferencias de la inversión pública desde el plano nacional al regional suelen ser exiguas; por tanto, “si los nuevos gobiernos regionales desean ser actores verdaderamente relevantes desde el punto de vista de un efectivo desarrollo de sus propias regiones, deberán inventar nuevas formas de gobierno que permitan acceder a recursos de diferente naturaleza pero de creciente importancia para el desarrollo, como, por ejemplo, los recursos psicosociales”. Además de una gestión cuasi empresarial de las regiones, el autor menciona dos nuevas tareas para todo gobierno regional: la conducción regional, con sistemáticos y permanentes procesos de negociación hacia arriba (cuya importancia es puesta de manifiesto por la creciente exogeneidad del crecimiento económico regional), hacia los lados (con los agentes y actores regionales) y hacia abajo (con otros actores de la base social); y la animación regional, que incluye su función como agente catalizador (propiciador de sinergia a partir del encuentro permanente de los agentes individuales) y una labor informática destinada a organizar el flujo de información entrópica para aminorar la incertidumbre frente a la toma de decisiones, reducir los costos de transacción, y situar el flujo de las decisiones en el marco de un cuadro estratégico.

b) Nueve observaciones generales y una sugerencia

1. La trilogía de ensayos contenida en el libro es una síntesis de las ideas (ideas fuerza, muchas de ellas) expuestas por el autor en los últimos años, y que son el fruto de una vasta y meditada experiencia en materia de capacitación, investigación y asesoramiento técnico. Por ende, más que un compendio esta síntesis constituye una moderna propuesta teórica, conceptual y metodológica sobre el desarrollo regional, que, por cierto, es crítica y compleja. Crítica, pues incluye poderosos argumentos para demostrar la conveniencia de abandonar nociones convencionalmente aceptadas pero que, desgastadas por el tiempo, resultan inadecuadas en un contexto de grandes cambios económicos, sociales, políticos y culturales; compleja, pues comprende un amplio conjunto de elementos y categorías de diversa índole (actores, instituciones, procesos, escenarios) que deben examinarse tanto en función de sus propiedades específicas como –en especial– de sus variadas interrelaciones, que son no lineales (lo que dista bastante del “paradigma epistemológico en el que hemos sido sobreentrenados”).

2. Los tres ensayos se articulan en forma de un sistema integrado de ideas, cuya unidad lógica indiscutible confiere al documento la calidad de un “pacto inteligente” entre los componentes epistemológicos y operativos del desarrollo en sus diversas escalas geográficas. El texto –una clara síntesis sinérgica de los pensamientos del autor– podría ser descrito como una cuidada exploración de un

objeto territorial en procura de transformarlo, por medio de un proceso de construcción social y político, en sujeto activo de su propio desarrollo. Aunque lo dicho evoca la práctica científica regional inaugurada por Isard y Tinbergen, el enfoque adoptado por Boisier está provisto de una modernidad –en el sentido más cabal del vocablo– que deja fuera de lugar cualquier comparación directa con la ciencia regional del pasado. Dadas estas características, el libro encontrará una amplia audiencia en ámbitos académicos, gubernamentales y privados; es altamente probable que esa audiencia exceda el círculo de los destinatarios clásicos de la producción intelectual de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), ubicados principalmente en esferas oficiales y técnicas. El uso de diagramas –un valioso recurso pedagógico– confiere al texto condiciones propicias para la docencia de posgrado y la capacitación de especialistas.

3. Resulta imposible detallar la cantidad de aportes que contiene el documento; merced a una laboriosa estrategia creativa, el autor logra urdir una malla conceptual densa que adquiere significado como una totalidad (sería un despropósito segmentarla). Es por ello que una de las virtudes del trabajo estriba, precisamente, en la entrega sistemática de una propuesta teórica, a la vez que “práctica”, para el análisis y el impulso (la “ingeniería de la intervención”) del desarrollo regional. No obstante reconocer su condición de un todo sistémico, a continuación se mencionarán algunos de los atributos salientes del documento.

4. Un primer elemento que debe destacarse es el énfasis en la importancia decisiva de la dimensión territorial –tal vez, socioterritorial–, como un modo de hacer menos elusiva y frustrante la búsqueda del desarrollo. Los argumentos de Boisier al respecto son claros y convincentes, lo que no significa que conciten unanimidad. Por cierto, la lectura del texto no deja frío al lector, pues el estilo usado por Boisier es decidido y, en ocasiones, polémico. El autor no tiene dificultades para contradecir posiciones del pasado o que estima carentes de realismo, como ocurre cuando se adentra en la discusión de la constelación de factores que –fuerte e inteligentemente articulados y consensuados por diversos actores– operan como determinantes del desarrollo territorial. Desde este punto de vista, el documento es parte de la “saga” de un Boisier que ha demostrado ser capaz de derribar mitos, incluso algunos que él mismo pudo considerar razonables en el pasado.

5. La destrucción de los mitos comienza con una virtual embestida epistemológica; el autor cuestiona de manera definitiva la validez y vigencia de los paradigmas convencionales para comprender el desarrollo e incorporar de lleno la dimensión territorial. Esto obliga a estudiar relaciones no lineales que no se ajustan a una concatenación absoluta de “causa y efecto”. En reemplazo de los paradigmas científicos y metodológicos –amén de los culturales–, Boisier propone un estilo de razonamiento que abre espacio a enfoques posmodernistas y a otros ligados a la teoría del caos, sin omitir el azar. De este modo, el autor propone los fundamentos de “una nueva epistemología regional”, capaz de interpretar hechos e ideas nuevos y complejos que se identifican con los escenarios emergentes de la globalización y

la descentralización¹. Este énfasis epistemológico es un estímulo para la generación de conocimiento y de nuevas metodologías que permitan avanzar hacia la comprensión y la construcción del desarrollo regional; es también un llamado de atención para pensar antes de actuar –como afirma el autor, “es imperativo” (un imperativo categórico) “colocar ahora las ideas delante de la práctica”.

Aun cuando en el documento se advierte un continuo esfuerzo por aclarar el alcance de los conceptos e incluso de los vocablos empleados, en varios pasajes se percibe una inclinación por el uso de términos con aparente potencial semántico cuyos significados resultan algo oscuros para el lector “no iniciado”. Como ha sido habitual en sus escritos –especialmente en los más recientes–, el autor recurre con insistencia a términos que no figuran en el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua y que parecen adaptaciones libres de palabras originadas en otros idiomas (“resiliencia”) o son creaciones personales (región “pivotal”). Asimismo, varios giros peculiares utilizados por el autor tienen un aspecto hermético (“el incrementalismo disjunto”, una traducción libre del concepto de **muddling through**, de Lindblom). Aun cuando la ruptura de paradigmas convencionales es una decisión epistemológica respetable –y necesaria para el progreso del conocimiento–, de ello no se infiere la urgencia de una revolución lingüística.

6. En forma coherente con la necesidad de una “nueva epistemología”, el autor apoya su concepción del desarrollo regional en una amplia y crítica lectura de las tendencias contemporáneas –entre otras, la globalización y la descentralización– que redundan en una creciente complejidad sociopolítica. Si bien se basa en una lectura de la economía de mercado, tal concepción dista de las visiones de tipo neoliberal, pues interpreta el desarrollo regional como un proceso complejo de construcción de un proyecto político concertado entre diversos actores. Aunque la noción se inspira en ideas presentadas por Douglass North, Boisier elabora estas de un modo original y mucho más profundo. Un punto de partida de este enfoque es la ya mencionada discusión sobre las fuerzas endógenas y exógenas del crecimiento y del desarrollo; esta discusión –de especial riqueza– muestra la posibilidad de establecer (mediante por ejemplo, la promoción regional y la negociación) interrelaciones dinámicas que reditúan en favor de la región.

Esta forma más bien heterodoxa –no totalmente iconoclasta– de abordar el camino hacia el desarrollo regional, está presente a lo largo de todo el documento; continuamente se alude a los vínculos entre los elementos del entorno –agente imprescindible del crecimiento– y del “interno” –donde reside el potencial del desarrollo. La alegoría (una sucesión de metáforas hilvanadas con singular talento)

1 Como expresión concreta de esta necesidad de un cambio epistemológico e instrumental, Boisier afirma que –en el momento actual– “la cuestión del desarrollo regional” no puede seguir apegada a un “contexto de economías cerradas, estatistas y centralizadas” y propone que en su reemplazo se piense “en un contexto de economías de mercado, abiertas y descentralizadas”.

de las fuerzas exógenas como la brisa que mueve la cometa y de las fuerzas endógenas como el ingenio que le da la capacidad de elevarse, ilustra el carácter mixto del enfoque planteado por el autor. Por cierto, las posiciones conceptuales expuestas en el documento, si bien coherentes y relevantes, no serán objeto de una aceptación unánime; de seguro, el autor no se ha propuesto lograr un pleno consenso respecto de sus ideas. Es probable, por ejemplo, que más de algún especialista se resista a aceptar la crítica que hace cuando se refiere al tema del “crecimiento endógeno”.

7. En reiteradas ocasiones el autor se refiere al arte de “construir región” como una forma de enfatizar que el desarrollo regional puede ser provocado mediante una “ingeniería de la intervención”. En particular, las “etapas” –que no son tales en un sentido lineal o cronológico– de generación del proyecto político regional apuntan en esa dirección. La lectura de estas pautas muestra que el autor es cauto en sus sugerencias, y evita toda tentación de formular un recetario o un decálogo del desarrollo en un territorio cualquiera. Por cierto, y como claramente se deduce del texto, alguna dosis de escepticismo –y de conciencia sobre las lecciones que deja la historia– es siempre conveniente cuando se aborda una materia tan compleja, aunque se haga con el auxilio de la más moderna batería de autores y metodologías.

La noción de proyecto político que Boisier persistentemente vincula con la “ingeniería de la intervención” es también una muestra de su constante esfuerzo por superar los enfoques de raíz tecnocrática; su propuesta incluye, sin duda, elementos técnicos (algunos bastante elaborados), pero también se extiende –de un modo intenso– al ámbito de las ciencias sociales y humanas. La importancia que el autor otorga a la cultura, al *ethos* de los actores, al juego político (en sus distintas acepciones) y a los aspectos psicosociales, permite comprender el papel que confiere a las interacciones sociales, la negociación, los acuerdos y conflictos entre actores reales. El distanciamiento respecto de las visiones tecnocráticas es también puesto en evidencia en la diferenciación que hace entre plan, estrategia y proyecto político. La discusión de estos conceptos revela una clara convicción sobre la necesidad de entender la “ingeniería de la intervención” como un conjunto de actos racionales y deliberados en procura del desarrollo territorial (nacional, regional o local). La opción del autor por el concepto de proyecto político permite descartar la ilusión neoliberal de un desarrollo “automático”, como un proceso que no exige reflexión, negociación ni participación de los diversos actores involucrados. En suma, este documento es un aporte adicional a una constante preocupación de Boisier: la búsqueda de un modelo teórico, conceptual y operativo que no repita los errores en que incurrió la planificación regional del pasado.

8. Como puede deducirse de las observaciones anteriores, la obra incorpora de una manera crítica las más modernas categorías conceptuales y propuestas metodológicas. El autor ha hecho un esfuerzo por integrar, dentro de su matriz de reflexión, tanto los cuerpos teóricos de más reciente desarrollo como el examen –reiteramos– crítico de diversas experiencias contemporáneas. Si bien sintetiza una

productiva trayectoria de trabajo científico, el documento es un intento deliberado de poner al día el estudio y la discusión del desarrollo, y de situarlo en el plano “mesosocial” y “mesoeconómico” del territorio. Esta verdadera aventura de modernidad conlleva también algo de riesgo. La gran densidad de ideas, conceptos y proposiciones de distintos autores y diferentes disciplinas, puede ocasionar algún grado de confusión en lectores no acostumbrados a un manejo intelectual tan complejo.

9. Una observación final –final solo en aras de cerrar estos comentarios– se refiere a la convicción con que el autor aborda los temas tratados. Es evidente que el texto refuerza la necesidad de incorporar, de un modo explícito, la dimensión territorial en la concepción del desarrollo. No se trata de una mera creencia ni de una ficción: el fundamento socioespacial es imprescindible –funcional, si cabe la expresión– en toda propuesta de cambio económico y social; carente de tal fundamento, esa propuesta adolecerá de falta de realismo y sustentabilidad (en el más amplio sentido del término). Con persistencia, Boisier ha venido insistiendo en esta necesidad desde hace bastante tiempo; en compañía de un grupo de colaboradores, en 1992, abogó en favor de la consideración de una “asignatura pendiente” (como diría Fajnzylber) en el pensamiento de la CEPAL: **La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad** (Santiago, CEPAL/ILPES, LC/IP/G.62-P). Por tanto, la actual propuesta es una importante contribución a la “agenda” de la CEPAL.

Miguel Villa

*Jefe del Área de Población y Desarrollo
Centro Latinoamericano de Demografía*

INTRODUCCIÓN GENERAL

La semilla de un árbol difícilmente germinará y dará frutos si cayó, por acaso o por intención, en un terreno seco, yermo, infértil; por el contrario, si el pequeño espacio de terreno que necesita para su desarrollo posee tierra de buena calidad, humedad y adecuada proporción de sales y minerales, la semilla se transformará en planta y esta en árbol, el que producirá flores, frutos y vástagos; y el proceso de nacimiento, desarrollo y reproducción se hará, así, permanente en el tiempo.

La pequeña, y más aún la microempresa, generalmente familiar, requiere igualmente condiciones ambientales favorables para su desarrollo. Inserta en un medio hostil, no prospera o la prosperidad se hace tremendamente difícil. No es por nada que ha surgido en los últimos años todo un vocabulario (almácigos, semilleros, cunas, guarderías) usado para describir distintos mecanismos de "crianza" de las pequeñas empresas nacientes mediante el fortalecimiento de su medio externo.

El nivel de autorrealización de un individuo a lo largo de su vida depende críticamente de la calidad del entorno en que este se desenvuelve. Precisamente, la evaluación que cada persona hace de tiempo en tiempo acerca de las posibilidades que ofrece su entorno inmediato para la realización de sus esperanzas, constituye una de las razones básicas de las decisiones migracionales, cuando tal evaluación es negativa.

Ya sea en la naturaleza misma, en el plano económico, o en el plano social, el éxito de una unidad, de una célula básica que posteriormente se incorporará a su

colectivo (el bosque, el aparato productivo, la comunidad), depende decisivamente de la estructura y del comportamiento de su entorno más inmediato, en su dimensión social, desde luego (otros árboles para la fertilización cruzada, otras empresas para configurar matrices de insumos y productos, otras personas –dado que el ser humano es gregario por naturaleza–), y en su dimensión territorial.

El entorno territorial es factor clave del desarrollo. Aunque dicho entorno se presente bajo diferentes fórmulas administrativas y jurídicas –la comuna, la provincia, la región, el país, el mundo–, la calidad del territorio determina el desarrollo de las estructuras sociales pertinentes en cada escala. El mundo o el globo terráqueo es importante para las naciones y para las corporaciones multinacionales; el país lo es para las organizaciones de escala nacional y para las instituciones (normas y reglas, formales o no) de ese ámbito; las regiones, provincias o comunas, espacios más cotidianos, más próximos, son determinantes para todo aquello que las personas ven como más inmediato (empleo, educación, salud, vivienda). Estas distintas categorías territoriales no son independientes; bien por el contrario, se articulan entre sí en una verdadera “jerarquía anidada”, puesto que cada nivel de ella impone restricciones de diverso alcance sobre los niveles inferiores. Pero una jerarquía anidada no implica una sobreimposición de carácter sistémico que anule los grados de libertad a medida que se desciende en la jerarquía.

Como se ha dicho, lo pequeño, es –hermoso o no– importante para el desarrollo. En la perspectiva territorial, la comuna es importante para la prestación de servicios y para el fomento económico local, y la región (utilizando este término sin mayores precisiones por el momento) es importante para el logro de funciones más complejas, que tienen que ver con el desarrollo contemporáneamente entendido. En verdad, en el marco de una creciente globalización, marco en el cual los estados nacionales tienden a reconfigurarse con menos autonomía, los territorios organizados –regiones, provincias, comunas y ciudades– aparecen como nuevos actores en la competencia internacional por capital, tecnología y nichos de mercado. El eje central del soporte del desarrollo se desplaza de arriba hacia abajo, desde el punto de vista territorial e institucional.

La globalización, como se ha repetido en varias oportunidades, obliga a los países a una operación de cirugía mayor como es la apertura externa, con no pocos costos internos. Si la apertura externa a su vez obliga a actuar en forma competitiva, es difícil imaginar alguna posibilidad de éxito en el duro escenario del momento si se pretende competir usando estructuras de decisión centralizadas que, por ello mismo, carecen de la velocidad, flexibilidad, maleabilidad y complejidad requeridas por los tiempos actuales. Así es que la descentralización, una cuestión demandada hasta ahora por razones eminentemente políticas, comienza a ser promovida por razones de eficiencia económica competitiva.

Ello explica en parte la generalizada y creciente tendencia, observable en América Latina y en otras partes, de traspasar la responsabilidad de hacer gobierno

desde el poder nacional/central a los diversos niveles de gobiernos subnacionales, nuevos o de antigua data. La expresión “hacer gobierno” ahora, en el marco de la globalización neoliberal, debe entenderse como una función muy cercana a la de fomento del desarrollo. Parafraseando a Paulo VI (“el desarrollo es el nuevo nombre de la paz”), ahora podría decirse que **el desarrollo es el nuevo nombre del gobierno.**

En este marco, neoliberal por un lado y descentralizador por otro, aumenta la sensación de que algo anda mal, de que las cosas no están funcionando de la manera supuesta; de que hay crecimiento económico, tal como habitualmente se lo define, pero que el desarrollo, no lo acompaña, sigue siendo “**esquivo**”, como lo denominase Marshall Wolfe. Con más y más frecuencia se observa que en regiones cuya riqueza de recursos naturales y humanos haría prever, mediando una conducción adecuada, el surgimiento de un vigoroso proceso de ampliación de oportunidades, de *ampliación de la libertad, de ampliación de opciones, de mayor justicia y de mayor compromiso ético en las relaciones interpersonales y también en relación con el medio ambiente*, estas facetas propias del desarrollo siguen ausentes, con o sin crecimiento económico.

Por supuesto que no hay explicaciones simples para entender la falta de desarrollo, considerando la **complejidad** del propio concepto de desarrollo. Sin embargo, aun teniendo presente la afirmación anterior, es posible llamar la atención sobre una cuestión particular pero de amplísima repercusión en la totalidad, y que incide en un asunto de crucial importancia: el conocimiento.

En concreto lo que acá se plantea es que el proceso de traspasar la responsabilidad de gobierno, de arriba hacia abajo, que como se dijo ahora casi se confunde con la capacidad de fomentar el desarrollo, se está llevando a cabo sin mediar una pertinente creación de conocimiento, como si el proceso de gobierno a escala subnacional fuese un proceso de gobierno “en chico”, como si el desarrollo fuese un fenómeno (matemáticamente) continuo en el territorio, como si no se produjesen cambios estructurales cualitativos subsecuentes al cambio cuantitativo de escala. La “fractalidad”, por así decirlo, no se aplica a la gestión del desarrollo.

Información y conocimiento son, desde este punto de vista, elementos clave del desarrollo territorial. La asociatividad y el poder político colectivo, otros dos elementos también centrales del desarrollo en cualquier territorio, dependen fuertemente de la información y del conocimiento.

De los muchos dominios del conocimiento necesarios en un proceso social como el del desarrollo, no hay otro de importancia mayor que la epistemología del desarrollo territorial, esto es, la base científica del conocimiento sobre la fenomenología del desarrollo territorial; en otras palabras, no hay conocimiento más importante que aquel que da luz sobre los factores determinantes del desarrollo. En todo esfuerzo contemporáneo de fomento del desarrollo territorial hay que responder explícitamente a una pregunta central: ¿De qué depende el

desarrollo de un territorio en un contexto de economías de mercado, abiertas y descentralizadas? Si no es posible responder a esta pregunta, es claro que todo intento de intervenir sobre el proceso latente, a fin de desatarlo o acelerarlo, será un intento azaroso que dará resultado si se tiene buena suerte.

Pero, como se verá más adelante, el hecho de acumular conocimiento sobre la causalidad del fenómeno del desarrollo, es decir, el llegar a reconocer un conjunto de factores causales (desde aquellos relativamente clásicos, como los recursos naturales, hasta los de más moderna concepción, como la capacidad de crear progreso técnico) no será suficiente para desatar un proceso autosustentante de desarrollo.

La clave del desarrollo, según se entiende ahora, radica en la sinergia que puede generarse mediante la articulación cohesionada e inteligente de los factores causales. Esto a su vez presupone un complejo y permanente proceso de coordinación de decisiones que pueden ser tomadas por una multiplicidad de agentes o actores, cada uno de los cuales dispone de un amplio abanico de opciones de decisión, que deben ser transformadas en una "matriz decisional" dirigida al desarrollo.

La construcción social de esta matriz es en sí misma un proceso de elevada complejidad, sobre todo cuando su construcción se entiende como un proceso democrático y participativo, que proscriba, por ello mismo, imposiciones desde arriba.

La única manera de lograr esto en la práctica es mediante la generación sistemática de información, elemento básico de la coordinación, que es a su vez **un acto entre pares**. La preparación del proyecto colectivo de desarrollo, o **proyecto político**, es la manera de generar y hacer circular un flujo permanente de información entre los factores del desarrollo (actores, organizaciones, y demás) de manera de construir sistemáticamente la matriz aludida. La necesidad de configurar una *mesa sinérgica*, responsabilidad fundamental del gobierno respectivo, se basa en su potencialidad de generación de información que reduzca la incertidumbre y los costos de transacción.

Hay tres campos interrelacionados de conocimientos que deben ser explorados y sacados a luz a fin de poner en juego un programa eficiente de fomento del desarrollo territorial.

En primer lugar, a medida que se desciende en la escala geográfica de operación, mayor es la apertura sistémica del territorio en cuestión. Esta mayor apertura de un territorio subnacional frente a su contraparte nacional (el país), hace del entorno del sistema un componente muy fundamental en la operación del propio sistema; el intercambio entre el sistema y su entorno y la matriz decisional que opera en el entorno pueden adquirir más importancia que los propios elementos internos, desde el punto de vista de los impulsos dinámicos tendientes al crecimiento y el desarrollo. Pero no se trata solo de las nuevas situaciones que se crean al descender en la escala territorial; se suman a ellas los mismos cambios ocurridos en el entorno

de cualquier territorio, cambios de naturaleza tecnológica, económica, política y social. De hecho, se genera un nuevo entorno cuyo conocimiento es imprescindible, precisamente para descubrir las nuevas formas de articulación y los nuevos elementos configurativos del entorno. Por eso se habla de la “creación de un nuevo entorno para el desarrollo territorial”, que no es otra cosa que un nuevo conocimiento.

En segundo lugar, el propio cambio en el entorno provoca un cambio en “el interno” (una libertad de lenguaje para hacer referencia a lo endógeno), aparte del hecho de que “el interno” tiene también su propio proceso de cambio. Esto se puede ilustrar de la siguiente manera: El paso de economías cerradas a economías abiertas torna obsoletos ciertos instrumentos de política económica muy usados en el fomento regional, como por ejemplo los aranceles diferenciados (un cambio en el entorno lleva a un cambio en el interno al invalidar un factor de localización y de crecimiento); pero, paralelamente, aparecen nuevos factores internos vinculados al desarrollo, como por ejemplo los recursos psicosociales (nuevos en el sentido de una revalorización de ellos), que anteriormente ni siquiera eran reconocidos, con la notoria excepción de A. Hirschman y su alusión a los “recursos morales” en el desarrollo. Esto lleva a la necesidad, entonces, de descubrir o inventar un nuevo conocimiento, que será puesto al servicio de la creación de un nuevo interno del desarrollo territorial.

Un nuevo entorno y un nuevo interno del desarrollo territorial configuran un nuevo paradigma, un nuevo marco cognitivo para el desarrollo del territorio. Pero para poder hablar con propiedad de un “nuevo” paradigma, habrá que dejar transcurrir un cierto tiempo, dado que un paradigma no solo constituye una matriz cognitiva sino también una matriz de experiencias, obviamente empíricas.

El nuevo conocimiento, generado tanto especulativa como empíricamente, tiene como finalidad respaldar la operación más importante desde el punto de vista del desarrollo territorial: el diseño de una verdadera ingeniería de la intervención territorial; esto es, un proceso que conociendo los factores causales del desarrollo pueda incidir sobre ellos, potenciándolos y articulándolos mediante el uso de la inteligencia social.

