

CUADERNOS

DEL



ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO Y
DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN
ECONÓMICA Y SOCIAL - ILPES

42

MODERNIDAD Y TERRITORIO

Sergio Boisier

SANTIAGO DE CHILE, 1996

LC/IP/G.90-P
Abril de 1996

Este trabajo fue preparado por el Sr. Sergio Boisier Etcheverry, Director de la Dirección de Políticas y Planificación Regionales del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Las opiniones contenidas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor y no representan necesariamente ni comprometen al Instituto.

Copyright © Naciones Unidas 1996
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.96.III.F.1

ISSN 0020-4080
ISBN 92-1-329018-7

INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	7
SUMMARY	11

I

LA GESTION DE LAS REGIONES EN EL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL: CUASI-ESTADOS Y CUASI-EMPRESAS

A.	EL ESCENARIO INTERNACIONAL A FINES DE SIGLO: UNIPOLARIDAD Y MULTIPOLARIDAD	15
B.	EL MICROCOSMOS REGIONAL: INDIVIDUO Y TERRITORIO	21
C.	EL MACROCOSMOS REGIONAL: ORGANIZACION Y TERRITORIO	24
D.	ASI HABLA ZARATHUSTRA: LA PLANIFICACION HA MUERTO	30
1.	Desarrollo regional	33

	a) Concepto	
	b) Atributos	
	c) Hipótesis de trabajo	
2.	Proyecto político	40
	a) Imagen futura	
	b) Ideología	
	c) Conducción	
	d) Base social	
	e) El fundamento técnico	
	f) Medios de comunicación social	

II

POSTMODERNISMO TERRITORIAL Y GLOBALIZACION: REGIONES PIVOTALES Y REGIONES VIRTUALES

	Introducción	55
A.	VOLVIENDO A LO BASICO: ¿QUE ES UNA REGION?	61
B.	DE LA REGION PIVOTAL A LA ASOCIATIVA Y DE ALLI A LA VIRTUAL	65
C.	¿DECONSTRUCCION REGIONAL AHORA?	70

III

LA GESTION DEL DESARROLLO REGIONAL EN ECONOMIAS DE MERCADO ABIERTAS Y DESCENTRALIZADAS

	Introducción	
A.	LOS NUEVOS ESCENARIOS DEL DESARROLLO REGIONAL EN	

ECONOMIAS DE MERCADO, ABIERTAS Y DESCENTRALIZADAS	76
1. El escenario contextual del desarrollo descentralizado: apertura externa y globalización y apertura interna y descentralización	76
2. El escenario estratégico del desarrollo descentralizado: nuevas formas de organización y de gestión territorial	83
B. ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LA GESTION REGIONAL Y DE SUS PRINCIPALES AGENTES	86
1. Las nuevas tareas de los gobiernos regionales	86
2. Las nuevas tareas del gobierno nacional con referencia al caso chileno	90
3. La sociedad civil regional: ¿quo vadis?	93
IV	
LA MODERNIZACION DEL ESTADO: UNA MIRADA DESDE LAS REGIONES	97
1. Objetivos nacionales y territorio: ¿interdependencia?	102
2. ¿Qué es entonces, un estado moderno para las regiones?	111
3. ¿Una modernización sin valores?	120
BIBLIOGRAFIA	123

RESUMEN

Ya puede parecer una observación intrascendente y poco original señalar la exponencialmente creciente velocidad del cambio tecnológico, en primer lugar, y económico, político y social, en segundo lugar, que caracteriza al último decenio del siglo XX. También se ha dicho que vivimos en un período en que se traslapan elementos del siglo que termina con otros del venidero.

Nada ni nadie parece escapar a la vorágine de los cambios. ¿Por qué entonces no habría de cambiar la geografía política? O, en términos todavía más complejos, ¿por qué no habrían de cambiar los **conceptos** mismos y las modalidades de **generación y funcionamiento de los territorios organizados**?

En otras palabras, ¿por qué deberíamos seguir apegados a conceptos e ideas rígidas en relación, por ejemplo, con los procesos de regionalización, descentralización y desarrollo regional?

Si se razona exclusivamente desde la perspectiva económica, en la organización social necesaria para sobrevivir en el siglo XXI hay una idea central: **la competencia y la competitividad en mercados unificados a nivel mundial**. De esta idea central, que es la fuerza motriz de la actual economía, se desprende un corolario: **no se puede ser competitivo con estructuras de decisión centralizadas**, porque éstas carecen de la velocidad y la flexibilidad que la dinámica del comercio y el cambio técnico exigen.

Desde la perspectiva exclusivamente política, el razonamiento también conduce a una idea central respecto de la organización social que se precisa para el siglo XXI: **la necesaria hegemonía de la sociedad civil**. Al igual que en el caso anterior, de esta idea central deriva un corolario: **la apuesta a favor de la sociedad civil requiere de una descentralización que potencie en la práctica la acción de los múltiples organismos que la constituyen**.

En otras palabras, sea que se mire al futuro a través del prisma económico-mercantil o del prisma político, la descentralización aparece como una cuestión central y, curiosamente, no parece importar que se trate de países unitarios o federales. Esta **centralidad de la descentralización** (una expresión de Martín Hopenhayn) obliga a referirse a ella desde una perspectiva multidimensional: **funcional, territorial y política**. Se requiere sustraer las organizaciones y los territorios de la tutela y el manejo del Estado y que sus cuerpos rectores sean electos por los propios miembros.

La **descentralización** como forma instrumental del principio político de la subsidiaridad (y del principio moral de la solidaridad), y el **territorio organizado** (región, provincia o comuna) como nuevo actor del desarrollo, la competencia y la competitividad, hacen indispensable **repensar**, tal vez destruir para reconstruir, todo el arsenal epistemológico del desarrollo regional.

Los diversos trabajos que configuran este libro apuntan precisamente a la necesidad de **repensar** la “cuestión regional” para ponerla a tono con los requerimientos de los tiempos. Hay que evitar a toda costa que se repita, en otros ámbitos, lo sucedido en 1994 con el otrora famoso **Department of Regional Science** de la Universidad de Pennsylvania, dirigido por el Profesor Walter Isard, un verdadero lugar de peregrinación para todo aspirante a convertirse en “estudioso” del desarrollo regional. Este Departamento terminó por ser cerrado definitivamente y la razón principal para tomar tan drástica determinación fue **la falta de pertinencia social** de la práctica profesional a la que condujo el tipo de conocimiento que allí se impartía.

En el caso del autor de este documento, su ruptura con la ortodoxia regional data de hace tiempo y se puede señalar el artículo “¿Qué hacer con la planificación regional antes de la medianoche?”, publicado en 1979,¹ como el hito inicial en una nueva línea de pensamiento. De su serie de trabajos heterodoxos más recientes cabe destacar el artículo “Las regiones como espacios socialmente construidos”,² que constituye el pivote de esta búsqueda.

El primer capítulo del presente libro, “**La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi estados y cuasi**

¹ *Revista de la CEPAL*, No. 7, 1979.

² *Revista de la CEPAL*, No. 35, 1988.

empresas”,³ tiene como argumento la necesidad de adecuar la gestión del desarrollo regional a los nuevos parámetros impuestos por el orden internacional, político y económico, que empezó a tomar forma a comienzos de los años noventa.

En el segundo capítulo, **“Postmodernismo territorial y globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales”**,⁴ se exponen ideas centrales relacionadas con un replanteamiento radical del concepto de región, que ahora sería definida como “un territorio organizado, estructuralmente complejo, dotado de identidad y de cultura, cuyo tamaño sea el menor compatible con las restricciones de orden práctico”, así como con la paulatina estructuración de una jerarquía regional basada en la libre asociatividad y la concertación de intereses estratégicos.

El tercer capítulo, **“La gestión del desarrollo regional en economías de mercado, abiertas y descentralizadas: el caso chileno”**,⁵ tiene por objetivo principal poner de relieve las nuevas funciones que se plantean para los gobiernos regionales y el propio gobierno nacional, cuando se entiende que el desafío principal para los primeros es cómo ayudar a sus territorios a posicionarse de una manera **competitiva y moderna** en el escenario externo y, al mismo tiempo, de modo **equitativo y participativo** en el marco interno.

En el cuarto y último capítulo, **“La modernización del Estado: una mirada desde las regiones”**,⁶ se cierra el círculo con un análisis del que parece ser el tema central en el debate político público en América Latina, la modernización del Estado, cuestión que, en esta oportunidad, es tratada desde el punto de vista de su **territorialidad**. Se procura demostrar la articulación entre territorio y objetivos nacionales (crecimiento, competitividad, equidad, erradicación de

³ Publicado en 1991 en la *Revista Paraguaya de Sociología*, No. 82, y en 1992 en *Estudios sociales*, No. 72, serie de la Corporación de Promoción Universitaria (CPU), Santiago de Chile; en ese mismo año también se incluyó como un capítulo del libro del mismo autor *El difícil arte de hacer región*, publicado por el Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, Cusco, Perú.

⁴ Publicado en 1994 en Madrid en la *Revista Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, vol. II, No. 102, y ese mismo año en las revistas *FORO*, No. 25, Colombia, y *Estudios sociales*, No. 80, Santiago de Chile. Este trabajo también se incluyó en la *Revista de la CEPAL*, No. 52, del año 1994, con el título “Crisis y oportunidades en los procesos de regionalización”.

⁵ Este estudio ha circulado como documento de trabajo de la Dirección de Políticas y Planificación Regionales del ILPES (Documento 94/24, Serie Ensayos).

⁶ Este estudio ha circulado también como documento de trabajo del ILPES (Documento 95/27, Serie Ensayos) y se encuentra publicado en el No. 85 de *Estudios sociales*, de la Corporación de Promoción Universitaria (CPU).

la pobreza, sustentabilidad) y se configuran las doce características de un Estado “moderno” desde la óptica regional.

Hay algunas ventajas, si bien nada de originalidad adicional, en presentar estos cuatro trabajos en un solo volumen. Es cierto que, en su conjunto, carecen de la **unicidad** característica de un libro pensado y escrito originalmente como tal; también es cierto que por tratarse de monografías elaboradas en forma independiente unas de otras, el lector detectará más de alguna repetición o traslape entre capítulos. Sin embargo, se percibe una línea de argumentación central que permite pensar que, al margen de las cuestiones de forma recién señaladas, los cuatro estudios constituyen, de todos modos, una unidad orgánica.

Como ha sucedido con trabajos anteriores, el autor pretende ser lo suficientemente iconoclasta como para provocar reacciones entre quienes prefieren el statu quo; a su juicio, la interacción que suscitan en la comunidad científica las reacciones a las propuestas de uno de sus miembros es la única fórmula conocida para avanzar en el conocimiento.

SUMMARY

It may seem to be an insignificant and unoriginal observation to point out that the final decade of the twentieth century is characterized by an exponential rate of both technological and also economic, political and social change. It has also been said before that we are living in a time in which elements of the century that is coming to an end overlap with elements of the new century that is about to begin.

There seems to be no escaping the vertiginous changes that surround us. Why, then, should there be no need to make changes in terms of political geography? Or, to speak in a more complex vein, why should changes not be made in terms of the very **concepts and procedures employed in creating and managing organized territories?**

In other words, why should we continue to cling to rigid concepts and ideas relating to, for example, the processes of regionalization, decentralization and regional development?

Seen purely from the point of view of economics, there is one concerning the type of social organization needed in order to survive in the twenty-first century: **competition and competitiveness in unified markets on a global scale.** On the basis of this concept, which is the driving force behind the current economic situation, a corollary may be formed: **it is not possible to be competitive with centralized decision-making structures,** because they lack the speed and flexibility required by growth in trade and by technological change.

From the purely political point of view, it can be argued that there is also one central concept in terms of the social organization needed for the twenty-first century: the primacy of civil society. As in the previous case, a corollary may be formed on the basis of

this central concept: placing **emphasis on civil society requires a decentralized structure that reinforces in practice the activities of the many organizations that constitute civil society.**

In other words, whether the future is looked at through the prism of economics and trade or through the prism of politics, decentralization appears as a central concept and, interestingly enough, it does not seem to make any difference whether the countries concerned have a unitary or a federal structure. This **centrality of decentralization** (to use an expression of Martin Hopenhayn's) means that decentralization must be viewed from a multidimensional perspective: **functional, territorial and political.** Organizations and territories need to be removed from State tutelage and management, and their governing bodies need to be elected by their own members.

Decentralization as the means of implementing the political principle of subsidiarity (and the moral principle of solidarity), and the **organized territory** (region, province or municipality) as the new actor in development, competition and competitiveness, make it indispensable to **rethink**, and possibly to destroy in order to reconstruct, the entire epistemological arsenal of regional development.

The various studies that appear in this book point precisely to the need to **rethink** the "regional question" in order to bring it into line with the requirements of the times. What must be avoided at all costs is a repetition in other places of what happened in 1994 to the then famous **Department of Regional Science** of the University of Pennsylvania, headed by Professor Walter Isard, a veritable place of pilgrimage for everyone who was serious about becoming a "scholar" of regional development. This department ended up being permanently closed down, and the principal reason such a drastic decision was taken was that the department was teaching people subjects that prepared them for a professional career that **lacked social relevance.**

In the case of the author of this document, his break with regional orthodoxy dates back a long way, and his article entitled "Regional Planning: What can we do before midnight strikes?", published in 1979,⁷ as the first milestone in a new line of thinking.

⁷ CEPAL Review, No. 7, 1979.

Of his latest series of unorthodox studies, the article entitled "Regions as the product of social construction",⁸ represents a crucial point in this search.

The first chapter of the present book, "**La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi estados y cuasi empresas**" (Management of regions in the new international order: quasi-States and quasi-enterprises)⁹ has as its main theme the need to adapt regional development management to the new parameters of the international political and economic order that began to take shape at the beginning of the 1990s.

The second chapter, "**Postmodernismo territorial y globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales**" (Territorial postmodernism and globalization: pivotal regions and virtual regions),¹⁰ presents central ideas relating to a radical rethinking of the concept of region, which would now be defined as "an organized territory, structurally complex, possessing an identity and a culture, whose size is the smallest compatible with restrictions of a practical nature", as well as the gradual structuring of a regional hierarchy based on free association and the coordination of strategic interests.

The chief purpose of the third chapter, "**La gestión del desarrollo regional en economías de mercado, abiertas y descentralizadas: el caso chileno**" (Regional development management in open and decentralized market economies: the case of Chile),¹¹ is to highlight the new functions that arise for regional governments and for the national Government itself when the principal challenge for the former is regarded as being how to help their territories to position themselves in a **competitive and up-to-date** manner on the external scene and, at the same time, in an **equitable and participatory manner** in the internal setting.

⁸ *CEPAL Review*, No. 35, 1988.

⁹ Published in 1991 in the *Revista Paraguaya de Sociología*, No. 82, and in 1992 in *Estudios sociales*, No. 72, Corporación de Promoción Universitaria (CPU) series, Santiago, Chile; in 1992 it was also included as a chapter in the book by the same author entitled *El difícil arte de hacer región* (The difficult art of making a region), published by the Bartolomé de las Casas Centre for Andean Regional Studies, Cusco, Peru.

¹⁰ Published in Madrid in 1994 in the *Revista Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, vol. II, No. 102, and also in 1994 in the journals *FORO*, No. 25, Colombia, and *Estudios sociales*, No. 80, Santiago, Chile. This study was also included in the *CEPAL Review*, No. 52, 1994, under the title "Regionalization processes: past crises and current options".

¹¹ This study has been circulated as a working document of the ILPES Office of Regional Policies and Planning (Document 94/24, Ensayos series).

In the fourth and final chapter, “**La modernización del Estado: una mirada desde las regiones**” (Modernization of the State as seen from the viewpoint of the regions),¹² closes the circle with an analysis of what seems to be the main topic of political debate in Latin America, the modernization of the State, a subject that is on this occasion dealt with from the point of view of the **territoriality** of the State. An endeavour is made to show the linkage between territory and national goals (growth, competitiveness, equity, eradication of poverty, sustainability), and the twelve characteristics of a “modern” State are described from the regional viewpoint.

Presenting these four studies in one volume, has a number of advantages, even though nothing may be gained in terms of originality. Certainly, taken as a whole, they lack the **unitary character** of a book that has been originally conceived and written as such; moreover, since the book consists of monographs that were written independently from one another, the reader will note some repetition or overlapping from chapter to chapter. Nevertheless, there is a clear central line of argument that indicates that, despite the doubts just raised, these four studies constitute an organic unity.

As in the case of earlier works, the author has attempted to be iconoclastic enough to provoke a reaction from those who prefer the status quo; in his opinion, the interaction among the members of the scientific community that results from reactions to proposals made by one member is the only known method of advancing knowledge.

¹² This study has also been circulated as an ILPES working document (Document 95/27, Ensayos series) and may be found in a published version in issue No. 85 of *Estudios sociales* of the Corporación de Promoción Universitaria (CPU).

I.
LA GESTION DE LAS REGIONES
EN EL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL:
CUASI ESTADOS Y CUASI EMPRESAS

A. EL ESCENARIO INTERNACIONAL A FINES DEL SIGLO XX:
UNIPOLARIDAD Y MULTIPOLARIDAD

Hasta los más aplicados lectores de Alvin Tofler han debido sorprenderse ante lo ocurrido durante el trienio 1989-1991. No sólo la velocidad del cambio en el escenario internacional fue abrumadora, desde noviembre de 1989 (caída del muro de Berlín), pasando por febrero de 1991 (guerra del Golfo), hasta agosto del mismo año (golpe de Estado en la hoy inexistente URSS), sino que además, por primera vez desde la que se llamara la Gran Guerra, **el cambio político precedió y fue más acelerado que el cambio tecnológico**, a una escala prácticamente mundial.

¿Son estos eventos independientes? En absoluto, dirán los partidarios de la Teoría del caos; lo que sucede es que el mundo se ha transformado en un sistema altamente interactivo y no lineal. Así como es suficiente que una mariposa bata sus alas sobre la bahía de Sidney para provocar, una semana más tarde, un tornado sobre Jamaica, bastó la ocupación de un pequeño territorio árabe para desatar la "Tormenta del desierto", que dejó a los Estados Unidos como la única superpotencia militar, y por ello (y no a la inversa), como el único polo político de importancia mundial.

La concatenación de acontecimientos que permite hoy la **unipolaridad** política va de la mano con una serie de procesos de más larga data que configuran, simultáneamente, un mundo **multipolar** en las dimensiones económica y comercial.

La multipolaridad económica, expresada en los tres vértices del comercio internacional: la Comunidad Europea y los círculos concéntricos en torno de ella, el mercado unificado de Canadá, Estados Unidos y México, con sus correspondientes círculos concéntricos (acuerdos bilaterales y subregionales de integración), y el Japón y los aún no establecidos acuerdos en el Sudeste asiático, Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) y Consejo de Cooperación Económica en Asia y el Pacífico (APEC), es un subproducto de un fenómeno más abarcador: **la globalización de la economía internacional.**

“La globalización es un aspecto de un fenómeno más amplio que afecta a todas las dimensiones de la condición humana: la demografía, la pobreza, el empleo, las enfermedades endémicas, el comercio de drogas y el medio ambiente, entre otras. Así, muchos ámbitos del quehacer económico han adquirido un carácter marcadamente transnacional, en gran medida debido al enorme auge de las tecnologías de información. La difusión de esas tecnologías en materia de diseño, producción, distribución y comercialización, permite acortar los plazos entre el diseño y la producción, con lo que hace posible responder con mucho mayor rapidez que en el pasado a las nuevas demandas reales o inducidas [...]

De otra parte, la globalización de la actividad económica tiende a una cierta uniformidad en cuanto a formulación y aplicación de las políticas, ya que cada país se convierte en un competidor para mercados finitos y recursos escasos. Por ello, privilegiar las señales del mercado, fomentar la competitividad internacional, promover la capacidad empresarial y atraer la inversión directa se están convirtiendo en elementos comunes de los esfuerzos que deben realizar las naciones [las regiones] para mejorar su inserción internacional” (CEPAL, 1992, pp. 37 y 38, paréntesis destacado agregado al original).

En un trabajo en el que se examinaba el tema de la transnacionalización de una economía regional (la Región del Biobío en Chile), los autores se planteaban la siguiente pregunta que es, pertinente reproducir ahora:

“¿Cuál será la geografía resultante de las fuerzas que expresan la reorganización del capital y de aquellas desatadas por la revolución científica y tecnológica?”

¿Cuál será el escenario internacional resultante y qué sucederá con el paisaje hasta hoy conocido al interior de los países?

¿Será posible que la geografía del Siglo XXI describa un **mundo de regiones sin países**, como podría ser la imagen de la Europa post 1992? O a la inversa, ¿será que nos encaminamos a un **mundo de países sin regiones** al prevalecer las tendencias transnacionalizadoras y homogeneizantes de los dos procesos matrices? (énfasis agregado al original).

¿Será posible en cambio la coexistencia de ambos “mundos”? Y en ese caso, ¿cuáles serían las nuevas formas de articulación entre ellos? (Boisier y Silva, 1990).

Aparentemente la respuesta a tales interrogantes tiende a afirmar la primacía, pero no la exclusividad, de la primera alternativa.

Los cambios políticos mundiales unidos a las que se ha denominado **megatendencias descentralizadoras** (Boisier, 1991a), es decir, la revolución científica y tecnológica, la reforma del Estado, las demandas autonómicas de la sociedad civil (parcialmente organizada sobre bases territoriales) y la privatización y desregulación, colocan al **territorio organizado** (cualquiera sea su escala) en un lugar protagónico con respecto al nuevo orden internacional.

El Stanford Research Institute (SRI) plantea cuestiones similares:

“En el decenio de 1980, tres tendencias interrelacionadas modificaron fundamentalmente la índole de las ventajas comparativas y la fórmula para alcanzar éxito en el desarrollo económico. Las aglomeraciones regionales, los conglomerados industriales y los fundamentos económicos adquirieron mayor importancia que cualquier otro factor para determinar los ganadores y los perdedores en la economía global de los años ochenta. El éxito de las estrategias económicas de desarrollo en el decenio de 1990 se basará en estos tres conceptos:

1. **Las aglomeraciones regionales corresponden con mayor precisión a los patrones económicos contemporáneos que las fronteras políticas tradicionales.** Las jurisdicciones políticas, como por ejemplo los países, los estados, las provincias y las ciudades, son sólo partes de aglomeraciones económicas mayores impulsadas por el comercio, las inversiones y las corrientes tecnológicas a escala mundial. La economía global se ha convertido en un mosaico de regiones económicas que abarcan una multiplicidad de

jurisdicciones políticas. Esta tendencia ha producido —y exigirá cada vez más— nuevas formas de colaboración entre los países, los estados, las provincias y las ciudades en cuestión.

2. Los conglomerados industriales explican con mayor precisión las ventajas comparativas de la economía global contemporánea que los sectores industriales tradicionales. Los conglomerados industriales representan concentraciones de empresas competitivas, complementarias e interdependientes de distintas industrias, incluidos los proveedores de componentes y servicios y los fabricantes de productos terminados.

A medida que la competencia mundial se ha intensificado, se ha hecho más difícil lograr y conservar ventajas comparativas. La fuerte competencia y la estrecha cooperación dentro de los conglomerados industriales tienden a alentar la eficiencia y la innovación, factores que tienen importancia para conservar las ventajas comparativas en un mercado mundial en constante evolución. A la inversa, las empresas e industrias alejadas de sus clientes, proveedores y competidores rara vez generan la sinergia necesaria para crear y conservar ventajas comparativas.

3. Los fundamentos económicos explican con mayor precisión el éxito de la economía global contemporánea que los factores tradicionales del ambiente de los negocios. Los fundamentos económicos constituyen un conjunto complejo de recursos necesarios para competir con éxito en la economía global. Incluyen trabajadores calificados, con capacidad de adaptación y mentalidad empresarial, tecnología y actividades de investigación y desarrollo asequibles, disponibilidad de capital financiero, infraestructura física moderna y una elevada calidad de vida. Estos fundamentos han adquirido mucho mayor importancia para el crecimiento económico de alta calidad que los factores tradicionales del ambiente de los negocios, como por ejemplo mano de obra barata, tierra de bajo costo e incentivos tributarios especiales. Constituyen los nuevos cimientos sobre los que se construirá el éxito económico en los años noventa.

El aspecto más importante de las aglomeraciones regionales, los conglomerados industriales y los fundamentos económicos

radica en su dinamismo y no en el inmovilismo. A diferencia de una dotación de recursos naturales, las aglomeraciones regionales, los conglomerados industriales y los fundamentos económicos pueden mejorarse. Los países, estados, regiones y comunidades no están condenados para siempre a desempeñar determinado papel económico, sino que pueden influir en su destino económico mediante el fortalecimiento de sus conglomerados industriales y fundamentos económicos”.