En tercer lugar, entonces, el diseño de una “ingeniería de la intervención” presupone el uso del nuevo conocimiento del entorno y del interno, y requiere, además, generar información y conocimiento de manera sistemática para alimentar la “mesa sinérgica”, es decir, para facilitar la coordinación de decisiones. La ingeniería de la intervención se plasma en un proyecto político de desarrollo. ¿Por qué un “proyecto político” y no simplemente un “plan” o una “estrategia”? Por varias razones; las principales de ellas tienen que ver con el reconocimiento de que en la práctica una propuesta de desarrollo la abordan diferentes actores con diferentes lógicas y pautas conductuales, no solo con la racionalidad instrumental de la economía propia de las ideas de “plan” y de “estrategia”. También porque lo que se pone en juego no son solo recursos económicos de mercado, sino recursos no

transables, de naturaleza no económica (los que Putman llama “capital social”, en su estudio sobre Italia), y porque el diseño de un proyecto colectivo implica trabajar con esquemas constructivistas e inter- subjetivos, que difícilmente pueden ser aprehendidos por la economía pura. El trabajo de diseñar y ejecutar un proyecto colectivo de desarrollo equivale a producir coordinación y seguimiento permanentes, así como rediseño también permanente. No se trata de una empresa de ingeniería real, de llegar a un producto acabado en un plazo fijo, sino de un proceso más bien asintótico, de aproximación continua. El proyecto mismo es un antecedente más, y su propio desarrollo, una cotidiana fuente de información y conocimiento.

En definitiva, se trata de crear nuevo conocimiento sobre el medio externo de cualquier territorio, sobre los factores desencadenantes de su propio crecimiento y sobre todo de su propio desarrollo, y sobre la forma de organizar o diseñar una intervención destinada precisamente a desatar y acelerar el desarrollo, que no es ciertamente el desarrollo del territorio *per se*, sino el desarrollo de las personas humanas que habitan en él. La necesidad de este bagaje de conocimiento nuevo surge principalmente de la obsolescencia del conocimiento anterior, obsolescencia derivada tanto de la revolución científica y tecnológica como de un estadio superior del derecho colectivo al desarrollo. El desarrollo no es el privilegio de unos pocos; es el derecho de todos, que se alcanza mediante procesos colectivos basados en el conocimiento, en la asociatividad, en el liderazgo político.

Los dos ensayos iniciales que dan forma a este libro apuntan directamente a la creación de nuevo conocimiento sobre el entorno y el interno territorial. Existe un ensayo anterior, publicado en varias partes –El difícil arte de hacer región ... (Boisier, 1992)– que trata de la tercera forma de nuevo conocimiento aludida anteriormente: cómo hacer la intervención en la práctica, o cómo idear un procedimiento práctico para construir un proyecto político. El tercer ensayo incluido en este texto se orienta, sintéticamente, a lo mismo: cómo organizar en la práctica el trabajo para dar forma a una “ingeniería de la intervención”.

El primero de estos ensayos –En busca del esquivo desarrollo regional. **Entre la “caja negra” y el proyecto político**– constituye un intento de generación de conocimiento referido principalmente al nuevo entorno del desarrollo regional. Para ello se analizan los tres nuevos escenarios del desarrollo territorial: el escenario contextual (apertura externa y apertura interna), el escenario estratégico (nueva configuración territorial y nuevas modalidades de gestión) y el escenario político (modernización del Estado y nuevos papeles de los gobiernos territoriales). En el mismo ensayo se avanza también en la generación de conocimiento sobre el nuevo interno del desarrollo territorial. Este ensayo ha sido también publicado en otras partes (Boisier, 1996).

El segundo ensayo –**El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial**–, publicado recientemente (Boisier, 1997), privilegia la

discusión en torno al conocimiento sobre el “interno”, tanto en función del crecimiento económico como del desarrollo. Se pone un fuerte énfasis en la articulación sinérgica de factores de desarrollo endógeno. El crecimiento económico territorial es descrito como un proceso de creciente exogeneidad en el marco de la globalización, debido a la paulatina separación entre la matriz decisional vinculada a los factores de crecimiento (capital, conocimiento, política económica, demanda externa) y la matriz socioeconómica del territorio en cuestión. Contrariamente, el desarrollo territorial es considerado como un proceso esencialmente endógeno. Los factores de índole psicosocial y cultural son traídos aquí al centro de la cuestión del desarrollo.

El tercer ensayo –**La mesoeconomía territorial: interacción entre personas e instituciones**– constituye una miniguía para orientar el trabajo de los gobiernos territoriales que todavía, en un mundo de multiplicidad de actores y de protagonismo de la sociedad civil, siguen siendo *primus inter pares*.

Anteriormente, este texto circuló como documento de trabajo del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Como se anotó más atrás, los que se interesen en llegar al detalle encontrarán en el libro **El difícil arte de hacer región...** un tratamiento exhaustivo de la metodología de preparación del proyecto político.

¿Por qué teorías y metáforas?

Ya es un atrevimiento emplear la palabra teoría en el título de cualquier trabajo académico, salvo, quizás, si el autor proviene del campo de la filosofía. ¿Es posible hablar de “teoría” en materia de desarrollo territorial? Desde luego, si teoría se entiende en su sentido clásico, como **una construcción especulativa del espíritu, que relaciona consecuencias con principios**: a la *práctica en el orden de los hechos*, opone lo que es objeto de un conocimiento desinteresado, independientemente de sus aplicaciones; a la *práctica en el orden normativo*, opone aquello que constituiría el ideal; al *conocimiento vulgar*, opone lo que es objeto de una concepción metódica, sistemáticamente organizada y que depende de convenciones científicas que no pertenecen al sentido común; al *conocimiento cierto*, opone una construcción basada en hipótesis; al *detalle*, opone una amplia síntesis que se propone explicar gran cantidad de hechos relacionados. La relación causa/efecto que se encuentra detrás de todas las acepciones anteriores, es fundamental para conferir **racionalidad** a todo acto (político) de intervención en cualquier campo. No parece sensato concebir el fomento del desarrollo territorial como un acto casuístico, que en su totalidad se explica por sí mismo, por su tiempo y circunstancia.

Octavio Ianni (**Teorías y metáforas de la globalización**) dice con respecto a las metáforas: “La metáfora está siempre en el pensamiento científico. No es un artificio poético, sino una forma de sorprender lo imponderable, fugaz, recóndito o esencial, oculto en la opacidad de lo real. La metáfora combina reflexión e imaginación.

Descubre lo real de forma poética, mágica. Aunque no lo revele todo, y esto puede ser imposible, siempre revela algo fundamental. Capta una connotación insospechada, un secreto, lo esencial, el aura. Tanto así que ayuda a comprender y explicar al mismo tiempo que a captar lo que hay de dramático y épico en la realidad, desafiando la reflexión y la imaginación. En ciertos casos, la metáfora descubre el *pathos* oculto en los movimientos de la historia”.

Teorías y metáforas para entender y desentrañar procesos que se nos escapan de las manos. Teorías y metáforas para comprender que el crecimiento es condición necesaria, pero nunca suficiente, del desarrollo; que el crecimiento progresivo puede coexistir con un desarrollo regresivo; que ambos procesos se articulan entre sí en forma rizada y no lineal, y que, por tanto, la mera racionalidad instrumental de la ciencia económica difícilmente puede dar cuenta de ello. Teorías y metáforas para entender que la clave ha estado siempre en las personas y en su *ethos* individual y en su *pathos* colectivo. Teorías y metáforas para descubrir que el desarrollo es un ideal asintótico respecto al eje de las realizaciones colectivas, un miltoniano y no recuperable “paraíso perdido”, pero cuya búsqueda jamás debe ser abandonada so pena de perder toda capacidad de construir utopías. De nuevo, Ianni: “De metáfora en metáfora se llega a la fantasía, que ayuda a volver a encantar al mundo, para producir la utopía”.

No hay receta posible para alcanzar el desarrollo de un territorio dado. El desarrollo tiene mucho de heurístico, de descubrimiento permanente, de rizo, de creación de futuro recogiendo lo valioso del pasado, pero sin la pretensión de construir un futuro como una extrapolación del pasado.

Si bien no hay un recetario para entregar a quien tiene la responsabilidad de conducir una intervención, hay sí dos afirmaciones importantes: 1) si el desarrollo se encuentra en nuestro futuro, no será con las ideas del pasado que lo alcanzaremos; 2) si el desarrollo es un producto de la propia comunidad, no serán otros sino sus propios miembros quienes lo construyan.

Capítulo I

EN BUSCA DEL ESQUIVO DESARROLLO REGIONAL: ENTRE LA “CAJA NEGRA” Y EL PROYECTO POLÍTICO

A. Introducción

Hay razones macroeconómicas y microeconómicas para preocuparse seriamente, tanto desde el punto de vista intelectual como desde el punto de vista político, por el desarrollo territorial –latamente entendido– en cada país.

En la perspectiva macroeconómica, las tendencias políticas y económicas de escala mundial están produciendo significativas modificaciones en la geografía política, al generar simultáneamente procesos aparentemente contradictorios que tienden a desdibujar el concepto de **‘estado nacional’**, a configurar estructuras

semejantes a **cuasi estados supranacionales** (como los organismos de la Unión Europea) y a vitalizar los **territorios subnacionales y las ciudades**, como nuevos actores de la competencia internacional por capital, tecnología y mercados. Se puede agregar, adicionalmente, que aumenta la percepción de no ser conciliable el objetivo de la competitividad con estructuras de decisión centralizadas, una constatación que permite prever una amplia y creciente demanda por descentralización, **incluida, por cierto, la descentralización político-territorial**, que agregará importancia al manejo territorial.

Desde el punto de vista **microeconómico**, hay un creciente reconocimiento del hecho simple, pero poderoso, de que la realización del proyecto de vida individual para cualquier persona depende, en una medida significativa, del comportamiento del entorno físico o territorial en el cual se habita. La evaluación periódica y muchas veces negativa de esta relación se encuentra parcialmente, detrás, de muchas decisiones de migración.

La velocidad del cambio del mundo contemporáneo junto con afectar la esfera material afecta también la esfera de las ideas y de los conceptos, o, en términos más generales, afecta el **conocimiento y los paradigmas que lo cobijan**. De hecho, el conocimiento acumulado por la humanidad no solo se duplica en lapsos cada vez menores sino que, simultáneamente, una parte de él se torna obsoleto; deja de tener utilidad desde el punto de vista explicativo y normativo.

Gran parte del conocimiento adquirido sobre la fenomenología del desarrollo regional ha dejado de tener relevancia; entre otras razones, por la transformación de contextos económicos cerrados en abiertos, y por los efectos de la revolución científica y tecnológica sobre la "fricción de la distancia", en la expresión de W. Isard.

Ello explica la renovación epistemológica en marcha. Los fundamentos científicos del conocimiento acerca de "lo regional" están en plena transformación y resulta difícil predecir un resultado final o definitivo. Tal vez lo único claro radique en el absurdo de permanecer apegado al pasado.

Este documento está estructurado en dos secciones. En la primera, se recogen y sistematizan varias ideas que han sido desarrolladas en el pasado reciente, muchas veces en forma independiente unas de otras; en general, estas ideas tienen que ver con la aparición de nuevos escenarios para el desarrollo regional. La segunda, avanza en la configuración de un pensamiento más estructurado de carácter explicativo y normativo acerca de la causalidad del desarrollo regional. En un sentido figurado, se pasa desde el primitivo "triángulo del desarrollo regional" (Boisier, 1980) al actual "hexágono del desarrollo regional", sin solución de continuidad, y se insiste en el papel de un proyecto político para articular inteligentemente los vértices del hexágono. Al enfatizar la necesidad de fortalecer las conexiones a fin de provocar fenómenos de sinergia, retroalimentación y desarrollo, se adopta un punto de vista similar al de las modernas teorías de la inteligencia.

B. UNA NUEVA EPISTEMOLOGÍA REGIONAL

1. Nuevos escenarios para el desarrollo regional y nuevos conceptos regionales

Una concepción actualizada –y propia de estos tiempos– del desarrollo regional, obliga a reconocer que este es un proceso que transcurre en tres escenarios interdependientes, que se han configurado recientemente. Hay un nuevo escenario **contextual**, hay un nuevo escenario **estratégico**, y hay un nuevo escenario **político**.

El nuevo escenario **contextual** es el resultado de la interacción de dos notables procesos, presentes ahora en todos los países. Se trata del proceso de **apertura externa**, empujado por la fuerza de la globalización, y del proceso de **apertura interna**, que a su vez es empujado por la fuerza de la descentralización. El primero es un proceso esencialmente económico, en tanto que el segundo es fundamentalmente un proceso político.

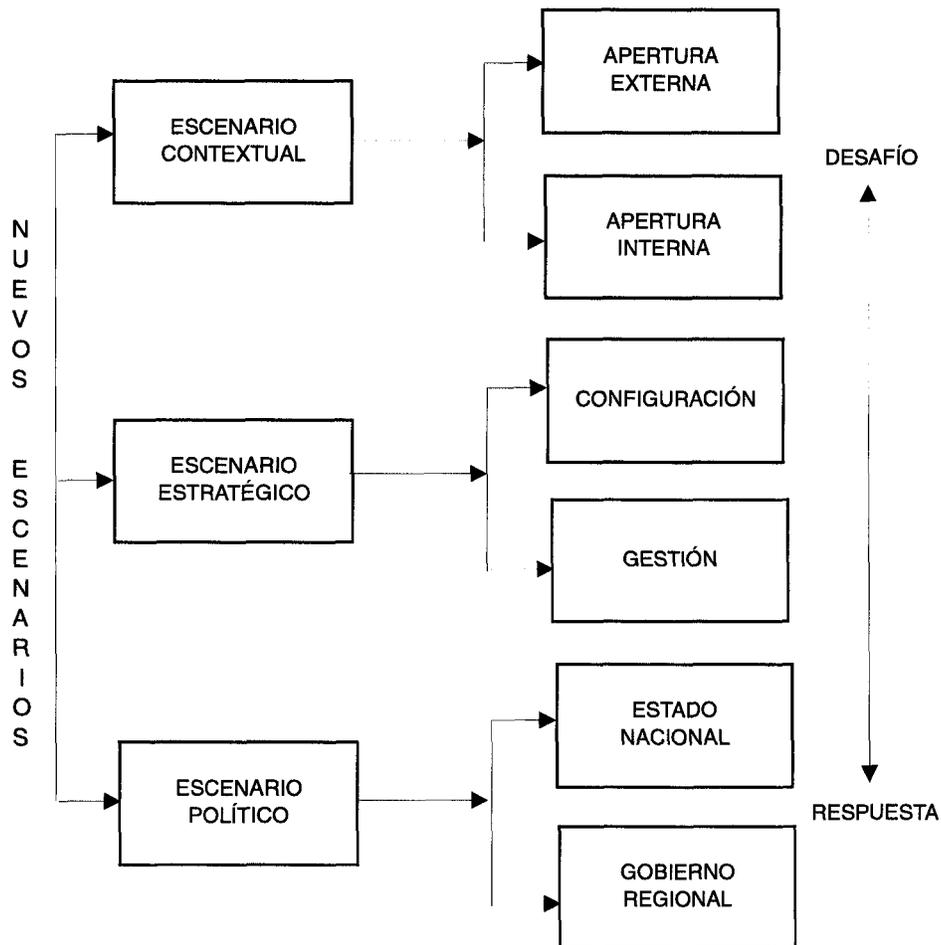
Detrás de la globalización es posible distinguir dos elementos básicos: la microelectrónica, como tecnología genérica que hace técnicamente posible la globalización, y el nuevo orden político internacional, caracterizado por la “monopolaridad política”, por la “multipolaridad económica”, y por el “regionalismo abierto”, según la expresión acuñada por la CEPAL para describir la actual simultaneidad y multiplicidad de los acuerdos comerciales de los países.

La apertura externa de cualquier país puede ser medida en cualquier momento, y se la puede clasificar entonces como alta o baja. Es un hecho cierto, por ejemplo, que Chile muestra hoy un grado de apertura externa (medido mediante un coeficiente que compara el valor del comercio externo con el valor del producto interno bruto, PIB) más alto que casi todos los países de América Latina.

Ahora bien, la apertura externa se persigue con el propósito de situar las exportaciones nacionales en dos áreas del comercio internacional: de la **modernidad** y el de la **competitividad**. Ocupar el espacio de la primera significa vender productos y servicios con un elevado contenido de progreso técnico, algo que suele medirse a través de la proporción de valor agregado en el precio final; ocupar el espacio de la segunda significa vender productos y servicios que sean capaces de aumentar sistemáticamente su participación de mercado en segmentos productivos y de servicios donde otros también lo hacen.

Un efecto particularmente importante de la globalización se manifiesta en el plano de la política y de la geografía política mundial. En la configuración de los grandes bloques económicos –como por ejemplo la Unión Europea– se desdibuja en alguna medida y se produce simultáneamente un fortalecimiento del estado nacional, a la vez que seturas que apuntan a un cuasi estado supranacional. En

Diagrama 1
NUEVOS ESCENARIOS DEL DESARROLLO REGIONAL



forma paralela se robustecen las **ciudades** y regiones, que se muestrans en la competencia internacional por capital, tecnología y mercados. Pareciera que la globalización operase como una suerte de lente curvo: si se mira de un lado se privilegia una visión microeconómica, en tanto que si se mira del otro, se privilegia el ángulo macroeconómico. Otros autores sostienen idéntica posición respecto al fenómeno recién comentado. Así, por ejemplo, Delamaide (1994) afirma hablando de las nuevas "superregiones" europeas:

“Superregions reflect the dual trend so paradoxical at first sight –toward economic, and even political, integration of countries, on the one hand, and simultaneously toward greater autonomy at the smaller, regional level, where social and cultural cohesion is greater”.

“In this play of countervailing forces of integration and disintegration, new blocs of economic and cultural cohesion are emerging. As the continent grows closer together economically and politically, the traditional nation-states are breaking into their component parts, regions with a history that long predates that of the nation- state itself. These historic territories, pursuing their own interests in a more integrated Europe, are recombining across old national borders to form new entities –Europe’s superregions”.

Lo importante es que los **territorios organizados**² desempeñan ahora un papel completamente nuevo al entrar de lleno a la competencia y a la competitividad (Ohmae, 1995). Hay que observar que la noción de “territorio organizado” es por completo independiente de la escala.

Detrás de la descentralización, es decir, detrás de la fuerza que está empujando el proceso político de apertura interna, es posible distinguir cuatro aspectos que en su conjunto están generando ambientes más propicios a la descentralización.

Cabe, en primer lugar, mencionar la revolución científica y tecnológica y su impacto sobre el sistema de producción industrial, las comunicaciones y los transportes. Dicho en forma por demás sintética, la revolución científica y tecnológica en marcha (de aquí en adelante, simplemente RCT) está generando una “nueva geografía industrial”³ apoyada en la miniaturización, en el desfase de las economías de escala “hacia atrás” en la cadena productiva, y en la posibilidad de “quebrar” los procesos productivos con diferentes fases y localidades, sin pérdida ni de rentabilidad ni de eficiencia. Esta modalidad exige que las empresas pasen de círculos de decisión centralizados a otros de tipo desconcentrado o descentralizado.

La misma RCT produce otros importantes cambios en el ámbito de las comunicaciones y del transporte. En relación con el primero, hay que mencionar la fuerte baja en el **costo de transmisión** de voz, datos y mensajes, así como la aparición de una compleja tecnología de transmisión de imágenes, que hace que el contacto “cara a cara” sea ahora posible por medio de aparatos

- 2 El concepto de territorio puede ser adjetivado como natural, como equipado, y como organizado. El primero describe un territorio no intervenido por el hombre; el segundo alude precisamente al equipamiento físico derivado de la acción humana, y el tercero denota un territorio en el cual vive una comunidad, bajo ciertos principios de organización.
- 3 Nueva geografía industrial que ha sido bautizada por el economista español A. Vázquez Barquero como “economía difusa”, y por el sociólogo también español M. Castells como “economía de geometría variable”. En ambos casos, se alude a la convivencia actual de plantas manufactureras de muy diversos tamaños localizadas en ciudades también de muy diversa extensión, algo bien distinto del paisaje industrial “fordista” con aquella predominante correspondencia biunívoca: gran establecimiento=gran ciudad.

electrónicos. En relación con el segundo, cabe hacer referencia a las innovaciones tecnológicas y de gestión en las distintas variedades modales de transporte, que han significado una reducción significativa del *costo de transporte*, o de la “fricción del espacio” o de la distancia.

Todo ello contribuye, asimismo, a generar ambientes organizacionales más propicios a sistemas descentralizados de toma de decisiones.

En segundo lugar, hay que hacer referencia a los procesos de transformación del Estado que están en marcha en casi todos los países y que también generan ambientes descentralizadores, de manera indirecta o en forma directa. Bajo el título genérico de “transformación del Estado” coexisten dos necesidades contemporáneas: la necesidad de modificar el Estado en cuanto órgano regulador del régimen de acumulación (puesto que es la propia RCT la que está transformando el régimen de acumulación), y la necesidad de transferir poder a diversos organismos de la sociedad civil a fin de materializar la apuesta política a favor de la sociedad civil, que tipifica la actual modalidad de la democracia latinoamericana. El casi inasible concepto de “sociedad civil” ha sido objeto recientemente de un cuidadoso análisis en un trabajo dirigido por John Hall (1995).

En tercer lugar, la descentralización está siendo alentada como una megatendencia universal por las crecientes demandas autonómicas de organizaciones de base territoriales incrustadas en la sociedad civil de muchos países. Se trata de una fuerza que en algunos casos deriva en actitudes patológicas que terminan por destruir el propio estado nacional, como es posible observar principalmente en Europa.

En cuarto lugar, por último, la descentralización se vincula con las tendencias privatizadoras tan fuertemente incorporadas en el modelo actual de política económica, la que a su vez, y en parte como consecuencia de la globalización, impera ahora en gran parte del mundo. Cuando se privatizan actividades productoras de bienes o prestadoras de servicios, y con independencia de la motivación del acto privatizador (desde consideraciones de sanidad fiscal hasta razones puramente ideológicas), se aumenta el número de decisores independientes en un sistema económico y social dado, y por tanto se produce un fenómeno de redistribución del poder. Por lo menos desde un punto de vista de la teoría económica, ello equivale a una mayor descentralización.

Hay que agregar, finalmente y en relación con este nuevo escenario contextual, que ya no es posible pretender ser competitivo como país, con estructuras centralizadas de toma de decisiones, por lo que la descentralización comienza a ser llevada al centro del debate por consideraciones estrictamente macro económicas. Ello configura una situación novedosa.

La apertura interna también puede ser medida en cualquier momento, y se puede entonces –al igual que en el caso de la apertura externa– concluir si se está frente a una situación de alta o de baja apertura interna. Pueden usarse para ello indicadores económicos, como por ejemplo la proporción de gasto fiscal realizada

por los niveles subnacionales de gobierno (regiones, provincias, comunas), o indicadores políticos, como la existencia y modo de generación de cuerpos políticos subnacionales.

Cualquiera sea el caso, la apertura interna se busca para posicionar a la población en dos ámbitos: el de la **equidad** y el de la **participación**. En otras palabras, se trata de repartir las ganancias que derivan precisamente de la apertura externa de una forma más equitativa que en el pasado, y de otorgar a la población un papel más protagónico en la definición de opciones políticas propias de cada nivel territorial.

Con estos antecedentes, ya puede percibirse que el nuevo escenario contextual coloca a las autoridades territoriales (regionales, provinciales, comunales) frente a la siguiente interrogante: **¿Cómo ayudar a sus respectivos territorios a posicionarse como entes competitivos, modernos, equitativos y participativos?**

Responder esta pregunta lleva a plantear esta otra: ¿Cuál es la configuración territorial más adecuada para ello, y qué ofrece las mayores posibilidades de éxito?

Este doble y duro desafío se encuentra en la base del segundo de los nuevos escenarios del desarrollo regional: el escenario **estratégico**, construido a partir de la intersección entre las nuevas modalidades de **configuración** territorial y las nuevas modalidades de **gestión** regional.