Como sugiere Gallopin (1991) desde un ángulo complementario, el esquema económico global puede ser interpretado como un **sistema jerárquico**, compuesto por sistemas socioeconómicos regionales (en el sentido de supranacionales), nacionales, subnacionales y locales. El sistema socioeconómico global es un ejemplo de lo que se denomina **jerarquía inclusiva (“anidada”)**, en la que el conjunto en el vértice contiene y está compuesto por todos los demás conjuntos ubicados más abajo en la jerarquía. Hay una serie de propiedades de los sistemas jerárquicos que son de interés para el tema en discusión, pero su descripción sobrepasa el propósito de este documento; no obstante, al menos se debe mencionar dos de ellas. Por una parte, los niveles superiores condicionan, **pero no controlan**, las actividades de las unidades situadas a niveles más bajos; por la otra, los subsistemas de mayor jerarquía están vinculados a procesos en gran escala o a los aspectos más amplios de la conducta del sistema completo, en tanto que su dinámica es más lenta que la de los niveles inferiores.

En este nuevo orden internacional tridimensional (económico, político y tecnológico) los **territorios organizados**, pero en particular su categoría **regional** (subnacional), se insertan en el plano internacional de una manera completamente distinta de la del pasado.

Para comprender las nuevas modalidades de inserción internacional de las regiones es ineludible revisar su propia definición, su organización y su gestión.

Desde luego, ya no es posible definir una región en términos estáticos o con criterios puramente geográficos que privilegien el **continente** por sobre el **contenido**.

Actualmente, una región es una estructura compleja e interactiva, con múltiples acotamientos, en la cual el **contenido** define el **continente** (límites, dimensiones y otros atributos geográficos). Hoy una región es **una y múltiple simultáneamente**, puesto que ya

superada la noción de **contigüidad**, cualquiera de ellas puede establecer alianzas tácticas con otras regiones para lograr objetivos específicos y por plazos determinados, a fin de posicionarse mejor en el contexto internacional.

A partir de un núcleo original (que nunca deja de serlo) se configuran múltiples espirales asociativas (en cierto sentido, una jerarquía inclusiva inversa) que dan origen a nuevas instancias regionales, sin que la unidad básica pierda su propia naturaleza.

Por ejemplo, la región Ródano-Alpes en Francia puede asociarse para determinados propósitos y por cierto tiempo con Cataluña en España y también, simultáneamente, con Cataluña y con Lombardía en Italia, y con Baden-Wurtemberg en Alemania. ¿Cuál es, en cada caso, la región Ródano-Alpes relevante? Todas, y la misma respuesta vale para Lombardía o para cualquiera de las otras regiones mencionadas en el ejemplo. En Chile, las regiones de la Araucanía y de Los Lagos comparten un mismo ecosistema, caracterizado, entre otras cosas, por los numerosos lagos que allí existen. Ambas regiones pueden constituir otra (bajo el bellissimo patronímico de “el país de los espejos”) con el propósito de atraer inversiones y turismo, pero ninguna de ambas deja de ser ella misma.

Esto último sólo es posible si existe una fuerte **identidad regional**, capaz de mantener el equilibrio de la asociación e impedir que ésta se transforme en una absorción o una dominación. Una condición indispensable en este plano es contar con una **cultura regional**, entendida como el conjunto de valores, símbolos y prácticas sociales que **unifica y separa, simultáneamente, a fin de generar la identidad**.

A propósito de la noción de identidad, se ha escrito, con razón, que:

“En este contexto, la interioridad a que alude la identidad está constituida por heterogeneidades, las cuales no significan demérito sino riqueza y potencialidades del todo aludido por la noción. Es un todo o una unidad con diferencias en su seno, a las cuales reconoce y admite como algo valioso y no posible de ser reducido a un común denominador. Así, las etnias y las minorías pueden convivir y de hecho tienen un lugar admisible en el seno del todo común, con el respeto debido a sus aportes diferenciales. El elemento definitorio de esta noción de identidad no es la exclusión sino la integración. Integración acogedora de las diversidades de un todo que es, por

supuesto, mucho más que la suma de las partes y que se mantiene irreductible, a su vez, a ellas tomadas aisladamente..." (Cerutti-Gulberg, 1991).

Naturalmente que en este cuadro de nuevas modalidades de competencia internacional, algunas regiones "ganan" en tanto que otras "pierden", no importa cuán cerca se hallen del **centro** del sistema internacional, porque se puede estar en la cercanía geográfica del centro y, al mismo tiempo, en la **periferia** del cambio. Según varios autores españoles Andalucía sería una región ubicada en una categoría como la descrita (Alburquerque y Curbelo, 1991, entre otros). Así que el mayor desafío para todo gobierno regional radica en cómo conducir su región hacia el campo de los ganadores; ciertamente no podrá hacerse con ideas y acciones del pasado.

B. EL MICROCOSMOS REGIONAL: INDIVIDUO Y TERRITORIO

En una conocida canción, el cantante argentino Alberto Cortez nos habla de un ser que no es de aquí, ni es de allá, no tiene edad ni porvenir, y ser feliz es su color de identidad. Este extraño espécimen sólo podría existir en la fantasía del poeta. Es imposible concebir a un individuo sin coordenadas espaciales y temporales y poseedor de una identidad completamente subjetiva. Se trataría de un cabal desarraigado o de un esquizofrénico total.

A todos nos gusta recordar que Aristóteles definió al hombre como un **animal político**, cuya actividad más noble es la **res pública**. Por alguna oculta razón, se alude menos al hecho, todavía más básico, de que el hombre es un **animal territorial**. Realmente, las conductas territoriales, en particular la defensa del ámbito espacial, constituyen un rasgo propio de la animalidad, que hoy se expresa en facetas tan diversas como los movimientos políticos autonómicos regionales y los partidos de fútbol (no es una casualidad que, estadísticamente, el equipo local, que defiende figuradamente su territorio, resulte ganador con una frecuencia notable).

Como animal territorial y, al mismo tiempo, miembro de una especie gregaria, el hombre se organiza territorialmente en un amplio abanico de estructuras, que históricamente van desde la aldea tribal hasta la moderna "aldea global" de McLuhan.

Si en algún momento la ilusión de la modernidad albergó la idea de que era posible crear al **ciudadano del mundo**, libre de “atávicos” lazos territoriales (en un notable paralelo con el capital transnacional contemporáneo, carente de lazos de identidad territorial), hay que convenir que la crisis de la racionalidad moderna echó por tierra tal creencia. Hoy día, por el contrario, se percibe un movimiento de “vuelta al terruño”.

El geógrafo polaco A. Dembicz (1991) ha hecho un importante aporte al debate acerca de el **lugar** y el **espacio** en la tradición cultural latinoamericana. Dembicz, con razón, plantea que “una de las referencias básicas para el ser humano es el lugar, **su lugar**, y el espacio como un contexto más amplio del mismo. No sólo la pregunta: ¿de dónde eres? apunta a eso. También la de: ¿quién eres? lleva, de cierta manera, implícita la cuestión del lugar. Un lugar y un espacio en la tierra con los cuales uno se identifica, gustosa o penosamente”.

El derrumbe del Estado benefactor y de las vastas redes sociales de apoyo que lo caracterizaron (gran empresa, fuerte sindicato, empleo estable y seguridad social colectiva) fortalece el **ámbito local** como un nuevo territorio de solidaridad.

La crisis de la racionalidad moderna detona una explosión de la heterogeneidad y la diversidad. Lo que hoy importa no es la igualdad a secas, propia del centralismo de los socialismos reales, sino la producción distinta, el consumo diferenciado, el habitar segregado. En la dialéctica entre la alienación y el individualismo extremo, lo propio del hábitat, lo único del territorio y lo particular de lo autóctono surgen como la síntesis, aún no se sabe si transitoria o final.

A propósito de la modernidad en América Latina, un sociólogo chileno afirmaba en una entrevista de prensa que:

“El problema de hoy en América Latina es cómo armonizar racionalidad sustantiva con racionalidad formal... El tema de la diversidad territorial es central hoy, cuando emerge la nueva realidad de las identidades nacionales. El mundo se universaliza en lo económico, pero a la vez las identidades se empequeñecen, nacen expresiones nacionales... O sea, ante la incertidumbre de universalizarme, **yo me aseguro retornando a lo comunal, a lo local...**” (Vega, 1991, énfasis agregado al original.)

La modernidad se refiere al control por parte del hombre, de la paradoja que plantea el pensar y actuar simultáneamente en dos

niveles, el específico y el universal. En la modernidad existe un **código**, que designa el ordenamiento del pensamiento y de la acción en tanto pretenden sustraerse a las particularidades espaciales y temporales. Es el **código** de la modernidad el que acompaña al conquistador y también al evangelizador. El "algoritmo" no es sino la versión "científica" y "contemporánea" de tal código. El **territorio** es la noción que expresa un contenido concreto, que va más allá de la acepción puramente geográfica y puramente metafórica. El territorio es, en cierto sentido, el **anticódigo** y en tal sentido la **crisis de la modernidad occidental se puede expresar como el conflicto entre el código y el territorio**. En esta confrontación, el primer término trata de eliminar al segundo.

Esto es exactamente lo que J. Friedmann y C. Weaver (1979) plantearon en su conocido libro **Territory and Function**. El mismo Friedmann alcanzó más tarde en estas ideas al poner en la agenda del debate la **razón existencial** de los movimientos de barrios en América Latina, a las que vio como una reacción a la racionalidad moderna.

"Visualizo una unidad dialéctica, que significa un conflicto continuo a través del cual la razón de los mundos existenciales, tales como la economía del barrio, fija límites a los márgenes de beneficio del capital transnacional....

La descentralización del poder desde una autoridad central a unidades locales de gobierno con determinación propia...significará una transformación en el estilo de la planificación central y privilegiará un estilo transactivo en el cual el conocimiento especializado está vinculado al conocimiento basado en la experiencia en un proceso de mutuo aprendizaje" (Friedmann, 1989).

Este conflicto entre territorio y función, o entre código y territorio, está siendo alimentado por las ya aludidas megatendencias descentralizadoras presentes en el mundo actual.

Surge así un **interés de Estado** en el fenómeno de las sociedades locales, sin cuya existencia la descentralización territorial no pasaría de constituir una nueva ficción, y también se despierta una **curiosidad de Estado**, que se expresa incluso en el plano académico, por investigar cómo se originan y se estructuran tales sociedades.

La aparición o la reaparición de las sociedades locales es una reacción popular, que nace en la base, ante el desarraigo engendrado por la modernidad occidental; es una cierta necesidad de "calor

humano" y de convivialidad reencontrada, es un mecanismo de microidentificación que busca contrarrestar la macroanonimización, es la búsqueda de espacios de libertad dentro al abrigo de un juego institucional del cual se sabe excluido y una reacción de rechazo a formas tradicionales de lucha hoy inocuas. Pero no se adviene a la constitución de sociedades locales en forma masiva, sino a partir del trabajo individual, en pequeños grupos, en un trabajo oblicuo, casi invisible, de día a día.

En último término, el individuo llega a relacionarse con el territorio de una manera afectiva, amorosa. Se ama el lugar, el terruño o, en su expresión más amplia, el territorio, porque se experimenta un gozo y una satisfacción al habitarlo (o al visitarlo). De aquí surge una dimensión ética del manejo territorial.

Nadie ha expresado mejor este sentimiento por el territorio que la poetisa Gabriela Mistral:

"En geografía como en amor, el que no ama minuciosamente, virtud a virtud y facción a facción, el atolondrado que suele ser un vanidosillo, que mira conjuntos kilométricos y no conoce y saborea detalles, ni ve, ni entiende, ni ama tampoco".

C. EL MACROCOSMOS REGIONAL: ORGANIZACION Y TERRITORIO

Regionalización, descentralización y desarrollo regional son tres conceptos y tres proyectos políticos no sólo muy articulados entre sí, sino ligados por una relación instrumental que define una cadena que sigue la misma secuencia de su enunciado.

Como conceptos son relativamente antiguos en América Latina, si bien su contenido concreto ha mostrado considerables variaciones; como **proyectos políticos** son nuevos, por lo menos si se considera su rango político y constitucional. En efecto, en el texto de las Constituciones políticas de Perú (1979), Chile (1980 y 1991) y Guatemala (1985) se introduce el tema de la regionalización y la descentralización. En la Constitución política de Brasil (1988) se reanima vigorosamente su "federalismo fiscal" y es bien conocido el trabajo de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) en Venezuela. En varios de los actuales programas de ajuste estructural promovidos por el Banco Mundial se hace creciente hincapié en la descentralización, como en el caso de Argentina.

El surgimiento de proyectos políticos regionalistas está hoy día vinculado, además, al nuevo auge del municipio y a la redemocratización de las sociedades latinoamericanas.

Cualquiera sea el fundamento último, actualmente se configura una nueva categoría territorial (y política): **la región**, que además de ser una nueva división administrativa, pretende convertirse en **actor del desarrollo**, es decir, en **sujeto**.

Que así ocurra dependerá en gran medida de la capacidad colectiva para **construir política y socialmente las regiones**, una idea-fuerza, un concepto y un proyecto que se han abierto camino con rapidez en los medios intelectuales y políticos.

Hace algunos años se introdujo la noción de **la región como un cuasi Estado** para expresar la idea de llevar la descentralización político-territorial tan lejos como fuera posible en el contexto de países con sistemas políticos unitarios y, simultáneamente, centralizados. Parece útil reproducir parte de la argumentación presentada en esa oportunidad:

“Se sigue en consecuencia que para la mayoría de las regiones el logro de su desarrollo presupone quebrar desde la propia región su relación de dominación. Esta puede considerarse como una proposición heterodoxa, puesto que es bien conocido que en las teorías convencionales de desarrollo regional —enmarcadas todas en el paradigma **del centro abajo**— la región es un objeto pasivo y todo se hace depender del Estado, como si éste dispensara graciosamente los dones del desarrollo.

Puesto que la dominación es una expresión del poder político y de la capacidad de coerción del Estado, romper una relación dominación-dependencia implica dotar a la región también de poder político transformándola [...] en un “**cuasi-Estado**”. Se trata de un “**cuasi-Estado**” porque los atributos del Estado como asociación política de personas sólo pueden ser entregados de una manera parcial a una región. Sólo en un sentido limitado podría pensarse en una membresía regional obligatoria dentro del territorio regional (sólo para personas jurídicas), aunque la territorialidad podría ser asignada al “**cuasi-Estado**” regional, en tanto que la capacidad de coacción también estaría limitada por el marco de las competencias jurídicas y administrativas de la región.

Todo lo anterior supone una verdadera construcción jurídica, política, administrativa y social de las regiones y éste es precisamente el objetivo de las descentralización política regional.

En este contexto, tanto el Estado nacional como el “cuasi-Estado” regional tienen un carácter análogo dentro de un sistema de relaciones sociales de producción de tipo capitalista. Son, simultáneamente, instrumentos de coaliciones de clase por un lado, y mediadores de conflictos, por otro.

La concertación social regional, es decir, la subordinación de los intereses de las fracciones de la sociedad regional a un interés colectivo (un **proyecto político** regional) congruente, pero no necesariamente análogo al proyecto nacional o, puesto de otro modo, la constitución del “cuasi-Estado” regional como representante de una alianza de clases, constituye la fuente primaria de un “**poder regional**” real, que complementa con una capacidad de movilización social hacia el exterior, al poder coactivo derivado de la norma jurídica. Sólo en tales condiciones es posible enfrentar al Estado nacional (y a las regiones alineadas con el “interés general”) a fin de generar situaciones más permanentes de tipo asociativo o colaborativo entre la región y el Estado, como ha sido demostrado por lo demás en algunos de los numerosos casos latinoamericanos de conflictos regionales” (Boisier, 1986).

Tal es el sentido de la “construcción política” de las regiones, indisolublemente ligada, como se desprende del párrafo anterior, a su “construcción social”, definida por el mismo autor en los términos siguientes:

“La construcción política dice relación al establecimiento del aparato político y administrativo de las nuevas regiones, algo que puede hacerse incluso por decreto; la construcción social por el contrario, debe hacerse desde y con la embrionaria sociedad regional. **Construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de auto-organización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identidad territorial y en definitiva, pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo.** Ingeniería social utópica? O, difícil, pero inescapable necesidad de una descentralización democrática?” (Boisier, 1991b).

Concebidas las regiones como **cuasi Estados** desde el punto de vista político propio de la descentralización, no cabe sino admitir

que pasan a ser parte de las nuevas “sociedades pluralistas” de las cuales habla Peter Drucker.

Drucker, un exégeta del sentido común (convertido en académico ilustre tal vez por ser éste el menos común de los sentidos), sostiene razonablemente que en tal contexto “una organización será eficaz, incluso de un modo ineficiente, sólo si funciona como **institución autónoma y, sobre todo, como una empresa, sea de propiedad privada o nacionalizada** (Drucker, 1990, p. 120, énfasis agregado al original).

Si se acepta este planteamiento, habría que concluir que actualmente es necesario concebir a las regiones como verdaderas **cuasi empresas**. Si el **cuasi Estado** regional lo es por “defecto”, la **cuasi empresa** regional lo es por “omisión”.

Una visión de la región como **cuasi empresa** supone aplicarle analógicamente algunas pautas procesales de la empresa, particularmente de la “gran empresa”, una de las pocas organizaciones contemporáneas que usa eficazmente un moderno concepto de planificación.

Ello lleva a concluir que la gestión del desarrollo regional (en contraposición con el antiguo concepto normativo de la planificación) debe definir una estrategia que contemple, para toda región, el siguiente conjunto de pares de variables:

i) **Productos y mercados**: cada región debe decidir **qué producir y dónde vender**. Esto significa prestar mayor atención a las ventajas comparativas dinámicas de la región que a sus ventajas comparativas estáticas, derivadas de su dotación de recursos naturales. Puesto que las ventajas dinámicas son, por definición, **creadas**, la selección de productos se funda en la capacidad regional de investigación científica y tecnológica y, por lo tanto, en el sistema regional de ciencia y tecnología (Silva, 1991), así como en la incorporación a redes internacionales de producción, mercados y tecnología. Este par de variables lleva también a detectar los “nichos” de mercado que la región puede ocupar en el mercado internacional precisamente a partir de su perfil productivo.

La definición de **qué producir** tiene como contrapartida la de **qué no producir**, o qué actividades abandonar porque la región no está en condiciones de sostener una competitividad auténtica, sea

en mercados nacionales o internacionales. Como lo prueba hasta la saciedad la experiencia internacional, es mejor tomar la decisión de suspender actividades no competitivas **antes** y no a **después** de la inevitable crisis que terminan por generar. A título de ejemplo, si en la Región del Bío-bío en Chile se hubiese actuado con ese criterio estratégico empresarial, se habría evitado o minimizado la crisis que sufrió la minería del carbón en 1991.

ii) **Proyectos y financiamiento:** al igual que una empresa con horizonte de largo plazo, toda región debe crear y mantener actualizado un banco de proyectos de inversión productiva y otro de fuentes financieras nacionales e internacionales. La gestión empresarial de una región debe asemejarse a la gestión estratégica de largo plazo, que permite prever cambios en las ventajas comparativas dinámicas (la exploración sistemática de nuevos nichos de producción y de comercio). Igualmente importante será indagar las posibilidades que ofrece el moderno concepto de **ingeniería financiera** para encontrar los capitales que posibiliten la realización de dichos proyectos. Tales fuentes comprenden desde el financiamiento internacional hasta, y sobre todo, el desarrollo de sistemas locales de financiamiento (sociedades de capital de riesgo, de arrendamiento con opción de compra (leasing), de factoraje). En el marco de este segundo par de variables se descubre un papel moderno para las antiguas oficinas regionales de planificación, hoy día completamente desorientadas.

iii) **Recursos humanos y empleo:** posiblemente no haya otro objetivo más importante para una región que maximizar el empleo para sus propios habitantes. La gestión regional con una perspectiva de **cuasi empresa** parte de la premisa de que el desarrollo regional se basa en los seres humanos, en personas de "carne y hueso" (Morley, 1990). La evaluación sistemática de los recursos humanos regionales desde un punto de vista cualitativo (profesiones, oficios, género, rangos etarios, entre otros aspectos) resulta fundamental para lograr un equilibrio dinámico entre la oferta de mano de obra y la demanda derivada de la exploración de productos, mercados y proyectos. Los programas de reciclaje y de formación acelerada de mano de obra son actualmente concebidos como programas descentralizados y, por tanto, de responsabilidad esencialmente regional. Como se

recordará, en la cita relativa a la visión estratégica del SRI, se señalaba que una mano de obra, no de bajo costo, pero sí entrenada, flexible y con mentalidad empresarial, era uno de los “basamentos económicos” importantes para lograr la competitividad internacional de las regiones.

iv) **Imagen corporativa y promoción:** las regiones son los nuevos actores en la competencia internacional por capital y tecnología. Esta es una realidad bien internalizada en los países europeos, pero todavía no ocurre lo mismo en América Latina. Sin embargo, es la situación actual.

Aunque no se puede ir tan lejos como para sostener que “no importa de dónde venga el capital en tanto venga”, ya que si bien lo que interesa a una región son ciertamente las inversiones, éstas deben tener un carácter congruente o no conflictivo con los intereses regionales superiores (por ejemplo, preservación del medio ambiente), no caben dudas en el sentido de que el aporte de capital, tecnología y mercados provisto por las inversiones exógenas son hoy factores determinantes de la capacidad de competencia y de la estabilidad de ésta.

“Salir a competir”, un imperativo actual, exige desarrollar una **imagen corporativa** de la región que sirva de base para “comercialización” de la región y sus productos. Esta imagen corporativa requiere —una vez más— de una sólida identidad regional y una defensa permanente de la singularidad de sus productos. Este hecho explica, por ejemplo, la denodada lucha por el “registro de marca” o por el monopolio de origen, como en el caso del cognac francés, el queso manchego (Castilla-La Mancha) o el pisco chileno.

El desarrollo de una imagen corporativa y la promoción apoyada en ella no son tareas que competan sólo a un gobierno regional. Este es uno de los campos en que la concertación entre los sectores público y privado tendría que dar sus mejores frutos. Lo que hoy interesa al capital transnacional no son los factores tradicionales de localización, basados todos en el paradigma fordista, sino precisamente los nuevos “basamentos económicos” regionales, entre los cuales una estrategia consensual de desarrollo aparece como uno de los más importantes.

La gestión del desarrollo regional basada en un enfoque de **cuasi empresa** requiere, por cierto, de habilidades profesionales distintas de las que actualmente configuran el perfil del tecnócrata o el burócrata regional y evidentemente necesitan de una forma de hacer gobierno regional completamente distinta de la del pasado.

En este contexto, un gobierno regional no sólo requiere trabajar coordinadamente con su sociedad civil (y en particular con el sector empresarial); la conducción estratégica del gobierno regional debe ir más allá de la especificación del conjunto de cuatro pares de variables anotadas, tiene que vincularse estrechamente a la conformación de **aglomerados sinérgicos** (Boisier y otros, 1992), a la creación de **redes interactivas** y a la construcción de una **infraestructura moderna** que facilite la competitividad.

Esta es pues la doble visión contemporánea de la gestión regional: un **cuasi Estado** en lo político-administrativo y una **cuasi empresa** en lo estratégico-desarrollista. Las implicaciones de esta doble imagen en relación con la administración del desarrollo regional son considerables, como se verá a continuación.

D. ASI HABLO ZARATHUSTRA: LA PLANIFICACION HA MUERTO

Si el personaje de Nietzsche hubiese efectivamente dicho lo que en el título de la sección se indica, sólo habría cometido otro error más. También anunció la muerte de Dios, para dar paso al dominio de la Razón voluntarista, y al Superhombre como Ser supremo de la nueva religión. La actual crisis de la modernidad sólo augura una nueva resurrección.

Por cierto que habrá muchos, en los rincones del neoliberalismo y del anarco-capitalismo, que quisieran que esta imaginaria profecía fuese verdad.

Si el mensaje del monje era que Dios había muerto para ser reemplazado por la Razón voluntarista, ¿qué podría sustituir a la planificación? No el mercado, desde luego, porque hay pocos que hoy sostengan como verdadera la falsa antinomia planificación-mercado. A lo sumo, su reemplazante sería la Tabla de números aleatorios.

Sin duda está de moda hablar de la crisis de la planificación, pero prepararse para asistir a su funeral podría ser algo prematuro.

La planificación debe entenderse en una doble dimensión. Como atributo del ser humano, derivado de su libre albedrío, la planificación jamás podrá estar en crisis, ya que el hombre es el único ente viviente —hasta donde sabemos— capaz de pensar su propio futuro y de actuar en consecuencia sobre él.

Lo que sí está en trance terminal es la planificación como proyecto colectivo de ingeniería social de la racionalidad iluminista (Hopenhayn, 1989; de Mattos, 1989; Sabatini, 1989), situación que es propia de la más amplia crisis de la modernidad. Como se ha sostenido especialmente en diversos documentos del ILPES (1987), el abandono de la planificación, en sus versiones actualmente más refinadas, dicho en forma simple es ser socialmente “indiferente al futuro”, un lujo que es difícil que una sociedad pueda tolerar. El ILPES sostiene que **la planificación es la antítesis de la negligencia respecto del futuro** y plantea que una planificación moderna es imprescindible como técnica de gobierno (también Matus, 1990).