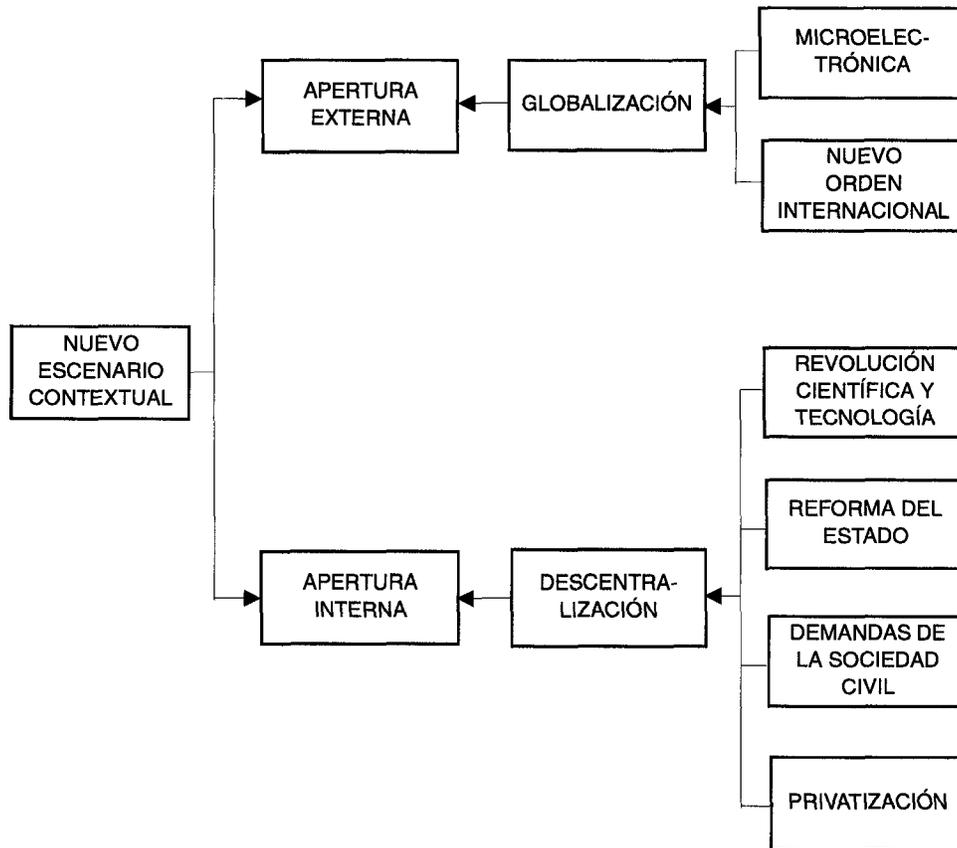
2. Acerca de la configuración

Si bien no es posible responder taxativamente a las preguntas anteriores, por lo menos se pueden indicar ciertas características que deberían encontrarse en una configuración territorial "ganadora". Para maximizar las posibilidades de ganar en el juego de la competencia internacional, hay que ser **veloz**; la velocidad es indispensable para aprovechar oportunidades, para entrar en y salir rápidamente de acuerdos y de redes. También hay que ser **flexible**; es decir, tener la capacidad de enfrentar con un amplio abanico de respuestas los requerimientos del contexto. La flexibilidad se refiere a la posibilidad de responder mediante escalas diferentes y estructuras distintas. La maleabilidad parece ser también una clave del éxito; esto es, la capacidad propia para moldear la estructura de acuerdo a los intersticios del medio o a las cambiantes formas del entorno.

Es interesante observar desde ya que **velocidad, flexibilidad y maleabilidad** son tres atributos inversamente ligados al tamaño.

A estas características hay que añadir otras tres. Primero, la **cultura**, productora de identidad y de autorreferencia que se perfila como un factor adicional de competitividad, al introducir la diferenciación en mercados que tienden a la homogeneización. Segundo, la **"resiliencia"**, es decir, la capacidad para reconstituir

Diagrama 2
NUEVO ESCENARIO CONTEXTUAL



la estructura cuando esta es dañada por elementos exógenos (desde insectos, capaces de destruir toda una especie arbórea, hasta programas culturales envasados), ligada también a la diversidad presente en el sistema. Y tercero, la **complejidad sistémica** del territorio organizado que representa la aplicación del principio de la "variedad necesaria" de Ashby al campo de la competencia internacional: Si el juego de la competencia es un juego complejo que se desarrolla de acuerdo a reglas también complejas, no se puede pretender ganar mediante sistemas simples.

La complejidad (Morin, 1994) tiene varias dimensiones: multiplicidad de subsistemas reconocibles al interior del sistema en cuestión (al interior de una región, por ejemplo), jerarquía de tales subsistemas, articulaciones no lineales entre elementos, recursividad⁴. Obsérvese, de paso, que la complejidad territorial es ahora también un requisito para un adecuado acoplamiento de cualquier territorio al comercio internacional.

Con estos elementos a la vista, procede ahora buscar el territorio organizado más adecuado para maximizar las posibilidades de ganar en el juego internacional. La preferencia actual por un tamaño pequeño debe equilibrarse con otras características y debe someterse a criterios prácticos. Esto lleva a fijar la atención en la división político-administrativa tradicional, que en el caso de Chile corresponde a las provincias históricas, y que en el caso de Colombia correspondería a los departamentos, y a los estados en el Brasil.

Surge así una nueva forma de múltiples ordenamientos territoriales, jerárquicamente organizados, que tienen como base el concepto de "región pivotal", definida como el menor territorio organizado que simultáneamente presenta atributos de complejidad sistémica, de cultura capaz de generar identidad, y de "resiliencia".

Estas regiones pivotaes pueden asociarse con otras regiones pivotaes, o simplemente con otros territorios organizados, en forma libre, voluntaria y democrática, sometiendo la asociación al único requisito de la contigüidad geográfica, para dar origen a regiones de mayor tamaño, denominadas "**regiones asociativas**". Hay innumerables ejemplos prácticos de este tipo de acuerdos tanto en Colombia como en Chile, así como en otros países.

Finalmente, las regiones pivotaes o las regiones asociativas pueden establecer acuerdos y compromisos estratégicos de largo plazo con otras regiones (pivotaes o asociativas), con propósitos definidos (elaborar nuevos productos de alta tecnología, posicionarse mejor en el escenario internacional, u otros) y con mecanismos regulatorios específicos –y sin que medie la necesidad de la contigüidad geográfica–, a fin de generar verdaderas "regiones virtuales", similares a las corporaciones virtuales que ya proliferan en el mundo internacional de los negocios (Boisier, 1994). Resultaría larga la enumeración de los casos prácticos que muestran el surgimiento de estas nuevas categorías regionales, todas

4 Como lo señala Iná Elias de Castro: "Reproblematizar la región, como objeto de investigación, requiere: a) superar postulados determinísticos y simplificadores; b) incorporar, como cuestión central, la complejidad de los fenómenos; c) considerar la escala como problema fenomenológico y no matemático" (De Castro, 1994).

posibles gracias a la RTC. Resulta fundamental entender la flexibilidad que debe acompañar nuestra actual percepción del concepto de región⁵.

Obsérvese que esta nueva estructura constituida por múltiples regiones representa la puesta en práctica de un paradigma “desde abajo hacia arriba”, que contrasta con el paradigma dominante, “del centro hacia abajo”. También es importante hacer notar que esta forma de permitir el surgimiento de las regiones es esencialmente democrática, al entregar la iniciativa y la sanción a las propias comunidades locales. Es precisamente lo que hace la Constitución colombiana de 1991 a través de sus artículos 306 y 307, principalmente, que regulan la conformación de nuevas categorías regionales a partir de los departamentos y de las actuales regiones del Consejo Regional de Planificación Económica y Social (CORPES).

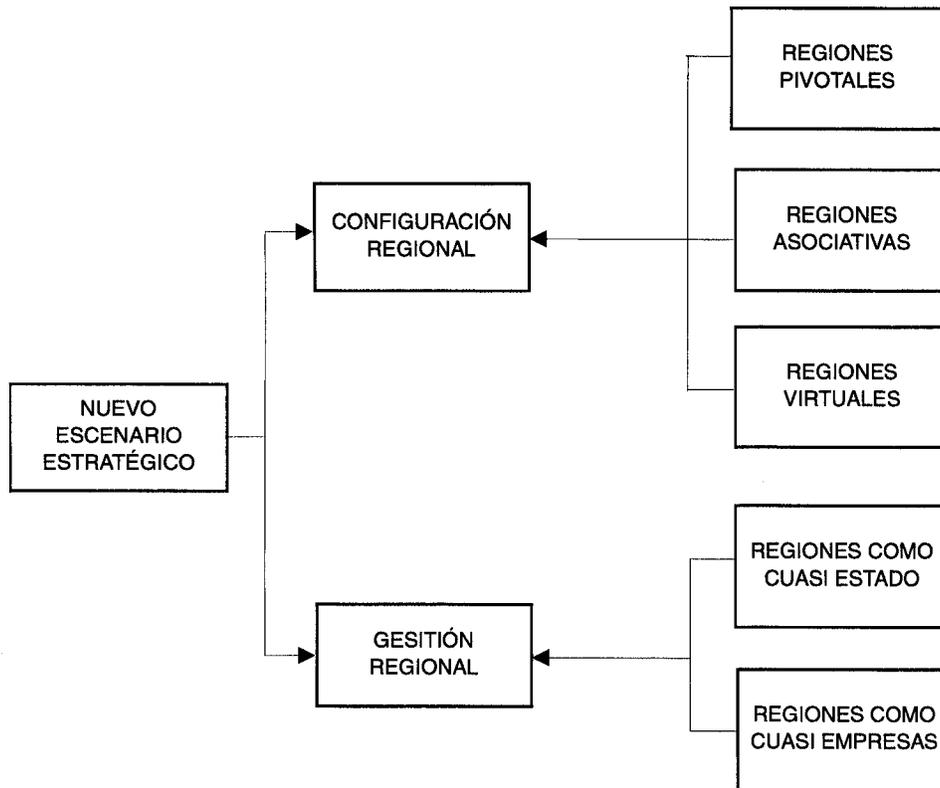
3. Acerca de la gestión

No menos importantes son los nuevos conceptos que han aparecido respecto a cómo hacer la gestión del desarrollo regional, teniendo siempre presente el doble desafío que, como se anotó más atrás, enfrenta ahora toda autoridad territorial.

Se habla ahora de la región como cuasi estado. Este concepto se usa para colocar la cuestión del poder político –y por tanto la dimensión política del desarrollo regional– en el primer lugar. El argumento es el siguiente: Todas las regiones se encuentran articuladas entre sí por relaciones de dominación y dependencia, jerárquicamente ordenadas. En Chile, por ejemplo, la Región Metropolitana “domina” a la Región del Biobío, la que a su vez “domina” a la Región de Los Lagos, la que a su turno “domina” a la Región de Aysén. Esto no es el resultado de ninguna “perversidad” de ningún agente nacional o extranjero; es el resultado inevitable y lógico de la operación de un “sistema” que se llama Chile (configurado, para el caso, por un sistema multirregional con una estructura de conducción llamada Estado, al cual se le demanda que optimice el resultado de dicho sistema). Igual argumento es válido en Colombia donde la Región Occidente “domina” a la Región Caribe, y dentro de la Región occidente, Antioquia “domina” a Caldas, y este departamento a su vez “domina” al Quindío, y así sucesivamente. Lo que pasa es que para obtener un resultado óptimo desde el punto de vista global (por ejemplo, un crecimiento económico máximo) deben suboptimizarse algunas partes del sistema (por ejemplo, algunas regiones), y ello se logra mediante el uso de variadas formas de dominación, que no son otra cosa que una apropiación desequilibrada de poder político. Estas

5 La especialista brasileña Liana María da Frota Carleial, señala al respecto: “Defiéndose aquí que la categoría regional debe representar unidades espaciales que se diferencian y que pueden estar referidas a distintos niveles de análisis. Se puede utilizar la categoría regional para tratar cuestiones que se dan a nivel de estado, municipio o parcialidades de cualquiera de esos niveles, como regiones urbanas, rurales, agrícolas o industriales” (Carleial, 1993).

Diagrama 3
NUEVO ESCENARIO ESTRATÉGICO



formas de denominación en el sistema regional y a veces de naturaleza cuantitativa (se traducen en un verdadero freno al crecimiento económico regional), y a veces de naturaleza cualitativa (se estimula el crecimiento, pero puesto al servicio de los intereses de la región que domina y no de la población de la región dependiente), una forma de dominación esta última que por su sutileza se transforma fácilmente en una dominación "ideológica"⁶

6 Leonardo Guimaraes Neto muestra este fenómeno con absoluta claridad en el país en el cual, por su tamaño y diversidad, esto es más evidente, el Brasil: "En resumen, partiendo primero y actuando en un mercado interno protegido, la industria del Sudeste -de São Paulo en particular- condicionó, al conquistar sus mercados, el dinamismo y la estructura productiva de las demás regiones. En las economías regionales, mientras algunos segmentos se desarrollaron en función de los espacios dejados por la región industrializada y de las exigencias provenientes del propio desarrollo de la industrialización brasileña, otros fueron destruidos o inhibidos por la competencia interregional" (Guimaraes Neto, 1995).

Como se dijo, tales relaciones derivan de un control asimétrico del poder político, por lo que romper la relación de dominación supone, para la región, **acumular poder político**. ¿Y cómo acumula poder político una región? La respuesta es: a través de dos procesos; primero, mediante la **transferencia** de poder político incorporada en un proyecto nacional descentralizador (como el que opera con timidez en Chile y con algo más de audacia, por lo menos financiera, en Colombia), y segundo, mediante la **creación** de poder político, algo que se logra con el consenso político, el pacto social, la cultura de la cooperación, y la capacidad de crear colectivamente un proyecto de desarrollo. De aquí la importancia del concepto de *proyecto político regional*, como instrumento de creación de poder político.

Entonces, el concepto de región como cuasi estado es una especie de recordatorio de la necesidad de imponer una visión política del desarrollo regional. Como la acumulación de poder político es inseparable de cuestiones que tienen que ver con la estructura social de la región y con la forma de funcionamiento de su sociedad, se llega a la importante conclusión de que los asuntos politicológicos y sociológicos son los de mayor importancia a la hora de intervenir a favor del desarrollo. Contrasta esta proposición con las visiones economicistas del pasado.

También se habla ahora de la **región como cuasi empresa**. Si se puede considerar a la región como “cuasi estado”, ello lo es por defecto; si se la puede considerar como “cuasi empresa”, ello es por exceso. Así y todo, lo que se ha sugerido en numerosas oportunidades es llevar al plano de la gestión regional algunos procedimientos propios de la planificación estratégica, tal como ella es (exitosamente) practicada por las grandes corporaciones.

En esta línea argumental se sostiene que todo gobierno territorial debe plantear una estrategia (que es solo una parte de un proyecto político regional) que responda a cuatro preguntas que llevan en sí el reconocimiento de cuatro pares de variables:

- i) ¿Qué producir y dónde vender? De cara al siglo 21, la selección de un perfil productivo regional debe basarse preferentemente en el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas o competitivas, las que, como es bien sabido, resultan de inteligentes esfuerzos para incorporar investigación científica y tecnológica. Se trata de agregar más y más progreso técnico a la producción regional. Hay que tener presente en este punto que la región debe asumir también la responsabilidad de cerrar (*ex ante* y no *ex post*) actividades que no logran ser competitivas a nivel nacional o internacional (piénsese en la minería del carbón de la Región del Biobío, en Chile, seriamente afectada por la competencia del carbón colombiano de La Guajira). Finalmente, responder a la pregunta acerca de dónde vender implica desarrollar en forma permanente estudios de mercado y sistemas de mercadeo que permitan crearse o encontrar los nichos de mercado más convenientes.

- ii) ¿Qué proyectos desarrollar y cómo financiarlos? La primera parte de la pregunta tiene que ver con el desarrollo y mantenimiento de verdaderos “bancos de proyectos”, a disposición de potenciales inversionistas y en concordancia con el perfil productivo delineado previamente. El financiamiento hay que vincularlo ahora a una moderna “ingeniería financiera” que haga uso de toda la arquitectura institucional de reciente desarrollo: leasing, factoring, sociedades de aval compartido, y otras.
- iii) ¿Con qué recursos humanos se cuenta y cómo emplearlos? Probablemente no hay responsabilidad más importante para una administración regional que ayudar a generar empleo a su propia población. Deben evaluarse las características cualitativas de la población y diseñarse programas de reciclaje y de formación acelerada, en función, nuevamente, del perfil productivo ya señalado. En tales tareas, la asociatividad entre gobierno y sistema científico y tecnológico regional es clave.
- iv) ¿Cuál es la imagen corporativa y cómo se promueve? Siendo ahora los territorios organizados (regiones, provincias, y demás) los nuevos actores de la competencia internacional por capital, tecnología y mercados, estos requieren desarrollar imágenes corporativas que los muestren en su integridad y unicidad, y no solo como un complejo de actividades. La promoción debe hacer uso de todos los instrumentos posibles, como ferias, eventos, material audiovisual, establecimientos permanentes (al estilo de las “casas” provinciales argentinas, en Buenos Aires), oficinas de promoción de negocios, entre otros.

4. Acerca del Estado y de los gobiernos regionales

El tercer escenario dentro del cual hay que repensar el desarrollo regional es el escenario **político**, que, al igual que los anteriores, se construye sobre la intersección de dos procesos: la modernización del Estado (desde un punto de vista territorial), y las nuevas funciones de los gobiernos territoriales.

Resulta difícil aceptar que un enfrentamiento exitoso de los nuevos desafíos contextuales, por parte de los gobiernos regionales, descansa solo en lo que tales gobiernos pudiesen hacer. Parece del todo razonable suponer que la modernización de la gestión de los gobiernos regionales debería estar encuadrada en un proceso similar del propio estado nacional.

El tema de la modernización del Estado es recurrente en el discurso político y académico actual en toda América Latina. Sorprenden, sin embargo, tanto el enfoque reduccionista (y ciertamente sobreideologizado) de ciertas posturas que asimilan la modernización a la simple reducción del ente estatal, como el enfoque simplista de otros, que ven en la modernización del Estado una cuestión meramente tecnocrática vinculada a aspectos como la informatización, eficiencia procedimental, administración de personal, y otros.

Por cierto, uno de los ángulos de la modernización que se omite con frecuencia, a pesar de la creciente evidencia de su importancia, es la modernización del Estado desde un punto de vista territorial.

Para citar nuevamente como ejemplo el caso de Chile, muchos parecen dar por agotado este tema con meras referencias a la Ley orgánica de gobierno y administración regional, de 1993, que sin duda alguna introdujo un fuerte elemento modernizador al crear la institucionalidad de gobierno y de administración regional, **pero que trata de una cuestión más formal que real**. Es de sobra conocido que un rasgo cultural de dicho país consiste en un apego casi exagerado a la letra de la norma, y una creencia generalizada de que basta la ley para resolver un problema. Se pasa por alto que más que **modernización, se necesita modernidad**.

En un reciente trabajo (Boisier, 1995) se ha explorado este asunto y se concluye que un Estado moderno desde el punto de vista territorial es un Estado en el cual se pueden reconocer determinadas características.

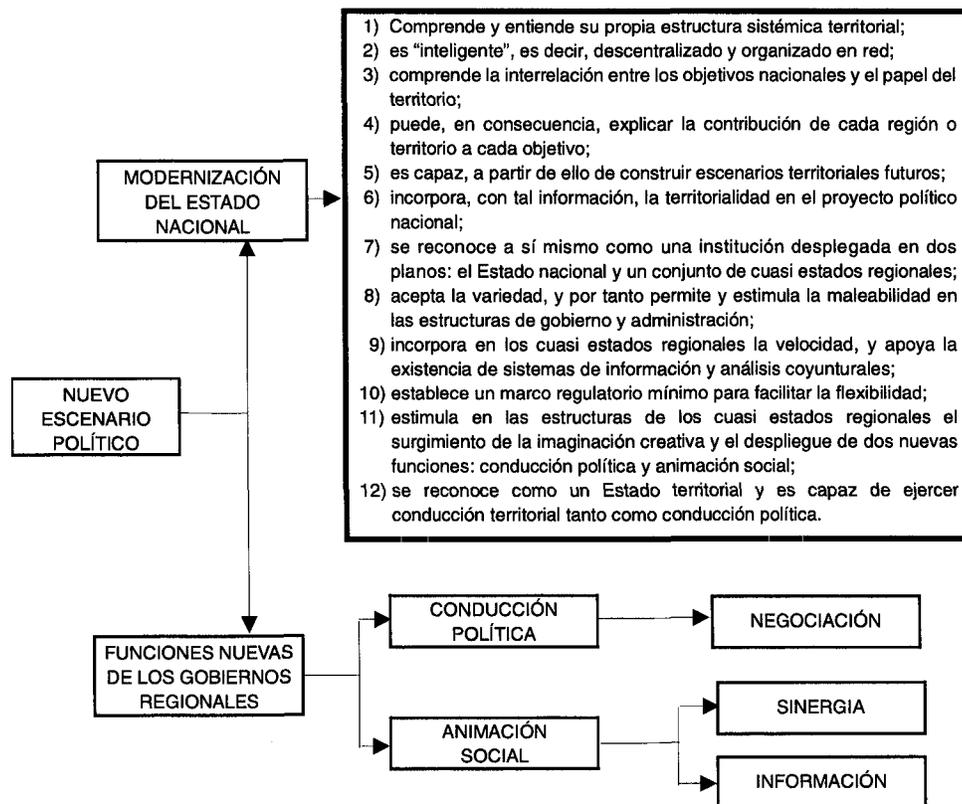
Desde el ángulo territorial, un Estado moderno:

- 1) comprende y entiende su propia estructura sistémica territorial;
- 2) es "inteligente", es decir, descentralizado y organizado en red;
- 3) comprende la interrelación entre los objetivos nacionales y el papel del territorio;
- 4) puede, en consecuencia, explicitar la contribución de cada región o territorio a cada objetivo;
- 5) es capaz, a partir de ello, de construir escenarios territoriales futuros;
- 6) incorpora, con tal información, la territorialidad en el proyecto político nacional;
- 7) se reconoce a sí mismo como una institución desplegada en dos planos: el estado nacional y un conjunto de cuasi estados regionales;
- 8) acepta la variedad, y por tanto permite y estimula la maleabilidad en las estructuras de gobierno y administración;
- 9) incorpora en los cuasi estados regionales la velocidad, y apoya la existencia de sistemas de información y análisis coyuntural;
- 10) establece un marco regulatorio mínimo para facilitar la flexibilidad;
- 11) estimula en las estructuras de los cuasi estados regionales el surgimiento de la imaginación creativa y el despliegue de dos nuevas funciones: conducción política y animación social;
- 12) se reconoce como un estado territorial y es capaz de ejercer conducción territorial tanto como conducción política.

Como puede apreciarse, no es poco lo que falta en muchísimos países para configurar un Estado que opere de una manera funcional a la búsqueda modernización y modernidad de los gobiernos territoriales.

Desde otro punto de vista, es pertinente recordar que en el mensaje presidencial de 1994 al Congreso pleno, el presidente de Chile planteó que durante el sexenio se duplicaría la proporción de la inversión pública decidida por las propias regiones, llegando a un 42% del total. Si se considera que hoy por hoy la inversión pública representa alrededor de un 25% de la inversión total, la meta del gobierno supondrá entregar recursos a las regiones equivalentes a algo más del 10% de la inversión geográfica bruta de Chile, o, en promedio aritmético simple ¡un 0.81% por región! En valores absolutos, se llegaría a cifras regionales medias del orden de los 75 millones de dólares por región -975 millones de dólares en total-, una cifra que representa aproximadamente un séptimo de la que registra un país como Colombia, por ejemplo.

Diagrama 4
NUEVO ESCENARIO POLÍTICO



Este simple ejercicio pone de manifiesto dos cosas. Primero: que el traspaso de recursos a las regiones, es relativamente rápido en algunos países, ya que en diez años subirá de cero a más del cuarenta por ciento de la inversión pública. Segundo: que en Chile siempre los gobiernos regionales serán modestos dispensadores de recursos. En el caso de Colombia, en 1994 el gobierno nacional transfirió a todas las entidades subnacionales nada menos que 6 400 millones de dólares, una cifra en principio impresionante, pero que sometida a un análisis similar al realizado en el caso de Chile, se transforma en un resultado final tan magro como el de este país.

La conclusión es clara: Si los nuevos gobiernos regionales desean ser actores verdaderamente relevantes desde el punto de vista de un adecuado desarrollo de sus propias regiones, **deberán inventar nuevas formas de gobierno que permitan acceder a recursos de diferente naturaleza pero de creciente importancia en el desarrollo, como por ejemplo, recursos psicosociales.**

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

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

A su vez, el principal instrumento de negociación hacia arriba es un **proyecto regional** que sea suficientemente consensual, pero sin ocultar el disenso. Tal proyecto es el resultado preciso de la capacidad de **negociación hacia los lados y hacia abajo** del gobierno regional; es decir, de su capacidad de convocatoria de la sociedad civil y de su imaginación para vincular esa misma convocatoria con un destino desafiante y motivador.

Naturalmente, asumir estas nuevas tareas presupone una profesionalización de las administraciones regionales, una tarea conjunta entre el sector público y el sector académico, y, por cierto, la preparación de un **proyecto regional** que permita, por ejemplo, que los diversos proyectos de inversión sean evaluados no solo en función de sus méritos intrínsecos, sino principalmente atendiendo a su contribución al proyecto regional. Es legítima la queja que se ha escuchado de intendentes y consejeros en este sentido. Si la mayor parte de las regiones no disponía hasta hace poco de una estrategia o de un proyecto político, la suma de proyectos de inversión tendía a configurar un resultado aleatorio desde el punto de vista de su contribución al desarrollo regional. Es curioso observar que no hace mucho un importante rotativo nacional criticó acerbamente al Ministro de Planificación de Chile por un supuesto intento de... destruir(?) el Ministerio de Planificación y Cooperación al introducir indeseables criterios políticos en la evaluación de proyectos a fin de favorecer a las regiones. El periódico en cuestión ignora o pasa por alto que difícilmente hay decisiones de inversión estrictamente neutras y técnicas⁷, y que los criterios puramente económicos de evaluación "premián" a las localidades ya desarrolladas, debido a la presencia de importantes economías externas.

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

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

7 Hace pocos años, M. Arraes, gobernador de Pernambuco (Brasil), sostenía en la prensa local que "nadie puede disputar técnicamente a Pernambuco su derecho a ser la sede..." de un importante proyecto de refinería de petróleo de Petróleo Brasileiro (PETROBRAS). Según el mismo periódico, un asesor del gobernador, menos ingenuo, se preguntaba si en alguna parte del mundo un proyecto de 600 millones de dólares envolvía decisiones puramente técnicas.

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

La segunda forma de desplegar la función de **animación** se traduce, como se dijo, en el proceso de **recircular la información en forma estructurada**, de manera de superar el entropismo, reducir la incertidumbre, y facilitar que la toma de decisiones del conjunto de los agentes regionales relevantes adquiera un alto grado de pertinencia con respecto al proyecto regional⁸.

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

¿Lo puede hacer una entidad como la Gobernación de Valdivia, en Chile, o la Gobernación del Quindío, en Colombia? Debe poder hacerlo, en la medida que sea capaz de formular un proyecto colectivo dentro de los marcos establecidos por la propuesta regional.

C. UN ENFOQUE CONTEMPORÁNEO DE LOS FUNDAMENTOS DEL DESARROLLO REGIONAL

El prestigioso Stanford Research Institute señalaba, en un documento ampliamente difundido (SRI International, 1990), que:

“En la década de los ochenta, tres tendencias interrelacionadas modificaron de una manera fundamental la naturaleza de las ventajas comparativas y la receta para el éxito en el desarrollo económico. Las aglomeraciones regionales, los racimos industriales y los basamentos económicos se convirtieron en más importantes que cualquier otro factor para determinar los ganadores y los perdedores en la economía global de los 80’s(...). Los basamentos económicos

⁸ Tal vez el mejor ejemplo de la falta de capacidad para realizar esta función de “recirculación estructurada de la información” lo da, en el caso chileno, la falta de un ejercicio interpretativo, a nivel de cada región, del significado de las cifras 1960-1992 del PIB regionalizado dadas a conocer por el Banco Central de ese país. En cada región ya sería posible saber qué importancia ha tenido la estructura productiva intersectorial, por un lado, y la competitividad nacional de los sectores productivos, por otro, en la dinámica del crecimiento regional; una información clave para enfrentar procesos de reconversión, que están en el horizonte de todas las regiones.

explican con mayor precisión los éxitos de la economía global que los tradicionales factores de clima de negocios. Los basamentos económicos constituyen una compleja mezcla de recursos necesarios para competir exitosamente en la economía global. Incluyen trabajadores adiestrados, adaptables y con mentalidad empresarial, tecnología y recursos de I & D accesibles, capital financiero disponible, infraestructura física adecuada y alta calidad de vida. Estos basamentos económicos han llegado a ser mucho más importantes para un crecimiento económico de alta calidad que los factores tradicionales asociados a un clima de negocios, tales como la mano de obra barata, tierra de bajo costo e incentivos tributarios especiales”.

Más o menos en una línea semejante se ubica gran parte del razonamiento de D. North, Premio Nobel de Economía, quien enfatiza la importancia de los aspectos institucionales en el desarrollo y aboga por reconocer aquello que nunca debiera haber sido olvidado: que la racionalidad instrumental propia de la economía explica solo una parte de la conducta de los agentes sociales, consumidores, productores, y demás. El “esquivo desarrollo” de Marshall Wolfe ha sido esquivo debido en parte a los enfoques parciales, que aparecen dando racionalidad a las intervenciones de los agentes públicos.

Aquí se sostiene que el desarrollo de un territorio organizado, tal como la provincia de Valdivia⁹ en Chile o el departamento del Valle en Colombia, depende de la existencia, articulación y coherencia de seis elementos que normalmente se encuentran presentes en todo territorio organizado. Dichos elementos son: a) actores, b) cultura, c) recursos, d) instituciones, e) procedimientos, y f) entorno.

Estos elementos interactúan entre sí de una manera **sólida** o de una manera difusa, de una forma **aleatoria** o de una forma **inteligente** y estructurada. El desarrollo se producirá si la interacción es sólida, e inteligentemente articulada mediante **un proyecto colectivo o un proyecto político regional**; de otra forma, se tiene simplemente una “caja negra” cuyo contenido y operación se desconocen. Todos estos elementos deben estudiarse sobre el terreno, es decir, evaluados y analizados caso a caso. Al igual que en las modernas teorías acerca de la inteligencia humana, acá se sostiene que el número de *conexiones binarias* entre los elementos anotados tiene directa relación con la posibilidad de generar procesos de desarrollo.

a) *Actores*. Con relación a los actores y agentes del desarrollo, interesa en primer término su filiación por categorías, determinando cuáles son actores individuales, cuáles corporativos y cuáles colectivos.

9 Las numerosas referencias a la provincia de Valdivia, en Chile, obedecen a que esta provincia, integrante de la Región de Los Lagos en el sur del país, mantiene desde hace tiempo un conflicto “secesionista” en favor de su propia regionalidad. Una buena parte de las ideas expuestas en la segunda parte de este trabajo han sido utilizadas por el autor en el contexto de dicho conflicto, como parte de proposiciones hechas al Gobierno de Chile, a solicitud del mismo.

Los actores individuales pueden ser reconocidos con claridad mediante el uso del *software* ELITE, desarrollado en el ILPES precisamente con esa finalidad. Este *software* entrega la lista individualizada de los miembros de la sociedad civil que ocupan lugares de poder y de influencia; se trata de una información de primera importancia para conocer la estructura de poder regional, y para iniciar un proceso participativo de preparación de un proyecto. Además, el mismo *software* permite "calcular" el índice de conflictividad regional, una información sin la cual se navega a ciegas en las aguas del desarrollo regional.

Los actores corporativos (sindicatos, agrupaciones empresariales, estudiantiles, y otras) son identificables en forma mucho más simple, puesto que su legalidad está normalmente regulada por el Estado a través del mecanismo de la concesión de la personalidad jurídica.

Los actores colectivos no siempre existen, ya que en realidad se trata de movimientos sociales regionales, de poca significación general en varios países latinoamericanos pero de mucha en otros, como Bolivia, Colombia o el Perú.

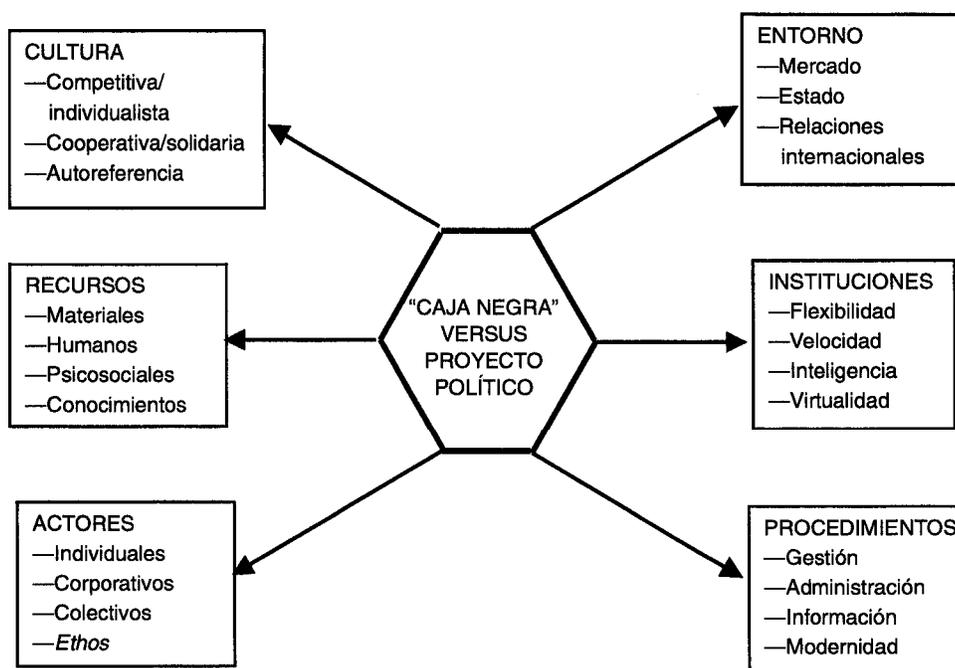
En segundo término, interesa determinar el *ethos* de cada categoría de actor; es decir, debe sacarse a luz el conjunto de características que conforman la conducta de los actores (por ejemplo, hay que investigar si en el empresariado existe algún factor conductual ligado a una cierta "lealtad" al lugar). Es importante descubrir la "regionalidad" (o la "provincialidad") de las demandas de los distintos sectores, y su capacidad para articular lógicas colectivas. Hay varios estudios empíricos en distintos países que muestran la importancia de este componente del "logro n" de McClelland (1961) en la conducta empresarial, elemento básico para que se pueda hablar con propiedad de la existencia de empresarios regionales.

b) *Cultura*. Dos son las dimensiones que interesa estudiar en lo que atañe a la cultura regional¹⁰ y su incidencia en los procesos de desarrollo.

La "cultura de desarrollo" se manifiesta de dos maneras extremas: en ciertos lugares se observa la prevalencia de una cultura *competitiva/individualista*, capaz de generar crecimiento, pero sin un verdadero desarrollo; en otros lugares se observa el predominio de una cultura *cooperativa/solidaria*, capaz de generar *equidad*, pero sin crecimiento. Es importante descubrir la manera en que se combinan ambos patrones culturales, ya que las situaciones de polaridad no son las comunes. Como se ha comentado en numerosos trabajos con referencia a los distritos industriales italianos, una clave de su éxito y también de su no reproducibilidad parece residir en una buena combinación microeconómica y "meso-social" de las culturas de la cooperación y de la competencia.

10 Cabe señalar que se usa el término cultura en relación con el desarrollo (una "cultura de desarrollo") y no en su acepción más general ligada a una cosmovisión y a una ética, y menos todavía en la acepción restringida de "conocimiento".

Diagrama 5
EL HEXÁGONO DEL DESARROLLO REGIONAL



En relación con estos aspectos debe recordarse, además, el clásico estudio de J. Walton acerca de los "estilos" de desarrollo y el papel de las burguesías locales en Monterrey, Guadalajara, Medellín y Cali (Walton, 1977).

Aparte de la diversidad cultural presente en un territorio, interesa investigar la capacidad de la cultura del lugar (utilizado el término –ahora sí– en su sentido general) para producir **autorreferencia**, es decir, identificación de la sociedad con su propio territorio o, puesto de otro modo, capacidad de esa cultura para introducir códigos referenciales en los mensajes de autoidentificación territorial. ¿Qué códigos o qué referentes se pueden descubrir, por ejemplo, detrás de un mensaje como "yo soy valdiviano", o "yo soy 'paisa' "? ¿Cuáles son las imágenes que le dan sentido a este mensaje? ¿Cuál es su alcance territorial? En algunos casos específicos, como el de Valdivia en Chile, no resulta clara la diferenciación urbano- provincial del mensaje "yo soy valdiviano".

c) *Recursos*. Cuatro son las categorías de recursos que interesan para el desarrollo¹¹. En primer lugar, los tradicionales recursos materiales (recursos naturales, equipamiento de infraestructura y recursos de capital); en segundo lugar, los recursos humanos, no tan solo en lo que toca a su cantidad, sino –y principalmente– en cuanto a su calidad, pertenencia regional y contemporaneidad; en tercer lugar, los recursos psicosociales, visualizados cada vez como más y más importantes, y que tienen que ver con cuestiones tales como la **autoconfianza colectiva, la voluntad colectiva, la perseverancia, la consensualidad, etc.**, factores que precisamente se muestran en forma muy visible en muchas localidades; en cuarto término, los recursos de conocimientos, elemento fundamental para el desarrollo en el siglo 21 o en la “sociedad del conocimiento”, como la denomina Sakaiya (1994). Peter Drucker (1993) también usa el concepto de “sociedad del conocimiento”, pero es más cauto, aun cuando no menos firme, en hacer predicciones:

“Sería muy tonto augurar hoy el surgimiento de la Sociedad del Conocimiento, del mismo modo que lo habría sido en 1776 –el año de la Revolución de los Estados Unidos, de la Wealth of Nations de Adam Smith y de la máquina de vapor de James Watt– vaticinar la llegada de la sociedad capitalista, de la cual escribió Marx cien años más tarde; del mismo modo que fue una tontería de Marx anunciar “con la infalibilidad de la ciencia” cómo sería la sociedad del siglo 20. Sin embargo, una cosa sí es previsible: el mayor de los cambios se va a referir a la forma y el contenido del conocimiento, su significado y su responsabilidad, y lo que se va a entender por una persona educada”. (Traducción libre del autor).

Existe un excelente análisis de la variedad de recursos para el desarrollo local en un notable trabajo colectivo dirigido por Jaime del Castillo para el gobierno vasco (Del Castillo, Berroeta y Cordero, 1994).

d) *Instituciones*. Una adecuada institucionalidad constituye otro de los factores importantes para estimular el desarrollo –planteo recurrente en los trabajos de Douglass North. Lo que interesa realmente en el examen de la institucionalidad regional, en este caso, no es elaborar un simple listado de instituciones públicas y privadas sino que, más bien, evaluar en qué medida las instituciones existentes son **flexibles, veloces, inteligentes, y virtuales**. La flexibilidad se requiere a fin de ajustar las instituciones a la cambiante realidad del medio¹²; la velocidad es ahora indispensable para entrar en y salir de acuerdos y redes, y para aprovechar oportunidades en un entorno que a su vez cambia a una velocidad sorprendente; la inteligencia institucional se refiere principalmente a la capacidad de aprender y de

11 De acuerdo a Porter (1990) los factores de la producción serían de cinco tipos: recursos humanos, recursos físicos, recursos de conocimientos, recursos de capital, y recursos infraestructurales.

12 Se ha comentado en otras oportunidades que la denominada Ley orgánica de gobierno y administración regional de Chile, ha creado una institucionalidad (los gobiernos regionales) completamente rígida al establecer un idéntico organigrama para cada uno de los trece gobiernos, con absoluto menosprecio de las heterogeneidades regionales.

establecer “nodos” con otras instituciones, y la virtualidad (tan de moda hoy en día), es una condición para desarrollar operaciones *ad hoc* frente a determinadas y específicas situaciones, y para configurar ordenamientos estratégicos como los que se mencionaron al comentar los nuevos conceptos regionales.

Para North (1992), “las instituciones son las reglas del juego de una sociedad, o, más formalmente, son las restricciones humanamente concebidas, que dan forma a la interacción humana”. Estas restricciones pueden ser formales, como reglamentos o leyes, o informales, como convenciones y códigos de conducta. Hay que agregar que para North es preciso distinguir entre *instituciones* (reglas del juego) y *organizaciones*, siendo las primeras las que tienen efectivamente capacidad para influir en el resultado económico de una sociedad.

Acá se sostiene implícitamente que tanto las reglas del juego (propriadamente, la institucionalidad) como las estructuras operativas (organizaciones) están directamente relacionadas con el resultado social.

Las instituciones (regionales, en este caso) tienen que ver con los *costos de transacción*. De hecho, las regiones en las cuales se produce con mayor facilidad la sinergia indispensable para el desarrollo endógeno, son regiones en que 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 propicias al surgimiento del cruce 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 direcciones de los servicios públicos, las empresas públicas, las universidades, la prensa local, las asociaciones de carácter gremial o corporativo, las principales organizaciones no gubernamentales (ONG), y los municipios.

e) *Procedimientos*. No solo se requieren instituciones con las características descritas anteriormente. También importan los procedimientos en uso, ya que no hay una correspondencia automática entre las instituciones y los procedimientos.

El más importante de los procedimientos en cuestión, se refiere a la naturaleza de la **gestión de gobierno territorial**. Se usa el término “gobierno” en su sentido más politológico, esto es, como el conjunto de acciones que representan el ejercicio de la autoridad, la capacidad de conducción, y la toma de decisiones de corto y largo alcance. Hoy día se confunde en la práctica esta “gestión de gobierno” –así entendida– con la “tecnología de la gestión del desarrollo”, que se expresa en la capacidad de construcción de un proyecto político regional o provincial, en este caso. Hay para ello toda una metodología a disposición de los gobiernos provinciales y regionales (Boisier, 1992).

Los procedimientos administrativos referentes al manejo cotidiano del gobierno y a la prestación de servicios a la comunidad, siguen en importancia a la gestión política propiamente tal. El manejo presupuestario, la administración de personal, la gestión de proyectos de inversión, y las relaciones públicas se citan con frecuencia como cuatro componentes esenciales de una buena administración.

Más novedoso resulta destacar la creciente importancia –dentro de los procedimientos existentes en un determinado territorio– del manejo de la información y de su transformación en conocimiento, tal como ya se planteó en otras partes de este trabajo, al comentar acerca de la nueva función de animación que ahora deben realizar los gobiernos subnacionales. Generar información, captar información, procesar tal información transformándola en conocimiento, y difundir este simultáneamente en forma masiva y selectiva, constituyen desafíos procedimentales ineludibles en la actualidad, para **todas las organizaciones del mapa institucional** territorial.

Finalmente, y dicho en términos globales, lo que se necesita son procedimientos acordes con la modernidad, dotados de todas aquellas características que se han descrito en diversas secciones de este libro y que son inherentes a una modernidad real.

f) *Entorno*. El último de los elementos del hexágono del desarrollo tiene que ver con todo aquello que es externo a la región o a la provincia. Es el medio externo, configurado por una multiplicidad de organismos sobre los cuales no se tiene control, solo capacidad de influencia, pero con los cuales la región como un todo necesariamente se articula. Se trata fundamentalmente del mercado en su sentido lato, del Estado, y del tejido de relaciones internacionales. Estas últimas aparecen ahora con una renovada importancia a la luz de los nuevos esquemas de cooperación internacional de carácter horizontal, es decir, **de región a región** (por ejemplo, en Chile, el acuerdo Región del Biobío/Región Emilia-Romagna, con Italia). Respecto al mercado, se trata de conocer las modalidades de comercio más que el mero volumen de él; es decir: patrón geográfico del comercio, formas de intermediación, tratados y acuerdos, importación con tecnología o sin ella, mecanismos establecidos para estudios permanentes de mercado, formas de promoción, etc. Las relaciones con el Estado son por supuesto las más importantes, y ellas van desde el conflicto abierto, pasando por la cooperación, hasta la dependencia total; y por otro lado tienen que ver con los efectos regionales del cuadro de la política económica. Por cierto que aquí se aboga por una forma de articulación región/Estado de tipo cooperativo.

Por supuesto que el desarrollo de un territorio organizado –región, provincia o comuna– no depende solo de la existencia de los seis elementos reseñados ni de la calidad de ellos, sino que fundamentalmente del modo de articulación. Una articulación sólida e inteligente producirá inevitablemente el desarrollo; una articulación difusa y aleatoria impedirá el surgimiento del desarrollo.

En cualquier región o territorio organizado deben evaluarse ambos aspectos. ¿Cómo se perfila cada uno de los elementos y cómo se articulan entre sí? La tarea básica del desarrollo para un territorio es **modernizar los componentes del desarrollo y generar un proyecto colectivo que los articule y encauce.**

Varias de las ideas presentadas aquí han sido puestas a prueba en distintos lugares. Posiblemente el esfuerzo más comprensivo sea el realizado en Chile en 1990 en la Región del Biobío. En dicha oportunidad, el ILPES, con el financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y a solicitud del Ministerio de Planificación y Cooperación, ayudó al gobierno regional a formular un proyecto colectivo de desarrollo, enmarcado en la idea fuerza "la Región del Biobío al encuentro del siglo 21". El trabajo de campo puso de manifiesto las carencias regionales existentes en casi todos los vértices del hexágono, pero sobre todo puso en evidencia la falta de una voluntad colectiva y consensuada por un desarrollo moderno, algo que paulatinamente se está demostrando como un factor negativo en el desempeño económico y social de la región, un fenómeno analizado también por Rojas (1994) para el empresariado de la provincia de Concepción.

*Not found in nature as a finished product,
not solely the result of human will and fantasy,
the region, like its corresponding artifact,
the city, is a collective work of art.*

L. Mumford

Capítulo II

EL VUELO DE UNA COMETA. UNA METÁFORA PARA UNA TEORÍA DEL DESARROLLO TERRITORIAL

¿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

A. Introducción

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 macroeconómicos y de una disminución de los índices más concretos que miden la convergencia, 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 premio Nobel de economía, señalaba en una entrevista de prensa que la receta neoliberal 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, el resultado solo de la capacidad autoorganizativa de toda organización social (país, región, comuna)? ¿O solo de la eficacia de una “ingeniería de la intervención” en el territorio? ¿O será acaso el resultado de una combinación virtuosa 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); solo dan forma a la organización, de manera que no cabría aceptar el desarrollo como un resultado automático de la propia capacidad de organización, aunque no puede descartarse del todo –dado un cierto nivel de organización social– la posibilidad de un resultado “azaroso” 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 años 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 ser un ejercicio académico o una triste experiencia política, en otros casos.

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

Como lo sabe cualquier interesado en la materia, no resulta posible concebir el desarrollo sino como un proceso de dimensiones más bien cualitativas, basado a su vez en un proceso de carácter cuantitativo, como es el crecimiento económico. Por lo 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 solo transitoria y “autófaga”). Si hay crecimiento económico, el desarrollo no está en modo alguno garantizado y, por supuesto, la variable más paradójica es también la 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 (1995) y Lira (1996) al estudiar el crecimiento económico regional de un período de treinta años (1960-1990) concluyen que solo 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 Región Metropolitana). Por otro lado, el informe del

HAGA VOLAR SU COMETA

Hacer volar una cometa es un juego universal con diversos nombres del artefacto mismo ("barrilete" en Argentina, "papalote" en Centroamérica 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 esta 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 pasos del proceso: diseño, construcción del hexágono con varillas de madera, pega 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, anudamiento al hilo de elevación, elección de un espacio abierto y...a elevar la cometa y disfrutar de sus evoluciones. En resumen: diseño + construcción + conducción, por un lado, y brisa favorable, por otro, constituyen 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.

PNUD titulado Desarrollo Humano en Chile (PNUD, 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. Al parecer, el crecimiento económico no estuvo acompañado de desarrollo en la mayoría de los casos; la excepción es la Región de Coquimbo.

La permanente preocupación por el crecimiento y sus factores causales produce cada cierto tiempo "ondas de reflexión innovadora". Al respecto, Carlos de Mattos (1996) ha hecho una sintética presentación de los modelos de crecimiento contemporáneos, tanto keynesianos como neoclásicos, incluyendo la última ola "endógena", con la ventaja de ser una presentación preparada desde una óptica regionalista; ella ahorra mayores comentarios.

Hilhorst (1997) ha aludido con sutil ironía al 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 de las nuevas teorías del crecimiento tiene que ver con el supuesto de la endogeneidad del progreso técnico, que, como tal, se explicaría por el gasto en investigación y desarrollo (ID), 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 la compra de equipos y maquinaria en el exterior, o por transferencia directa de las corporaciones transnacionales.

La posición que aquí se plantea es que el crecimiento económico de un territorio, en el contexto de la globalización, tiende a ser más y más determinado por factores exógenos. 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 primarios 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 de globalización, debe ser el resultado de esfuerzos endógenos; afirmación esta 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 un razonamiento correcto asimilarlo al tropo de un rizo, dado que las condiciones generadoras del desarrollo también son condiciones que impulsan el crecimiento. En realidad, como sucede en muchos otros casos, la 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 solo objeto de una lectura “amenazante para los territorios concretos”, como lo dice Bervejillo (1995), sino también 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– de lo mundial/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, ciertamente, 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 excluido 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; solo que no hay que olvidar que la realidad es construida por los hombres y por tanto no existe una realidad única e inmutable “...**(o) desenvolvimento e viável e resulta, principalmente, do comportamento e da organização da sociedade**”, sostienen Reboucas y otros (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 de la fatalidad, es solo una piedra en el camino.

¿Por qué se nos escapa el desarrollo? Sin la absurda pretensión 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” un sistema social y conducirlo a una situación o estado de desarrollo tiene que ver con nuestros propios esquemas mentales, con los paradigmas a los que continuamos aferrados, aun cuando –como veremos– han perdido buena parte de su vigencia.