Por lo tanto, la cuestión no se limita a un “sí” o un “no” en relación con la planificación, sino a una problemática más compleja que tiene que ver con el **tipo, la modalidad o las características** de una planificación pertinente a las actuales condiciones políticas y económicas. Tal vez la palabra misma no sea hoy día el descriptor adecuado; tal vez **gestión** sea un concepto más apto para reflejar la naturaleza de la tarea de conducción social que es necesario emprender en la actualidad.

Las consideraciones anteriores son válidas en cualquier ámbito jurisdiccional de la planificación o gestión, sea a nivel global, de los grandes agregados macroeconómicos o en el plano mesoeconómico de las regiones.

A este último nivel, la propuesta de conceptualización de las regiones como **cuasi Estados y cuasi empresas** obliga a abandonar toda pretensión de utilizar esquemas pretéritos de planificación regional, tal como ha sido entendida hasta ahora. Los actuales cambios en el escenario internacional, en las condiciones contextuales del propio desarrollo regional (Stohr, 1983) y en los objetivos mismos del desarrollo regional (Boisier, 1991c, Uribe-Echevarría, 1991), hacen imprescindibles modificar en forma congruente el manejo de la cuestión regional.

Si de gestión se trata, la racionalidad económica no es ya suficiente, menos aún cuando se supone que tal gestión **es societal**, es decir, con amplia y activa participación de todos los agentes (Wolfe, 1987) o actores (Touraine, 1988) del desarrollo regional. A ello apunta la última parte de este documento, con intenciones más propositivas que concluyentes.

La “gestión” regional es una tarea que envuelve responsabilidades para todos los agentes del desarrollo de una región, pero se vincula, en particular, al trabajo realizado por los funcionarios del propio gobierno de la región y más específicamente, a las labores de quienes son los encargados de generar señales e información para el resto, hasta ahora bajo la forma de un plan o de una estrategia de desarrollo para la región.

Probablemente un enfoque de carácter sistémico (Boisier, 1991d) esto es, que privilegie la complejidad organizada de la región, así como la interacción entre sus elementos constitutivos, sea de mayor utilidad que los tradicionales análisis sectorializados. En el gráfico de flujos inserto más adelante se pretende ilustrar esta aproximación sistémica a la gestión del desarrollo regional.

Hoy día la pregunta es la misma que ayer: ¿cómo preparar una secuencia de tareas que efectivamente conduzca al objetivo? Puesto que es imposible tomar en cuenta **todos** los elementos que envuelve el fenómeno del desarrollo de una región, ¿cuáles de ellos deben ser incluidos y cuáles no?

Se puede comenzar por plantear directamente una tesis: **si el propósito es alcanzar un “estado” de desarrollo para una región determinada es preciso elaborar un proyecto político para la región, no sólo una estrategia, en la acepción de este concepto.**

Ahora bien, no todas las regiones pueden alcanzar “estados” de desarrollo dentro de un mismo período o con similares horizontes temporales. Hay muchas que sólo pueden aspirar a lograr situaciones más próximas a un “estado” de crecimiento que a uno de desarrollo, debido a la complejidad estructural de este último concepto y a la **simultaneidad** de los elementos que lo caracterizan.

Estrategia es un concepto que describe y explica las formas mediante las cuales **un actor** (individual o colectivo) se enfrenta e interacciona con **uno o un conjunto** de otros actores en el marco de una situación de intereses conflictivos. **Un país** tiene una estrategia para enfrentar (comercial, militarmente o de otro modo) a los demás

países, y **un bloque** de países tiene también una estrategia para enfrentar a países o bloques, pero **no existe una estrategia única que pueda representar a la suma de países**, o de actores, en un contexto más general.

El gobierno de una región puede tener una estrategia para alcanzar tales o cuales objetivos; también pueden tenerla los sindicatos de una región, los empresarios y cualquier otro agente, e incluso **la región como un todo**, pero no hay una estrategia capaz de conciliar los intereses diferenciados, interactivos y contrapuestos de la **suma de los agentes**. Para ello se necesitaría de una especie de **función o momento generador de estrategias**, y esto ya se aproxima bastante a la idea de un **proyecto societal**, es decir, un proyecto **político**, puesto que envuelve a todos los sectores de una sociedad y toma en cuenta, la **matriz** de interacción entre ellos y al mismo tiempo, la modalidad dinámica de uso y distribución de los recursos sociales, **incluido el poder**.

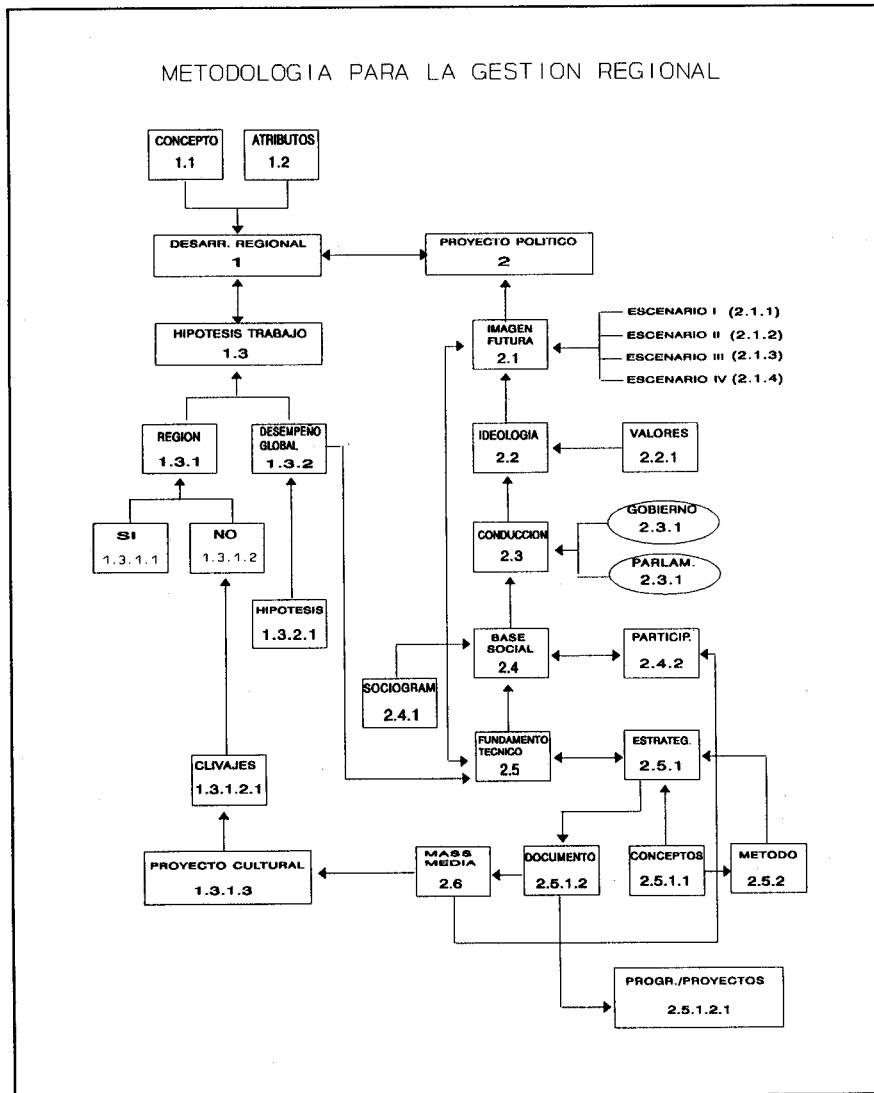
En el gráfico de flujos que viene a continuación se comienza por establecer una relación biunívoca entre **desarrollo regional**, por un parte, y el correspondiente **proyecto político**, por la otra. Dicho en forma diferente, se sostiene que para lograr un “estado” de desarrollo en una región se requiere preparar un proyecto de mayor complejidad que una estrategia, sin desconocer el hecho de que esta última, por sí misma, ya representa una cuestión de no poca complejidad. A continuación se exponen los comentarios a cada uno de los elementos del gráfico de flujos.

1. DESARROLLO REGIONAL

La idea de desarrollo regional se expresa en un **concepto** formal, es decir, en una explicitación o definición de la idea misma, que delimite y circunscriba el fenómeno de una manera que permita diferenciarlo de otros, darle unicidad y especificidad. Igualmente importante es identificar el conjunto de **atributos** o propiedades que dan cuenta **de los procesos** mediante los cuales se alcanza el “estado” al que alude el concepto.

a) Concepto

Se define el desarrollo regional como “un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el



progreso permanente de la **región**, de la **comunidad regional** como un todo y de **cada individuo** residente en ella". No es por cierto la única definición existente, pero ésta parece tener ciertas ventajas en cuanto a precisión y a identificación de los sujetos involucrados.

b) **Atributos**

El desarrollo de una región, que presupone necesariamente la existencia de un proceso de **crecimiento económico**, se caracteriza, además, por el siguiente conjunto de atributos simultáneos:

i) Un creciente proceso de autonomía regional de decisión, que significa capacidades regionales cada vez mayores para definir su propio estilo de desarrollo y para usar instrumentos de política congruentes con tal decisión.

ii) Una creciente capacidad regional para apropiarse parte del excedente económico allí generado a fin de reinvertirlo en la propia región y así, diversificar su base económica y conferir sustentabilidad de largo plazo a su crecimiento.

iii) Un creciente movimiento de inclusión social, concepto que denota simultáneamente, una mejoría sistemática en la repartición del ingreso regional entre las personas y una permanente posibilidad de participación de la población en las decisiones de competencia de la región.

iv) Un creciente proceso de concientización y movilización social en torno de la protección ambiental y del manejo racional de los recursos naturales de la región.

v) una creciente autopercepción colectiva de "pertenencia" regional, es decir, de identificación de la población con **su** región.

c) **Hipótesis de trabajo**

Al preparar un esquema de gestión social para el desarrollo de las regiones deben plantearse de partida algunas hipótesis de trabajo que permitan imprimir una **dirección** y **delimitar** el campo de acción. En general, será necesario discutir por lo menos dos hipótesis: una

referida a si la región en cuestión puede en verdad considerarse suficientemente consolidada (sobre todo en relación con el punto v) de la subsección anterior), y la otra al desempeño global (socioeconómico) de la región.

i) **Con respecto a la región.** Como se ha sostenido en repetidas oportunidades, la configuración de regiones en países con sistemas políticos unitarios, fuertemente centralizados y normalmente sin grandes divisiones o clivajes étnicos o de otra naturaleza que sustenten auténticos **movimientos sociales regionales**, deriva más bien de actos de voluntarismo político (sean del gobierno, o del parlamento), que no por convenientes y necesarios dejan de tener una fuerte dosis de artificialidad. Se abren entonces dos posibilidades para orientar el trabajo en relación con este aspecto.

La primera posibilidad —y la más sencilla— es que la región para la cual se intenta preparar un programa de gestión sea vista y considerada como auténtica, particularmente en términos sociológicos. Una situación tal presupone la existencia de una **cultura regional**; ésta gracias a sus elementos históricos y antropológicos, hace que las personas sientan que pertenecen a ese territorio, el cual, aún siendo parte indisoluble de un contexto mayor (el país), tiene especificidades que determinan que el colectivo se vea a sí mismo, y sea visto por los demás, como **diferente**. Esta condición constituye, por cierto, la base sobre la cual apoyar el proyecto político regional.

Con mayor frecuencia, sin embargo, la situación es la opuesta. Gran parte de las regiones con las cuales hay que trabajar en la práctica pueden ser calificadas como “**no regiones**”, ya que carecen de estructuras sociales de alcance regional y muestran grandes vacíos en cuanto a la existencia de una cultura regional. Muchas de ellas carecen de historia común, de capitalidad bien establecida o incluso de articulación y, por consiguiente, aparecen más como un mosaico de componentes menores (provincias y otras) que como una **unidad con identidad reconocida**. En estos casos, la tarea que se enfrenta es gigantesca porque será necesario avanzar en un complejo proceso de **construcción social** de la región que, además, tendrá matices diferentes si el carácter de “no región” deriva de una anomia colectiva o de conflictos abiertos.

a. **Clivajes.** En este contexto, el término se refiere a las divisiones y tensiones de distinto orden que impiden que una región funcione como tal, ya que los factores de desunión pesan más que los elementos unificadores.

Es imprescindible, entonces, identificar tales clivajes a fin de poner en marcha mecanismos que permitan superarlos. No se pueden enumerar, en abstracto, los clivajes posibles en una situación dada, pero sí señalar algunos de los más frecuentes.

Cuando una región se ha conformado mediante el procedimiento administrativo de “sumar” o agregar divisiones preexistentes de tipo político-administrativo (provincias, por ejemplo), es frecuente que se susciten disputas referidas a la **capitalidad regional**, ya que instalar todo un aparato de gobierno y administración en una u otra ciudad no es un asunto menor. Aun si dicho conflicto no se presenta, generalmente surgen reclamos en torno de un supuesto o real **mayor centralismo intrarregional en el marco de una más amplia descentralización nacional.**

El proceso de regionalización avanza a distinto ritmo en los diferentes planos institucionales que configuran una región. Es usual observar que la regionalización progresa más rápidamente en el plano de la administración pública (donde se impone por decreto) que en el de las organizaciones sociales, que mantienen inercialmente estructuras provinciales o locales. Los mismos municipios de la región pueden no seguir adecuadamente el ritmo y la dirección de la regionalización, sobre todo cuando el plano municipal se mantiene y maneja en forma independiente. Pero, naturalmente, es de nuevo el tema de la **cultura** el más relevante en este campo. No hay lugares, por pequeños que sean, que no tengan alguna forma de cultura, compuesta de tradiciones, formas de organización social y de relación con el medio, entre expresiones de todo tipo. Una región que es, al mismo tiempo, una “no región” carece de las articulaciones y mecanismos socializadores de sus propias culturas particulares, al punto que mensajes tales como “**yo soy de tal o cual región**” carecen de contenido o de referentes concretos.

Finalmente, las propias dificultades de acceso dentro de la región, derivadas de su infraestructura de transportes y, sobre todo, de comunicaciones, constituyen clivajes adicionales, no menos importantes, en la práctica, que las rivalidades y disputas de las clases dominantes por la conquista de una nueva hegemonía regional.

b. Proyecto cultural. Cuando la verificación de la hipótesis de trabajo avala la alternativa de una “no región”, el programa para la gestión del desarrollo regional requiere de un componente cultural, es decir, debe prepararse un **proyecto cultural regional**, que elimine los clivajes e induzca la autopercepción colectiva de pertenencia.

Cabe mencionar dos elementos que son fundamentales en tal proyecto cultural. Por una parte, debe procurarse inducir una **apropiación regional de las culturas locales**, es decir, una verdadera socialización de lo vernáculo. Para que esto sea posible se requiere, a su vez, incrementar la difusión regional de las expresiones culturales locales. Por otra parte, toda región “moderna” debe insertarse adecuadamente en la cultura universal y, por tanto, también se necesita de un proceso permanente de **apropiación regional de la cultura universal**. La cuestión principal es mantener un equilibrio entre ambas formas de cultura, para así evitar la alienación y la mentalidad pueblerina.

En el ámbito institucional se descubren importantes papeles en tal sentido para el gobierno y el sistema educativo de la región, por cierto incluido el segmento superior de este último. No menos importante es el papel de los medios de comunicación en este plano.

ii) Con respecto al Desempeño global. Evaluar el desempeño global de la región resulta de fundamental importancia para determinar el **objetivo** básico hacia el cual apunta la gestión regional y establecer un conjunto congruente de **medios** o instrumentos de acción.

En una primera instancia, dado que el análisis de este punto puede afinarse permanentemente, el desempeño global de la región se refiere al doble parámetro de **crecimiento económico** y de **equidad social**.

Con este objeto se prepara una matriz que muestre en la primera columna la **tasa de crecimiento económico regional** y, en la segunda, la correspondiente variable nacional; en las dos filas, a su vez, se comparará la situación de la **equidad a nivel regional** y nacional.

Por consiguiente, en el casillero superior izquierdo de la matriz se agruparán las regiones que muestran, simultáneamente, un crecimiento relativo mayor que el del país y una mejor situación relativa en cuanto a equidad; en el casillero superior derecho

quedarán las regiones con crecimiento inferior a la media, pero con situaciones de equidad mejores que el promedio nacional. El casillero inferior izquierdo corresponderá a las regiones con tasas de crecimiento relativo superiores a las del país, pero con situaciones de inequidad relativa más acentuadas; finalmente, el casillero inferior derecho comprenderá las regiones en que ambos indicadores sean peores que los promedios nacionales.

Las cifras del PGB regionalizado servirán para medir el crecimiento y deberá aplicarse algún indicador que permita fijar la equidad, como por ejemplo el porcentaje de población (u hogares) pobres en relación con el universo total o, idealmente, la distribución del ingreso por deciles.

No será frecuente encontrar regiones ubicadas en el casillero superior izquierdo. Con el fin de ilustrar esta metodología se supondrá que la región en cuestión se ubica en el casillero inferior izquierdo, es decir, una región que muestra, simultáneamente, **crecimiento económico e inequidad social**, una situación por demás común.

a. Hipótesis. Una vez determinada la naturaleza estructural de la región mediante la tipología descrita, hay que recurrir nuevamente al planteamiento de hipótesis que puedan explicar tal situación, a fin de extraer de ellas sugerencias de políticas.

Haciendo uso del "modelo" de desarrollo regional elaborado en el ILPES, habría que concluir que el efecto combinado del proceso de **asignación de recursos** a la región y del **impacto en ella del conjunto de la política económica** (tanto macro como sectorial) es positivo, hecho que explica el crecimiento regional en términos absolutos y relativos. Naturalmente, hay que avanzar en este análisis de manera de poder determinar, de la manera más precisa posible, el **monto** de los recursos (públicos y privados) que fluye hacia la región a través de diversos mecanismos; también hay que desglosar el conjunto de la política económica nacional a fin de identificar cuales de sus componentes (por ejemplo, la política cambiaria, fiscal, de precios u otra) son los causantes de la situación observada. No se descarta de antemano la posibilidad de encontrar efectos de signo contrario.

Igualmente, deben descubrirse las causas de la inequidad, comenzando por examinar la calidad del proceso de **organización**

social regional como una primera fuente posible de la injusticia social expresada en la pobreza. Pero este análisis tiene que completarse recurriendo precisamente al conjunto de factores que en los últimos años se han señalado como fuentes de inequidad: la situación observable con respecto al caudal de capital humano de los habitantes de la región, su inserción laboral en sectores de actividad “modernos” o “atrasados” y su ubicación en localidades estructuralmente deficientes en capital de infraestructura.

De la fineza y calidad de este análisis dependen en gran medida la eficacia y la eficiencia de la posterior gestión del desarrollo regional.

2. PROYECTO POLÍTICO

Como se indicó, el proyecto político de la región mantiene una relación biunívoca con el propio concepto de desarrollo regional.

Toda sociedad, nacional o regional según sea el caso, en cada etapa de su historia, posee un proyecto político explícito o implícito (la mayoría de las veces), con objetivos múltiples, de naturaleza transformadora, conservadora o de compromiso, referido a la distribución más o menos coactiva del poder y los recursos sociales. Hay que agregar que todo proyecto político se basa, explícita o implícitamente, en un conjunto de valores o creencias con respecto a la estructura y funcionamiento de la sociedad, del cual deriva una visión del tipo de sociedad futura que se desea y del proceso de cambio para alcanzarla. En tal sentido, el proyecto político tiene una ideología predominante que influye tanto en la identificación de los fines sociales como en la calificación de la legitimidad de los medios que han de utilizarse para lograrlos; por lo tanto, en estos proyectos hay una **ética** subyacente.

A continuación se comentan los componentes que dan especificidad a un proyecto político.

a) Imagen futura

Todo proyecto político se estructura a partir de una **imagen futura** de la sociedad a la cual se refiere; sin dicha imagen no puede haber conducción social porque simplemente no se sabe hacia donde

ir. Por supuesto, se trata de una imagen que representa una **construcción voluntarista** del futuro, pero eso no la convierte en una utopía, en la medida en que sea una visualización del **campo de lo posible dentro de lo deseable** y esté asociada a horizontes temporales determinados.

La imagen futura de la región se construye haciendo uso de la metodología prospectiva de escenarios.

Un escenario completo incluye cinco componentes: i) una "filosofía" que sintetiza el movimiento o la dirección fundamental del sistema considerado, en este caso la región; ii) un conjunto de variables o factores que representan los elementos esenciales del sistema y el contexto considerados (variables que corresponden a los atributos del desarrollo regional); iii) un conjunto de actores; iv) un conjunto de "escenas", cada una de las cuales representa la situación del sistema en un momento dado; y v) una trayectoria.

Las principales características de la metodología de escenarios son: i) la **adopción** de una visión **global** de la realidad; ii) el énfasis en los aspectos cualitativos de las realidades actual y futura; iii) la consideración de relaciones dinámicas entre variables y actores, lo que implica cambios cualitativos en el tiempo; iv) una **concepción del futuro**, como motivación básica de acciones y **decisiones**; v) una visión **plural** del futuro, ya que a cada instante previsible éste es múltiple e incierto; vi) la **adopción** de modelos conceptuales y métodos cuantitativos y cualitativos, así como de una visión probabilística de los fenómenos; y vii) una dimensión política como un fuerte factor **condicionante** del futuro, basada en la consideración explícita de los actores envueltos en cada escena.

El uso de esta metodología obliga siempre a construir cuatro escenarios.

El primero, el **escenario actual**, es en realidad una descripción ordenada de la realidad presente más que un escenario propiamente dicho (puesto que no hay futuro). Se mantiene la denominación sólo para hacer más coherente el análisis.

El segundo de ellos, el **escenario tendencial**, refleja las tendencias **probables** que mostrará la situación de la región a mediano plazo (alrededor de 10 años). Tales tendencias denotan el movimiento posible de las variables o atributos del desarrollo regional, más otros elementos que interactúan con ellos.

El **escenario contextual**, a su vez, describe el **entorno** futuro en el que se ubicará la región; este entorno puede ser el nacional o, en algunos casos, el internacional. Con frecuencia se utilizará en esta fase el perfil energético, productivo y comercial del siglo XXI, puesto que estando a fines del actual milenio, toda propuesta sobre desarrollo regional tomará su forma definitiva en el siglo próximo.

Finalmente viene, el **escenario estratégico**, que representa exactamente el futuro “construido” para la región a partir de las desviaciones posibles del escenario tendencial o inercial. Este escenario se asemeja, pero no es idéntico, al tradicional concepto de **imagen-objetivo** de la planificación acostumbrada.

b) ***Ideología***

La ideología del proyecto político es importante para calificar la relación entre fines y medios en el ámbito del desarrollo regional.

Esto no alude a las versiones corrientes de las ideologías propias de la acción política; es decir, no se trata de imbuir el proyecto político regional de una doctrina de carácter liberal, o socialista, por citar algunos ejemplos, cosa que probablemente no contribuiría en nada al consenso, sino de identificar los valores fundamentales que orientan la acción concreta.

i) **Valores.** No tiene mucho sentido discutir acerca de los juicios de valor, puesto que por tratarse de pronunciamientos subjetivos no hay forma de dirimir científicamente una diferencia de opinión acerca de ellos. Los juicios de valor se aceptan o se rechazan a partir de creencias muy arraigadas no sujetas al dominio de la razón; por lo tanto, es difícil sostener que todo proyecto político regional debe necesariamente incluir los mismos valores. Así, lo expuesto a continuación, es una mera propuesta.

El **regionalismo** parece ser el un primer valor que se debería incorporar en un proyecto político regional. Regionalismo bien entendido, por cierto, lejos de cualquier patología social. Como se ha sostenido en diversas oportunidades, la región, aparte de ser una realidad física, constituye un espacio en el que se desarrolla la vida cotidiana de las personas y donde paulatinamente se genera toda una “cultura” ampliamente entendida, el que se convierte en una especie de interfaz que pone en contacto al individuo y a la

comunidad con el resto del mundo. Esta forma de relación es internalizada y se convierte en el regionalismo, una modalidad de acción social y política que coloca los intereses del territorio (organizado y estructurado) por encima de otros.

Lo que cada proyecto político regional persigue es impregnar a toda la comunidad del sentimiento de que “la región importa” porque atañe a las posibilidades de mejorar el nivel de realización personal y colectiva.

No obstante, este regionalismo debe asumir un carácter positivo y propositivo y no de mera denuncia, reales o imaginarias, de situaciones de dominación o de injusticia. El regionalismo positivo es más **pro** que **anti** y debe ser encauzado mediante una actitud verdaderamente militante. Difícilmente puede hablarse de un verdadero proyecto político regional sin la presencia permanente de este valor.

El humanismo constituye, sin duda, un segundo valor que todo proyecto político regional requiere. El humanismo, en este contexto, se refiere a dos asuntos de la mayor importancia y vigencia en el mundo contemporáneo.