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

a) Operamos con criterios reduccionistas en la interpretación de los fenómenos, lo que resulta más evidente cuanto más complejo es el fenómeno. El desarrollo es, casi por pura definición, un fenómeno complejo, en el sentido paradigmático de la complejidad. A propósito de la ley de la complejidad, Johansen (1996) 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 monocausales, que muestran además una suerte de secuencia de "prueba y error" en el tiempo: se detecta un potencial factor causal, se le somete a un exhaustivo análisis empírico, se constata su escasa capacidad explicativa, se le abandona entonces y se reemplaza por otro; en el mejor de los casos, se le suma otro factor potencial, **partiendo siempre del supuesto de ser el desarrollo una 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. Pero el desarrollo puede producirse por azar, esto es, por una combinación fortuita del conjunto de factores causales, así como el desorden puede ser productor de orden. El desarrollo regional "por azar" se encuentra, como se dijo, en un trabajo de Boisier; y

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

Para seguir, estamos sobrentrenados para razonar con apego a un paradigma metodológico de profundas raíces cartesianas. La consecuencia más conocida de esto, es nuestra verdadera manía disyuntiva en la construcción del conocimiento, lo que descarta 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), e impide el pensamiento holístico y sistémico. En esas condiciones es difícil entender la naturaleza del fenómeno del desarrollo, totalizador 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 en la introducción del libro *Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad* (Fried, 1994).

Para terminar, estamos además 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 los territorios y 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 21 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 delante de la práctica.

B. CRECIMIENTO ECONÓMICO TERRITORIAL EXÓGENO. LA BRISA QUE ELEVA LA COMETA

En la revisión que hace de los nuevos modelos macroeconómicos de crecimiento endógeno, De Mattos (1996) concluye que tales modelos se mueven en torno a un eje central, constituido por una función de producción en que la tasa de crecimiento depende básicamente de las existencias de 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”**.

Los nuevos enfoques de la ciencia –incluyendo la teoría caótica, y otras teorías posmodernas– reconocen la importancia de la escala, según Fried (op. cit.). Frente a estas nuevas iluminaciones, ¿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 significar sino un patrón de crecimiento en que los factores determinantes 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 diferentes efectos territoriales–, crecimiento endógeno significaría: a) que los agentes principales que determinan la acumulación de capital son personas naturales y jurídicas residentes en ese territorio, b) que el progreso técnico es generado principalmente por el sistema científico y tecnológico de esa área, y c) 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, más utópico mientras más pequeño y cuanto mayor sea 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 proceso, 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 –sugeres 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 inconscientemente la recursividad, una propiedad especial presente en sistemas complejos que hace de la escala en sí una cuestión irrelevante, ya que 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 pasa a ser un atributo principal.

Desarrollo endógeno, según Boisier (1993), es un concepto referido a cuatro planos. Primero, la endogeneidad se manifiesta en el plano político, donde se la identifica con una creciente capacidad (territorial) para tomar las decisiones centrales respecto a diferentes opciones de desarrollo –diferentes estilos de desarrollo– y al uso de los instrumentos correspondientes, o sea: la capacidad de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo, y 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 en el tiempo; tercero, la endogeneidad es también interpretada en el plano científico y tecnológico como 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 así mismo 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 personas de carne y hueso, y no a categorías abstractas, y en definitiva consiste en la permanente ampliación –en el entorno cotidiano– del abanico de oportunidades o de opciones a disposición de cada individuo, que –desde otro punto de vista–, no es otra cosa 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 control de decisiones.

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 el capital nacional como el transnacional. Esta distinción es importante porque la lógica territorial de uno y otro son diferentes; 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 microeconómica, 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 explicar la configuración y la dinámica económica de cualquier territorio nacional; pero esa lógica no está compuesta por criterios territoriales sino por criterios propios de la racionalidad económica, como lo plantea Boisier (1982).

El sistema de decisiones que opera detrás de los movimientos de capital es un sistema completamente externo a la región o al territorio. Sin embargo, desde el territorio se puede influir en dicho sistema a través de 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 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 de "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, a su vez, cuestiones técnicas nuevamente, y políticas, dado 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, 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 el tamaño del territorio, sin perjuicio de los conocidos casos de algunos polos y ejes tecnológicos (Silicon Valley, M-128, Sophie-Antipolis, distritos italianos, etc.), que siguen siendo casos de difícil reproducción. 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 trans-nacionales.

¿Qué tan extraña resulta la exogeneidad si se toma en cuenta el costo exponencialmente creciente de la ID? Costa-Filho (1996) hace de este costo exponencialmente creciente de la investigación científica y tecnológica la explicación básica de la globalización, dado que esta 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 de instrumentos para crear verdaderos **sistemas científicos y tecnológicos regionales**. Malecki (1991) es referencia obligada en cuanto a tecnología y desarrollo territorial, particularmente el cuarto capítulo de su importante magnum opus; tanto Silva como Malecki, y otros, apuntan a una cuestión central en materia de endogeneidad 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 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 cuanto 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, y 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 y desarrollista. Se trata del autoconocimiento científico del propio territorio; no la mera descripción y catastro de sus recursos, sino de la **cadena innovadora y productiva** dable de construir a partir de todos los recursos locales. A título de ejemplo: Revesz y otros (1996) son los autores, en el Perú, de un volumen de más de setecientas páginas que recoge casi todo lo que se ha escrito desde diversos puntos de vista sobre esta región, como un conocimiento científico básico e inicial para 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 del enorme potencial de incidencia que tiene la región o el territorio en cuestión sobre la estructura externa que decide tal demanda vía, como se dijo, la promoción.

Completamente ignorada hasta hace poco tiempo, la política económica nacional con 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, es sobrevalorada 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 lo da 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 la Argentina. Se trata de un claro ejemplo de alegato en favor 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, y otros, 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 por su propia capacidad y sin ninguna intervención gubernamental (i.e., política económica regional), o si, por el

contrario, eran casos en los que 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 **“influnciar 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 **influncia 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; 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, a saber, la diferencia existente entre la estructura intersectorial de la economía de la región o territorio y la análoga estructura intersectorial 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, los 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 Baer (1965), con sus pioneros estudios sobre la industrialización del Brasil. Posteriormente, Boisier (1982) 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, de competencia del gobierno nacional, y por tanto constituye un dato o una **“información de entrada”** para todas y cada una de las regiones. Aun siendo así, cada región o territorio puede 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, reconocimiento de los elementos transables, códigos y normas procedimentales, técnicas de comunicación, de lenguaje, de persuasión, y conocimiento de situaciones de conflicto). De nuevo se abre acá un espacio para la generación de **conocimiento endógeno**.

C. DESARROLLO TERRITORIAL ENDÓGENO. 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 las 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 las 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 “fertilidad territorial”, según la cita de Kampetter que hace De Mattos en su ya mencionado estudio?).

Con esta sencilla división del trabajo ya puede apreciarse una necesaria cuestión de coordinación, por el momento solo 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 agentes. Si tal coordinación no se realiza adecuadamente 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 adonde 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, pues, de un mecanismo capaz de realizar esta coordinación.

El notable neurobiólogo norteamericano Antonio R. Damasio 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**

acaee en sí mismo; y acerca del entorno que rodea al organismo, para lograr así una acomodación adecuada y vivible entre organismo y medio ambiente” (Damasio, 1996). 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 un enfoque en que tanto la mente humana como la propia planificación son considerados como “sistemas de aprendizaje”. Recuérdese que este mismo punto de vista –**planning as a learning process**– ha sido un tema favorito de Hilhorst (1971, 1990).

En un trabajo anterior (Boisier, 1996) –incluido aquí como capítulo I de este libro–, 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 **sólida e inteligente**, es decir, con una orientación claramente establecida. Resulta ahora ineludible una revisión de esa propuesta, que hace del concepto neuro- biológico 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 que se debe considerar son los **actores** presentes en el territorio en cuestión. El desarrollo es en definitiva un proceso de toma de decisiones de enorme amplitud y complejidad, y las decisiones son tomadas por personas, seres humanos, por seres de carne y hueso, que ocupan determinadas posiciones en la malla social del territorio, que son dueñas de 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 interpersonales en cualquier región tiene importancia decisiva en materia de desarrollo. Las “relaciones de confianza” han sido empíricamente estudiadas por Rojas (1995) en relación con el empresariado de la provincia de Concepción (Chile), una provincia de antigua y fuerte industrialización y cabeza de la importante Región del Biobío. 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 reconocimiento, caracterización tipológica y enumeración. Los actores se clasifican en tres categorías: actores individuales, actores corporativos, y 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, ha desarrollado y experimentado un *software* denominado ELITE, que permite efectuar con rapidez tareas de terreno que entregan importantísima información de entrada para cualquier proyecto colectivo de desarrollo. Así, por ejemplo, una vez determinado el universo (o 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, bastante objetivamente el tipo de relaciones interinstitucionales predominantes en el área, lo que 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 las diversas organizaciones de la matriz anterior, y calcula su “peso político ponderado”, de manera que el analista dispondrá de **una nómina de personas ordenada de acuerdo a su importancia en la matriz local de poder**. Está demás señalar la relevancia 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 relevantes 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 respaldo político y social al proyecto de desarrollo, es conocer el conjunto de características que distinguen su conducta (*ethos*) con relación, precisamente, al territorio. Por ejemplo, en el caso de empresarios, el *ethos* empresarial puede incluir un componente de “**logron**”, como lo sugiere McClelland (1961), en el cual la “**lealtad al lugar**” sea significativa; ello ayudará a conformar una categoría especial y muy importante de actores: los empresarios regionales, que operan con una lógica capitalista diferente de la dictada 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 de las instituciones tanto públicas como privadas. 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 (en grande o pequeña escala, coyunturales o estructurales, u otras) a las demandas del entorno; la **virtualidad**, como condición para hacer arreglos de cooperación en el espacio cibernético pasando por alto territorios y fronteras, y la **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 vinculadas con el resultado que logre todo sistema social. Las instituciones/organizaciones presentes en un territorio dado tienen que ver con los costos de transacción. De hecho, las regiones en las cuales se produce con mayor facilidad la **sinergia** indispensable para el desarrollo endógeno, son regiones en que los costos de transacción son menores, debido a que los agentes y actores comparten los mismos códigos culturales, el mismo sistema jurídico, y un conjunto de relaciones sociales proclives al surgimiento del enlace 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 que demanda 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.

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

En relación con el papel de la cultura, en su sentido lato, 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 solo para regular las relaciones interpersonales, sino confianza individual en sí mismo y colectiva en la sociedad, o sea, en la libertad. En este sentido, ya se hizo mención a los trabajos de Rojas en la provincia de Concepción, en Chile, respecto al sector de empresarios; 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 lo referente a la percepción colectiva del desarrollo, creando un clima social favorable a este.

Desde el punto de vista de una amplia acepción del término “cultura”, interesa conocer su capacidad para producir una **autorreferencia**, es decir, 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?

En último término, la importancia práctica de la cultura territorial como productora de autorreferencia, radica en la posibilidad de ocupar nichos de mercado específicos y particularizados en el contexto de una globalización que contiene enormes fuerzas homogeneizadoras. La cultura se expresa no solo 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, esto es, la manera cómo los individuos se plantean frente a asuntos tales como los estímulos económicos, los contratos, los riesgos, las innovaciones, la apertura, etc. En este sentido pueden distinguirse dos formas contrapuestas de cultura de desarrollo: por un lado una cultura dominada por el par valórico **competitividad/individualismo** y, por otro, una cultura en que prevalece sin contrapeso la conjunción valórica **cooperación/solidaridad**.

Una cultura en extremo 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 alcanza un bajo logro material. El desarrollo, entonces, parece encontrarse en un mixto virtuoso de ambos patrones culturales, algo que aparece como una característica notable de los “distritos industriales italianos” y que justamente es lo que hace imposible su reproducción. Recuérdese en este mismo sentido el clásico estudio de Walton

(1977) sobre el papel de la elites locales en el crecimiento y desarrollo diferentes de Medellín y Cali, en Colombia.

El cuarto factor de desarrollo se refiere a los procedimientos utilizados por las diferentes instituciones del área. Por su carácter social, 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 regionales 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 de relieve una notable carencia de **conocimiento científico** que pudiese hacer más comprensiva y coherente la acción pública. Prima, entonces, un enfoque segmentado del fomento del desarrollo, y este es considerado como una sumatoria de proyectos. El cartesianismo analítico parece encontrarse una vez más 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), 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, o el pago de pensiones. 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 entabando la toma de decisiones para el desarrollo, como puede verse en Boisier (1996).

El quinto factor de desarrollo endógeno resulta familiar, ya que consiste en los recursos con que se cuenta en el territorio; solo que el término **"recurso"** admite ahora varias lecturas. Para comenzar, se trata de los recursos materiales, que incluyen los recursos naturales y los recursos financieros; en seguida, se trata de los recursos humanos, entendidos estos más que en forma cuantitativa en un sentido fundamentalmente cualitativo, que tiene que ver con las habilidades de las personas, con su nivel de instrucción y educación, y la pertenencia de ellos al territorio en cuestión; entendido también el concepto de recursos como conocimientos, una dimensión recurrente en las nuevas teorías del crecimiento global vinculadas a nombres como Romer y Lucas, entre otros, y que aparece de aquí en adelante como

el factor crucial en la “sociedad del conocimiento”, como denomina Sakaiya (1994) al siglo 21; finalmente, entendido el concepto de recursos como un stock de elementos psicosociales, tales como autoconfianza colectiva, fe en el porvenir, conciencia 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 fue apuntado por Hirschman (1958) como factor importante). Estos últimos recursos están siendo crecientemente reconocidos como fundamentales para el desarrollo, cuando este se plantea como un proceso más enraizado en la cultura que en la economía. Se trata de recursos que tienen la especialísima característica de mostrar un aumento en su disponibilidad a medida que aumenta su uso. ¡Mientras más se usan, más recursos se tienen! No resulta extraño, entonces, que los economistas los hayan menospreciado permanentemente.

El sexto factor de crecimiento (ahora queda 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 que no se tiene control, solo capacidad de influencia, pero con los cuales el territorio o la región, como un todo, se articula necesaria y permanentemente. En especial, esta articulación se refiere a la vinculación con el Estado, al tipo de relación que se sostiene con él (conflictiva, cooperativa), y a la inserción de la región en los nudos decisionales del Estado (compárese, por ejemplo, la proporción de “paulistas” –del estado de São 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, la proporción de sus exportaciones sobre el PIB, el destino geográfico de ellas y, sobre todo, el **tipo de bien o servicio transado**, ya que será muy diferente el potencial de desarrollo según sea el nivel de **conocimiento exportado**. Finalmente, en relación con el 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 encauzado, 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”**.

D. LA INGENIERÍA Y EL ARTE DEL DESARROLLO TERRITORIAL. CÓMO 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: i) el desarrollo depende más de la combinación de factores que de la mera existencia de ellos; ii) es posible imaginar un elemento catalítico que genera la sinergia, sinónimo de desarrollo; iii) es posible ir más allá de la autoorganización.

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

Una articulación difusa y *no encauzada* **no produce desarrollo alguno**, en tanto que una articulación *sólida e inteligente* **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 respecto a la primera revolución industrial inglesa, se trata –no es 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 provocado mediante una inteligente **ingeniería de la intervención** que manipule la articulación y le dé un sentido y una dirección que seguir. En varios trabajos que datan del inicio de la década, este autor ha insistido

en la idea de un **proyecto político**, proyecto social o proyecto colectivo, como la herramienta central de una “ingeniería de la intervención territorial” destinada a provocar 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 nivel dado de complejidad exige un mecanismo de control con una complejidad por lo menos equivalente a la del sistema. Asimismo, el desarrollo es un fenómeno de alta complejidad, por lo que la intervención debe ser de complejidad equivalente, y lo que se sostiene aquí 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 gran parte de los 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 asentada en el campo de la economía política que de la política económica, con una multiplicidad de conflictos que emanan de la propia diversidad y especialización... En suma, una realidad que escapa a las formas tradicionales de abordarla.

Ciertamente, 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 **social, 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), que tenga capacidad movilizadora y, por cierto, una 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 consenso y perseverancia, como son los casos del departamento de Santa Cruz en Bolivia, la provincia de Neuquén en la Argentina, el Estado de Ceará en el Brasil. En todos ellos el proyecto ha nacido de la propia comunidad, a partir de algún factor catalizador: gobierno, clase política, burguesía, u otro. En Chile, a comienzos de los años noventa, en la Región del Biobío se intentó configurar un proyecto político muy elaborado, con escaso resultado práctico debido a una

variedad de causas más relacionadas con las características de la cultura de desarrollo de la región que con razones metodológicas; ello significa que el modelo metodológico allí ensayado tuvo mayor valor que la práctica misma.

Sin la pretensión de generalizar, 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 partida, su carácter de proyecto social o colectivo hace necesario comenzar por llevar a cabo dos tareas ya mencionadas en páginas anteriores, y que corresponden a la auscultación del clima social prevaleciente y el conocimiento de los actores relevantes, desde el punto de vista político. A continuación, 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 región' o de un territorio?) y en una cuidadosa evaluación previa del "estado de cosas actual", incluyendo en esta evaluación cuestiones tan básicas como la naturaleza misma del territorio/región y de sus niveles de logros 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 proyecto cultural paralelo cuando se detecte la inexistencia de una **cultura regional**, sin la cual difícilmente podría hablarse de verdadero desarrollo regional.

Otro aspecto digno de mencionar es el significativo realce 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, 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 amistosidad, la calidad gráfica, el respeto, se transforman en instrumentos de primer orden, 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 la extensión de dicho 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 status es la suma de todos ellos), 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 subdesarrollo; desde otro punto de vista, 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 a su vez 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, así, entre más y menos complejidad.**

La mayor complejidad va acompañada de una mayor especialización de los distintos elementos sistémicos del territorio o región, y esta mayor especialización es al mismo tiempo –como lo indica Johansen (1996)– 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 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 *social* altamente participativo presupone que **todos son iguales**; el gobierno del territorio en cuestión es a lo sumo el agente principal, *primus inter pares*, 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 “macroproblemas 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 situaciones también complejas (región y desarrollo regional), piénsese en un ejemplo muy 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 de sus excedentes a comprar una línea de producción de segunda mano (pero que aun 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 pueden consistir 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 una de las opciones al desarrollo de la región; c) construir una malla de opciones (no una simple suma); d) obtener compromisos de ejecución, y e) establecer un mecanismo de seguimiento y retroalimentación. Es fácil imaginar las dificultades de este sencillo ejemplo, y es también fácil reconocer 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 Fernando Flores 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 (1989) que situaciones como esta 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 las unidades productivas"**.

La construcción del proyecto político regional (o proyecto social, o proyecto colectivo) se plantea como el principal mecanismo de coordinación, mediante la producción sistemática de información, su circulación, su modificación y su convergencia final en 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. Carece de 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 de un órgano de administración.

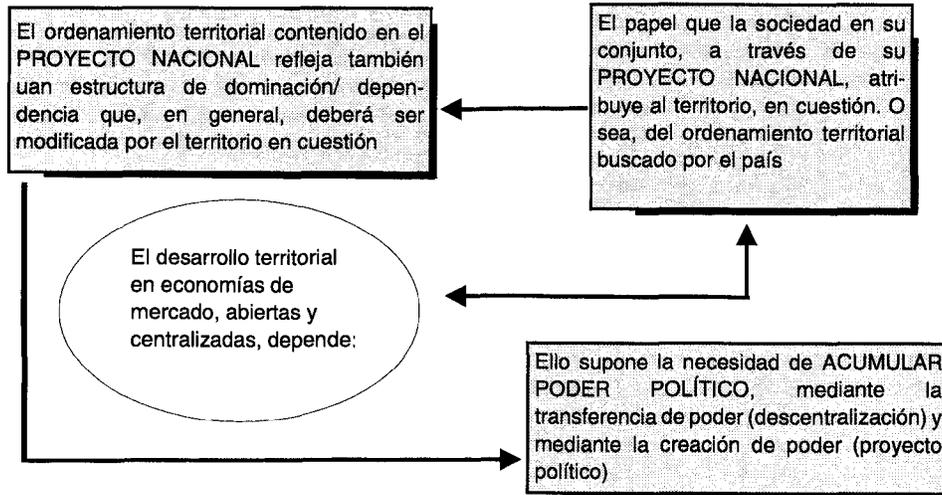
Para evaluar y jerarquizar las distintas opciones de acción de los diferentes actores de acuerdo a su contribución al desarrollo regional, se requiere saber en qué consiste precisamente el desarrollo regional, hay que disponer de una concepción del fenómeno, una concepción más próxima a una convención 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 interpersonales 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 atributo 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), o por efecto de la asociación, 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, puesto 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 cualitativas a muchos de los elementos del sistema a fin de optimizar el resultado del todo, algo que presupone la suboptimización de las partes.

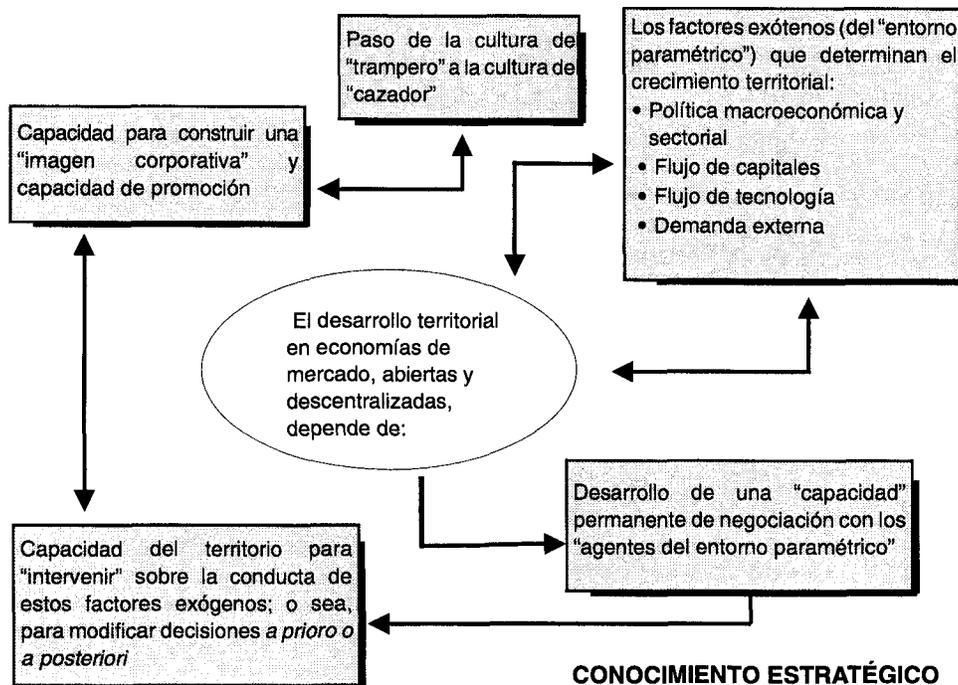
Los diagramas insertos a continuación pretenden resumir gráficamente la línea argumental desarrollada acá. La pregunta es siempre la misma, una pregunta suficiente para quitar el sueño a cualquier autoridad política territorial: ¿De qué depende el desarrollo territorial en las condiciones actuales, es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

El diagrama 6 ofrece una primera respuesta de carácter genérico, al apuntar al papel que el territorio en cuestión desempeñaría 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, que uno de 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 referente a la acumulación de poder político para modificarla. El diagrama 7 abre la misma pregunta a la consideración de los factores exógenos, y por tanto se refiere al crecimiento económico del área. El diagrama 8 hace un ejercicio similar en relación con el desarrollo propiamente tal, y llama la atención al potenciamiento de los factores endógenos. El diagrama 9 resume los dos elementos esenciales del desarrollo territorial: **conocimiento y poder**, y el diagrama 10 constituye un resumen de todo el argumento.