En primer lugar, valorar el humanismo como parte del proyecto político regional significa reconocer que el territorio de la región debe ser puesto al servicio de las personas y no de otros intereses, como podrían serlo el capital o la ganancia de corto plazo, aún cuando tuvieran un carácter colectivo. Esto se relaciona con la cuestión del medio ambiente y la explotación de los recursos naturales regionales. Actualmente, se observa en muchas regiones una depredación del medio ambiente y una sobreexplotación de los recursos naturales, renovables y no renovables, que refleja exactamente el hecho de no colocar el territorio regional al servicio del hombre (de hoy y de mañana). Así, a nivel de las regiones se comete un verdadero “pecado de lesa humanidad”.

Por supuesto, no se debe entender un alegato en este sentido como una actitud de proteccionismo romántico, sino como una defensa a largo plazo de la más real de las posesiones regionales: su propio territorio.

En segundo lugar, el humanismo en este contexto significa que es imperativo colocar también **el crecimiento regional al servicio de las personas**.

Una región que “crece”, pero es al mismo tiempo incapaz de

ofrecer pleno empleo o que, aún, genera simultáneamente situaciones de abierta injusticia social en cuanto a la distribución interna del ingreso entre sus habitantes, claramente no está colocando su propio crecimiento al servicio de las personas. Para decirlo en palabras más duras, no es posible en tal caso hablar de “desarrollo regional”, puesto que se produce una contradicción en los términos del concepto.

En tercer lugar y aludiendo de nuevo al momento histórico en que se vive —al borde del cambio de milenio y en medio de una vorágine de cambio tecnológico y social— el proyecto político de toda región debe estar impregnado de un valor que se vincula a la **modernización**, amplia y solidariamente entendida. No se trata, por cierto, de postular para toda región una modernización expresada en sus **elementos aparentes y superficiales**, como podría serlo la “modernización consumista” o la “modernización productiva”, entendida de una manera limitante que, en definitiva, ha sido calificada de “trunca”. El propósito es más bien introducir en la región **una mentalidad proclive al cambio, la innovación y la transformación de las relaciones sociales**. Esta modernización se refiere, desde luego, al perfil productivo, pero mucho más que eso, a valores colectivos, nuevas relaciones capital/trabajo, equidad y competitividad regional, además de incidir tanto en los sectores productivos como en la administración, el gobierno y el amplio espectro de los servicios modernos (investigación, comercialización, redes y otras), así como en el modelo educacional y profesional adoptado por la región y en su capacidad para generar innovaciones endógenas.

c) **Conducción**

La conducción o dirección superior del proyecto político regional es ejercida en forma permanente por la clase política de la región, **tanto la que participa directamente en el gobierno como la que se encuentra circunstancialmente en la oposición**. Es importante recalcar este en enunciado teniendo presente el horizonte a largo plazo de todo proyecto político, lo que hace factible que en el curso del tiempo un mismo proyecto sea “administrado” por grupos disímiles que se alternan en el poder.

En cada realidad regional concreta esta conducción tiene dos dimensiones.

Por una parte, y como es obvio, cabe mencionar una **conducción cupular**, ejercida por el gobierno de la región, en particular por su rama ejecutiva, a la que compete la toma sistemática de decisiones para encauzar el proyecto en la dirección establecida.

Conviene señalar que la conducción cupular comprende tres planos complementarios. El primero se refiere a la **administración** (es decir, a la prestación de servicios); el segundo, a las tareas propias de la función de **gobierno interior** (orden y seguridad pública, representación del ejecutivo y otras); finalmente, la conducción cupular incluye la **dirección política superior** de la región, una función para la cual los gobiernos a este nivel no siempre están debidamente equipados y preparados.

Por otra parte, y esto es menos obvio, cabe referirse a una **conducción colectiva**, a cargo de quienes cumplen funciones legislativas, sea en el plano regional o bien nacional, si la región contuviera distritos electorales (completos) sobre cuya base se eligieran legisladores **nacionales**; en tales casos, no obstante su carácter fundamental de parlamentarios nacionales, éstos inevitablemente asumen una bien entendida representación regional.

Naturalmente, no se trata de cogobernar, pero sí de complementar las tareas que competen al gobierno regional con las que puede realizar una eventual asamblea legislativa regional y, sobre todo, con aquellas que los parlamentarios nacionales **elegidos en la región** están en condiciones de desarrollar en favor de ésta si **actúan como un bloque parlamentario regional**.

En muchos casos prácticos, y sobre todo cuando no existen cámaras regionales, la constitución de tal bloque se transforma en una de las tareas políticas más importantes y delicadas que contempla el propio proyecto político.

d) ***Base social***

Un proyecto político regional no es un proyecto **neutro**. Por el contrario, y a menos que su carácter sea esencialmente conservador, el proyecto supone una repartición social de sus beneficios y sus costos sobre una base necesariamente **discriminatoria**. Por lo tanto,

es utópico pretender un consenso total y absoluto en la región; habrá que considerar que siempre existirán sectores que apoyen el proyecto y otros que se mantendrán indiferentes o bien asumirán posturas francamente opositoras.

Por consiguiente, una tarea inicial en la preparación del proyecto consiste en auscultar la **base social** con respecto a las hipótesis preliminares que le darán forma, tanto para identificar la posición de los diferentes agentes o grupos como para estructurar el proceso de **participación** de todos en la concreción del propio proyecto.

i) **Sociograma regional.** En esta tarea resulta útil preparar un **sociograma** regional, es decir, una verdadera radiografía de la estructura de organizaciones sociales regionales y sus relaciones. Esta misma radiografía permitirá, además identificar inicialmente al conjunto de individuos que ocupan posiciones de liderazgo en la región, quienes posteriormente serán objeto de un acercamiento "conversacional" tendiente a lograr su cooptación.

El sociograma es una simple matriz en la que en cada fila y columna se muestra una organización; por ejemplo, la columna y fila número uno puede asignarse a la "Cámara regional de la producción y el comercio", la segunda, a la "Confederación regional de trabajadores", la tercera al "Gobierno regional", y así sucesivamente, en una enumeración tan exhaustiva como sea posible.

Lo importante, sin embargo, es llenar los casilleros (no diagonales) de la matriz con una apreciación del tipo de vínculo que existe entre cada par de organizaciones. Para esto se puede utilizar una clasificación cualitativa que permita distinguir entre relaciones **neutras, cooperativas y conflictivas**.

Se tendrá así una percepción del grado de **conflictividad o de consensualidad** preexistente en la región, lo que resulta de la mayor importancia para lograr que el proyecto político pase del plano de la formulación al de la acción.

Además, debe conocerse la nómina del cuerpo directivo de cada una de las organizaciones sociales listadas. Este padrón puede ordenarse fácilmente por medio del computador para obtener una nueva lista agregada, en orden decreciente según el número de organizaciones a las cuales pertenece cada individuo incluido en las listas parciales previas. El resultado, expresado en porcentajes, será

entonces como sigue: X.X. participa en 63% de las organizaciones; Y.Y., en 55%; Z.Z. en 38%; y así sucesivamente.

Una vez establecido un límite inferior relevante, se tendrá un perfil del **conjunto de los líderes regionales** elaborado en función de su participación más que de sus condiciones personales como dirigentes. Una persona puede parecer muy “apagada”, pero si se figura en los estamentos directivos de la mayoría de las organizaciones, es evidente que ocupa una posición de liderazgo.

Al preparar el sociograma, una tarea sencilla y extremadamente útil, se obtiene adicionalmente una visión de la **densidad** de la trama social de la región y de la propia **regionalidad** de las instituciones, una cuestión importante en relación con la primera hipótesis de trabajo expuesta anteriormente.

ii) **Participación.** Está casi demás recordar que un proyecto político **democrático** contempla, por definición, una elevada participación social.

Sin embargo, es más fácil hablar de participación que ponerla en práctica. Desde luego, hay que reconocer que en la preparación de un proyecto político regional no pueden participar todos y cada uno de los habitantes de la región, ya que básicamente se trata de una labor de tipo “ilustrado” o de carácter altamente técnico, lo que hace difícil una participación masiva. Otra cosa es, naturalmente, la posterior discusión popular del proyecto, una vez finalizada su elaboración.

Inicialmente, la participación será bastante “elitista”, ya que estará limitada justamente al estamento dirigente de las organizaciones sociales incluidas en el sociograma regional. En esta etapa la participación consiste básicamente en una **socialización** de las hipótesis primarias y las ideas centrales que darán forma al proyecto. En la práctica, esto implica realizar sucesivas reuniones de trabajo con las organizaciones sociales y entablar “conversaciones profesionalmente estructuradas” (Flores, 1990) con miembros del conjunto de líderes regionales relevantes. Esto presupone que profesionales expertos en técnicas de comunicación deben colaborar activamente con los planificadores especialistas en cuestiones más específicas.

Si bien puede percibirse en este enfoque una cierta preferencia por una participación selectiva y de “arriba hacia abajo”, lo

preestablecido, sino de debatir ciertas ideas que sirvan de punto de partida, pero manteniendo siempre una actitud receptiva para incorporar las propuestas de quienes conocen —mejor que el planificador— la situación de los diversos sectores y ámbitos regionales.

e) *El fundamento técnico*

El proyecto político regional no es un planteamiento metafísico, sino que, muy por el contrario, se trata de un proyecto de cambio económico y social sumamente concreto; por consiguiente, se apoya en una **fundamentación técnica** referida, simultáneamente, a la evaluación ya hecha del desempeño global de la región y de sus hipótesis explicativas, así como a la imagen futura de la región.

Es difícil ofrecer una visión ampliamente aplicable en torno de este punto, porque es aquí donde entran a jugar los elementos concretos y específicos de cada situación regional.

En algunos casos, las medidas tendientes a consolidar la propia estructura regional serán muy importantes, especialmente en aquellos en que se ha verificado la hipótesis de la “**no región**”. Lo más frecuente, sin embargo, será que el resultado de la evaluación global de la región determine la naturaleza y composición del fundamento técnico del proyecto.

El contenido de las propuestas y las formas de acción por las que se opte varían de acuerdo con el perfil de las regiones; éstas, como ya se ha visto, pueden mostrar crecimiento aceptable y alta inequidad, bajo crecimiento y equidad aceptable, bajo crecimiento y alta inequidad o niveles satisfactorios de ambos indicadores. En definitiva, es la matriz de evaluación global del esquema la que determina el carácter de la propuesta. De todos modos, la coherencia entre el diagnóstico y la propuesta resulta crucial.

A título de ejemplo, si se ha determinado una situación en la que se combinan crecimiento económico e inequidad social, la descentralización, la generación de empleos y la erradicación de las condiciones estructurales que determinan la pobreza y su transmisión intergeneracional, serán los elementos claves del fundamento técnico del proyecto político. Pero al respecto no cabe sino formular hipótesis y ejemplificar con experiencias prácticas, lo que está fuera del alcance de estas notas.

y ejemplificar con experiencias prácticas, lo que está fuera del alcance de estas notas.

En el fundamento técnico del proyecto interesa recoger e incorporar los elementos definatorios del concepto de desarrollo regional, puesto que en muchos casos una de las primeras tareas del proyecto será definir acciones que garanticen el **progreso de la región como un todo**. Igualmente, el proyecto **siempre** tendrá relación con el **progreso de la comunidad regional**, una cuestión decididamente vinculada a la **descentralización** y a la organización social que ella permite; en general, el proyecto tendrá un nexo directo con el **progreso de cada** habitante de la región, aspecto que, en los casos en que existen situaciones de inequidad social, se articula no sólo con la descentralización, sino también con la **provisión creciente de empleo con niveles progresivos de productividad**, cuestión vinculada, a su vez, al trato preferencial a la pequeña y mediana empresa, la generación de progreso técnico local y la formación permanente de la mano de obra.

El concepto de **desarrollo endógeno** deberá ser introducido explícitamente en el proyecto, sobre todo cuando éste se inscriba en una modalidad de política económica (nacional) tendiente a reducir sistemáticamente el papel del Estado, al menos en lo que respecta a su función como "asignador" directo de recursos.

i) **La estrategia**. El fundamento técnico del proyecto político regional se expresa mediante la respectiva **estrategia** de desarrollo regional. Aquí cabe entonces rescatar el concepto más restringido, pero no por ello menos potente, de una "estrategia de la región".

a. **Los conceptos**. En primer término es preciso recordar que una **estrategia** es simultáneamente una forma **selectiva de pensamiento** y una **modalidad reactiva de acción**.

Como modalidad selectiva de pensamiento, toda estrategia de desarrollo regional se centra en lo que constituye el conjunto de las cuestiones **globales** de relevancia para la situación de la región. La estrategia no es un listado de problemas; se focaliza en aquello que es estructuralmente determinante de la situación regional y, por tanto, presupone una gran capacidad de análisis y de síntesis por parte del planificador.

Como se ha dicho, la estrategia se ubica en el centro de una

compleja malla de relaciones que la articulan con la **realidad** del medio en que va a actuar, con su propio fundamento **teórico** —que no es cualquiera, sino precisamente el adecuado a dicha realidad—, con los **objetivos** que pretende alcanzar, con las condiciones en cuanto a **medios** técnicos que es factible utilizar, así como a la configuración determinada por la estructura de **poder** existente y, por último, con el **aparato institucional y administrativo** que “recibe información inductora” de la propia estrategia para funcionar en la dirección que ésta establece.

Como procedimiento reactivo de acción, la estrategia revela la manera en que un agente (en este caso la región como un todo) se vincula al conjunto de “otros” agentes, muchos de ellos pertenecientes al **entorno paramétrico regional**, es decir, agentes externos (tales como gobierno central, empresas estatales, y transnacionales y el propio mercado externo).

Tal procedimiento reactivo de acción puede ser **destrutivo** (como en las tradicionales estrategias militares), **interactivo** (situación ideal, pero de difícil concreción en la práctica debido a la dificultad para especificar las “funciones de reacción”), o **cooptativo**, una modalidad más realista en términos prácticos. La cooptación supone, precisamente, una amplia participación social.

b. El documento. El proyecto político regional y su estrategia, se presentan en un documento formal. A pesar de no ser éste el elemento más importante de la gestión regional, es indudable que suele percibirse como el “resultado” de todo el trabajo que envuelve la preparación del proyecto político. En no pocos casos, la calidad del documento, aún en sus aspectos formales menores, puede ser un factor determinante de su aceptación social.

Es aquí donde las consideraciones de “forma” de la gestión regional resultan de singular importancia.

El documento es el vehículo para la **socialización** del proyecto y el instrumento básico para lograr la **cooptación** del mayor número de agentes sociales del desarrollo.

A la luz de estas consideraciones, el lenguaje usado en el documento adquiere decidido peso. Desde luego, se debe evitar el uso de términos demasiado técnicos, crípticos y, en consecuencia, indescifrables para el lector no iniciado.

Tomando en préstamo expresiones propias de la ingeniería de

sistemas, al documento (que en verdad será lo único que la opinión pública conocerá) debe imprimírsele un carácter **amigable**, no agresivo y, simultáneamente, **cooptativo**. Se puede graficar esto diciendo que si se dejara el documento en la mesa de trabajo de cualquier agente del desarrollo regional, tendría que despertar su interés en leerlo (en términos prácticos, esto incluye aspectos hasta de titulaje) y, después de su lectura, provocar una reacción de compromiso. Si así no ocurre, quiere decir —ni más ni menos— que el documento no ha sido bien preparado y que no se han utilizado técnicas de mercadeo en su elaboración.

A fines del siglo XX y teniendo presente el espectacular desarrollo de las técnicas de comercialización, el solo hecho de dar un título muy tradicional al documento, como por ejemplo “plan de desarrollo regional o estrategia de desarrollo regional”, puede resultar en su rápido traslado al “anaquel de las cosas muertas”.

Por lo tanto, no debería causar extrañeza la incorporación de comunicadores sociales y expertos en publicidad a los equipos de gestión del desarrollo regional; se trata más bien de una cuestión de crucial importancia.

ii) El método. Otro aspecto de gran trascendencia, pero poco tratado en la literatura técnica, se refiere a la metodología —concretamente al método científico— que es necesario utilizar en la preparación de un proyecto político regional.

La planificación, por su misma definición, supone la aplicación del conocimiento (método) científico a la solución de problemas sociales (de una región, en este caso).

Es un hecho que la investigación científica, incluyendo la propia de las ciencias sociales, ha estado incontrarrestablemente dominada por el cartesianismo y, en consecuencia, por el **método analítico**, que presupone la desagregación sistemática de un problema en las partes que lo componen.

Nada más ilustrativo, en el campo del análisis económico, que la metodología de la contabilidad social.

El punto es, sin embargo, que la estrategia y el proyecto político regional requieren justamente de un tratamiento inverso, de un **método sintético, sistémico y holístico**.

La región es una **unidad** y, en muchos casos prácticos, la idea de una **unidad regional** debe reforzarse permanentemente como una

forma de contribuir a consolidar lo que aparece como una construcción precaria; para ello el uso del método científico sintético resulta muy importante.

Una totalidad es definida como una síntesis o conjunto de partes que, en cuanto unidad, incide en el comportamiento y las interacciones de las partes integrantes. Toda unidad de este tipo es una totalidad estructurada, en la que las funciones independientes de cada una de las partes se relacionan y combinan. En esta perspectiva, resulta fundamental establecer la "posición" de cada una de las partes en la "estructura". De aquí se desprende que es imposible explicar la totalidad a partir de la simple suma de sus partes, pero, por otra parte, de lo anterior no se deduce un determinismo sin salida para cada parcialidad. Toda región es una unidad; como tal, sólo puede ser reconocida a nivel de aquello que, la identifica como unidad (los rasgos que definen su especificidad y la diferencian del resto).

Lo que sucede en la práctica es que el método sintético y el análisis sistémico pueden resultar muy atractivos para el investigador, pero no necesariamente para el funcionario que tiene problemas y responsabilidades específicas y concretas, a quien la visión **holística** de la región resulta de escasa utilidad inmediata.

El encargado del problema de la vivienda en una región no se sentirá, en principio, muy "cooptado" por una propuesta global, que suele ser vista como "académica" y "poco práctica". La verdad es que tanto el "práctico" como el "teórico" tienen razón al defender, el primero un método tradicional analítico, que permita separar el problema específico de la totalidad, y el otro, un método comprensivo, que considere la unicidad y totalidad de la región.

La solución reside sencillamente en entender que la gestión regional no es un proceso "ingenieril", que en un plazo fijo entregue un producto acabado, sino un proceso "continuo", de aproximaciones sucesivas, en que se combina el uso inicial de un método sintético con posteriores enfoques analíticos y parciales, que sólo pueden ganar al contar con un estudio previo de la "totalidad".

a. Programas y proyectos. De lo anterior se desprende de inmediato el hecho de que todo proyecto político/estrategia de desarrollo regional se plasma finalmente en un conjunto de **programas y proyectos** de inversión. Tal conjunto "temporaliza" el

proyecto político y su estrategia y hace que una parte de él sea congruente con el “tiempo político” de la administración regional, una cuestión importante en términos de política contingente.

Es importante destacar entonces la coexistencia de ambos métodos científicos en la preparación del proyecto político regional: sintético y sistémico al inicio, y analítico en sus fases posteriores. Pero será en definitiva el “tiempo político real” de la administración de la región el que determinará el peso relativo de cada fase.

También es importante recordar, como lo han señalado varios especialistas, que la estrategia es un cuerpo de propuestas que no siempre se define más allá de un marco muy general, cuyo considerable grado de imprecisión hace necesario interpretar las tareas concretas. Rara vez un estrategia puede descomponerse en un conjunto detallado de programas y proyectos. Esto significa, en la práctica, que es muy importante lograr desde el inicio que en la preparación del proyecto político regional participe activamente parte del conjunto de funcionarios de la administración, así como otros agentes del desarrollo regional, puesto que serán ellos los encargados directos de la especificación sectorial y territorial de la propuesta.

f) *Medios de comunicación social*

Los medios de información de masas (**mass media**), cualquiera sea su naturaleza técnica (prensa escrita, radio, televisión y otros de tipo especializado), desempeñan un papel de singular importancia en el proyecto político en cuestión.

El apoyo del sistema regional de medios de comunicación resulta determinante por lo menos en dos sentidos: facilita una amplia **participación social** en la discusión del proyecto y, si la situación correspondiera a la hipótesis de una “no región”, apoya el proyecto cultural regional, estructurado precisamente con el objeto de superar tal estado de cosas.

No se pueden desconocer, sin embargo, las precarias condiciones en que los medios sociales de comunicación de tipo regional enfrentan la avasalladora penetración de la “aldea global”, posibilitada por el avance de las técnicas de comunicación y por el peso relativo de las fuentes productoras de información de los países desarrollados, que “envasan” y comercializan una proporción creciente del material de la comunicación social.

Sin embargo, no por ello deben escatimarse esfuerzos por defender los medios de comunicación, sean regionales o de mayor alcance. No existe posibilidad alguna de inducir procesos **endógenos de desarrollo regional** sin la activa presencia de tales medios. La dificultad de la tarea no es razón para cejar en el empeño, si bien al mismo tiempo hay que reconocer que probablemente será necesario encontrar nuevas formas y modalidades para hacer atractiva y vendible la información regional.

Si bien es cierto, parafraseando a Hearst, que “un perro que muerde a un hombre en la capital es más noticia que el hombre que muerde a un perro en la provincia”, los medios regionales de difusión social deben hacer un esfuerzo sistemático para mantener y acrecentar su propio espacio en el campo comunicacional, así como para seleccionar la información exógena según criterios de pertinencia regional. El mismo proyecto político regional puede constituir — como lo muestran algunas experiencias— un buen punto de partida para lograrlo.

En resumen, resulta claro que las nuevas condiciones imperantes en los escenarios internacionales y nacionales, las consiguientes nuevas modalidades de competencia e inserción internacional y la necesidad de dar cabida a enfoques de desarrollo regional que consideren a las regiones como entidades “autónomas” y “empresariales” conllevan un cambio radical en la forma de dirigir las regiones que debe, acercarse a una gestión moderna altamente participativa y consensual. Pero no para mayor gloria de tecnócratas y políticos, sino para mejorar la vida del **bípedo implume** (Unamuno) que vive en las regiones.

II. POSTMODERNISMO TERRITORIAL Y GLOBALIZACION: REGIONES PIVOTALES Y REGIONES VIRTUALES

INTRODUCCIÓN

“Baja la cerviz, fiero
sicambro; quema lo que has
adorado y adora lo que has
quemado”.

*Palabras del Obispo de Reims a Clodoveo,
Rey de los Francos, al bautizarlo en la fe católica.*

Hay una cierta constancia repetitiva en la organización del territorio a escala global. Para las Naciones Unidas, el mundo está dividido en regiones. (De hecho, sus cinco comisiones económicas regionales entre ellas la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, reflejan una primera gran fragmentación por regiones del globo terráqueo). A su vez, cada una de estas regiones está configurada por un conjunto de países, a modo de subregiones. Y si se hace un ejercicio de focalización, se descubre que, cada uno de estos países se fragmenta a su vez también en regiones o en más preteridas divisiones político-administrativas. Esto ha contribuido

a una considerable confusión en el uso del término región, el cual, rastreado su origen etimológico, no hace sino denotar un territorio propio de lo real o de la realeza, es decir, un territorio que conlleva la idea de poder político. Desde tal punto de vista, el concepto de región es más propio de una escala geográfica subnacional que de otras mayores.

Hay áreas en el mundo (por ejemplo, ciertos países europeos) en donde la existencia de una regionalidad histórica ha precedido a una institucionalidad regional y la ha generado (las comunidades históricas en España y su papel en el establecimiento de la Constitución Autonómica). Allí, las nuevas regiones, que no hacen sino recoger, formalizar, modernizar e institucionalizar las percepciones colectivas de pertenencia e identidad vinculadas a ciertos territorios y prácticas sociales, encuentran un camino relativamente sencillo para su consolidación política, social y económica; en cierto sentido, nacen siendo sujetos. Por esta y otras razones, dichas regiones son muy funcionales a la globalización en curso. La modernidad no logró desvincular por completo a la sociedad del territorio, no se completó el paso de una forma de regulación basada en una lógica horizontal —la de los territorios— a una lógica vertical —la de los sectores—, como diría Muller (1990). La paradoja reside en que hoy se observa precisamente una vuelta a la territorialidad, de manera que las sociedades con una modernidad incompleta estarían, desde este punto de vista, mejor equipadas para la competencia internacional. Naturalmente, no se trata del regreso a una territorialidad antigua, autárquica, sino a una territorialidad altamente interactiva, como parte de redes.

En otras latitudes, específicamente en América Latina, la situación ha sido inversa, puesto que en general la institucionalidad ha precedido y generado la regionalidad. Esto significa que ha habido actos políticos deliberados para **crear** (establecer) regiones sin que preexistan elementos históricos, sociológicos, antropológicos o de otro orden que avalen dichos actos, más basados en una racionalidad instrumental que en el reconocimiento de pertenencias e identidades. En estos casos bien se puede decir que tales regiones han nacido como objetos sin transformarse todavía en sujetos.

En la enorme mayoría de los casos, estas construcciones regionales han surgido de la agregación de varias de las unidades preexistentes en la división político-administrativa del país, conjugando una variedad de criterios para ello (Stohr, 1969; Boisier,

1976). Este ejercicio ya tiene en América Latina cuando menos medio siglo, si el recuento comienza con las primeras regiones identificadas como cuencas fluviales, al amparo de la influencia del modelo institucional de la **Tennessee Valley Authority**.

Pero es a partir de mediados de los sesenta que la regionalización, como un verdadero proyecto nacional, se establece como una práctica continua, no por ello exitosa. Su fundamento racional se asocia con la teoría de la modernización social, tan en boga por aquellos años. Como lo indica Germani (1964), la teoría de la modernización social —en tanto teoría del paso del subdesarrollo al desarrollo— hacía especial hincapié en la idea de la falta de integración interna de los países era un escollo para repetir —en estas latitudes— el sendero de progreso de las economías ya industrializadas. Las deficiencias de integración interna se manifestaban en la carencia o déficit de infraestructura de transportes y comunicaciones, la inexistencia de mercados nacionales (y prevalencia de segmentados mercados regionales) y la falta de un marco político e institucional único y aceptado en todo el territorio. La recomendación emanada de este diagnóstico era obvia: se precisaba integración física, integración económica e integración sociopolítica. Para facilitar esta tarea se consideraba conveniente reemplazar la vieja división político-administrativa (que reflejaba una organización del territorio propia del pasado colonial) por una nueva partición territorial: las **regiones**. Tales regiones cubrirían todo el territorio nacional configurando un verdadero sistema regional ¹³.

Un balance de los esfuerzos regionalizadores hecho a comienzos de los años noventa resultaba más bien desolador. Si el criterio de evaluación era el rango constitucional de las regiones, éste sólo se había alcanzado en Chile (a partir de la Constitución de 1980 y su modificación de 1991 y, en especial, a partir de la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional de 1993), y en Perú, (a partir de la Constitución de 1979 y de la Ley de Regionalización de 1987). Formas jurídicamente menos elaboradas de regionalización existían en Colombia desde mediados de los años ochenta y en Venezuela, que exhibía una larga historia de cíclicos intentos de regionalización desde 1968.

¹³ Hay pocos documentos de gobierno en América Latina que reflejen mejor este tipo de propuesta que el publicado por la entonces Oficina de Planificación Nacional de Chile (ODEPLAN, 1968).

Sin embargo, el carácter de comodín que fue asumiendo la palabra región —a la luz de los comentarios iniciales— hizo de la regionalización una expresión corriente en el lenguaje diario, tanto político como técnico, y el término región se acomodó para servir distintas realidades territoriales.

Al momento de escribir estas líneas, se percibe en América Latina una suerte de tendencia contrarregionalizadora¹⁴. Los ejemplos más relevantes son los siguientes:

i) En Venezuela está en marcha una operación de desmantelamiento de las corporaciones de desarrollo regional y el Estado nacional está acentuando la dimensión estadual de la descentralización, en desmedro de la dimensión regional.

ii) En Colombia está planteada una importante discusión de orden nacional acerca de la naturaleza misma de las actuales regiones y de sus posibles transformaciones a la luz de la normatividad constitucional, en tanto que el gobierno nacional apuesta, aparentemente, a la división en departamentos y municipalidades.

iii) En el Perú, el gobierno ha desmantelado en la práctica toda la arquitectura institucional regional establecida por la administración de Alan García,¹⁵ si bien el Proyecto de Constitución votado el 31 de octubre del presente año (capítulo XIV) otorga una segunda oportunidad a la descentralización al asimilar la región al departamento.

iv) En Bolivia, el nuevo gobierno de Sánchez de Losada también busca en la práctica la disolución de las corporaciones de desarrollo regional y, al igual que en otros países, apunta a la creación de departamentos y a la descentralización municipal.

v) En Chile, el caso que podría considerarse como el más consolidado en materia de regionalización, la apertura democrática y el juego electoral están sacando a luz diversos clivajes regionales, tensiones y fuerzas centrífugas. La idea de una regionalización

¹⁴ Obsérvese bien que no se trata de una tendencia **antirregional**, en tanto las regiones sean expresiones del mundo real.

¹⁵ Según comentarios recogidos *in situ*, la ingerencia excesiva de los partidos y la politización de los organismos regionales no habría sido ajena a ello.

plena (de carácter político) nunca prendió —por razones obvias— en los países federales más tradicionales, con la sola excepción de la Argentina en los años sesenta y setenta.

Tal parece que la realidad preexistente es más fuerte que los intentos de transformar o reconstruir racionalmente y en forma exógena y dirigista la propia realidad. En verdad, los actos iniciales de voluntarismo político para ordenar el territorio, requieren de larguísimos períodos para transformarse en realidades sociales y culturales, y aun teniendo presente la velocidad exponencial del transcurso del tiempo social, no parece ser posible esperar la consolidación de regiones creadas como artificios¹⁶.

Tal vez ha llegado el momento de reconocer que los intentos dirigistas y del centro hacia abajo para configurar regiones mediante el artificio de sumar y agregar unidades de la división político-administrativa, han llegado a un callejón sin salida. Las resistencias son grandes y los entramientos pueden hacer perder oportunidades —de inversión, de mercados, de asociación—: aprovechar oportunidades es la única fórmula de triunfo en un mundo competitivo. La competencia no es el sistema que permite triunfar **siempre** a los más fuertes, sino el sistema que permite el triunfo **sistemático** de quienes saben aprovechar las oportunidades, es decir, de los más hábiles.

El postmodernismo¹⁷ es el convidado de piedra de las intentos de construir regiones con un alto grado de artificialidad inicial. En efecto, las llamadas ideas posmodernas ponen de relieve y valorizan —a veces más allá de lo pertinente— la diversidad, la heterogeneidad y la fragmentación, y con ello reivindican la identidad y lo particular del territorio original y menor (la vuelta a lo local). El

¹⁶ Hay que recordar que los departamentos de la Francia metropolitana fueron creados por un acto de la Revolución Francesa de una manera casi grotesca desde el punto de vista de su delimitación. Doscientos años más tarde, el departamento es el referente cultural y de identidad de la gente. En Chile, la provincia, artefacto administrativo originado en 1786, es el referente territorial inmediato.

¹⁷ Terreno escabroso a más no poder el posmodernismo. La modernidad o el modernismo, de data natal imprecisa, se apoyó en tres ideas pilares: la razón, la historia y el progreso. Freud, Nietzsche y Heidegger se encargaron de darle a la modernidad una poco cristiana sepultura. El posmodernismo surge en una fecha imprecisa, no ha mucho, cuando la humanidad toma conciencia de que el proyecto "moderno" ya no es válido. El posmodernismo está en la calle y en los círculos intelectuales (Lyotard, Baudrillard, Vattimo). En este trabajo, el concepto de posmodernismo se asocia básicamente a una característica: la fragmentación.

posmodernismo es también una suerte de refugio y amparo de las minorías y, por lo tanto, es o puede ser un factor democrático, en tanto la democracia afirma el valor de la diversidad dentro de la unidad.

“El problema de hoy en América Latina es cómo armonizar racionalidad sustantiva con racionalidad formal...El tema de la diversidad territorial es central hoy, cuando emerge la nueva realidad de las identidades nacionales. El mundo se universaliza en lo económico, pero a la vez, las identidades se empequeñecen, nacen expresiones nacionales...O sea, ante la incertidumbre de universalizarme, yo me aseguro retornando a lo comunal, a lo local...” Este planteamiento de Vega (1991) resulta del todo pertinente para esta argumentación.

Probablemente una de las características más negativas de la modernidad ha sido la megalomanía faústica —como seguramente diría Berman (1991)—, con su irresistible tentación de uniformidad y de homogeneización que tan caro costó a los planificadores regionales de los años sesenta.¹⁸ De la tragedia de Goethe hay que recordar siempre el crimen de Filemón y Baucis como expresión de esta tentación homegeneizadora. Desde tal punto de vista, el discurso posmoderno resulta extremadamente atractivo. Es, en cierto sentido, más humanista, pero aquí hay que cuidarse de nuevos espejismos.

“El derrumbe del Estado de Bienestar y de las grandes redes sociales de apoyo que lo caracterizaron (gran empresa, gran sindicato, empleo estable y seguridad social colectiva) fortalece lo local como un nuevo territorio de solidaridad”, apunta Boisier (1992) al comentar la esencia del microcosmos regional, es decir, las relaciones entre el hombre y el territorio.

En un libro reciente (Drucker, 1993) de manera poco feliz, habla de la vuelta del tribalismo, para denotar un fenómeno bastante más complejo: la reivindicación de lo local, en un contexto en el que, como se ha dicho, hay que pensar globalmente para actuar localmente, o en el que, una vez más, la revolución científica y tecnológica hace que se confunda lo global con lo local.

Es el peligro de la supremacía del individuo y de la vigencia de una especie de anarquismo territorial —como respuesta

¹⁸ Al hablar de los planificadores regionales de los años sesenta no se hace referencia sólo a una época, sino principalmente a un enfoque, lamentablemente todavía vigente en no pocas organizaciones públicas.

pendular o dialéctica al totalitarismo y a la homogeneización— lo que se pone en la mira.

A. VOLVIENDO A LO BASICO: ¿QUE ES UNA REGION?

Tenía razón Hilhorst (1980) cuando escribió que aunque muchos parecen concordar en que el concepto de región es una construcción mental que no tiene una contrapartida en la realidad, para otros continúa siendo una cuestión importante. Esos otros son precisamente las personas humanas que habitan las regiones (lo que parece ser una expresión redundante —persona humana— no lo es por cierto en la antropología tomista-maritainiana, para la cual la “personalidad” del ser humano es el atributo que distingue en él la espiritualidad de la mera individualidad material) y los decisores y formuladores de políticas cuyo campo de acción es el desarrollo regional¹⁹. Hilhorst no ofreció una respuesta a la pregunta básica que sirve de título a esta sección y se limitó a sugerir mayores investigaciones ubicadas fuera del marco del paradigma neoclásico.

El Stanford Research Institute (SRI, 1990) sostiene que la racionalidad tradicional de las regiones económicas y de muchas jurisdicciones políticas está siendo rápidamente desplazada por una nueva lógica económica. El concepto de aglomeración regional describe en forma más precisa los patrones económicos contemporáneos que los tradicionales límites políticos. La economía global ha llegado a ser un mosaico de regiones económicas que se despliegan a través de múltiples jurisdicciones políticas. Esta tendencia requerirá cada vez más, nuevas formas de colaboración entre naciones, estados, condados y ciudades.

El punto central es que la racionalidad regional está cambiando, como lo plantea dicho Instituto. Casi todos los cambios contextuales y estructurales en torno al concepto de región se deben al doble impacto de la revolución científica y tecnológica y de la globalización. Esto obliga a pensar de nuevo la idea de región, volver a lo fundamental, pero sin la absurda pretensión de reestablecer categorías obsoletas.

Tres conceptos fuertemente ligados a la definición práctica

¹⁹ Véase una rápida visión de la antropología cristiana en Caiceo (1993).

de regiones, y por tanto, fuertemente ligados a los intentos de regionalización, han sido los de distancia, fricción del espacio y, contigüidad. Estos tres conceptos entraron en una fase de obsolescencia debido a la robotización, la miniaturización y la satelización. La consecuencia inmediata ha sido la brutal reducción de los costos del transporte (terrestre, aéreo y marítimo) y las comunicaciones. El costo de una llamada telefónica intercontinental no tiene nada que ver hoy con la distancia, sino con la intensidad de ocupación del satélite utilizado en ese momento y de las respectivas estructuras tarifarias (que suelen formar parte del área regulada de los mercados). La creciente importancia de las comunicaciones como factor de localización —versus factores tradicionales— acuña términos como telecarreteras y telepuertos. De hecho, un **bit** de información puede producir en una región una operación económica de una cuantía mayor que el embarque de un navío con carga completa de productos tradicionales. Casi toda la construcción intelectual hecha por Walter Isard y sus colaboradores de la Universidad de Pennsylvania bajo el ambicioso título de “ciencia regional”, entró, por este hecho, a un callejón sin salida, como premonitoriamente anotó Holland (1976).

En el pasado el tamaño de las regiones constituía un criterio importante para su definición. Se suponía que una región grande²⁰, tenía mejores posibilidades de defenderse de crisis cíclicas originadas en el comercio externo y también mayor poder político. En este último caso se pasaba por alto que el poder depende no del tamaño, sino del control asimétrico de recursos escasos, algunos de los cuales ni siquiera son de naturaleza material.

El tamaño como criterio para establecer regiones también entró en una fase de obsolescencia. Lo que hoy interesa es la complejidad estructural de un territorio organizado²¹.

Drucker (1993) comenta con propiedad que: “Con el dinero y la información convertidos en transnacionales, inclusive unidades muy pequeñas son ahora económicamente viables. Grande o pequeño,

²⁰ En el doble sentido geográfico y económico. Sin embargo, el tamaño geográfico se suponía limitado convenientemente por la tecnología y los costos de transporte y por sus efectos sobre la presencia del aparato administrativo en toda la región.

²¹ El territorio atraviesa por una secuencia de estados: primeramente se trata de territorios naturales, que se transforman en territorios equipados, los que devienen posteriormente en la categoría más compleja de territorios organizados. Respecto al concepto de complejidad, hay que referirse obligadamente a los trabajos del Premio Nobel I. Prigogine.

todo el mundo tiene igual acceso al dinero y a la información y en los mismos términos. En realidad, los verdaderos “éxitos sin precedentes” de los últimos treinta años han sido países muy pequeños”. Parece lícito reemplazar países por regiones en la frase anterior.

Si el territorio organizado se visualiza como una estructura sistémica, sus dos características más importantes son precisamente su complejidad y su estado final. La complejidad se refiere a: i) la variedad de estructuras internas que es posible identificar en el sistema²²;

ii) los diferentes niveles de jerarquía a través de los cuales se establecen los mecanismos de retroalimentación y control del sistema, y

iii) las articulaciones no lineales presentes en el sistema, que generan estructuras disipativas²³ (Por el contrario, un ejemplo típico de articulaciones lineales está dado por los coeficientes técnicos de insumo-producto.) Siendo el territorio organizado un sistema dinámico, su estado final depende de si se trata de un sistema cerrado o abierto. En el primer caso, el estado final conlleva la maximización de la entropía, en tanto que en el segundo, el estado final equivale a la maximización de la sinergia.

Desde un punto de vista complementario y recuperando categorías empleadas por Vapñarsky (1969), la complejidad estructural de un territorio organizado, visto como estructura sistémica, puede medirse mediante los atributos de interdependencia y cerramiento. La complejidad estructural se caracterizaría por una alta interdependencia y un bajo cerramiento.²⁴ Está por construirse una ciencia de la economía compleja o una teoría económica de la complejidad, que serviría como marco conceptual y que tal vez proveería el instrumental para trabajar el tema de manera más concreta y operacional.

Así pues, hoy la búsqueda no apunta a determinar cuán grande debe ser una región; más bien y por el contrario, lo que interesa es identificar el territorio organizado de menor tamaño que simultáneamente presente una elevada complejidad estructural. Por

²² En este caso dicha variedad alude a estructuras urbanas, productivas, sociales y políticas.

²³ Entendidas —haciendo referencia nuevamente a I. Prigogine— como sistemas dinámicos caóticos que, en forma espontánea, van generando orden a partir del caos.

²⁴ La interdependencia se refiere a la proporción de interacciones reales o efectivas con respecto al total teórico y el cerramiento se refiere a la proporción de interacciones que son completadas dentro del sistema.

razones de conveniencia práctica, esta búsqueda “hacia abajo” debe limitar con la división político-administrativa vigente (precisamente lo que se quería eliminar veinte años atrás).

En otro plano, la cultura y la identidad asociadas al territorio hoy se revitalizan, no sólo como valores intrínsecos, sino como factores de competitividad regional. Los territorios organizados son los nuevos actores de la competencia internacional por capital, por tecnología y por nichos de mercado. Tales territorios —en tanto regiones— deben proyectarse a sí mismos como una unidad con identidad reconocida, como una totalidad diferenciada, capaz de ofrecer una imagen corporativa, en el mejor sentido del término. Esto resulta posible sólo si la región es capaz de generar un proyecto socialmente concertado de región, que no es otra cosa que un verdadero proyecto político generador de una movilización social. Muchas veces ello no será posible si el proyecto político no se acompaña y articula con un proyecto cultural que genere o refuerce la identidad de la comunidad con su propio hábitat regional.²⁵

Aunque muchos se resisten a emplear el término “marketing regional”, en realidad una nueva e importante función en la gestión contemporánea del desarrollo regional consiste precisamente en la promoción de la región en los mercados externos. La adecuada combinación de endogeneidad y exogeneidad, clave del desarrollo regional exitoso se basa en parte en la calidad de esa promoción, en tanto que el capital transnacional moderno considera el entorno territorial (percepción colectiva, identificación, consensualidad) como un factor estratégico para su localización.²⁶

La flexibilidad, la elasticidad y la maleabilidad son requisitos indispensables de toda región moderna, en cuanto ellos son factores que facilitan la entrada de las regiones en las redes y su salida de ellas, con velocidad y oportunidad.

La flexibilidad puede facilitarse mediante normativas, incluso constitucionales, que permitan la asociación territorial a partir de la voluntad política de las partes. Indiscutiblemente, esto tiene mucho que ver con el carácter democrático de las regiones. En este sentido es importante hacer referencia a las constituciones

²⁵ Véase una argumentación en detalle acerca de proyectos políticos y culturales regionales en Boisier (1992).

²⁶ Véase la importancia de la identidad regional como factor de desarrollo regional en la Argentina se destaca en Colantuono (1991) y Palermo (1988).

de Colombia y del Perú. En la de Colombia, el artículo 306 establece que "Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio", y el artículo 307 señala que "La respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la Región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados...". En la Constitución del Perú (sometida a referendo el 31 de octubre de 1993) el artículo 190 dice: "Las Regiones se constituyen por iniciativa y mandato de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes. Las provincias y los distritos contiguos pueden asimismo integrarse o cambiar de circunscripción...".

La elasticidad, y la maleabilidad de las regiones son aquellas condiciones estructurales que les permiten adaptarse al entorno, sea absorbiendo elementos exógenos, sea adecuando su tamaño a las condiciones del medio. Estas dos características se contraponen a la rigidez de las estructuras regionales del pasado.

B. DE LA REGION PIVOTAL A LA ASOCIATIVA Y DE ALLI A LA VIRTUAL

Teniendo en cuenta las características que hoy interesan como atributos de las regiones, sugiero llamar regiones pivotaes a los territorios organizados, complejos e identificables a la escala de la división político-administrativa histórica. Estas regiones pivotaes serán provincias en algunos países, departamentos en otros y estados en algunos países federales. En todos los casos son las menores unidades político-administrativas que al mismo tiempo son estructuralmente complejas, poseen cultura e identidad y tienen flexibilidad ²⁷.

Estas regiones pivotaes (que se parecen algo a las **core re-**

²⁷ Para citar algunos ejemplos concretos, el departamento de Antioquia en Colombia, la provincia de Valdivia en Chile, el departamento de Santa Cruz en Bolivia, el departamento de Arequipa en el Perú, son casos de regiones pivotaes.

gions de John Friedmann, pero que no son necesariamente de carácter metropolitano) pueden formar regiones de mayor amplitud —regiones asociativas— a partir de la unión voluntaria con unidades territoriales adyacentes. Esto es exactamente lo que se plantea en las constituciones de Colombia y del Perú; si bien en la Constitución colombiana no se hace mención explícita a la contigüidad, ello parece derivarse del texto del artículo cuarto del Proyecto de Ley 184 de 1992, al establecer que la región administrativa y de planificación será “una división del territorio para el cumplimiento de funciones nacionales de planificación”. En el caso del Perú —como se vio más atrás— la Constitución es explícita con respecto al carácter de colindante de los departamentos.

¿Qué diferencia a estas regiones asociativas de las actuales regiones? La libre voluntad de los asociados y, por tanto, el carácter democrático de la región, cuando la situación se compara con la imposición tradicional hecha por el centro político nacional. En tanto las regiones son una expresión de una voluntad libremente expresada, se eliminan una serie de clivajes de las regiones actuales, que precisamente están impidiendo su funcionamiento como construcciones con contrapartida real en la historia y en la mentalidad de las personas.

Los costos de transacción han resultado ser sumamente elevados en ciertos casos de conformación de regiones. La posibilidad de crear regiones asociativas permitiría reducir significativamente tales costos.

Ahora bien, las regiones pivotaes o las regiones asociativas pueden hacer arreglos cooperativos tácticos con otras regiones para dar lugar a una categoría superior del ordenamiento regional: las regiones virtuales. Una región virtual es el resultado de un acuerdo contractual (formal o no) entre dos o más regiones pivotaes, o bien asociativas, para alcanzar ciertos objetivos de corto y mediano plazo²⁸.

Esto que puede sonar a fantasía ocurre en la realidad. Lo peor que puede suceder a la profesión de desarrollistas regionales es quedar, una vez más, sobrepasada por los hechos, en un rezago permanente de ideas con relación a la realidad.

²⁸ Normalmente, la introducción de un nuevo producto de alto contenido tecnológico, o la ocupación de un nicho de mercado, o la defensa de un espacio o de un territorio de negocios e influencia.

En el escenario europeo, Curbelo (1993) afirma que: "Son ya muchas las experiencias de regiones y municipios (generalmente los de mayor tamaño) que establecen protocolos de cooperación con otras regiones y ciudades comunitarias para el desarrollo de programas conjuntos"²⁹. En Bélgica, el programa LEDA (LIEGE-EUROPE Development Action) tiene como propósito, entre otros, **reforzar e impulsar las alianzas entre Lieja y otras ciudades comparables en el plano internacional**, a partir del lema "asociarse o morir".

La idea de una región virtual es ciertamente deudora de una modalidad de operación desarrollada por las grandes empresas transnacionales. El siguiente aviso periodístico internacional, de muy reciente data, ilustra el punto:

"IBM siempre presente en los grandes avances del mundo de la computación, lanza el primer sistema basado en PowerPC. El microprocesador de más alto rendimiento en el mundo, producto de la alianza de tres grandes: IBM, Motorola y Apple. Fabricado por IBM Electronics Division."

Este es precisamente un ejemplo de una corporación virtual, un arreglo temporal para lograr un propósito determinado: competir con INTEL en el mercado de los **chips** de computación. Logrado el objetivo, la asociación se disuelve; en otras palabras, ninguno de los tres socios originales ha perdido su identidad corporativa.

La corporación virtual es una red temporal de compañías independientes ligadas por tecnología de información que les permite compartir habilidades, costos y acceso a los mercados de cada una de ellas.³⁰ Los atributos claves de la asociación virtual son:

i) **Tecnología.** Las redes de información permitirán que compañías y empresarios alejados en distancia se unan y trabajen al unísono de principio a fin. La sociedad se basará en contratos electrónicos a fin de que no tengan que inmiscuirse los abogados y se puedan acelerar las uniones.

²⁹ El mismo Curbelo cita en su trabajo el ejemplo de los llamados "cuatro motores" de Europa (Ródano-Alpes de Francia, Baden-Wirtemberg de Alemania, Lombardía de Italia y Cataluña de España) que aúnan sus esfuerzos para el desarrollo de programas de investigación científica y tecnológica.

³⁰ Véase el informe especial titulado "The Virtual Corporation" (Business Week, 1993) y el artículo de The Economist traducido y reproducido por El Mercurio y titulado "El fin de la firma global" (El Mercurio, 6 de marzo de 1993).

ii) **Excelencia.** Como cada socio aportaría su habilidad de básica al esfuerzo, existiría la posibilidad de crear una organización que fuese la mejor en todo. Todas las funciones y procesos podrían ser de nivel mundial, algo que ninguna compañía podría lograr sola.

iii) **Sentido de la oportunidad.** Las sociedades serán menos permanentes, menos formales y tendrán un mejor sentido de la oportunidad. Las compañías colaborarán para aprovechar una oportunidad específica que ofrezca el mercado y, casi siempre, se disgregarán nuevamente cuando la necesidad cese.

iv) **Confianza.** Las compañías dependerán mucho más unas de otras y exigirán un nivel de confianza mucho más alto: compartirán un sentido de destino conjunto, ya que el destino de cada socio dependerá del otro.

v) **Ausencia de fronteras:** este nuevo modelo corporativo redefine las fronteras tradicionales de la compañía. La mayor cooperación entre competidores, proveedores y clientes hace difícil determinar dónde finaliza una compañía y dónde comienza la siguiente.

El concepto de empresa-relación, parecido al anterior, se refiere a una red de alianzas estratégicas entre grandes firmas, que cubren industrias y países diferentes, pero que se mantienen unidas por metas comunes que las alientan a actuar casi como una sola firma. Tal alianza es impulsada no sólo por el cambio tecnológico, sino por la necesidad política de tener bases locales múltiples.