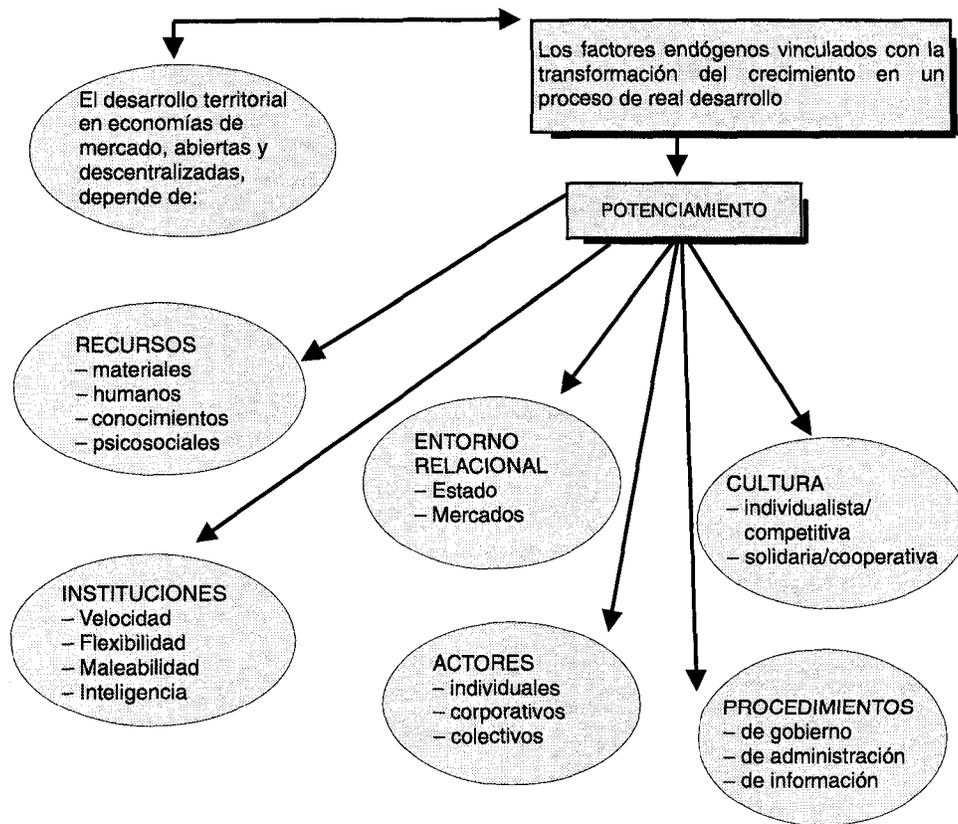
Diagramas 6 y 7



CONOCIMIENTO ESTRATÉGICO



Diagramas 8 y 9



CONOCIMIENTO ESTRATÉGICO

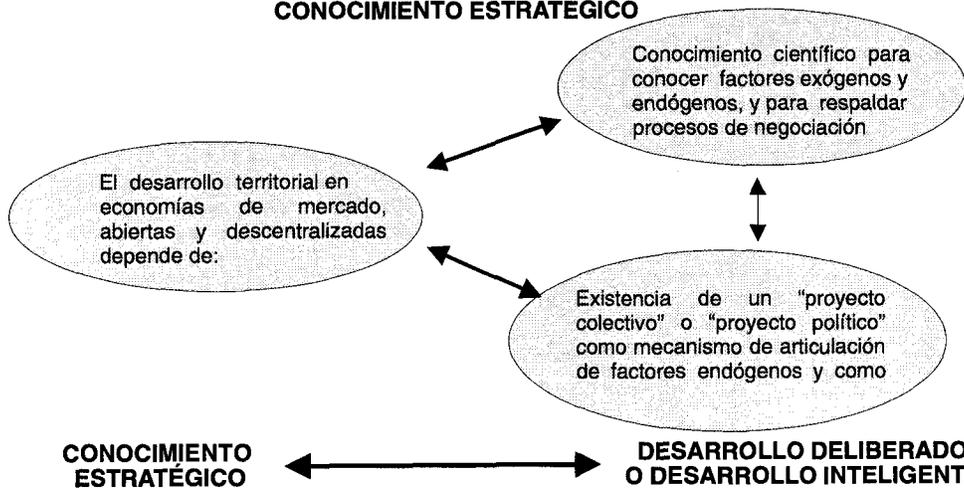
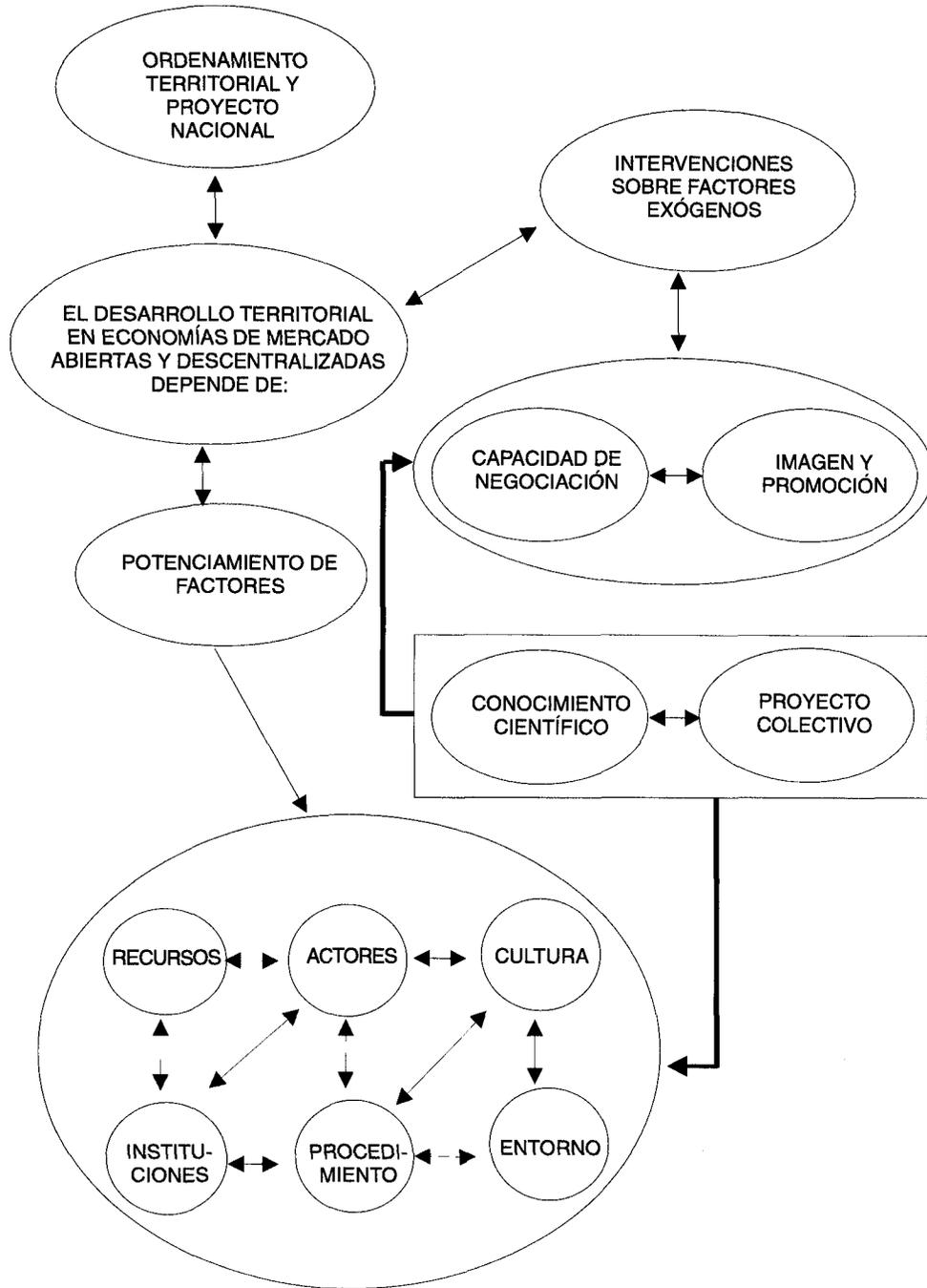


Diagrama 10
ESTRUCTURA DEL DESARROLLO



E. CONCLUSIONES. SI UNA COMETA VUELA, ¿POR QUÉ NO UNA COMPETENCIA DE COMETAS?

Si la armazón teórica del desarrollo regional presentada a lo largo de este trabajo 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 aplicable a 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 de hoy, merced a la cual aumenta progresivamente la transferencia de la responsabilidad de fomentar el desarrollo desde el nivel nacional hacia varios niveles subnacionales; algo sin duda loable, solo que esta transferencia se hace **sin crear el conocimiento pertinente**, descontando que el desarrollo a escalas territoriales más bajas equivale a un “desarrollo en chico”, y menospreciando, como se indicó, el cambio estructural cualitativo incorporado en un cambio cuantitativo de escala (hacia abajo).

De primar 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, solo 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 que le compete en cuanto estructura política garante del “bien común”, o de la optimización del resultado del sistema (nacional) como un todo, a saber: la responsabilidad de estructurar un flujo de información bidireccional (del centro hacia abajo y viceversa) que iterativa y coherentemente logre una convergencia en una solución final armónica entre las propuestas divergentes iniciales. Esta función, 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 entrada a la globalización es descuidada, sin una inteligencia conductora que sirva de guía. ¿Quién puede proveer dicha conducción inteligente, sino el Estado? Lo reiteramos, una política regional aparece como una condición para

minimizar las posibilidades de fracaso en la incorporación 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 de la globalización 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, hacer más y más complejas sus propias estructuras (ley de la variedad necesaria de Ashby, ya citada) y esto 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, o sea, una política regional para el siglo 21, puede ser esquemáticamente visualizada como una matriz de cuatro vectores, configurando cada vector una política más específica y representando cada elemento vectorial un instrumento de política.

Un primer vector corresponde al **ordenamiento territorial**, incluyendo instrumentos como: a) una división político-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 grandes 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 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 intrarregional; d) generación y difusión de conocimiento.

El cuarto vector, finalmente, corresponde a la política de **coherencia** interregional, basada en el uso de instrumentos como los siguientes: a) modelización; b) procedimiento iterativo convergente; c) solución de crecimiento económico regional/nacional coherente.

Una política regional eficiente 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 no. 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 dejando que las regiones compitan por su uso, sin contemplar discriminación territorial alguna, competencia en la cual se adivinan las regiones ganadoras. ¿Será tan crudamente darwiniana una política regional actual? Parece que no, si se tiene en cuenta el criterio de la Organización Mundial del Comercio, verdadero 'ángel 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.

Capítulo III

LA MESOECONOMÍA TERRITORIAL: INTERACCIÓN ENTRE PERSONAS E INSTITUCIONES

(Notas para orientar a los gobiernos regionales)

La **macroeconomía**, esto es, el espacio abstracto de las relaciones y de las variables económicas agregadas, se expresa, en cuanto política económica, de una forma más y más homogénea a lo largo y ancho del mundo. El discurso prevaleciente parece ser el mismo en cualquier punto cardinal.

Esto no es casual. Es otro de los productos laterales de la **globalización**, que al conformar sistemas universales de **comunicación**, de **comercio** y de **producción**, obliga a los países (o a las empresas) a competir por los mismos recursos y por los mismos mercados. Para acomodarse al nuevo orden internacional, todos los países deben afrontar procesos semejantes de ajuste y de cambios estructurales.

Incluso el relativo éxito del modelo neoliberal de política económica muestra similares resultados e indicadores en todas partes: reducción inflacionaria,

reducción del déficit fiscal, apertura externa, reducción de la deuda externa o de su servicio, aumento del comercio, aumento de reservas, entre otros.

La **microeconomía**, es decir, el espacio concreto en el que la persona humana aparece en su doble condición de **productor/consumidor**, muestra por su lado los tonos grises, sociales y territoriales, de la macroeconomía: desempleo, marginación, expulsión, aumento masivo de la pobreza y aumento reducido de la riqueza, explosiones sociales súbitas en lugares donde la tensión supera la capacidad de absorción social del desajuste (Chiapas se ha convertido en el ejemplo paradigmático, a este respecto).

Hay un cierto **eufemismo** en la expresión “**ajuste macroeconómico**”, si se tiene en cuenta el profundo “**desajuste microeconómico**”, que aparece muchas veces como la cara oculta de la moneda o de la medalla (según el Dios al cual se adora).

La CEPAL, en un reciente informe preparado para la Cumbre de las Américas, celebrada en diciembre de 1994, señala textualmente a este respecto:

“Las amplias desigualdades históricas de ingreso aumentaron en la mayoría de los países durante los años ochenta. Este hecho, junto con la recesión económica, elevó en forma extraordinaria la incidencia de la pobreza. A comienzos de los años noventa, cerca de 200 millones de latinoamericanos y caribeños –46 % de la población total– no obtenían un ingreso suficiente para cubrir sus necesidades básicas. Casi la mitad de ellos –un 22% de la población regional– se encontraba en situaciones de pobreza extrema”.

La macroeconomía representa el espacio donde son las **instituciones** las que importan (Banco Central, Ministerio de Hacienda, Fondo Monetario Internacional (FMI), Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y demás). La microeconomía representa, a su vez, el espacio donde las **personas** son las que importan, y las decisiones individuales las que desencadenan el cambio. La acción personal es muy valiosa, sin duda, y pueden mostrarse muchos casos de desarrollo que son el resultado de iniciativas personales más que de procesos institucionales. En este sentido, el centro industrial de Mondragón, en el País Vasco, se ha convertido también en un ejemplo paradigmático. Stöhr (1990), que recoge el resultado de un proyecto de investigación que examinó alrededor de cincuenta casos de desarrollo local endógeno exitoso, pone de relieve precisamente la importancia del “**factor individual**” en muchos de ellos.

Pero un avance más sistemático hacia el desarrollo probablemente supondrá poner en práctica más y mejores métodos de acción en un nivel intermedio, **mesoeconómico**, en el cual tanto las personas como las instituciones son importantes, y donde por lo tanto, la **interacción** entre actores institucionales y personales resulta clave. Este nivel tiene en todas partes una expresión territorial: es la región (subnacional), la provincia, el departamento, o el estado federativo, según sea el modelo de organización política o el modelo de división

político-administrativa del caso. Es decir, un espacio territorial menor que el país, pero más amplio que la mera localidad o la comuna.

Actualmente, la cuestión central en lo que concierne al fomento del desarrollo, radica precisamente en la **interacción o articulación** de una multiplicidad de actores sociales. Atrás quedaron los tiempos en que se concebía al “cambio social” como el resultado de la acción de un solo actor, por ello mismo privilegiado. Los altibajos ideológicos, **pero principalmente la creciente complejidad de los sistemas sociales**, hacen ahora imposible recurrir a un esquema de tamaño simplificación. No obstante todavía es posible, aunque más raramente, detectar situaciones de muy baja complejidad (por ejemplo, una región de “colonización”) donde los esquemas de intervención basados en un único actor, siguen teniendo validez.

El mismo hecho de reconocer la existencia de dos situaciones extremas, alta y baja complejidad social, lleva a sospechar la existencia también de situaciones intermedias, en las que el fomento del desarrollo debe adoptar modelos *ad hoc*. Se concluye, en consecuencia, que el fomento del desarrollo en distintas categorías territoriales presupone una suerte de aplicación territorial del familiar principio del análisis de sistemas conocido como “el principio de la variedad necesaria”, de Ashby; principio que establece la necesaria correspondencia entre la complejidad de un sistema y la complejidad de su mecanismo de control. No hay, por lo tanto, una fórmula única para sistematizar y organizar un trabajo práctico cuya finalidad sea estimular el desarrollo de las regiones.

Cuando se reflexiona acerca de posibles sugerencias o recomendaciones dirigidas a quienes están inmersos en el trabajo diario de proponer cursos de acción para gobiernos regionales, parece que lo primero es diferenciar correctamente conceptos que suelen emplearse con escasa precisión. Tal sucede con el concepto de “**plan**”, con el concepto de “**estrategia**”, y con el concepto –más complejo– de “**proyecto político**”.

El elemento central en el concepto normativo de plan reside en la existencia de **un agente único que controla la totalidad del medio social**. Es el árbitro que, desde una posición exógena, “modela” dicho medio mediante la imposición de objetivos y metas y la selección de instrumentos. La idea de “plan” es una idea fundamentalmente teleológica; se refiere preferentemente a los fines más que a los medios. El **poder** está radicado en forma exclusiva –en la práctica– en el agente único, que obviamente es el Estado.

Dentro del concepto de estrategia, el elemento central reside precisamente en el reconocimiento de **un medio social caracterizado por la presencia de varios agentes que poseen cuotas de poder**, de manera que toda propuesta debe considerarse como una entre varias, y materia por consiguiente de **negociación**. La **anticipación** a las reacciones de otros agentes se convierte en el elemento metodológico principal en el diseño estratégico. El Estado sigue apareciendo como el agente privilegiado, pero no ya como el único. La estrategia se ubica por lo general

en el campo de la “racionalidad instrumental”, por cuanto se la concibe como un procedimiento para seleccionar medios más que para definir fines.

El concepto de proyecto político, a su vez, reconoce como elemento central la necesidad de **acumulación de poder** en sociedades abiertas, como base de toda propuesta realista de cambio. Tal acumulación de poder deriva de dos fuentes: i) la cesión de poder, vía descentralización política, y ii) la **creación** de poder, mediante el consenso, la concertación entre actores, el establecimiento de “pactos inteligentes” entre estos mismos actores, y otros medios. El proyecto político regional es el principal instrumento para crear poder.

Como el proyecto político aparece como el vehículo para articular estos “pactos inteligentes” entre una multiplicidad de actores, se hace necesario reconocer las diferentes lógicas y pautas conductuales de los actores, muchas de las cuales se apartan considerablemente de la lógica económica, con que usualmente (y en no pocas ocasiones en forma errada) se trabaja en el campo del desarrollo. Un proyecto político se nutre más de ideas como las expuestas por Douglass North que de tradicionales concepciones acerca del “homo economicus”, supuestamente siempre racional. Habría, además, que considerar todo proyecto político como teleológico e instrumental en forma simultánea.

No en cualquier región puede plantearse un proyecto político. Se requiere de un medio complejo, es decir, con una variedad de estructuras, con multiplicidad de actores, con diferentes niveles jerárquicos, con articulaciones no lineales, etc. Por otro lado, plan, estrategia y proyecto político, definen una “jerarquía anidada”, en el sentido de una estructura en la cual el concepto más complejo contiene en sí los conceptos de menor complejidad.

Toda propuesta de intervención social con estructura lineal, donde una acción sigue a la otra, es con toda seguridad una sobresimplificación de la realidad, ya que en esta las acciones se representan más propiamente por una espiral que por una línea recta. A pesar de ello, y solo para fines expositivos, se describirán a continuación diez etapas que forman parte del proceso de diseño de un proyecto político regional. Esta “narración” es puramente conceptual y se expone con un elevado nivel de síntesis, teniendo en cuenta que una buena parte de los aspectos instrumentales y operacionales están desarrollados en otros trabajos. El propósito es más bien recordar que la acción de gobierno a favor del desarrollo de una región no se agota y ni siquiera consiste en recolectar cifras, sino en generar ideas para una acción moderna.

1. Reconocimiento del entorno. La región en el contexto nacional e internacional

A partir del reconocimiento del cambiante papel del Estado y del gobierno nacional, como producto de los procesos de reforma estructural y ajuste macroeconómico, y del cambio subsecuente de prioridades nacionales (en favor del crecimiento, de la

estabilidad y de la competitividad), en toda región debe hacerse un reconocimiento de su ubicación en este nuevo entorno (por ejemplo, ¿cómo se ubica la región con relación al objetivo nacional de acelerar el crecimiento?). De igual modo, el reconocimiento del nuevo papel de los **territorios organizados** en la competencia internacional por capital, tecnología y 'nichos de mercado', hace necesario un estudio acucioso de la capacidad de la región para ofrecer modernos factores de localización (infraestructura, telecomunicaciones, servicios a las empresas, etc.) para potenciales inversionistas, así como de la capacidad de la región para ocupar posiciones **competitivas y modernas** en el comercio internacional. Es ineludible entonces una referencia al tema de las ventajas comparativas dinámicas (ventajas competitivas) y a las estructuras que las propician existentes en la región, o a su carencia.

Como se ha comentado en otro lugar, hay que tener presente la aparición de dos nuevos escenarios del desarrollo regional: un nuevo escenario **contextual** montado sobre los procesos de apertura externa y globalización, por un lado, y de apertura interna y descentralización, por otro; y un nuevo escenario **estratégico** construido a partir de nuevas formas de organización territorial y de nuevas modalidades de gestión territorial.

En el cruce de ambos escenarios es que debe plantearse actualmente el desarrollo regional. Ello equivale a sostener que de ahora en adelante el principal desafío de todo gobierno regional consistirá en cómo ayudar a su jurisdicción a posicionarse adecuadamente en ambos escenarios. Posicionarse "adecuadamente" equivale a ocupar posiciones competitivas y modernas en el comercio internacional, y asumir conductas equitativas y participativas en la sociedad nacional. Hay que hacer notar que ambos tipos de posicionamientos no son independientes; su interdependencia se encuentra en el centro de la actual idea fuerza de la CEPAL (transformación productiva con equidad y sustentabilidad).

El manejo de la información, pero sobre todo su transformación en conocimiento para hacer más competitiva la organización (o la región) resulta clave para poder enfrentar este desafío.

"Cuanto mayor es el nivel de conocimiento se dispone de hecho de un horizonte de decisiones más amplio, lo que puede significar una ventaja considerable respecto a competidores y en cualquier caso una garantía de que al ampliar el campo de las soluciones posibles significará que la toma de decisiones seguirá un proceso secuencial, sin pararse necesariamente en lo que hubiera sido la primera solución evidente en un entorno más reducido, con lo que se disminuye la posibilidad de elegir un sub-óptimo... Esto, en un mundo cambiante, significa de hecho integrar más parámetros en la toma de decisiones (por tanto minimización del riesgo) e igualmente una mayor rapidez para aprehender los cambios del entorno de manera que la empresa (la región) se pueda adaptar a los mismos antes de que se hayan producido tales transformaciones que le sea imposible" (Del Castillo y Sámano, 1993).

La globalización supone que las instituciones regionales deben preocuparse de atraer empresas foráneas que se ajusten al perfil regional (la posición inversa también es válida, pero a corto plazo resulta más difícil ajustar el perfil regional, por tanto se distinguen en esto cuestiones de corto y de largo plazo).

“Esto implica un enfoque más focalizado para atraer inversión internacional y ello supone la identificación, la modelación y el mercadeo de las potencialidades regionales. La política de infraestructura (incluyendo en ella educación, entrenamiento, investigación, transportes y comunicaciones) debe servir de apoyo generalizado al perfil regional. Las instituciones, no obstante, deben preocuparse no sólo de la atracción de firmas extranjeras, sino también de su integración a la economía regional. Esto es, deben estimular el surgimiento de ligazones con las empresas e instituciones regionales a fin de maximizar los beneficios regionales. Estas ligazones, por cierto, no surgen espontáneamente, como se suponía en las políticas de polos de crecimiento (y en otras). Más aún, las articulaciones a las empresas y organizaciones regionales se encuentran entre los principales atractivos potenciales de ciertos lugares, que otras regiones no pueden igualar” (Malecki y Todtling, 1994).

**2. Reconocimiento del ‘interno’. La estructura de la región.
Su nivel de complejidad. Su nivel de autorreferencia.
Articulación social y conflictividad/consensualidad**

Hablar del ‘interno’ implica, por supuesto, el uso de un neologismo, ideado para describir aquello que corresponde al “interior” de la región.

El *conocer la estructura* de la región es, por su parte, algo muy distinto a describir un conjunto de realidades regionales, o a “sumar” sectores o provincias. El estudio estructural se basa en el análisis sistémico y apunta por tanto a la “unidad indivisible” de la región, separable solo en forma de **subsistemas**. Para tener éxito en un mundo cada vez más complejo, hay que ser también cada vez más complejo; las regiones “simples” (por ejemplo, monoproductoras) solo pueden exhibir éxitos efímeros. De aquí la necesidad de “complejizar” sistemáticamente toda región.

El *nivel de complejidad* regional tiene que ver con el número y variedad de estructuras sistémicas que pueden reconocerse al interior de la región, y con el tipo de niveles de decisión presente en tales estructuras regionales. No es lo mismo un conjunto de empresas localizadas en la región operando en ambientes puramente desconcentrados, que ese mismo conjunto operando en ambientes descentralizados. Igual criterio se aplica, por cierto, al sector público.

La *autorreferencia* dice relación con la cultura regional y con el producto principal de ella: la **identidad social territorial**. Hay que tener presente que hoy interesa el tema de la cultura e identidad regional no solo por el mérito intrínseco de toda expresión cultural, sino como factor importante en la competitividad internacional

de la propia región, competitividad que requiere apoyarse en una imagen corporativa de la región como un todo, imagen que solo puede generarse en el ámbito de su propia cultura, unicidad e identidad.

Pero la cuestión más importante en el examen interno de la región concierne al grado de articulación entre las organizaciones de la sociedad civil regional y al **tipo de articulación** entre ellas, reflejo de la conflictividad o de la cooperación existente. El desarrollo regional está fuertemente vinculado a la **textura del tejido social**, como elemento facilitador de la transmisión social de ideas e iniciativas. La peor situación imaginable es un contexto regional anómico; la mejor, un contexto regional altamente articulado y cooperativo. Deben aplicarse técnicas propias de la sociología cuantitativa para medir estos asuntos. Es necesario construir un "sociograma" regional que refleje el universo (o una parte significativa de él) de la sociedad civil regional, y hay que calcular el **coeficiente de conflictividad regional**¹³ a partir de una cuidadosa calificación de las modalidades de interacción.