No se trata, por cierto, de transformar las regiones en empresas, pero es evidente que, desde el punto de vista de la gestión moderna del desarrollo regional, hay bastante que aprender de las estrategias de las grandes corporaciones. El desarrollo de los acontecimientos en el mundo empresarial avala la proposición de considerar a las regiones como cuasi empresas, es decir, como organizaciones complejas con formas de relacionamiento con el entorno que se parecen a las estrategias de desarrollo de las grandes corporaciones.

La configuración de regiones virtuales agrega a los elementos citados anteriormente otro de carácter más subjetivo, que ya fue, por

lo demás, mencionado en páginas previas: la identidad. Un fuerte sentimiento de identidad regional constituye la única garantía para sostener un equilibrio en la asociación virtual e impedir que ella se transforme en una forma de absorción o de dominación. Tal identidad es el producto de una cultura regional, entendida como el conjunto de valores, símbolos y prácticas sociales (una cosmogonía y una ética) que unifica y separa simultáneamente a fin de producir la identidad. Cultura e identidad basadas en la valorización de la diversidad (algo muy propio del posmodernismo), como bien lo planteó Cerutti-Gulberg (1991) en un simposio de la Universidad de Varsovia.

Las ideas iniciales sobre virtualidad regional, que no tienen sino escasos meses de vida, han despertado considerable interés cuando han sido presentadas, presumiblemente por dos razones: por un lado, permiten superar tensiones al parecer insolubles en muchas regiones actuales construidas desde el centro abajo y, por otro, responden evidentemente a una creciente percepción acerca de la dinámica de la globalización.³¹

Al comentar las dificultades para distinguir estructuras regionales nítidas en el caso de la Argentina, Grenier (1993) señala (sic) "...el nivel más alto, en efecto, está representado por las reagrupaciones que intentan efectuar las Provincias, en este clima de competencia nacional e internacional propiciado por el neoliberalismo económico vigente desde casi dos decenios. La escala provincial estando, en tal contexto, demasiado chica, y las regionalizaciones anteriores correspondiendo a un enfoque desarrollista más bien nacional, otras fórmulas se están buscando, abiertas al exterior, como, por ejemplo, un Norte Grande abarcando los ya clásicos Noroeste Argentino y Nordeste Argentino —NOA y NEA—, e integrando, vía el GEICOS —integración del Centro Oeste del Sur de América—, a los países vecinos, Chile, Bolivia, Paraguay...".

Claramente, habría que concluir, se trata de un esfuerzo para configurar regiones virtuales. En general, los proyectos de integración

³¹ A título de ejemplo, el Departamento Administrativo de Planeación del Departamento de Antioquia (Colombia), en un informe interno ("Propuesta para liderar la conformación de la región administrativa y de planificación del Occidente colombiano") afirma que: "La Región del Occidente Colombiano se concibe como un proceso de alianzas estratégicas entre departamentos, con el fin de aprovechar oportunidades y asumir retos impuestos por los nuevos escenarios mundiales y nacionales". La prensa de Arequipa en el Perú, de Concepción y de Valdivia en Chile, ha recogido este tipo de propuesta con notable entusiasmo.

fronteriza —y existen muchos programas de esa naturaleza en América Latina— son también ejemplos prácticos de la búsqueda de arreglos virtuales.

C. ¿DECONSTRUCCION REGIONAL AHORA?

Uno de los más completos argumentos a favor de la idea de construir regiones en un sentido social y político fue publicado por Boisier (1991b) como culminación de un conjunto de trabajos que apuntaban a la forma de combinar elementos endógenos y elementos exógenos en el desarrollo regional.

Las regiones ahora definidas como pivotaes son, por definición, regiones con un elevado nivel de autoconstrucción, sobre todo social. Sin embargo, pueden presentar, carencias en su arquitectura política y administrativa, originadas en bajos estadios de descentralización político-territorial.

La construcción social y política de las regiones, como proceso esencialmente endógeno, continuará siendo un desafío en la mayoría de las regiones asociativas. Justamente a partir de una **voluntad común** explícita será más fácil diseñar y poner en ejecución un proyecto político regional, sin el cual la región no dejará de ser, por lo general, un mosaico de departamentos o de provincias.

Es importante recalcar la significación de la voluntad común de crear regiones asociativas. La “aspiración regional como movimiento social” es comentada desde el punto de vista sociológico por Poche (1985) en los siguientes términos: Ella hace de la reivindicación regional un movimiento social, caracterizado por una **situación**, la del desarrollo desigual generado por un Estado central tecnoburocrático, y por sus **actores**, los de una lucha social construida sobre **el modelo de la lucha de clases**. Habiendo sido la identidad local destruida en el proceso de desarrollo desigual, su reconquista sirve entonces de vector a esta lucha, cuya finalidad es **la reconstitución de una autonomía cultural y económica** sobre la base de la identidad reconstruida. La dimensión político institucional es finalmente superada en beneficio de la dimensión de sociabilidad, que la sustituye en el papel de organizador de la estructura social.” (El subrayado proviene del original.)

La descentralización política, en el caso de las regiones pivotaes, se convierte en una condición **sine qua non**, para construir

hacia arriba una suerte de jerarquía “anidada” de regiones que encajan unas dentro de otras. La descentralización otorga autonomía para decidir, velocidad para actuar y recursos para la ejecución. No basta, desde este punto de vista, la mera descentralización territorial (como la existente hoy en Chile), ya que la configuración de regiones asociativas requiere de decisiones políticas endógenas, es decir, radicadas en cuerpos políticos regionales directamente elegidos por la población.

A medida que se configuran regiones asociativas a partir de una (o más de una) región pivotal, se gana en tamaño y diversidad, pero se pierde en complejidad e identidad.³³ Sería posible, desde luego, pensar en una suerte de análisis marginal de costo-beneficio que permitiese decidir acerca del límite al agrandamiento de una región.

Otro asunto complejo que surge, si se piensa en la aplicación práctica de estos conceptos, es que tal vez no todas las unidades de la división político-administrativa vigente en un país se integren en regiones asociativas. En esta caso no se configura un sistema nacional de regiones; se llegaría más bien a una “archipelagización” regional del territorio nacional. Si se considera que la principal utilidad de los sistemas nacionales de regiones era facilitar la desagregación regional de los planes nacionales y establecer una política nacional de desarrollo regional, dos cuestiones que quedan por completo fuera del paradigma económico vigente, la mentada “archipelagización” carece de verdadera importancia.

¿Qué estructuras —políticas y administrativas— se necesitan para poner en marcha una región virtual? Puesto que el acuerdo virtual es transitorio, no puede pensarse en crear organismos estables y permanentes. Esto hace de la coordinación, más que de la dirección unificada, el eje de la cooperación. A su vez, la coordinación descansa en la comunicación; el hecho de que la tecnología actual permita la comunicación en tiempo real y cara a cara, facilita los arreglos virtuales. De nuevo, los costos de transacción pueden resultar elevados y, como apunta Alexander (1992), la planificación

³³ A la provincia de Concepción, en Chile, que es una región pivotal, su unión con las provincias vecinas de Ñuble, Arauco y Bío-bío le resta complejidad y torna difusa su identidad, al punto que puede cuestionarse la utilidad colectiva de la llamada Región del Bío-bío. Igual predicamento podría hacerse con respecto al departamento de Antioquia o al departamento del Valle en Colombia en relación con la Región Occidente.

se hace necesaria en estos casos como parte de la respuesta a altos costos de transacción de mercado. En particular, la planificación se asocia con la jerarquización, que va desde organizaciones unitarias simples hasta marcos complejos y sistemas interorganizacionales, como serían las regiones virtuales. Cuando se desarrollan relaciones difusas y de confianza —cara a cara según Berger y Luckmann (1968)— se reducen los costos de transacción, permitiendo el surgimiento de especializaciones flexibles, como acota Rojas (1993) en un reciente y estudio preliminar sobre la debilidad de los actores sociales de la Región del Bío-bío, en Chile.

Hay diferentes papeles para la sociedad civil y para la sociedad política de las regiones en la conformación de las relaciones asociativas y de las virtuales. En el primer caso, son los actores políticos los relevantes, en tanto que en el segundo son más importantes los actores civiles (empresarios y otros).

La jerarquía “anidada” de regiones pivotaes, asociativas y virtuales que encajan unas dentro de otras, responde a una visión constructivista, más que positivista, de la realidad, si al menos se consideran su multiplicidad y su heterogeneidad. A ello hay que agregar que el observador/operador se incluye en la propia percepción de la realidad, única forma definitiva de salir al paso de las construcciones de arriba abajo o del centro a la periferia. Siguiendo a Edgar Morin, no hay sujeto sino en relación a un ambiente exterior, que le permite reconocerse, pensarse, existir; de esta forma se refleja mejor la complejidad, evitando el reduccionismo analítico-cartesiano que “en busca de las regularidades, redujo lo complejo a lo simple” (Montero, 1993).

La autodeterminación y la flexibilidad parecen constituir, en último término, los dos grandes ejes de la configuración de esta suerte de jerarquía “anidada” de regiones pivotaes, asociativas y virtuales. El paisaje resultante no puede ser percibido en términos estáticos, sino en términos dinámicos. La mejor imagen metafórica del paisaje sería una película en cámara lenta de un surtidor de agua, en el que se vería la multiplicidad y simultaneidad de estructuras que se forman y se deshacen; es también la película en cámara lenta de una erupción volcánica. La autodeterminación es una cuestión de orden psicosocial y político, en tanto que la flexibilidad es una cuestión de orden técnico y administrativo.

Los arreglos virtuales tienen, además, la característica de ser

múltiples, es decir, una misma región pivotal o una misma región asociativa puede mantener en forma simultánea varias ligazones virtuales, cada una de ellas conformada de manera **ad hoc**.

¿Por qué una nueva forma de regionalismo ahora? La respuesta es que la globalización y la emergencia de agrupaciones supranacionales como la Comunidad Europea, han producido una reacción: el deseo de los individuos de pertenecer a una comunidad más pequeña. Las nuevas tecnologías, por otro lado, hacen realidad el sueño de Schumacher —lo pequeño es hermoso— y la región, hoy prueba ser la unidad óptima para la administración del desarrollo económico, al paso que el Estado-nación se encuentra cuestionado desde arriba y desde abajo, por muy pequeño o por muy grande para ocuparse de los asuntos globales por un lado, y de los locales por otro.

El cuadro 1 resume las principales características de los tres tipos de regiones.

Cuadro 1

Regiones pivotaes asociativas y virtuales:
Características esenciales

	REGION PIVOTAL	REGION ASOCIATIVA	REGION VIRTUAL
Configuración	Histórica	Consensuada	Contractual
Estructura	Compleja	Heterogénea	
Complementaria			
Construcción	Autoconstruida	Por construir	Selectiva
Tipo de planificación	Estratégica	De gestión	Táctica
Tipo de proy. regional	Estratégico	Político	Coyuntural
Espacialidad	Continua	Continua	Discontinua
Motivación societal	Autoafirmación	Poder + desarrollo	Competencia
Temporalidad	Permanente	Largo plazo	Pactada
Descentralización	Territorial	Territorial + política	Funcional
Sistema de decisión ^{a/} P		O + P	T + O + P

a/ Las categorías utilizadas corresponden a las señaladas por Linstone (1987): perspectiva técnica (T), perspectiva organizacional (O) y perspectiva personal (P).

¿Será ésta una propuesta de regionalización liviana, o sea, propiamente posmoderna en su liviandad? Nada de eso.

El posmodernismo de la propuesta radica en la superación de la tentación homogeneizar, tan típicamente moderna y en la introducción de un considerable grado de flexibilidad, característica más propia del posfordismo que de la posmodernidad y, en todo caso, requisito inescapable de la contemporaneidad. "Ahora se impone la idea de la sociedad como un conjunto de flujos incontrolables, en perpetuo cambio, en medio de los cuales los actores elaboran estrategias individuales, y se aferran a identidades culturales fragmentarias. Es la cultura posmoderna...", (Montero, 1993).

Con independencia de las preferencias personales, los metarrelatos modernos han perdido parte de su validez y la sociedad parece regresar a ciertos fundamentalismos que se suponían superados, algunos negativos y otros no: el nacionalismo, el racismo, el sentimiento regional, nuevos misticismos y hasta el regreso de los brujos.

III. LA GESTIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL EN ECONOMÍAS DE MERCADO ABIERTAS Y DESCENTRALIZADAS

A. LOS NUEVOS ESCENARIOS DEL DESARROLLO REGIONAL EN ECONOMÍAS DE MERCADO, ABIERTAS Y DESCENTRALIZADAS

INTRODUCCIÓN

Gran parte del arsenal teórico y operacional vinculado a la cuestión del desarrollo regional (descentralizado) fue desarrollado en contextos completamente distintos de los que hoy prevalecen. En particular, el mundo socioeconómico configurado a partir de la crisis de fines de los años veinte y que se mantuvo hasta aproximadamente la primera crisis petrolera de comienzos de los setenta, ofrecía un panorama de economías más o menos cerradas, con una muy fuerte injerencia estatal en la asignación de recursos, con sistemas de producción fabril típicamente "fordistas", y sociedades de complejidad sociopolítica más bien primaria, entre otras características.

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

En el contexto más específico de América Latina, se considera que Chile es un país pionero en el cambio estructural y el ajuste, como también lo fue en materia de políticas de desarrollo regional hace treinta años atrás. No resulta fácil para las instituciones ni para las personas adecuarse a las nuevas realidades, pero si no se logra hacerlo con rapidez, se pagarán costos sociales elevados. La primera condición para poder actuar en consonancia con los tiempos actuales es entender los cambios ya ocurridos y los que se presencian diariamente, así como los desafíos que esto genera. A ello apuntan los comentarios siguientes, basados en trabajos previos del autor.

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

La globalización es la fuerza que impulsa la apertura externa de los países, un proceso de dimensiones esencialmente económicas. Como se dice en un documento de la CEPAL:

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

Los cambios mundiales, hacia la **unipolaridad política y la multipolaridad económica**, unidos a la **megatendencia descentralizadora**, están colocando a los **territorios organizados y complejos**, cualquiera sea su escala, en un lugar protagónico en

relación con el nuevo orden internacional, como lo plantea, por ejemplo, el Stanford Research Institute (SRI, 1990).

La apertura externa puede calificarse de “alta” o de “baja”, según el valor del coeficiente de comercio externo con respecto al PIB. Cualquiera sea la medida de la apertura externa, debería traducirse, a su vez, en el escalamiento de posiciones **competitivas y modernas** en cuanto a los productos comercializados. Ya se sabe que, en este contexto, la **competitividad** es un concepto de estática comparativa que alude a la ganancia de cuotas de mercado en sectores **que, a su vez, están, obteniendo proporciones crecientes del mercado**, a escala global; el concepto de **modernidad**, en tanto, se refiere al valor agregado y el progreso técnico incorporado en los productos.

Según el planteamiento de la CEPAL, la competitividad, es hoy **sistémica**, al estar basada en el rendimiento conjunto de la cadena productiva y de servicios ligada a un producto competitivo que logra ubicarse en nichos de mercados. La red de subcontratistas, proveedores y prestadores de servicios en torno de una producción competitiva se configura territorialmente y muestra una alta densidad de interacciones en el espacio geográfico próximo a la empresa exportadora, ámbito que más o menos coincide con un territorio local o regional.

Tal como sucede con las personas, ahora se puede afirmar, y así lo entienden las empresas modernas, que el éxito a largo plazo de una estrategia empresarial está articulado al éxito de la correspondiente estrategia territorial. Esto pone de relieve la importancia de los gobiernos territoriales para las empresas del espacio geográfico correspondiente.

Lo que en la propuesta presentada por la CEPAL durante su vigésimo quinto período de sesiones (Cartagena de Indias, abril de 1994) se llamó “regionalismo abierto”, es decir, la posibilidad que tiene cualquier país de pertenecer simultáneamente a varios procesos y esquemas de integración (opción que ya desde antes en el ILPES se denominaba “regionalismo virtual”, en el contexto de los territorios subnacionales), plantea tareas completamente nuevas que el Estado debe asumir, tanto a nivel nacional como subnacional. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), el MERCOSUR, el Pacto Andino y los múltiples acuerdos bilaterales de comercio, integración, o ambos, sitúan a países y regiones en un marco totalmente inédito.

Se constata, por otra parte, que existe una **megatendencia descentralizadora** a nivel universal. La descentralización se avanza en la cresta de la ola y está cambiando radicalmente los fundamentos del paradigma regional al reemplazar su sesgo centralista por otro de signo contrario.

La megatendencia descentralizadora es conducida por la cuadriga apocalíptica del cambio del modo de acumulación: la revolución científica y tecnológica (con sus impactos diferenciados sobre la producción, las comunicaciones y el transporte); las demandas de espacios de autonomía planteadas por la sociedad civil; la reestructuración del Estado; y la privatización y desregulación (Boisier, 1991a).

La revolución científica y tecnológica ha modificado el **paisaje industrial**, al hacer ahora factible que se diseminen por el territorio plantas manufactureras de tamaño considerablemente menor al predominante en el pasado. Este nuevo paisaje industrial ha sido bautizado por Vázquez-Barquero con el nombre de "economía difusa" y por Castells con el de "economía de geometría variable". El patrón de asentamiento productivo que está emergiendo facilita los procesos de segmentación geográfica de la cadena productiva, así como la desconcentración dentro de las empresas y, en general, crea un ambiente propicio a la descentralización en los ámbitos privados y público. La misma revolución, a través de sus efectos sobre las comunicaciones no sólo ha reducido los costos de éstas, al llevar virtualmente a cero la fricción del espacio en ciertos campos; también ha hecho que hoy sea posible el "contacto cara a cara" mediatizado por la electrónica, avance que también juega a favor de un incremento de la descentralización. Los efectos de la misma revolución sobre los sistemas de transporte, en todas sus modalidades, reducen igualmente la fricción de la distancia.

Resulta casi ocioso, y algunos habitantes de Europa o de África podrían considerarlo hasta ofensivo, referirse ahora a la importancia creciente de las demandas de mayores espacios de autonomía, planteadas por la sociedad civil que inevitablemente van de la mano con la descentralización política y territorial. Esta es, sin duda, una de las principales fuerzas que intervienen en la dialéctica de los procesos descentralizadores.

En América Latina, el actual movimiento de reestructuración

del Estado obedece a dos fuerzas: por una parte, la aparición de una democracia a la vez renovada y nueva que exige que la principal estructura política de la sociedad (el Estado) se ponga a tono con una forma de democracia que apuesta a favor de la sociedad civil, y por la otra, la necesidad de imponer orden en las finanzas públicas, lo que ha acarreado drásticos ajustes y transferencias de funciones (y, aunque no siempre, de los recursos correspondientes) a instancias de gobierno, de menores dimensiones y descentralizadas, como por ejemplo, municipios y regiones.

La privatización, una fuerte tendencia que responde en parte a criterios ideológicos y en parte a criterios económicos y financieros, también contribuye a crear "ambientes" descentralizadores, aunque no sea más que por el relativo aumento del número de quienes toman decisiones independientes en un sistema económico dado.

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

Actualmente, en América Latina se aprecian tres situaciones diferentes en materia de descentralización: en los países federales (Argentina, Brasil, México y Venezuela) se busca **recuperar el federalismo** y acentuar, al mismo tiempo, la transferencia descentralizadora de funciones a los municipios y a los propios entes federados; los países unitarios aparecen, a su vez, divididos en dos grupos, Colombia y Chile por un lado, embarcados en significativos procesos de descentralización política y territorial (de hecho, la Constitución de 1991 transforma a Colombia en un caso similar al de España), y por el otro, los países en que la acometida descentralizadora se manifiesta mucho más en el plano municipal que en el regional.

El escenario nacional, configurado por la intersección de los dos tipos de apertura, define el actual contexto del desarrollo regional y plantea a todo gobierno territorial el doble desafío de insertar a su

territorio (no en un mero sentido físico) en el comercio internacional de una manera moderna y competitiva y en el proceso decisorio, en forma participativa y equitativa.

La posición de Chile en este escenario ha cambiado espectacularmente en los últimos 20 años. De ser un país con un bajo coeficiente de apertura externa, exportaciones más bien tradicionales y poco competitivas, y carente de apertura interna, ha pasado a ser una de las economías más abiertas de América Latina, con un comercio externo en el que la participación de productos competitivos y modernos va en aumento y, a partir de la dictación de la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional, con un razonable grado de apertura interna y de participación, si bien la equidad se mantiene esquiua.

ESCENARIO CONTEXTUAL DEL DESARROLLO REGIONAL DESCENTRALIZADO

APERTURA EXTERNA ↔ APERTURA INTERNA ↓
(Globalización)+(Descentralización)

		ALTA		BAJA	
	↑ ↓	COMPETITIVIDAD	MODERNIDAD	COMPETITIVIDAD	MODERNIZACION
ALTA	EQUIDAD				
ALTA	PARTICIPACION	CHILE 1993			
BAJA	EQUIDAD	CHILE 1993 g/			CHILE 1973
BAJA	PARTICIPACION			CHILE 1973	

g/ La elección de Chile como país de referencia es meramente circunstancial.

2. El escenario estratégico del desarrollo descentralizado: nuevas formas de organización y de gestión territorial

Según el Stanford Research Institute, la racionalidad regional se está transformando. Casi todos los cambios contextuales y

estructurales en torno del concepto de región son producto del doble impacto de la revolución científica y tecnológica y de la globalización. Esto obliga a pensar de nuevo la idea de región, a volver a lo fundamental, pero sin la absurda pretensión de restablecer categorías obsoletas.

Es posible identificar tres conceptos fuertemente ligados a la definición práctica de región, y, por lo tanto, también a los intentos dirigistas de regionalización: **distancia, fricción del espacio y contigüidad**. Estos tres conceptos entraron en una fase de progresiva obsolescencia debido a la robotización, la miniaturización y la satelización. La consecuencia inmediata ha sido la abrupta reducción de los costos del transporte y las comunicaciones. La creciente importancia de las comunicaciones como factor locacional —en comparación con los factores tradicionales— induce la gestación de términos como **telecarreteras y telepuertos**. De hecho, un **bit** de información puede dar origen en una región a una operación económica de mayor cuantía que el embarque de un navío con carga completa de productos tradicionales.

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

El tamaño, como criterio para definir regiones, también perdió vigencia. En su lugar, lo que hoy interesa es la **complejidad estructural** de un territorio organizado. Así pues, la búsqueda ya no apunta a determinar cuán grande debe ser una región; ahora, por el contrario, lo importante es más bien determinar **el territorio organizado de menor tamaño que simultáneamente posea una alta complejidad estructural**. Por razones de orden práctico, esta búsqueda “hacia abajo” sólo puede llegar hasta la división político-administrativa vigente (precisamente lo que se quería eliminar hace 20 años atrás).

Por otra parte, la **flexibilidad, la elasticidad y la maleabilidad** son atributos indispensables de toda región moderna, por cuanto son factores que facilitan la veloz y oportuna entrada y salida de redes. (Boisier, 1994).

Teniendo en cuenta las características regionales que hoy interesan, se ha sugerido denominar **regiones pivotaes** a los territorios organizados, complejos e identificables a la escala de la división político-administrativa histórica. En algunos países estas regiones pivotaes serán provincias, departamentos en otros, y estados en los países federales. En cualquier caso serán las unidades político-administrativas de menor tamaño que, al mismo tiempo, sean estructuralmente complejas y que posean **cultura, identidad y flexibilidad**. Ejemplos concretos en América Latina son el Departamento de Antioquia y el Departamento del Valle del Cauca en Colombia, la provincia de Concepción en Chile y el Departamento de Santa Cruz en Bolivia, entre otros.

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

Las regiones **pivotaes o asociativas** pueden llegar a acuerdos cooperativos tácticos con otras regiones **no necesariamente contiguas o ni siquiera del mismo país**, lo que da origen a una categoría superior dentro de una especie de ordenamiento regional inclusivo: las **regiones virtuales**. Una región virtual es el resultado de un acuerdo de tipo contractual (formal o no) entre dos o más regiones pivotaes o asociativas, para alcanzar ciertos objetivos de corto y mediano plazo.

ESCENARIO ESTRATEGICO DEL DESARROLLO REGIONAL DESCENTRALIZADO

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

Nota: El área sombreada indica que tal situación no existe.

Por supuesto, es fácil reconocer en el concepto de “corporación virtual” (Bussiness Week, 1993) un antecedente directo de esta propuesta.

A continuación se resumen las principales características de los tres tipos de regiones descritos.

	REGION PIVOTAL	REGION ASOCIATIVA	REGION VIRTUAL
Configuración	Histórica	Consensual	Contractual
Estructura	Compleja	Heterogénea	Complementaria
Construcción	Autoconstruida	Por construir	Selectiva
Tipo de planificación	Estratégica	De gestión	Táctica
Tipo de proy. regional	Estratégico	Político	Coyuntural
Espacialidad	Continua	Continua	Discontinua
Motivación societal	Autoafirmación	Poder + desarrollo	Competencia
Temporalidad	Permanente	Largo plazo	Pactada
Descentralización	Territorial	Territorial + política	Funcional
Sistema decisorio	(P)	(O + P)	(T + O + P) <u>a/</u>

a/Estas categorías corresponden a las utilizadas por H. D. Linstone (1987): perspectiva técnica (T), perspectiva organizacional (O) y perspectiva personal (P).

¿Qué tipo de estructura territorial y política está emergiendo en los países que han puesto en práctica proyectos nacionales descentralizadores? ¿Qué implicaciones tendrán tales estructuras con respecto a su propia gestión política y económica?

Desde hace ya varios años en el medio profesional circula la propuesta de concebir como verdaderos **cuasi Estados** a las nuevas regiones dotadas de un grado pertinente de descentralización (Boisier, 1986). Esta moción surgió en el marco de un esfuerzo por conceptualizar el desarrollo regional como una cuestión de naturaleza política, enfoque que alude al hecho de que la mayoría de las regiones se encuentran insertas en estructuras de dominación/dependencia que entran su propio crecimiento y desarrollo. De allí se desprende la necesidad de quebrar tal relación y de reemplazarla por una articulación Estado-región de tipo cooperativo; esto supone que toda región debe acumular, **poder político** en magnitudes tales como para viabilizar tal operación; este poder político se nutre de la **cesión de poder** contemplada en el proyecto descentralizador nacional, y de la **creación de poder** mediante la concertación social.

Una vez alcanzada una masa crítica de acumulación de poder, los atributos clásicos del Estado como estructura política (demarcación territorial, pertenencia obligatoria y uso legítimo de la coacción), aparecen **parcialmente** transferidos a las regiones descentralizadas, al punto de justificar su denominación de **cuasi Estados**. Por supuesto, el cuasi Estado regional presupone la elección directa de la autoridad y los cuerpos políticos regionales.

Por su parte, el concepto de región como **cuasi empresa** alude al diseño estratégico de la **gestión** regional, lo que en el ámbito público se entiende como **dirección política más administración** de un proyecto político regional (Boisier, 1992).

Cuando se pretende aplicar a la gestión del desarrollo regional modalidades propias de la gestión estratégica de las grandes corporaciones, es necesario identificar —en toda región— los siguientes cuatro pares de variables:

i) **¿Qué producir y dónde vender?** La respuesta a la primera parte de la pregunta —de cara al siglo XXI— tiene que ver con la exploración y creación sistemática de **ventajas comparativas dinámicas** en la región, mediante un esfuerzo colectivo en materia de ciencia y tecnología que permita agregar sistemáticamente

progreso técnico a la producción regional, o bien crear nuevos productos de alto nivel tecnológico. Es importante subrayar que al responder a esta pregunta la región responde también a la pregunta complementaria de qué **no debe producirse**, es decir, cuáles son las actividades no competitivas que es necesario discontinuar anticipándose a crisis inescapables. Esta segunda respuesta supone un esfuerzo permanente por parte de la región para identificar o crear **nichos de mercado** que correspondan a la combinación de productos elegida.

ii) ¿Qué proyectos se pueden identificar y cuáles son los arreglos financieros adecuados? Una tarea básica en la gestión moderna del desarrollo regional es la creación y actualización permanente de un **banco de proyectos**, nuevamente en consonancia, con el perfil productivo seleccionado. Tal banco de proyectos, siempre a disposición de potenciales inversionistas, debe incluir un **sistema de ingeniería financiera** moderno y dúctil, es decir, adaptable a la escala de los proyectos. Aquí se abre un espacio para desarrollar diversos tipos de sociedades: mixtas de aval compartido, arrendamiento con compromiso de venta (leasing), de factoraje, de capital de riesgo y otras.

iii) ¿Con qué recursos humanos se cuenta y cómo se pueden emplear? Hay acuerdo en que la primera responsabilidad de toda región es proporcionar empleo a sus propios habitantes. Esto envuelve un conjunto de acciones regionales relacionadas con el fomento de la pequeña y mediana empresa (principal generadora de empleo **neto**, según la experiencia de varios países desarrollados y en desarrollo), la formación profesional, el reciclaje de la mano de obra y la creación de instituciones locales que apoyen a la generación de empleo.

iv) ¿Qué imagen corporativa regional configurar y cómo promocionarla? Si se admite, como actualmente propone la CEPAL, que la competitividad es **sistémica** y está, en gran medida, territorialmente localizada, la generación de una verdadera imagen corporativa regional que fundamente y respalde la búsqueda de capital, tecnología y mercados en el ámbito internacional, se convierte en una tarea nueva y decisiva para todo gobierno regional,

ya que es éste, conjuntamente con el sector privado de la región, el que debe formular tal imagen y utilizarla como mecanismo promocional. La construcción de esta imagen corporativa requiere hacer explícita una verdadera **cultura** regional, que no pocas veces debe ser creada a partir de culturas locales y vernaculares preexistentes; también se tiene que hacer uso de los sistemas legales de protección de marcas, especificación de origen, patentes y otros elementos conexos.

Las técnicas modernas de comunicación resultan imprescindibles en la gestión actual del desarrollo regional. La comercialización es un instrumento fundamental para toda región y todo gobierno regional que busque una inserción competitiva y contemporánea en el mercado internacional.

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

1. Las nuevas tareas de los gobiernos regionales ³⁴

En su Mensaje de 1994 al Congreso Pleno, el Presidente de Chile señaló que la proporción de las inversiones públicas decididas por las propias regiones se duplicaría durante el siguiente sexenio, hasta llegar a 42% del total. Si se considera que actualmente la inversión pública representa alrededor de 25% de la inversión total, la meta del gobierno supone entregar a las regiones recursos equivalentes a algo más de 10% de la inversión geográfica bruta de Chile, vale decir, en promedio aritmético simple, un 0.81% por región! En términos absolutos, se llegaría a cifras del orden de 50 millones de dólares por región, en promedio, o 630 millones de dólares en total, monto que bordea una quinta parte del registrado en un país como Colombia, por ejemplo.

Este simple ejercicio pone de manifiesto dos aspectos. Primero: el traspaso de recursos a las regiones es relativamente rápido —en términos históricos—, ya que en 10 años subirá de cero

³⁴ Se ha tomado el caso de Chile como base de referencia.

a más de 40%. Segundo: en Chile los gobiernos regionales serán siempre modestos dispensadores de recursos.

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

A este respecto, e independientemente de las tareas que entraña una gestión cuasi empresarial de las regiones, se han planteado dos nuevos cometidos para todo gobierno regional; el primero, de naturaleza eminentemente política, es la **conducción regional**, y el segundo de corte más sociológico, se refiere a la **animación regional**. La conclusión se traduce en procesos sistemáticos y permanentes de **negociación** hacia arriba (principalmente con el gobierno nacional y, en segundo lugar con otros agentes externos), hacia los lados (con el conjunto de agentes y actores propiamente regionales) y hacia abajo, (con los municipios y otros actores de la base social). La tarea de animación se desdobra en dos actividades igualmente sistemáticas y constantes: la función **catalítica**, cuyo fin es inducir sinergias a partir del encuentro permanente de los agentes individuales, y la función **informática**, para recoger, procesar y reestructurar el enorme flujo de información "entrópica" que circula en torno de los agentes del desarrollo de una región, quienes difícilmente pueden por sí solos procesar tales flujos. Se supone que el gobierno regional está más capacitado para manejar esa masa de información de una manera estructurada (es decir, en función del propio proyecto de desarrollo de la región), y luego devolverla a los potenciales usuarios. Esto permitiría reducir la incertidumbre en la toma de decisiones, bajar los costos de transacción y situar el flujo de decisiones en un marco estratégico.

Es importante observar que la **negociación hacia arriba** adquiere una importancia impensada en el pasado si se tiene en cuenta el carácter **crecientemente exógeno del crecimiento económico regional**. En efecto, a medida que se intensifica la globalización, aumenta la movilidad espacial del capital interno y principalmente transnacional. Una proporción cada vez mayor de la inversión asentada en cualquier región tiende a estar respaldada por el capital extrarregional; de allí la necesidad de potenciar la capacidad de negociación regional para lograr, **primero**, la

radicación de capital y, **segundo**, la máxima pertinencia de esa radicación con respecto a los lineamientos estratégicos regionales.

A su vez, el principal instrumento de negociación hacia arriba es un **proyecto regional**, con el grado suficiente de consenso, pero sin ocultar la disensión. Tal proyecto es el preciso resultado de la capacidad de **negociación hacia los lados y hacia abajo** del gobierno regional, es decir, de su aptitud para convocar a la sociedad civil y de su imaginación para asentar esa misma convocatoria en un proyecto desafiante y aglutinante.

Naturalmente, asumir estas nuevas tareas presupone la profesionalización de las administraciones regionales, la colaboración entre los sectores público y académico y por cierto, la preparación de un **proyecto regional**, que permita, por ejemplo, que los diversos proyectos de inversión sean evaluados no sólo según sus méritos intrínsecos, sino principalmente en función de su aporte al proyecto regional. Es así que son legítimas las quejas que ahora dejan oír intendentes y consejeros en este mismo sentido. Si la mayoría de las regiones no disponen todavía de una estrategia o un proyecto político, la suma de proyectos de inversión configura un resultado aleatorio desde el punto de vista de su contribución al desarrollo regional. Es curioso observar que recientemente, el 21 de agosto de este año, en un importante periódico capitalino se criticó acervamente al Ministro de Planificación de Chile por un supuesto intento de **¿destruir? el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)** como resultado de la introducción de indeseables criterios “políticos” en la evaluación de proyectos con el fin de favorecer a las regiones. Quien escribió tal cosa ignora o pasa por alto que es difícil que haya decisiones de inversión estrictamente neutras y técnicas³⁵ y que los criterios puramente económicos de evaluación “premian” a las localidades ya desarrolladas, debido a la presencia de importantes economías externas.

La **animación**, como función catalítica del gobierno regional, adquiere más y más importancia en la medida en que se reconoce la significación de la **sinergia** como fundamento del desarrollo regional

³⁵ Hace pocos años, Pedro Arraes, Gobernador de Pernambuco (Brasil) sostenía en la prensa local que “nadie puede disputar **técnicamente** a Pernambuco su derecho de ser la sede”... de un importante proyecto de refinería de petróleo de PETROBRAS. Según el mismo periódico, un asesor del Gobernador, menos ingenuo, se preguntaba si en alguna parte del mundo un proyecto de 600 millones de dólares envolvía sólo decisiones puramente técnicas.

endógeno y, sobre todo, de la **capacidad local y regional de innovación**, a su vez elemento clave del desarrollo contemporáneo.

Las explicaciones tradicionales acerca de la capacidad local o regional de innovación, todas basadas en factores aislados y ajenos a la innovación, más bien han oscurecido la “casualidad espacial”, según señala 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 dejado a muchas regiones, particularmente a las más periféricas, desprovistas de la mayoría de las funciones claves para la innovación. Lo que necesitan tales áreas, en consecuencia, es la reintegración de esas funciones en una modalidad sinérgica.

De acuerdo con varios estudios empíricos, los principales componentes de las redes regionales de interacción sinérgica parecen ser: las instituciones de educación y de capacitación, la I & D, las firmas consultoras en materia de administración y tecnología, el capital de riesgo y de trabajo y, sobre todo, las funciones decisorias radicadas localmente. El papel del gobierno local o regional siempre aparece como un factor clave en la configuración de estos “aglomerados sinérgicos **porterianos**”.

La segunda forma que asume la función de **animación** consiste, como se dijo, en el proceso que permite **recircular la información en forma estructurada**, de manera de superar la entropía, reducir la incertidumbre y contribuir a que la toma de decisiones del conjunto

de los agentes regionales relevantes adquiera un alto grado de pertinencia con respecto al proyecto regional.³⁶

Si se recuerda ahora la anterior descripción de los nuevos escenarios del desarrollo descentralizado en economías de mercado, abiertas y descentralizadas, es fácil concluir que el desafío más importante para todo gobierno territorial (sea a nivel de región, provincia o comuna) es cómo ayudar a su propio territorio a

³⁶ Quizás el mejor ejemplo de la falta de capacidad para realizar este proceso de recirculación estructurada de la información lo proporcione el hecho de que no se haya efectuado a nivel de cada región, un ejercicio interpretativo de las cifras del PGB regionalizado correspondiente al período 1960-1992, dadas a conocer hace poco tiempo. Esto haría posible determinar la importancia que han tenido en la dinámica del crecimiento regional la **estructura productiva intersectorial**, por una parte, y la **competitividad nacional de los sectores productivos**, por la otra, información que resulta clave para los procesos de reconversión, que habrán de emprender todas las regiones.

insertarse moderna y competitivamente en el contexto del comercio internacional y de manera equitativa y participativa en el plano de la descentralización nacional.

2. Las nuevas tareas del gobierno nacional ³⁷

Recientemente se han dado a conocer las cifras del PGB regionalizado para el período 1960-1992, debidamente homogeneizadas; hasta hace poco sólo se disponía de los valores correspondientes a diversos cortes temporales.

Hasta el momento en que se elaboró este estudio, únicamente la Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN), organismo al que el gobierno solicitó homogeneizar las series, y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), del Ministerio del Interior, habían emitido opiniones al respecto, ambas de carácter más bien descriptivo. No se había escuchado el parecer que verdaderamente interesa: **la opinión interpretativa del Ministerio de Planificación y Cooperación**. Si esto indicara que al país le es indiferente un resultado u otro, cabría pensar que la preparación de tales cifras fue un esfuerzo prácticamente inútil.

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

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

Sería insensato desconocer los grandes méritos del paradigma de política económica vigente y de la lógica de mercado como su principal instrumento. Pero preciso es reconocer, al mismo tiempo,

³⁷ Se ha tomado el caso de Chile como base de referencia.

que esta lógica **no funciona según criterios territoriales, sino de rentabilidad sectorial**, cuyos **efectos sobre el territorio** tienen magnitudes y direcciones siempre discutibles. La localización del capital transnacional que llega a Chile, ahora en cantidades muy significativas, no está guiada por consideraciones de orden regional, sino simplemente por la ubicación previa de recursos naturales cuya explotación y comercialización internacional muestra hoy rangos de rentabilidad muy elevados. Este es el caso, por cierto, de la Región de Antofagasta, con sus minerales, y de la Región del Bío-bío, con sus recursos forestales y pesqueros. ¿Cuál es el real grado de articulación hacia atrás y hacia adelante de estas inversiones?, y, por lo tanto, ¿cuál es su contribución a un verdadero **desarrollo regional**?; esta pregunta todavía carece de una respuesta empírica salida. En tal contexto, es de prever que en Chile aumentarán las demandas socio-territoriales si se deja que la lógica de mercado, opere sin el contrapeso de una bien pensada **política nacional de desarrollo regional**, por cierto muy diferente de los ingenuos y equivocados intentos del pasado. Porque en Chile nadie quiere estallidos como el de Chiapas o Santiago del Estero.

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

En este sentido, no ha sido para nada extemporáneo el planteamiento del Ejército de Chile sobre el tema de las **fronteras interiores**. Es interesante observar cómo, desde el seno de una institución fundamental de la nación (muchos de cuyos miembros se encargaron hasta hace poco de la administración del Estado sostuvieron posiciones alejadas de esta tesis) , surge ahora el clamor por **una política nacional de ordenamiento territorial**.

El Estado contemporáneo, más que emitir órdenes y decretos, hace "apuestas" económicas; éstas se basan en escenarios futuros contruidos mediante la prospectiva, y contienen una gran cantidad de **información**, el insumo más necesario para que los agentes económicos tomen decisiones privada y socialmente pertinentes. Generar esa información es otra importante nueva tarea que el gobierno nacional debe asumir en relación con el desarrollo de las regiones.

Como muy bien señalan del Río y Cuadrado (1994) y UribeEchevarría (1994), la “apuesta” regional del Estado contemporáneo es una **apuesta por la modernización y el crecimiento**, es decir, a favor de las regiones que más rápida y significativamente pueda contribuir a estos mismos objetivos nacionales. Atrás quedaron los tiempos de los envites regionales de tipo asistencialista. Hoy políticas sociales son incluso más importantes que en el pasado, pero transitan por circuitos completamente diferentes (localización, ayuda a las personas y otras modalidades).

Proveer un **marco regulatorio para el desarrollo regional** parece constituir, indiscutiblemente, una tarea básica del gobierno nacional, sobre todo en contextos políticos e ideológicos en que el planteamiento a favor de una **desregulación** maximalista oscurece el hecho de que lo que está cambiando en todo el mundo es la **forma que asume la regulación**, pero no la función reguladora misma que cabe al Estado. Este marco regulatorio del desarrollo regional debe ser, ciertamente, estimulante y no restrictivo. En Chile está configurado principalmente por la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional, las normas que rigen el Estado empresario y la Ley de Bases de la Administración del Estado; sin embargo, su carácter es más restrictivo que estimulante, como lo demuestran, por ejemplo, las actuales limitaciones para formar sociedades mixtas de desarrollo regional.

Finalmente, —volviendo al caso chileno en el presente— el gobierno nacional tiene otra indelegable responsabilidad: si se han creado gobiernos regionales corresponde ahora **transferirles nuevas tecnologías de desarrollo**, es decir, nuevos enfoques y metodologías para que asuman la gestión descentralizada del desarrollo. No se trata del bien conocido arsenal tecnológico típico de la administración de la hacienda pública o de la preparación de programas de inversión (siempre será importante dominar las técnicas presupuestarias y de preparación y evaluación de proyectos), ni tampoco de la administración de personal. Se trata, precisamente, de **nuevas tecnologías de desarrollo**. Como se ha comentado en otras oportunidades, uno de los riesgos que amenazan al proyecto descentralizador de Chile radica justamente en la posibilidad de que los gobiernos regionales cedan a la tentación (como es probable que lo hayan hecho), de copiar miméticamente las prácticas del gobierno nacional, reconocidamente conservadoras,

burocráticas, ineficientes y repetitivas. Todo esto, obviamente, en el supuesto de que el gobierno nacional **disponga de la tecnología de desarrollo adecuada!**

Por último, hay que insistir en que la reconversión amenaza con convertirse en un **proceso permanente** para las regiones de todo tipo, aunque con distintas características en cada caso, ya que se debe distinguir entre reconversiones impulsadas por la **obsolescencia** y las que obedecen a la falta de **competitividad**. Corresponde al Estado el insoslayable papel de apoyar los procesos de reconversión.

3. La sociedad civil regional: ¿quo vadis?

Como se escucha con frecuencia, la restauración democrática de América Latina, que en Chile terminó, precisa y formalmente, en diciembre de 1989, no equivale a una mera reinstalación de la "vieja" democracia. Por el contrario, se supone que ahora está vigente una modalidad democrática diferente cuya característica fundamental sería un nuevo **contrato social entre el Estado y la sociedad civil**, marco en el que esta última asume un papel protagónico, desconocido en el pasado. Como lo ha dicho un importante politólogo argentino (J.C. Portantiero) , el actual desafío ahora no consiste s)lo en maximizar el consenso, sino también en administrar racionalmente la disensión.

Esto es cierto a nivel nacional y tanto más cierto debería serlo a nivel de las regiones, espacio sociológicamente de menores dimensiones, en el que es más fácil que los actores adquieran corporeidad y, por tanto, más favorable para generar "pactos inteligentes" que propicien la gobernabilidad y el propio desarrollo.

Sin embargo, es necesario romper una especie de círculo vicioso al respecto. Se hace un llamamiento a la sociedad civil y, en particular, a sus actores más relevantes, pero ¿sobre qué bases? Si no existe un verdadero **proyecto regional** resulta difícil estructurar mesas de negociación y de consenso; por otra parte, el origen y la preparación de un proyecto político regional deben ser necesariamente **participativos**, ya que lo contrario es impensable.

El conflicto o las crisis han servido tradicionalmente como desencadenantes de proyectos regionales que vitalizan el papel de

la sociedad civil. Santa Cruz de la Sierra en Bolivia y Neuquén en Argentina son ejemplos con los que siempre se respalda tal afirmación. En Chile, en 1990, se trató de generar un proyecto político regional participativo en la Región del Bío-Bío mediante la introducción de una **racionalidad de desarrollo**, pero los resultados fueron escasos. Esto parece ser en parte atribuible a que la elite local carece de lo que se ha llamado “una voluntad de poder” (Rojas, 1994), que no es otra cosa que un desconocimiento colectivo acerca del mismísimo fenómeno del desarrollo regional y de las posibilidades de impulsarlo y orientarlo que la propia sociedad tiene, cuando conoce objetivamente el problema. Así, pues, cohesionar e imprimir una dirección a la sociedad civil regional presupone, simultáneamente, hacer pedagogía social y posibilitar la participación en el diseño del proyecto político. En el mismo sentido en que Fernando Flores habla de toda organización como un “espacio conversacional” hay que entender a las regiones y sus comunidades: como espacios en los cuales “se conversa el destino”, se intercambian ideas y se asumen compromisos.

Una dificultad que frecuentemente se presenta en la práctica, cuando de movilizar a la sociedad civil se trata, es la existencia de fenómenos de **anomia social** en el sentido que le da Durkheim. Una sociedad civil regional que padece de anomia, carece de fuerza interna para movilizarse a sí misma y es indiferente a su propio futuro. Se trata de una sociedad abúlica e indolente, autocomplaciente en su propia mediocridad. Para sacarla de este estado se requiere de un considerable esfuerzo exógeno y esto siempre encierra el peligro de transformar un esfuerzo externo inicial en una situación de dependencia psicosocial, algo contrario a la idea de un desarrollo regional **endógeno**.

Otra dificultad de corte similar radica en la presencia —en ciertas regiones— de un sentimiento generalizado de **alteridad culposa**³⁸, es decir, una verdadera manía de culpar de los males propios a agentes o conspiraciones externos. Esta actitud tiene su raigambre en rasgos culturales propios de América Latina y quizás si ello explique, en parte, el éxito y la difusión, en su tiempo, de la

³⁸ El concepto de “alteridad culposa” ha sido extraído del interesante artículo “El incendio y sus visperas”, de Carlos Virgilio Zurita, sociólogo de la Universidad Nacional de Santiago del Estero (Argentina); corresponde al texto de una conferencia que diera en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, en enero de 1994.

teoría de la dependencia. En Chile es fácil apuntar a más de una región en la que persiste una especie de imaginario colectivo semejante.

Nunca se resaltaré lo suficiente el hecho de que el desarrollo regional es fundamentalmente el resultado **de lo que la propia comunidad regional hace por sí misma**, más de lo que el Estado o cualquier otro agente externo pueda hacer o no hacer.

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) tiene en marcha un Programa de acción para el desarrollo del empleo local (Local Employment Development Action Programme (LEDA), que se está aplicando en cerca de 30 regiones europeas, desde las más atrasadas y rurales hasta las de industrialización más antigua. El principal propósito de este programa no es tanto inyectar nuevos recursos financieros a las regiones, sino potenciar sus propios recursos psicosociales que, en el actual contexto, quizás sean **el elemento más importante** para el desarrollo regional endógeno. ¿Quién podría, por ejemplo, negar que la provincia de Valdivia en Chile cuenta con una abundante dotación de recursos psicosociales (tales como el deseo colectivo de **ser región**, la autoidentificación socioterritorial y el conflicto con su actual adscripción regional), que podrían emplearse para el desarrollo de una eventual región?

En cualquier región es necesario acumular **poder**. La moderna gestión del desarrollo regional **no es antisistema**; no cae en el frecuente error de la planificación "romántica" de los años sesenta de creer que se puede cambiar radicalmente el "sistema" desde adentro. De acuerdo con una vieja afirmación de Wildasky, la planificación, o su versión moderna, la gestión, debe **estar asociada con el poder, si se desea transformarla en una actividad real y no meramente declaratoria**. El poder está **dentro** del sistema y actúa para asegurar la permanencia de éste, lo que supone, a lo sumo, modificaciones que no alteren su propia naturaleza.

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

Es relativamente sencillo llegar a conocer **quién es quién** en los dos primeros planos y, por ende, cuáles son las **personas** que

detentan poder en estos ámbitos. Más complejo y más importante en el actual juego democrático es saber **quién es quién** en la sociedad civil, medio en el que el poder es más difuso, más intersticial y más virtual; por consiguiente, allí se requiere un esfuerzo deliberado y científico para que dicho poder se torne real y se aglutine para colocarse al servicio del proyecto (político) regional.

Para abordar esta cuestión en forma metódica, se está diseñando³⁹ un programa de computación que permitirá al usuario formarse una idea rápida y clara de la estructura personalizada del poder en la sociedad civil regional. Conocida esta nómina, la convocatoria a la sociedad civil para generar el proyecto político regional puede dirigirse precisamente a quienes allí figuran para luego entablar con ellos un proceso sistemático de conversaciones profesionalmente estructuradas (al modo de Flores), de tipo cooptativo, a fin de llegar a compromisos y pactos inteligentes que favorezcan el desarrollo.