Sin duda alguna, **no hay conocimiento más importante** para activar el desarrollo de una región, que el que deriva del análisis anterior. Sin él, no es posible la **participación** ni la **creación de poder**.

3. ¿Quiénes son los actores institucionales y personales?

Sin el apoyo de las fuerzas que concentran el poder en la región, toda propuesta de desarrollo no saldrá de los anaqueles o de las cuatro paredes de la burocracia pública. Para lograr éxito en una propuesta colectiva es imperioso **cooptar** a quienes tienen capacidad de influir, de dirigir; en definitiva, a quienes tienen la capacidad de tomar decisiones. Para lograr esta cooptación, hay que conocer, **con nombre y apellido**, a cada uno de los que conforman la "familia del poder" en la región. La cooptación es un proceso que debe ser manejado con honestidad, para evitar situaciones extremas de alienación que podrían surgir si no se abren espacios de participación.

La personalización del poder en una región debe reconocer agentes en tres planos: en el plano **político-burocrático-administrativo**, donde las personas son fácilmente identificables, dada la estructura muy formal de este plano; en el plano del capital, en el cual se distinguen como categorías de agentes los propietarios y los administradores, y, finalmente, en el plano de la **sociedad civil**, plano esencialmente difuso e intersticial.

13 Cada par de organizaciones sociales incluido en el sociograma regional interactúa en forma neutra, cooperativa o conflictiva. Si se asignan, respectivamente, pesos de 1, 2, y 3, a las formas alternativas de interacción, es posible calcular un coeficiente de conflictividad, definido como el cociente entre la suma de los casilleros con peso 3 y el máximo igual a 3 ½ veces el número de organizaciones multiplicando por (n-1).

A partir del sociograma y mediante la utilización de un *software* especialmente diseñado para ello¹⁴, resulta posible conocer la lista de personas con las cuales hay que realizar un programa de conversaciones, Profesionalmente estructuradas, tendientes a configurar los principales elementos del proyecto político regional. Esto se hace en forma sistemática sobre la base inicial de una propuesta del grupo técnico de trabajo, propuesta que debe contener un análisis de las principales tendencias y perspectivas así como de las principales dificultades enfrentadas por la región.

4. La convocatoria. ¿Por qué y para qué reunirse? El logro de un acuerdo mínimo o de un consenso básico

Un proyecto político regional se concibe como una proposición con un alto nivel de participación social. No se trata de una participación “popular”, que por lo general refleja un considerable grado de populismo carente de contenido, porque, ¿cómo se estructura la participación en regiones con poblaciones de varios millones de personas? En verdad, un proceso participativo –y por tanto socialmente inclusivo– orientado al diseño de un proyecto político regional, necesariamente comienza como un proceso **cupular** y, en tal sentido, elitista; de otra forma es imposible llevarlo a la práctica. Esto no significa que la participación quede permanentemente reducida a una cúpula dirigente; por el contrario, deben idearse las formas de su ampliación sistemática, pero no tiene sentido plantear una participación masiva desde el comienzo del proceso.

La capacidad de convocatoria de la autoridad política regional resulta esencial para conformar inicialmente una mesa de conversación del desarrollo. Esta capacidad de convocatoria está condicionada por diversos factores: la legitimidad del gobierno, las percepciones de responsabilidad (a su vez condicionadas por conductas pasadas), y la oportunidad o, como se dice corrientemente, **el tiempo** político y administrativo del gobierno.

Las reuniones entre los diversos agentes del desarrollo, programadas a partir de una convocatoria de la autoridad, deben ser estructuradas en forma profesional, a fin de obtener **actos “comisivos”** (en el decir de F. Flores) por parte de los agentes. Este enfoque sigue de cerca el pensamiento de algunos modernos teóricos organizacionales, que consideran a toda organización como un “espacio conversacional”. A su vez, esta estructuración profesional de las conversaciones entre agentes se basa en un trabajo técnico previo que saca a luz las debilidades y potencialidades regionales, y que permite “enseñar” el desarrollo regional, una cuestión que no es de dominio común. Pero tal fundamento técnico del proyecto

14 Como se ha mencionado, la Dirección de Políticas y Planificación Regionales del ILPES ha desarrollado el software ELITE, que permite agilizar el trabajo de reconocer y ponderar los diversos agentes de poder de una región.

político¹⁵ solo cumple la función de generar un punto inicial de debate; en modo alguno puede pensarse como una suerte de “verdad revelada”.

Estas reuniones pondrán encima de la mesa, por así decirlo, el variopinto conjunto de intereses, racionalidades, aprensiones, temores, desconfianzas y, en general, pautas de conducta propias de cada agente. Para poder avanzar en una situación como esta, un ejercicio de “catarsis” resultará imprescindible. En la medida en que se comienza a reconocer que la denominada “racionalidad económica instrumental” es solo una pauta de conducta entre muchas otras posibles, puede entenderse también que provocar una actitud colectiva a favor de un proyecto de desarrollo difícilmente ha de ser una tarea que recaiga solamente en manos de economistas.

El resultado al cual debe llegarse es un acuerdo social (más cerca de un mínimo concebible que de un máximo imaginable) en torno a **la o las** cuestiones estructurantes de la región, entendiendo por tales los asuntos cuya potenciación o remisión provocan cambios **estructurales** en ella, y en torno a las acciones más propiamente **estratégicas** vinculadas a tales asuntos. Se trata de aplicar las lecciones de los megaproyectos exitosos de planificación e ingeniería (por ejemplo, el colocar un hombre en la Luna en la década de los sesenta, o la construcción de la mayor represa hidroeléctrica del mundo en el río Paraná), que se resumen en la concurrencia de: un objetivo, una institucionalidad *ad hoc*, capacidad gerencial, y recursos congruentes.

5. La explicación de la situación actual. Factores determinantes del crecimiento económico absoluto y del crecimiento económico relativo de la región. Crecimiento y desarrollo: desfase y explicación

Como bien se sabe, el aumento sostenido de la producción de bienes y servicios en la región es la única forma de entrar en la senda de un real desarrollo. Por tanto, el crecimiento económico se encuentra en el centro de toda propuesta regional, y el estudio y explicación de su nivel y ritmo es fundamental.

En términos **absolutos**, el crecimiento económico de una región depende de la interacción de dos factores: i) el monto de recursos invertidos en la región y la eficiencia de este proceso; o sea, el patrón de asignación regional de recursos dictado por la lógica del sistema de relaciones de producción (en este caso, el capitalismo); ii) el efecto regional –de variado signo y magnitud– que produce el cuadro de la política económica nacional (macroeconómica y sectorial).

15 Parte de los conceptos utilizados acá pueden encontrarse en una presentación más detallada en el trabajo de S. Boisier “La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-Estados y cuasi-empresas”, publicado en varias revistas especializadas (y en particular, véase Boisier, 1992).

Es importante observar la nueva importancia que cobra el concepto de capacidad regional de negociación, en relación con el crecimiento, puesto que este depende cada vez más del capital transregional, en la medida que avanza el proceso de globalización y aumenta por ende la transnacionalidad del capital¹⁶. Por otro lado, la fijación del cuadro de la política económica nacional es claramente una indelegable responsabilidad del Estado, y por tanto una cuestión externa a la región y solo modificable mediante procesos de negociación.

En términos **relativos**, o sea, considerando cada región como un territorio que compite con otros en el mismo país, el crecimiento económico depende también de dos elementos: i) las variaciones de la **especialización** de cada región en aquellas actividades que se comportan en forma dinámica en todo el país (i.e., de la creciente o decreciente incorporación de la estructura productiva regional a sectores nacionalmente dinámicos); ii) el aumento o pérdida de **productividad y competitividad** nacional de los sectores productivos localizados en la región.

El análisis de series pertinentes de datos permite formarse juicio acerca de los factores que están detrás tanto del crecimiento absoluto como del crecimiento relativo de la región, y a partir de ellos pueden entonces sugerirse líneas de acción.

Existen técnicas bien conocidas y *softwares* especialmente diseñados para ayudar al analista en estas tareas (Boisier, 1980; Silva y Quiroga, 1993). En particular, el examen del crecimiento económico relativo permite poner al descubierto las tendencias “**pesadas**” del cambio regional, tanto positivas como negativas. Para ilustrar esto, véanse los cuadros siguientes, preparados a partir de información oficial respecto al PIB regionalizado en Chile (Boisier y Lira, 1994).

La fundamental distinción entre “crecimiento” y “desarrollo” hace ingresar al juego otro elemento, fundamental en el paso de una situación a otra, es decir, en la transformación del crecimiento en desarrollo. Se trata de la “**capacidad de organización social regional**”, concepto que alude a la presencia en la región de elementos objetivos, –un “tejido” social bien propio–, y de elementos subjetivos –una conducta colectiva proclive al cambio y el desarrollo.

La capacidad de organización social regional es un concepto íntimamente vinculado a otro: la construcción social regional, ya que en muchos casos dicha capacidad debe ser llevada del plano virtual al plano real. Esto pone de manifiesto, una vez más, cuán “esquivo” puede ser el desarrollo de una región. El desfase común entre crecimiento regional y desarrollo regional se explica principalmente por carencias en la organización social.

16 En relación con la “nueva” importancia de la negociación, debe reconocerse que desde hace años se ha sostenido que la planificación de muchas regiones era equivalente a un proceso sistemático de negociación, debido al pequeño tamaño de muchas regiones y al consecuentemente reducido “ámbito de control” de ellas respecto a una política económica autónoma (Boisier, 1979).

Resumen de situaciones

ORDENAMIENTO TERRITORIAL SEGÚN COMPORTAMIENTO MACROECONÓMICO	Aumento en productividad y competitividad nacional de sectores regionales	Receso en productividad y competitividad nacional de sectores regionales
1960-1990		
Avance regional en especialización en sectores dinámicos nacionales	REGIONES I, II, IV, RM* (Regiones dinámicas)	REGIONES X, XII
Retroceso regional en especialización en sectores dinámicos nacionales	REGIONES III, VII, XI	REGIONES V, VI, VIII, IX (Regiones rezagadas)

* Región Metropolitana

Objetivos básicos de políticas regionales según ciertas regiones

		PRODUCTIVIDAD GLOBAL
		Región de LOS LAGOS
		Región de MAGALLANES
RECONVERSIÓN GLOBAL	Región de ATACAMA	Región de VALPARAÍSO
	Región del MAULE	Región del BÍOBÍO
	Región de AYSÉN	Región de la ARAUCANÍA

6. Un escenario prospectivo que sea un “futurible posible”

Cualquier pretensión de esquematizar el futuro regional mediante el uso de proyecciones “determinísticas”, carece por completo de sentido en una época caracterizada por la turbulencia del entorno.

Resulta entonces ineludible el uso de la prospectiva como método de construcción del futuro.

“La prospectiva sostiene una visión holística en lugar de parcial y desintegrada; además de aspectos cuantitativos considera aquellos de naturaleza cualitativa, permitiendo asimismo una apreciación más completa; sus relaciones son más dinámicas y están basadas en estructuras evolutivas y no fijas o estáticas; su futuro es múltiple e incierto y, lo más importante, su actitud hacia el futuro es activa y creativa y no pasiva o sencillamente adaptativa”. (Miklos y Tello, 1991).

Las técnicas prospectivas más conocidas son: la **tormenta de ideas** (*brainstorming*), el **análisis estructural**, la **simulación de papeles** (*role-playing*), las **matrices de impacto cruzado**, y la construcción de escenarios (ILPES, 1994). Si bien todas estas técnicas deberían usarse al momento de diseñar un proyecto de desarrollo, la más común de ellas es la construcción de escenarios prospectivos. Los componentes básicos de los escenarios prospectivos son: primero, una teoría bien estructurada acerca del fenómeno o proceso sobre el cual se va a intervenir (ya puede observarse la dificultad práctica que ello supone en el caso del desarrollo regional); segundo, un conjunto de **variables** extraídas precisamente de ese cuerpo teórico y a las cuales se aplicarán métodos tanto cuantitativos como cualitativos y análisis probabilístico para determinar su comportamiento futuro; tercero, un conjunto de actores; cuarto, una serie de **escenas** temporales, y quinto, una **trayectoria**.

Las características esenciales de la construcción de escenarios prospectivos son las siguientes: i) una **visión holística** de la situación; ii) el uso intenso de formas de **análisis cualitativo**; iii) el juego dinámico entre **variables y actores**; iv) una concepción **plural y etnocéntrica del futuro**; v) el uso de métodos **probabilísticos**, y vi) la introducción de una **dimensión política** en el diseño de escenarios, o sea, consideración explícita de la estructura de poder y de sus cambios.

El uso de esta técnica obliga a preparar en toda región, por lo menos cuatro escenarios: i) el escenario actual (que no es otra cosa que una lectura **estructurada** de la realidad del momento, a la luz, precisamente de una teoría explicativa); el escenario tendencial (el más difícil de preparar, por la interacción de variables, actores, análisis cualitativo, análisis probabilístico, etc.); el escenario contextual (referido al entorno futuro), y el escenario **estratégico**, derivado de los anteriores y que representa el “**futurible posible**”, en el lenguaje de Jouvenel, cuya característica esencial reside en la acción colectiva.

7. ¿Quién hace qué y cuándo?

Logrado un “pacto inteligente” entre los diversos actores regionales, pacto dirigido a maximizar las probabilidades de generar un proceso de desarrollo en la región y expresado en un proyecto político regional, hay que **asignar responsabilidades y fijar un cronograma** de las acciones.

Hay que distinguir entre responsabilidad global y responsabilidades parciales, en la ejecución del proyecto político. En cuanto a la primera, en la etapa ejecutiva debe mantenerse vigente la noción de que el proyecto regional es una responsabilidad **colectiva** o compartida por **todos**, y por tanto su puesta en ejecución no corresponde solo al gobierno regional. Será útil crear una suerte de comité cívico, pequeño pero representativo, para llevar adelante el proyecto. Por supuesto, no son pocos los problemas cotidianos, de coordinación, de superposición, de administración en general que surgirán inevitablemente, pero aun así, lo más importante es mantener activa la responsabilidad colectiva.

Las responsabilidades parciales o específicas solo pueden ser establecidas a la luz de un proyecto concreto, aprovechando –ahora sí– la estructura administrativa del propio gobierno.

La experiencia muestra que sin importar cuán grande haya sido el entusiasmo inicial por el proyecto, una vez formulado definitivamente este entusiasmo tiende a ser sobrepasado por la rutina cotidiana, y la “energía social” inyectada al proyecto se va debilitando en forma paulatina. Esta es una situación que debe ser combatida abriendo espacios para acompañar permanentemente el proyecto con una estrategia de comunicación social que mantenga en un alto nivel la energía social¹⁷.

El cronograma de la puesta en ejecución del proyecto regional no es una especie de carta de Gantt. No se trata de asumir compromisos de fechas, sino de tener claras la **secuencia y oportunidad** de las acciones; el método PERT representa mejor la forma de visualizar en el tiempo la ejecución del proyecto.

8. ¿Quién supervisa, controla y evalúa?

El proyecto regional no es el proyecto del gobierno solamente ni de ningún otro agente; es el proyecto de todos, y por tanto la supervisión, el control de avance y la evaluación son tareas colectivas, pero que deben ser separadas de la ejecución. Tampoco se trata de crear nuevas instituciones, por específicas y de vida predeterminada que sean. Hay que atenerse a la regla de oro en esta materia: cuanto menos instituciones, tanto mejor, si son eficaces y suficientes.

17 Con relación a este punto, vale la pena observar lo que ha sido la experiencia pionera de la Región de Antofagasta, en Chile, a partir de 1990.

Así, pues, hay que buscar en el tejido institucional existente la institución más adecuada –con la mayor capacidad técnica, independencia y credibilidad– para supervisar, controlar y evaluar.

Una posibilidad que de inmediato salta a la vista es entregar estas funciones al **órgano político colegiado** de la región (los Consejos Regionales, en el caso chileno), siempre y cuando la legalidad así lo permita¹⁸. Ello supondría algunas ventajas, pero se violaría el principio de **separación de funciones**, tan importante en este caso.

Otra posibilidad es entregar estas tareas al cuerpo político nacional originado localmente; esto es, a los parlamentarios elegidos en los distritos electorales de la región. Ello tendría la ventaja de obligar, en cierto modo, a conformar un bloque parlamentario regional, una cuestión de evidente interés.

Además, puede considerarse el **sistema universitario regional** como una estructura potencialmente aprovechable para estos fines. Se comprometería así directamente la función universitaria en la función pública y colectiva del desarrollo, y sin duda se alcanzarían los objetivos de realizar estas tareas con capacidad técnica, independencia y credibilidad.

9. ¿Quién y cómo premia, sanciona y remueve?

Los agentes del desarrollo regional son todos iguales, pero al igual que en la granja orwelliana, “**algunos son más iguales que otros**”. Es evidente que tratándose de una tarea que tiene que ver con el bien común de la sociedad regional, los agentes políticos –es decir la dirigencia política (electa o designada)– ocupan un lugar principal en el conjunto de agentes.

Los dirigentes políticos son premiados y sancionados en la arena política, mediante procesos electorales que determinan su remoción o permanencia en sus cargos¹⁹. Pero esta posibilidad puede estar muy diferida en el tiempo, con lo cual la región deja de aprovechar oportunidades intermedias.

Los dirigentes sociales que han participado en la elaboración del proyecto regional no deberían ser ajenos tampoco a una evaluación social, pero hay que reconocer que no resulta sencillo proponer modalidades prácticas para ello. Los medios de comunicación social de la región podrían cumplir un papel en este sentido.

18 Es curioso observar, en el caso de Chile, que el artículo pertinente de la Ley orgánica de gobierno y administración regional N° 19.175 (L.O.R.) establece que le corresponde al Consejo: “Aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo de la región...”. No se hace referencia alguna a una tarea más permanente, o de seguimiento.

19 Es interesante recordar que la Constitución de Colombia, a partir de su reformulación en 1991, establece la posibilidad de la remoción “programática” de las autoridades locales, precisamente por no cumplimiento del programa de gobierno ofrecido. Hay, por cierto, beneficios y costos en una disposición como esta.

10. La modernización del gobierno regional: clave de la gestión del proyecto de región

A riesgo de provocar un malentendido, parece necesario en este punto del argumento repetir literalmente algunos párrafos presentados en el capítulo I de este libro; la importancia de los puntos en cuestión justifica la reiteración.

En el mensaje presidencial de 1994 al Congreso pleno de Chile, el Presidente de la República planteó que durante el sexenio se duplicaría la proporción de la inversión pública decidida por las propias regiones, llegando a un 42% del total. Si se considera que hoy por hoy la inversión pública representa alrededor de un 25% de la inversión total, la meta del gobierno supondrá entregar recursos a las regiones equivalentes a algo más del 10% de la inversión geográfica bruta de Chile, o, en promedio aritmético simple, ¡un 0.81% por región! En valores absolutos, se llegaría a cifras regionales medias del orden de los 75 millones de dólares por región –975 millones de dólares en total–, una cifra que representa aproximadamente un séptimo de la que registra un país como Colombia, por ejemplo.

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

La conclusión es clara: si los nuevos gobiernos regionales desean ser actores verdaderamente relevantes desde el punto de vista de un efectivo desarrollo de sus propias regiones, **deberán inventar nuevas formas de gobierno que permitan acceder a recursos de diferente naturaleza pero de creciente importancia en el desarrollo, como, por ejemplo, los recursos psicosociales.**

A este respecto, y fuera de las obligaciones que emanan de una gestión cuasi empresarial de las regiones, se han sugerido dos nuevas tareas para todo gobierno regional; una primera, de naturaleza eminentemente política, consiste en la **conducción regional**, y una segunda, más sociológica, corresponde a la **animación regional**. La primera se traduce en sistemáticos y permanentes procesos de negociación hacia arriba (principalmente con el gobierno nacional, y secundariamente con otros agentes externos), hacia los lados, esto es, con el conjunto de agentes y actores propiamente regionales, y hacia abajo, es decir, con los municipios y otros actores de la base social. La segunda tarea se desdobra en dos funciones igualmente sistemáticas y permanentes: una función de agente catalizador, con capacidad de generar sinergia a partir del encuentro permanente de los agentes individuales, y una función **informática**, expresada en la capacidad de recoger, procesar y reestructurar el enorme flujo de información “entrópica” que circula en torno a los agentes del desarrollo en una región, agentes que difícilmente pueden por sí solos procesar tales flujos. Se supone que el gobierno regional está en mejores condiciones para hacerlo, y para devolver la masa de información a los

potenciales usuarios de una manera estructurada (es decir, en función del propio proyecto de desarrollo de la región), a fin de aminorar la incertidumbre frente a la toma de decisiones, reducir los costos de transacción, y situar el flujo de las decisiones en el marco de un cuadro estratégico.

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

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

Naturalmente, asumir estas nuevas tareas presupone, como se indicó en el capítulo I, una profesionalización de las administraciones regionales, una tarea conjunta entre el sector público y el sector académico, y, por cierto, la preparación de un **proyecto regional** que permita, por ejemplo, que los diversos proyectos de inversión sean evaluados no solo en atención a sus méritos intrínsecos, sino principalmente en función de su contribución al proyecto regional. Es legítima la queja que se ha escuchado a intendentes y consejeros en este sentido. Si la mayor parte de las regiones no dispone a la fecha de una estrategia o de un proyecto político, la suma de proyectos de inversión configura un resultado aleatorio desde el punto de vista de su contribución al desarrollo regional. Es entonces curioso observar que hace un tiempo un importante rotativo capitalino criticó acervamente al Ministro de Planificación de Chile por un supuesto intento de ... destruir (?) el MIDEPLAN al introducir indeseables criterios políticos en la evaluación de proyectos a fin de favorecer a las regiones. El periódico en cuestión ignora o pasa por alto que difícilmente hay decisiones de inversión estrictamente neutras y técnicas, y que los criterios puramente económicos de evaluación "premián" a las localidades ya desarrolladas, debido a la presencia de importantes economías externas; por lo demás, si se introdujeran criterios políticos en la asignación de recursos sobre el territorio, se validaría por completo el "efecto territorial" de la lógica de mercado, una cuestión altamente discutible.

La **animación**, en tanto función catalizadora del gobierno regional, adquiere más y más importancia en la medida en que se reconoce la significación de la

sinergia como fundamento del desarrollo regional endógeno y, sobre todo, como base de la **capacidad local y regional de innovación**; clave, a su vez, del desarrollo contemporáneo.

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

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

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

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

Está de moda hoy hablar de la “modernización del Estado”, sin que muchas veces se sepa exactamente a qué se hace referencia. Es cierto que hay aspectos tecnológicos envueltos en toda modernización, así como también los hay de naturaleza procedimental y, por cierto, de administración de personal. Para algunos, parece que la modernización del Estado fuese simplemente sinónimo de privatización y de reducción del tamaño del Estado. Se pierde de vista la elemental consideración de que ser institucionalmente moderno es, por lo menos, equivalente a acompañar, o mejor, estar al frente del comportamiento del **entorno**. Hoy, ello supone un Estado cuya gestión se caracteriza por la **velocidad, la flexibilidad, la maleabilidad y, sobre todo, la creatividad**.

Los gobiernos regionales o territoriales en general, verdaderos cuasi Estados, deberían aspirar a configurarse conforme a las características señaladas, en vez de reproducir casi miméticamente las antiguas estructuras y rutinas del gobierno nacional. Los diez principios innovadores sugeridos en un *best seller* internacional reciente (Osborne y Gabler, 1994) debieran constituir el "catecismo" de la gestión regional.

BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque, Francisco (1997), *La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina: lo pequeño es importante, sea o no hermoso* (LC/IP/G.102), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Baer, Werner (1965), *Industrialization and Economic Development in Brazil*, New Haven, CT, Yale University.
- Bendavid-Val, A. (1974), *Regional Economic Analysis for Practitioners*, Nueva York, Praeger.
- Bervejillo, Federico (1995), "Nuevos procesos y estrategias de desarrollo. Territorios en la globalización", *PRISMA*, N° 4, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay; publicado también en serie Ensayos, N° 34, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Bienaymé, A. (1986) "The dynamics of innovation" *International Journal of Technology*, N° 1.
- Boisier, Sergio (1996), "En busca del esquivo desarrollo regional. Entre la caja negra y el proyecto político", *Estudios sociales*, N° 87, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria (CPU), enero-marzo; publicado también en *Revista de humanidades y ciencias sociales*, segunda época, vol. 2, N° 1, Santa Cruz de la Sierra, Universidad Autónoma Gabriel René Moreno, junio; y *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, N° 13, IPEA.

- (1995), "La modernización del Estado: una mirada desde las regiones", *Estudios sociales*, N° 85, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria (CPU).
- (1994), "Post-modernismo territorial y globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales. Ciudad y territorio", *Estudios territoriales*, vol. 2, N° 102, Madrid.
- (1993), "Desarrollo regional endógeno en Chile: ¿Utopía o necesidad?", *Ambiente y desarrollo*, vol. 9, N° 2, Santiago de Chile, Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA), junio.
- (1992), El difícil arte de hacer región: las regiones como actores territoriales del Nuevo Orden Internacional; conceptos, problemas y métodos, Cusco, Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas" (CBC).
- (1982), Política económica, organización social y desarrollo regional: elementos para armar una teoría del desarrollo regional, Santiago de Chile, serie Cuadernos del ILPES, N° 29, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- (1980), Técnicas de análisis regional con información limitada, serie Cuadernos del ILPES, N° 27, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- (1979), "¿Qué hacer con la planificación regional antes de la medianoche?", *Revista de la CEPAL*, N° 7 (E/CEPAL/1084), Santiago de Chile, abril.
- Boisier, Sergio y Luis Lira (1996), "El subdesarrollo comienza al Sur", *Estudios sociales*, N° 89, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria (CPU), julio-septiembre.
- (1995), "El subdesarrollo comienza al Sur", *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*, vol. 28, N° 109, Cuenca, Ecuador, Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), enero-marzo.
- Boisier, Sergio y otros (1995), Sociedad civil, actores sociales y desarrollo regional, serie Investigación, N° 14, (LC/IP/G. 87), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Carleial, Liana María da Frota (1993), "A questão regional no Brasil contemporaneo" *Restruturação urbano e regional no Brasil*, Lena Lavinas, Liana María da Frota Carleial y M.R. Nabuco (comps.), São Paulo, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), Editora HUCITEC.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1994), Transformación económica de América Latina y el Caribe. Indicadores, documento preparado con ocasión de la Cumbre de las Américas, celebrada en Miami, diciembre de 1994.
- Costa-Filho, Alfredo (1996), Globalização e políticas regionais nacionais na América Latina: alguns pontos para debate, documento presentado al Seminario internacional "Política regional numa era de globalização", organizado por la

- Fundación Konrad Adenauer y el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), Recife, Brasil, agosto.
- Damasio, Antonio, R. (1996), *El error de Descartes. La razón de las emociones*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello.
- De Castro Iná, Elias (1994), "Visibilidade da região e do regionalismo: a escala brasileira em questão" *Integração, região e regionalismo*, Lena Lavinias, Liana María da Frota Carleial y M.R. Nabuco (comps.), Rio de Janeiro, Editora Bertrand Brasil S.A.
- De Mattos, Carlos (1996), *Modelos de crecimiento endógeno y divergencia interregional, ¿nuevos caminos para la gestión regional?*, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Del Castillo, Jaime, B. Berroeta, y E. Cordero (1994), *Manual de desarrollo local*, Bilbao, Departamento de Economía y Hacienda, Gobierno Vasco.
- Del Castillo, Jaime y A. Sámano (1993), "Análisis del entorno económico y cambios en la estrategia de las empresas", *Aspectos estratégicos de la gestión empresarial*, Jaime del Castillo (comp.), Bilbao, ASLE.
- Delamaide, Darrell (1994), *The New Superregions of Europe*, Nueva York, Plume/Penguins.
- Drucker, Peter (1993), *Post-Capitalist Society*, Newton, MA, Butterworth-Heinemann Ltd.
- Faludi, A. (1973), *Planning Theory*, Oxford, Pergamon Press.
- Flores, F. (1989), *Inventando la empresa del siglo XXI*, Santiago de Chile, Hachette.
- Folmer, H. y P. Nijkamp (1985), "Methodological Aspects of Regional Economic Policy's Impact Assessment" *Paper of the Regional Science Association*, vol. 57.
- Fried, D. (1994), *Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad*, Buenos Aires, Ediciones Paidós.
- Friedmann, Reinhard (1996), "Identidad e imagen corporativa para ciudades", *Revista chilena de administración pública*, N° 9, Santiago de Chile.
- Guimaraes Neto, L. (1995), "Desigualdades regionais e federalismo", *Desigualdades regionais e desenvolvimento*, Affonso Rui de Britto Alvares y Pedro Luiz Barros Silva (comps.), São Paulo, Editora UNESP.
- Hall, J.A. (1995), *Civil Society. Theory, History, Comparison*, Cambridge, MA, Polity Press.
- Hilhorst, Jos G.M. (1997), "Desarrollo local / regional e industrialización", *EURE*, vol. 22, N° 68, abril.
- (1990), *Regional Studies and Rural Development*, Avebury, Gower Publishing Co.
- (1971), *Regional Planning. A System Approach*, Países Bajos, Rotterdam University Press.
- Hirschman, Albert O. (1958), *Strategy of Economic Development*, New Haven, CT, Yale University Press.

- Isard, Walter (1960), *Methods of Regional Analysis*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Johansen, O. (1996), "Las leyes de la organización social", *Estudios de administración*, vol. 3, N° 1, Santiago de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.
- Maillat, D. (1995), "Desarrollo territorial, milieu y política regional", *Desarrollo económico local en Europa*, B.A. Vázquez y G. Garofoli (comps.), Madrid, Colegio de Economistas de Madrid.
- Malecki, Edward (1991), *Technology and Economic Development. The Dynamics of Local, Regional and National Change*, Londres, Longman.
- Malecki, Edward y F. Todtling (1994), *The New Flexible Economy: Shaping Regional and Local Institutions for Global Competition*, Discussion Paper, N° 50, Viena, Instituto Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de Economía (IIR).
- McClelland, D.C. (1961), *The Achieving Society*, Princeton, NJ, D. Van Nostrand.
- Miklos, T. y M.H. Tello (1991), *Planeación prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro*, México, D.F., Editorial LIMUSA.
- Morin, E. (1994), *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, GEDISA Editores.
- North, Douglass C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Ohmae, K. (1995), *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*, Nueva York, The Free Press.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1994), *La reinención del Gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, Ediciones Paidós.
- Peyrefitte, A. (1996), *La sociedad de la confianza*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello.
- Pérez, Carlota (1996), "La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones", *Comercio exterior*, vol. 46, N° 5, México, D.F., mayo.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1996), *Desarrollo humano en Chile*, Santiago de Chile.
- Porter, Michael (1991), *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor.
- Reboucas O. y otros (1995), *Gestão compartilhada. O pacto do CEARA*, Rio de Janeiro, Qualitymark Editora.
- Revesz, Bruno y otros (1996), *Piura: Región y sociedad; derrotero bibliográfico para el desarrollo*, serie Archivos de Historia Andina, N° 22, Piura, Perú, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA)/Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas" (CBC).
- Rojas, Claudio (1995), *El desarrollo después de la crisis del Estado de bienestar: sus posibilidades en el caso de Concepción*, Santiago de Chile, serie Cuadernos

- del ILPES, N° 41, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- (1994), *El desarrollo y la competitividad a través de la articulación de los actores sociales: una reflexión para Concepción*, serie Investigación, N° 8, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Sakaiya, T. (1994), *Historia del futuro: la sociedad del conocimiento*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello.
- Silva, Verónica (1991), *La dimensión espacial en el imperativo de la innovación*, serie Ensayos, N° 10, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Silva, Verónica y Bolívar Quiroga (1993), *Técnicas de análisis regional, ejercitación y aplicación: TAREA (versión 2.0); guía de técnicas y manual de uso del sistema computacional*, serie Metodologías, N° 1a, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- SRI (Stanford Reserach Institute) International (1990), *Economic Success in the 1990's*, Menlo Park, CA.
- Stöhr, Walter (comp.) (1990), *Global Challenge and Local Response: Initiatives for Economic Regeneration in Contemporary Europe*, Cooperation for Development Series, European Perspectives, vol. 2, Londres, Mansell.
- Vásquez Barquero, A. (1995), "Desarrollo económico: flexibilidad en la acumulación y regulación del capital", *Desarrollo económico local en Europa*, B.A. Vásquez, B. y G. Garofoli (comps.), Madrid, Colegio de Economistas de Madrid.
- Walton, John (1977), *Elites and Economic Development: Comparative Studies on the Political Economy of Latin American Cities*, Austin, TX, University of Texas Press.



Publicaciones de la CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Casilla 179-D Santiago de Chile

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Revista de la CEPAL

La *Revista* se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 1999 son de US\$ 30 para la versión en español y de US\$ 35 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 15 para ambas versiones.

Los precios de suscripción por dos años (1999-2000) son de US\$ 50 para la versión español y de US\$ 60 para la versión inglés.

Revista de la CEPAL, número extraordinario: *CEPAL CINCUENTA AÑOS, reflexiones sobre América Latina y el Caribe*, 1998, 376 pp.

Panorama Económico de América Latina, 1996, 83 pp.

Economic Panorama of Latin America, 1996, 83 pp.

Síntesis estudio económico de América Latina y el Caribe, 1997-1998, 1998, 34 pp.

Summary Economic Survey of Latin America and the Caribbean 1997-1998, 1998, 34 pp.

Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe, 1998, 108 pp.

Preliminary Overview of the Economy of Latin America and the Caribbean, 1998, 108 pp.

Panorama Social de América Latina, 1997, 232 pp.

Social Panorama of Latin America, 1997, 232 pp.

La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, 1998, 290 pp.

Foreign investment in Latin America and the Caribbean, 1998, 290 pp.

Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1998, 256 pp.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1994-1995, 348 pp.
1995-1996, 349 pp.
1996-1997, 354 pp.
1997-1998, 386 pp.

Economic Survey of Latin America and the Caribbean

1994-1995, 332 pp.
1995-1996, 335 pp.
1996-1997, 335 pp.
1997-1998, 360 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

**Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe /
*Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)***

1989, 770 pp.
1990, 782 pp.
1991, 856 pp.
1992, 868 pp.
1993, 860 pp.

1994, 863 pp.
1995, 865 pp.
1996, 866 pp.
1997, 894 pp.
1998, 880 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

Libros de la CEPAL

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.
- 1 *Manual on economic development projects*, 1958, 2ª ed. 1972, 242 pp. (Agotado)
- 2 *América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.
- 3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp.
- 4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú*, 1980, 265 pp.
- 4 *Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp.
- 5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.
- 6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.
- 6 *Women and development: guidelines for programme and project planning*, 1982, 3ª ed. 1984, 123 pp.
- 7 *África y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp.
- 8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- 9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.
- 10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp.
- 11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1986, 216 pp.
- 11 *The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects*, 1988, 215 pp.
- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 pp. (Agotado)
- 12 *Latin America: international monetary system and external financing*, 1986, 405 pp. (Agotado)
- 13 *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp.
- 14 *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas*, 1989, 371 pp.

- 15 CEPAL, *40 años (1948-1988)*, 1988, 85 pp.
- 15 ECLAC *40 Years (1948-1988)*, 1989, 83 pp.
- 16 *América Latina en la economía mundial*, 1988, 321 pp. (Agotado)
- 17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, 1988, 187 pp.
- 18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta*, 1989, 201 pp.
- 19 CEPAL, *Bibliografía, 1948-1988*, 1989, 648 pp.
- 20 *Desarrollo agrícola y participación campesina*, 1989, 404 pp.
- 21 *Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina*, 1989, 113 pp.
- 22 *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, 1989, 243 pp. (Agotado)
- 23 *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*, 1990, 197 pp. (Agotado)
- 24 *The environmental dimension in development planning I*, 1991, 302 pp.
- 25 *Transformación productiva con equidad*, 1990, 3ª ed. 1991, 185 pp.
- 25 *Changing production patterns with social equity*, 1990, 3ª ed. 1991, 177 pp.
- 26 *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, 1990, 118 pp.
- 26 *Latin America and the Caribbean: options to reduce the debt burden*, 1990, 110 pp.
- 27 *Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe*, 1991, 271 pp.
- 27 *Major changes and crisis. The impact on women in Latin America and the Caribbean*, 1992, 279 pp.
- 28 *A collection of documents on economic relations between the United States and Central America, 1906-1956*, 1991, 398 pp.
- 29 *Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe*, 1991, 335 pp.
- 30 *Evaluaciones del impacto ambiental en América Latina y el Caribe*, 1991, 232 pp. (Agotado)
- 31 *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, 1991, 146 pp.
- 31 *Sustainable development: changing production patterns, social equity and the environment*, 1991, 146 pp.
- 32 *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, 1993, 254 pp.
- 33 *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, 1992, 269 pp.
- 33 *Education and knowledge: basic pillars of changing production patterns with social equity*, 1993, 257 pp.
- 34 *Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas*, 1992, 249 pp.
- 35 *Población, equidad y transformación productiva*, 1993, 2ª ed. 1995, 158 pp.
- 35 *Population, social equity and changing production patterns*, 1993, 153 pp.
- 36 *Cambios en el perfil de las familias. La experiencia regional*, 1993, 434 pp.
- 37 *Familia y futuro: un programa regional en América Latina y el Caribe*, 1994, 137 pp.
- 37 *Family and future. A regional programme in Latin America and the Caribbean*, 1995, 123 pp.
- 38 *Imágenes sociales de la modernización y la transformación tecnológica*, 1995, 198 pp.
- 39 *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, 1994, 109 pp.
- 39 *Open regionalism in Latin America and the Caribbean*, 1994, 103 pp.
- 40 *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, 1995, 314 pp.
- 40 *Policies to improve linkages with the global economy*, 1995, 308 pp.
- 41 *Las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea: el papel de los servicios exteriores*, 1996, 300 pp.
- 42 *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía*, 1996, 116 pp.
- 42 *Strengthening development. The interplay of macro- and microeconomics*, 1996, 116 pp.
- 43 *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995*, 1996, 120 pp.
- 43 *The economic experience of the last fifteen years. Latin America and the Caribbean, 1980-1995*, 1996, 120 pp.

- 44 *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la cumbre social*, 1997, 218 pp.
44 *The equity gap. Latin America, the Caribbean and the social summit*, 1997, 219 pp.
 45 *La grieta de las drogas*, 1997, 218 pp.
 46 *Agroindustria y pequeña agricultura: vínculos, potencialidades y oportunidades comerciales*, 1998, 180 pp.

SERIES MONOGRÁFICAS

Cuadernos de la C E P A L

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial / Latin America: the new regional and world setting*, (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.
 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.
 2 ***Regional appraisals of the international development strategy***, 1975, 2ª ed. 1985, 82 pp.
 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.
 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.
 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.
 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.
 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
 s/n ***Canada and the foreign firm***, D. Pollock, 1976, 43 pp.
 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.
 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
 15 ***The water resources of Latin America. Regional report***, 1977, 2ª ed. 1985, 79 pp.
 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
 17 ***International development strategy and establishment of a new international economic order***, 1977, 3ª ed. 1985, 59 pp.
 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.
 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
 s/n ***United States – Latin American trade and financial relations: some policy recommendations***, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.

- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n *Energy in Latin America: The Historical Record*, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp. (Agotado)
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 29 ***Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies***, 1979, 60 pp. (Agotado)
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp.
- s/n *The economic relations of Latin America with Europe*, 1980, 2ª ed. 1983, 156 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martín, 1981, 2ª ed. 1984, 111 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 62 pp.
- 40 ***Regional programme of action for Latin America in the 1980s***, 1981, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp.
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp.
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp.
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp.
- 45 ***National accounts in Latin America and the Caribbean***, 1983, 97 pp.
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 pp.
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 pp.
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 pp.
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 pp.
- 49 ***The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes***, 1985, 93 pp.
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
- 51 ***Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan***, 1987, 245 pp.

- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 52 ***Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean***, 1987, 114 pp.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*, 1986, 128 pp.
- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 54 ***The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth***, 1986, 125 pp.
- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.
- 55 ***Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options***, 1987, 184 pp.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 99 pp.
- 58 ***The evolution of the Latin American Economy in 1986***, 1988, 95 pp.
- 59 ***Protectionism: regional negotiation and defence strategies***, 1988, 261 pp.
- 60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, por F. Fajnzylber, 1989, 2ª ed. 1990, 176 pp.
- 60 ***Industrialization in Latin America: from the "Black Box" to the "Empty Box"***, F. Fajnzylber, 1990, 172 pp.
- 61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 94 pp.
- 61 ***Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites***, 1989, 93 pp.
- 62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987*, 1989, 87 pp.
- 62 ***The evolution of the Latin American economy in 1987***, 1989, 84 pp.
- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 2ª ed. 1991, 172 pp.
- 64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, 1989, 132 pp.
- 64 ***The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean***, 1989, 116 pp.
- 65 *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*, 1991, 141 pp.
- 65 ***Structural Changes in Ports and the Competitiveness of Latin American and Caribbean Foreign Trade***, 1990, 126 pp.
- 66 ***The Caribbean: one and divisible***, 1993, 207 pp.
- 67 *La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra*, 1991, 92 pp.
- 67 ***Postwar transfer of resources abroad by Latin America***, 1992, 90 pp.
- 68 *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, 1992, 148 pp.
- 68 ***The restructuring of public-sector enterprises: the case of Latin American and Caribbean ports***, 1992, 129 pp.
- 69 *Las finanzas públicas de América Latina en la década de 1980*, 1993, 100 pp.
- 69 ***Public Finances in Latin America in the 1980s***, 1993, 96 pp.
- 70 *Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación*, 1993, 183 pp.
- 71 *Focalización y pobreza*, 1995, 249 pp. (Agotado)
- 72 *Productividad de los pobres rurales y urbanos*, 1995, 318 pp. (Agotado)
- 73 *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*, 1995, 167 pp.
- 74 *América Latina y el Caribe: dinámica de la población y desarrollo*, 1995, 151 pp.

- 75 *Crecimiento de la población y desarrollo*, 1995, 95 pp.
- 76 *Dinámica de la población y desarrollo económico*, 1997, 116 pp.
- 77 *La reforma laboral y la participación privada en los puertos del sector público*, 1996, 168 pp.
- 77 *Labour reform and private participation in public-sector ports*, 1996, 160 pp.
- 78 *Centroamérica y el TLC: efectos inmediatos e implicaciones futuras*, 1996, 164 pp.
- 79 *Ciudadanía y derechos humanos desde la perspectiva de las políticas públicas*, 1997, 124 pp.
- 80 *Evolución del gasto público social en América Latina: 1980-1995*, 1998, 200 pp.
- 81 *La apertura económica y el desarrollo agrícola en América Latina y el Caribe*, 1997, 136 pp.
- 82 *A dinâmica do Setor Saúde no Brasil*, 1997, 220 pp.
- 83 *Temas y desafíos de las políticas de población en los años noventa en América Latina y el Caribe*, 1998, 268 pp.
- 84 *El régimen de contratación petrolera de América Latina en la década de los noventa*, 1998, 134 pp.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 546 pp.
- 10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984*, 1986, 357 pp.
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
- 12 *América Latina: Índices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.
- 15 *América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980*, 1991, 245 pp.
- 16 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración*, 1991, 190 pp.
- 17 *Comercio intrazonal de los países de la Asociación de Integración, según capítulos de la clasificación uniforme para el comercio internacional, revisión 2*, 1992, 299 pp.
- 18 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 1993, 313 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIU) - Volumen I -Exportaciones*, 1993, 285 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIU) - Volumen II -Importaciones*, 1993, 291 pp.
- 20 *Dirección del comercio exterior de América Latina y el Caribe según principales productos y grupos de productos, 1970-1992*, 1994, 483 pp.

- 21 *Estructura del gasto de consumo de los hogares en América Latina*, 1995, 274 pp.
- 22 *América Latina y el Caribe: dirección del comercio exterior de los principales productos alimenticios y agrícolas según países de destino y procedencia, 1979-1993*, 1995, 224 pp.
- 23 *América Latina y el Caribe: series regionales y oficiales de cuentas nacionales, 1950-1994*, 1996, 130 pp.
- 24 *Chile: comercio exterior según grupos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Rev. 3, y países de destino y procedencia, 1990-1995*, 1996, 480 pp.
- 25 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 1998, 287 pp.
- 26 *América Latina y el Caribe: series estadísticas sobre comercio de servicios 1980-1997*, 1998, 124 pp.

Estudios e Informes de la CEPAL

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpresso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 5 *Latin American development in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 6 *Latin American development projections for the 1980s*, 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp. (Agotado)
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina. PREALC*, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campeinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 *Five studies on the situation of women in Latin America*, 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 *Measurement of employment and income in rural areas*, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp. (Agotado)
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.

- 24 **Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean**, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990 / Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 **Market structure, firm size and Brazilian exports**, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 **Development of the mining resources of Latin America**, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 **Trade relations between Brazil and the United States**, 1985, 148 pp. (Agotado)
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 **The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization**, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.

- 63 *International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean*, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 *Development and change: strategies for vanquishing poverty*, 1988, 114 pp.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
- 70 *The economic evolution of Japan and its impact on Latin America*, 1990, 79 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
- 72 *The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean*, 1988, 69 pp.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
- 73 *Agriculture, external trade and international co-operation*, 1989, 79 pp.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 2ª ed. 1991, 123 pp.
- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.
- 76 *Transnational bank behaviour and the international debt crisis*, 1989, 198 pp.
- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 pp.
- 77 *The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution*, 1990, 252 pp.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 pp.
- 79 *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional*, 1991, 235 pp.
- 80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 189 pp.
- 81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 pp.
- 82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 pp.
- 83 *Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas*, 1992, 191 pp.
- 84 *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, 1993, 372 pp.
- 85 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile, (1974-1989) Proyectos de inversión y estrategias de las empresas transnacionales*, 1992, 257 pp.
- 86 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989) El papel del capital extranjero y la estrategia nacional de desarrollo*, 1992, 163 pp.
- 87 *Análisis de cadenas agroindustriales en Ecuador y Perú*, 1993, 294 pp.
- 88 *El comercio de manufacturas de América Latina. Evolución y estructura 1962-1989*, 1993, 150 pp.
- 89 *El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica*, 1993, 78 pp.
- 90 *El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis*, 1993, 131 pp.
- 91 *Las empresas transnacionales de una economía en transición: La experiencia argentina en los años ochenta*, 1995, 193 pp.
- 92 *Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa*, 1994, 108 pp.
- 93 *Comercio internacional y medio ambiente. La discusión actual*, 1995, 112 pp. (Agotado)

- 94 *Innovación en tecnologías y sistemas de gestión ambientales en empresas líderes latinoamericanas*, 1995, 206 pp.
- 95 *México: la industria maquiladora*, 1996, 237 pp.

Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp.
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, II parte, 1988, 146 pp.
- 7 *Documentos sobre privatización con énfasis en América Latina*, 1991, 82 pp.
- 8 *Reseñas de documentos sobre desarrollo ambientalmente sustentable*, 1992, 217 pp. (Agotado)
- 9 *MERCOSUR: resúmenes de documentos*, 1993, 119 pp.
- 10 *Políticas sociales: resúmenes de documentos*, 1995, 95 pp.
- 11 *Modernización del Estado: resúmenes de documentos*, 1995, 73 pp.
- 12 *Gestión de la información: reseñas de documentos*, 1996, 152 pp.
- 13 *Políticas sociales: resúmenes de documentos II*, 1997, 80 pp.

Copublicaciones recientes

En ocasiones la CEPAL, establece convenios para la copublicación de algunos textos de especial interés para empresas editoriales, o para otros organismos internacionales. En el caso de las empresas editoriales, éstas tienen exclusividad para su distribución y comercialización.

- Las nuevas corrientes financieras hacia América Latina: Fuentes, efectos y políticas*, Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (comp.), México, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, primera edición, 1995.
- Hacia un nuevo modelo de organización mundial. El sector manufacturero argentino en los años noventa*. Jorge Katz, Roberto Bisang, Gustavo Burachick editores, CEPAL/IDRC/Alianza Editorial, Buenos Aires, 1996.
- América Latina y el Caribe quince años después. De la década perdida a la transformación económica 1980-1995*, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1996.
- Flujos de Capital e Inversión Productiva. Lecciones para América Latina*, Ricardo Ffrench-Davis -Helmut Reisen (compiladores), CEPAL/M. Graw Hill, Santiago, 1997.
- Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial. América y El Caribe*, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1997.
- La Economía Cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- La Igualdad de los Modernos: reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina*, CEPAL/IIIDH, Costa Rica, 1997.
- Estrategias empresariales en tiempos de cambio*, Bernardo Kosacoff (editor), CEPAL/Universidad Nacional de Quilmes, Argentina, 1998.
- Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos*, Wilson Peres (coord.), CEPAL/XXI Siglo veintiuno editores, Buenos Aires, 1998.
- Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados, dos volúmenes*, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1998.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم - استلم منها من المكتبة التي تحمل صيا
أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销处均有发售。向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están a la venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o dirijase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas - DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas, Fax (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL - Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
E-mail: publications@eclac.cl
Santiago de Chile

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
Sales Sections, DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
New York, NY, 10017
USA

United Nations Publications
Sales Sections, Fax (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Geneva 10, Switzerland

Distribution Unit
CEPAL - Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
E-mail: publications@eclac.cl
Santiago, Chile