Para finalizar, hay una consideración que debe tenerse presente. En el caótico⁴⁰, turbulento e impredecible entorno actual, una innovación o una modernización institucional se convierte en el **momento generador** de la propia innovación o modernización; haciendo referencia Chile, esto quiere decir que la puesta en práctica de la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional desatará un proceso exponencial de cambios en ese ámbito. Se requiere una verdadera **conducción social**, es decir, una conducción compartida precisamente entre el gobierno nacional y el gobierno y la sociedad civil regionales para darle una **dirección** a tales cambios. De otra manera prevalecerá la interpretación **trivial del concepto de caos**.

³⁹ En la Dirección de Políticas y Planificación Regionales del ILPES se está trabajando en un programa de computación (ELITE) que, a partir de información censal sobre las organizaciones sociales regionales con personalidad jurídica, permita determinar formalmente: i) el grado de conflictividad que existe en la región; y ii) una nómina ordenada de todos quienes ocupan posiciones de poder en la estructura social regional.

⁴⁰ En este contexto, la noción de "caos" no se usa en su sentido trivial de desorden, sino en el que le atribuye en la teoría del Caos, relacionado con sistemas disipativos y articulaciones no lineales.

IV. LA MODERNIZACION DEL ESTADO: UNA MIRADA DESDE LAS REGIONES

“La humanidad en un sentido universal y planetario, y la comunidad en un sentido particular y local, parecieran ser los dos polos de pertenencia en los cuales se reconocerá el individuo en la nueva civilización emergente”.

E. Tíroni

El presente estudio ha sido preparado pensando en el debate actual sobre la modernización, pero sobre todo en una de sus vertientes, la modernización del Estado, que quizás sea el tema más recurrente en los discursos público y académico de hoy. Por cierto, sólo se pretende, a lo sumo, agregar algunas ideas a dicho debate desde el punto de vista de la cuestión regional.

Puede que éste sea un intento sumamente ambicioso, y hasta vano, si se atiende demasiado a la observación de un filósofo y colega institucional:

“La deslegitimación del Estado en tanto Estado-propulsar del desarrollo y Estado-constructor de la sociedad; y con ello, la consiguiente pérdida de prestigio e influencia de la planificación estatal-normativa y de la estrategia revolucionaria, las cuales ya no proveen el vínculo entre la acción política y la reflexión social, ya no convencen como para hacer de nexo entre la ciencia y el progreso, y han perdido adhesión tanto en la calle como en las universidades, en el parlamento y en la literatura” (Hopenhayn, 1994).

Para Marshall Berman (1991), ser “moderno” es simplemente estar abierto al cambio, esto es, comprenderlo y aceptarlo. La aceptación del cambio en el propio observador presupone una estructura flexible y maleable; desde ya interesa decir que, en este trabajo, a esas dos características se agregan otras dos: la velocidad y la imaginación creativa.

Desde un punto de vista complementario, se sostiene que una

institución como el Estado es moderna en la medida en que sea **capaz de comprender** la estructura de su entorno, **de actuar** en consonancia con el comportamiento de ese entorno y **de construir** un futuro.

La reciente Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en diciembre de 1994, puso en evidencia una situación única y novedosa en el continente: los 34 países representados podían exhibir gobiernos democráticamente electos, algo que sucede por primera vez desde los primeros pasos independentistas en los albores del siglo XIX. Esa reunión demostró también la enorme importancia de los procesos de **apertura externa**, que favorecen el comercio y la libre movilidad de recursos, por ahora financieros y tecnológicos y humanos en el futuro.

Como ya se señalaba en un documento de la CEPAL (1992) hace algunos años, la apertura externa es producto de la globalización y ésta uniforma las políticas económicas al obligar a todo país y a toda empresa a competir, en espacios unificados, por capital, tecnología y nichos de mercado.

En el ILPES, por su parte, hace poco se planteaba señalaba que en el nuevo escenario configurado por el doble proceso de apertura, la externa impulsada por la globalización, y la interna impulsada por la descentralización, los **territorios organizados** (expresión que engloba a regiones subnacionales, provincias, e incluso comunas) enfrentan a sus respectivos gobiernos al desafío de ayudar a su jurisdicción a ubicarse en nichos **competitivos y modernos** en el contexto internacional y en nichos **equitativos y participativos** en el contexto nacional (Boisier, 1994b).

Regionalismo **virtual** (ILPES) y regionalismo **abierto** (CEPAL) son dos conceptos que, a cada lado de un imaginario lente convexo, reflejan el papel de los territorios de diferente escala en el nuevo orden económico internacional (Lira, 1995).

La uniformidad de las políticas económicas, tan evidente en los ahora repetitivos discursos oficiales, queda bien representada por los seis **objetivos nacionales**, propios de todo sistema económico actual: i) el **crecimiento económico**; ii) la **competitividad**; iii) el **empleo**; iv) la **equidad**; v) la **sustentabilidad**; vi) la superación de la **pobreza**.

¿Podría haber alguien que se sustrajera voluntariamente a ellos?

En el plano en el que se establecen estos objetivos

convergen cuatro vectores, completamente transnacionales y, por cierto, transideológicos: i) la **revolución científica y tecnológica**; ii) la **revolución en el ámbito de la información**; iii) la **reforma macroeconómica**; iv) la **reforma política**.

Sobre la primera se ha escrito más que suficiente. Baste con recordar que la revolución científica y tecnológica cabalga en la tecnología **microelectrónica genérica** y que incide radicalmente en tres esferas: la producción fabril (paso del fordismo al postfordismo), las comunicaciones (transmisión de información a cero costo) y el transporte (notable reducción de la fricción del espacio). El efecto sintético más visible de la revolución científica y tecnológica es la configuración de un nuevo paisaje o geografía industrial bautizada, con mucha propiedad, con el nombre de "economía de geometría variable", haciendo alusión a la convivencia actual de establecimientos de múltiples tamaños dispersos en el territorio, en abierto contraste con la planta fordista del pasado, de gran tamaño y concentrada en los grandes centros urbanos, (Alburquerque, de Mattos y Jordán, (comps.), 1991).

Sobre la revolución en materia de información comienza a acumularse una creciente cantidad de literatura (Drucker, 1993; Sakaiya, 1994). Esta profunda mutación se refiere, por una parte, a la progresiva importancia de la transformación de **información en conocimiento** proceso que se convierte en la principal función de producción, pero atañe, sobre todo, a la necesidad de atribuir a algún actor social la responsabilidad de **reestructurar ordenadamente el flujo entrópico de información** generada por un entorno extremadamente turbulento y, por lo tanto, poco propicio para la toma de decisiones por parte de cada agente; este proceso de reestructuración (respecto del cual el gobierno, en sus diversos niveles territoriales, suele aparecer como el actor privilegiado), tiene por finalidad reducir los costos de transacción en el sistema respectivo.

La reforma macroeconómica se refiere a la **modernización del Estado y al ajuste macroeconómico en el plano de la política económica**.

La modernización o reforma estructural del Estado, que posiblemente sea, como ya se dijo, uno de los dos temas más recurrentes en el discurso público actual (el otro es el de los procesos de apertura externa), es confundida —intencionalmente a veces— con la privatización o con visiones reduccionistas y maniqueistas

del Estado; en otras oportunidades aparece ligada a cuestiones sólo relativamente importantes, como la informatización de la gestión pública, la administración del personal o la desburocratización.

El movimiento hacia la modernización del Estado obedece a dos grandes fuerzas: por una parte, la necesidad de adaptar la indelegable función estatal de respaldar la acumulación a sus nuevas modalidades, derivadas, a su vez y de nuevo, de la revolución científica y tecnológica (esto supone pasar, por ejemplo, del Estado que regulaba su antigua función de “productor” a un Estado que, por así decirlo, regule ahora su propio papel de “regulador”); por la otra, la necesidad de reformular el **contrato social** entre el Estado y la sociedad civil, nuevo agente protagónico del proceso de cambio y modernización en la restablecida democracia latinoamericana (esto significa pasar, por ejemplo, de un esquema institucional centralizado a otro **descentralizado**).

Desde otro punto de vista, la modernización del Estado no puede sino consistir en colocar a este organismo no sólo en sintonía con, **el entorno social y sus formas actuales de funcionamiento, sino, mejor aún, un paso por delante de la etapa** en que éstos se encuentran.⁴¹ Esto significa dotar al Estado de cuatro atributos nuevos, propios de la contemporaneidad: **velocidad**, para aprovechar oportunidades, entrar y salir oportunamente de acuerdos y redes; **flexibilidad**, para tener una capacidad de respuesta variada en términos estructurales y de escala; **maleabilidad**, para adaptar la propia estructura a los requerimientos del entorno; y, finalmente, la más importante: **imaginación creativa**, para superar las limitaciones de los enfoques y recursos tradicionales y desarrollar una capacidad **sinérgica** capaz de potenciar los recursos psicosociales de una comunidad. Osborne y Gabler (1994), en **Reinventando el Gobierno**, afirman que el primero de los 10 principios innovadores del gobierno es su “capacidad catalítica” (el gobierno navega, no rema), similar a lo que acá se denomina capacidad sinérgica.

El ajuste macroeconómico es básicamente un ajuste **fiscal** que

⁴¹ Una persona que ha estado en “el ojo de la tormenta” de la modernización mundial por más de dos décadas, el Agregado Comercial de Chile en Hong Kong, señor Jorge Schaere, decía recientemente en una entrevista de prensa: “¿De qué modernización del Estado estamos hablando? ¿Qué el Estado se deshaga de empresas que son sumamente rentables para el Fisco?. Pero nadie se preocupa de la real modernización, **que es la adaptación del Estado a la necesidad de funcionamiento actual**, de manera que sea realmente funcional en su estructura a las necesidades del país”. EL MERCURIO, Santiago de Chile, 25 de diciembre de 1994 (énfasis agregado al original).

busca eliminar las fuentes (por lo menos algunas de ellas) de los desequilibrios macroeconómicos. Dichos desequilibrios no sólo son considerados negativos desde el punto de vista económico, como es obvio, sino también adversos a la **governabilidad** del sistema político y, en consecuencia, a la perdurabilidad democrática.

La reforma política persigue dos propósitos fundamentales: i) mejorar la **governabilidad** de los propios sistemas políticos; y ii) poner en práctica un nuevo esquema de responsabilidades entre el Estado y la sociedad civil mediante, la **descentralización**.

La descentralización ha sido considerada como una de las megatendencias actuales y es difícil que algún Estado pueda marginarse de ella.⁴² De hecho, se ha señalado que la descentralización es movida por cuatro fenómenos: i) la revolución científica y tecnológica que, como se ha repetido, genera "ambientes" más propicios a la descentralización que los existentes en el pasado; ii) la propia reforma del Estado, que da origen a una especie de relación dialéctica entre descentralización y reforma; iii) las crecientes demandas autonómicas de la sociedad civil, que en algunos países derivan en patologías destructoras del Estado-nación, cuando éste es el resultado históricamente reciente de construcciones políticas muy artificiales que "suman" nacionalidades, sin lograr consolidar un proyecto nacional (la ex Yugoslavia, por ejemplo); y iv) la tendencia a privatizar funciones públicas fenómeno que, cuando menos, significa aumentar el número de agentes que toman decisiones en un sistema económico dado (Boisier, 1991a).

En un reciente informe del PNUD (1994) se sostiene lo siguiente a propósito de la gobernabilidad:

"Habitualmente, la gobernabilidad es enfocada en términos de la capacidad técnica y la consistencia moral de los equipos gobernantes. Pero eso es sólo una parte del problema. Es fundamental para la democracia que la eficiencia vaya de la mano con la legitimidad, que la población se reconozca en sus autoridades".

⁴² En el caso chileno, por ejemplo, no es ninguna exageración afirmar que la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional (LOR N° 19.175) de 1993 es la única modernización verdadera del Estado chileno en el período de redemocratización comenzado en 1990 y, ciertamente, una de las principales desde la Constitución de 1925. En el caso colombiano, la Constitución de 1991 configura también la mayor transformación estructural del Estado en el presente siglo, en parte debido al tratamiento que da a la descentralización.

“Se requiere una nueva cultura política, proclive a los consensos, para consolidar el estado de derecho. Se necesita una nueva cultura de la gestión para ganar la batalla de la competitividad. Sólo nuevos valores culturales podrán garantizar el enraizamiento del respeto a los derechos humanos, a las identidades y al medio ambiente, como actitud socialmente consensuada. Se demanda una nueva cultura de gobierno, que vea en la eliminación de la pobreza un requerimiento ético, una necesidad social, un objetivo político, una convivencia económica y una política de Estado...”

Es evidente que los dos propósitos de la reforma política, la gobernabilidad y la descentralización, no son independientes. Es fácil apreciar que la dispersión del conflicto político que permite la descentralización, comparada con su concentración en torno de la lucha por un único centro de poder (como suele serlo la Presidencia del país), es una contribución a la gobernabilidad. Es igualmente obvio que la descentralización está condenada al fracaso y a una vuelta a fojas cero si no es capaz de generar un modelo de gestión pública más eficiente que aquel que se reemplaza.

1. Objetivos nacionales y territorio: ¿interdependencia?

En general, a los economistas, y en especial a aquellos más ligados al diseño de la política económica, les cuesta moverse fuera del campo macroeconómico, espacio que por definición es abstracto agregado e institucionalmente configurado. Es curioso observar que a pesar de ser profesionales muy adiestrados en ponderar la interdependencia de los fenómenos, la mayor parte de las propuestas económicas son formuladas más bien como si se refiriesen a compartimientos estancos; una muy notable excepción la constituye, precisamente, la actual idea-fuerza de la CEPAL, **transformación productiva con equidad y sustentabilidad**. En este caso, sin embargo, la interdependencia se plantea estrictamente en términos **horizontales** y no se contemplan otras formas de articulación, como por ejemplo las que podrían denominarse **verticales**, entre las que figuran específicamente, las que ligan determinados objetivos de la política económica **con el territorio**. En el ILPES se realizó, hace algunos años, un interesante esfuerzo

para introducir la descentralización (territorial) en la propuesta de la CEPAL, propósito que aún está pendiente (Boisier, y otros, 1992).

Los economistas tienden a ver el territorio como una verdadera **variable dependiente**, que se modifica (se simplifica, se vuelve más complejo, se dinamiza, se estanca o se retrae) como consecuencia de lo que ocurre **sobre él**. Esto no debería llamar mucho la atención, si se tiene en cuenta el considerable peso del pensamiento neoclásico, para el cual la economía es **puntual y no del área**.

Pero la verdad es que el territorio es una variable **independiente**, que incide como tal en varios resultados macroeconómicos y participa, por consiguiente, en procesos interactivos que modifican sucesivamente tanto la organización misma del territorio como los resultados obtenibles con respecto a determinados objetivos nacionales.

Es relativamente sencillo demostrar, por ejemplo, que la **velocidad del crecimiento económico global** está íntimamente vinculada al patrón territorial de asignación de recursos. La tasa de crecimiento global de una economía puede ser expresada como una combinación (lineal convexa) del conjunto de tasas de crecimiento de las diversas **regiones** que configuran el país; cada una de tales tasas regionales aparecerá ponderada por el **peso relativo** de la respectiva economía regional en el total.⁴³ Por lo tanto, los diferentes patrones de crecimiento de las regiones (que reflejan los distintos modelos de reparto de la inversión) determinan a su vez, valores diferentes para el crecimiento global y, por supuesto, hay un patrón que conduce a un resultado óptimo.⁴⁴

La implícita preferencia de los especialistas en política económica por dejar que sea la lógica de mercado la que “se haga cargo del territorio”⁴⁵ es comprensible, si se tiene en cuenta la alta

⁴³ La expresión formal de este enunciado es: $r[g] = f[\sum r(r)\beta]$, siendo $r[g]$ la tasa de crecimiento global de la economía, $r[r]$ la tasa de crecimiento de la región $[r]$ y β un coeficiente de participación de la región en el PIB nacional.

⁴⁴ El resultado óptimo desde el punto de vista del mero crecimiento puede ser, simultáneamente, un muy mal resultado desde el punto de vista de la “geografía del crecimiento”. De allí la necesidad de acotar el crecimiento según criterios de distribución territorial.

⁴⁵ Decir que hay que dejar que la lógica de mercado “se haga cargo del territorio” es simplemente un eufemismo, puesto que dicha lógica no opera con criterios territoriales, sino con criterios de rentabilidad microeconómica. Lo que sí es efectivo es que la operación de la lógica de mercado produce **efectos en el territorio** y que, en cierto sentido, **crea territorio**, pero es muy discutible que esto sea congruente con los intereses sociales.

elasticidad del producto global en relación con el producto de las regiones de acumulación tradicional y el mayor valor del respectivo coeficiente producto/capital, debido a la presencia de externalidades positivas en dichas regiones. El resultado es, por supuesto, conocido: cuando opera sólo la lógica de mercado, la concentración es generadora de mayor concentración y cualquier desvío de ese patrón tiene un costo de oportunidad, en términos del crecimiento agregado del país; eso es precisamente lo que los responsables de la política económica tratan de minimizar.

Los especialistas saben que existe todo un cuerpo teórico de la economía regional que recoge las distintas teorías sobre el crecimiento de las regiones, en particular las de alcance interregional, que serían las que interesan en relación con el punto recién expuesto. Tales teorías radican en las matrices de la microeconomía neoclásica, la macroeconomía keynesiana, el marxismo y el neoestructuralismo.

La **competitividad**, uno de los grandes desafíos actuales, es un objetivo claramente vinculado a cuestiones de orden territorial. En el mundo de hoy los competidores no son las empresas, sino las sociedades (nacionales y subnacionales) y su ventaja competitiva se basa en un recurso social: el conocimiento.

Según los planteamientos de la CEPAL, la competitividad es ahora **sistémica**. Son precisamente los sistemas de relaciones productivas, tecnológicas, comerciales y de servicios que se estructuran alrededor de un producto competitivo los que le otorgan tal carácter, más allá de la productividad del proceso mismo.

Ahora bien, cuando se representa gráficamente mediante líneas de grosor variables la intensidad de las relaciones que vinculan a subcontratistas, proveedores, transportistas y prestadores de servicios en general, a un determinado producto, el resultado es similar al que muestran los mapas de flujos de transporte: un ensanchamiento de las líneas en torno del punto central o producto, en este caso. Llevado este gráfico a un mapa geográfico, lo que aparece es una red de alta densidad alrededor del **lugar** donde se produce el bien competitivo, es decir, se genera una región o un territorio relevante desde el punto de vista de la competitividad. La **cercanía** se convierte en un factor de competitividad (y de competencia y cooperación, simultáneamente, como lo demuestran los distritos industriales italianos).

El territorio organizado asume entonces el papel de **soporte** de la competitividad (Millán, 1994), y la eficiencia con que éste funcione resultará clave para determinar el nivel de competitividad que se pueda alcanzar. En este contexto, la infraestructura, pero sobre todo la calidad de los servicios y **de la gestión pública**, ocupan lugares centrales.

Háy que insistir en lo relativo a la **calidad de la gestión pública**, que comienza, desde luego, por entender cabalmente que hoy se está ante una **competencia de carácter territorial**.⁴⁶No es una casualidad que Michael Porter haya titulado su famoso libro “**La ventaja competitiva de las naciones**”, no de las empresas!

La gestión pública o, en otras palabras, el gobierno (nacional, regional y local) provee el ambiente macroeconómico que regula las relaciones de los agentes socio-productivos, determina la capacidad de acción (políticas, competencias y recursos) de sus organismos a nivel nacional, regional y local, y permite a cada instancia crear u operar los instrumentos correspondientes para llevar adelante sus cometidos.

La acción del gobierno configura el entorno que permite a los agentes consolidar la base competitiva local. Dicho entorno comprende los siguientes aspectos (Maggi, 1994):

- Ambiente macroeconómico (política cambiaria, impuestos, tasas de interés, inflación, régimen de incentivos, entre otros etc.)
- Existencia y características de una red institucional y de servicios financieros.
- Disponibilidad y calidad de la infraestructura física (transportes y telecomunicaciones).
- Cantidad y calidad de los recursos humanos.
- Articulación de los sistemas educativo, tecnológico y de servicio con el aparato productivo.

⁴⁶ Sin pretender particularizar, resulta aquí muy oportuno comentar que cuando Chile fue admitido en el Consejo de cooperación económica en Asia y el Pacífico se organizó una verdadera misión nacional a varios países asiáticos, encabezada por el Presidente de la República, en la que participaron alrededor de 100 personeros. Lo que resulta preocupante es que ninguna de las 13 autoridades políticas de las regiones formó parte de la comitiva. Tampoco se invitó a representantes de la Central Unitaria de Trabajadores, pero por lo menos ellos emitieron una protesta.

La **cultura** y la **identidad socioterritorial** que de ellas derivan también aparecen hoy como factores de competencia y competitividad, al facilitar la construcción y la promoción de imágenes corporativas del ámbito territorial.

El **empleo** es el tercer gran objetivo nacional. El desafío de crear sistemáticamente nuevos empleos tiene sus raíces, primero, en la necesidad, principalmente moral, de dar ocupación digna a quienes por largo tiempo han sufrido los efectos del desempleo estructural; segundo, en el aumento de la fuerza de trabajo, no tanto por razones de expansión demográfica, sino más bien por la incorporación masiva de la mujer al mercado laboral; y tercero, en la necesidad de reabsorber el desempleo coyuntural producido por el propio proceso de modernización productiva (los procesos localizados de reconversión productiva ofrecen ejemplos claros de esta situación).

Sin embargo, además de la necesidad de aumentar sistemáticamente la oferta de puestos de trabajo, también es fundamental que éstos muestren una **productividad creciente**, de manera que la masa salarial se expanda sobre bases reales.

Todo lo anterior constituiría de por sí un cuadro complejo, pero aún manejable, si no fuera por el hecho adicional de que **la competencia internacional se basa más en las ganancias de productividad que en el aumento de la fuerza laboral**. Esto significa que la provisión de nuevos empleos descansaría más en la expansión del mercado interno que en la del externo, en un contexto de deseado y progresivo incremento de la complejidad tecnológica de las exportaciones.

A su vez, esto es congruente con la evidencia empírica (informe Birch en los Estados Unidos y Didier en Francia, entre otros) según la cual la pequeña y mediana empresas generan proporcionalmente, más nuevos empleos que en la gran empresa, precisamente porque esta última se rige por la lógica de la competencia que, como ya se dijo, se apoya en la productividad y no en el empleo.

Esto significa que para fomentar el empleo hay que impulsar el surgimiento y la consolidación de la pequeña y mediana empresa **moderna**, de manera que sea posible incorporar progreso técnico permanentemente, no obstante las dificultades estructurales que existen para ello.

La pregunta clave es entonces este cometido debe llevarse adelante mediante políticas centralizadas a cargo del gobierno

nacional o si la responsabilidad tiene que ser asumida por los gobiernos regionales y locales, **debidamente equipados para la tarea.**

El economista francés Xavier Greffe se refiere a este tema de la siguiente manera:

“Las iniciativas locales en favor del empleo son consideradas con desconfianza: ¿cómo es posible que ofrezcan una solución al tiempo que la mundialización de la economía coloca al frente la importancia de las grandes opciones tecnológicas y la necesaria coordinación de las políticas coyunturales?”

Esta actitud escéptica deja en la sombra las nuevas realidades del empleo y de la inversión.

Las iniciativas locales de desarrollo ordenan el medio donde nacen y viven las actividades, para favorecerlas allí y facilitar los cambios. Sus principios son claros: solvencia de las nuevas necesidades, inserción y cualificación, desarrollo de la cultura empresarial y de la cultura asociativa, animación de las redes de servicio, utilización pertinente de la economía social. Las medidas van desde el almácigo de empresas al tecnopolo, pasando por las escuelas de producción, los talleres informáticos o las sociedades locales de capital de riesgo. Tienen que ver tanto con el desarrollo urbano como con el rural.

¿Por qué entonces tener temor de una descentralización que constituye la principal palanca de tales iniciativas?” (Greffe, 1988, énfasis agregado al original).

Es evidente que la diversidad de las situaciones de paro y de desempleo estructural hace recomendable buscarles solución mediante acciones a cargo de instancias de gobierno que muestren en sí una diversidad semejante, como por ejemplo, los gobiernos regionales y locales. De nuevo, se trata de aplicar a la política económica el principio de la “variedad necesaria” de Ashby, tan común en la teoría general de sistemas. Cuando se dan respuestas públicas estereotipadas a problemas semejantes en apariencia, pero estructuralmente diferentes, se generan soluciones de una gran ineficacia. La requerida flexibilidad para dar respuestas corresponde, por cierto, a una de las características que demuestran la modernidad del Estado.

La **equidad** es otro de los grandes objetivos nacionales que aparece en relación causal con el territorio. Hasta ahora es difícil

encontrar una mejor síntesis de esta articulación que el bien conocido enunciado de los especialistas ingleses J. Alden y R. Morgan, quienes indican que las oportunidades de realización de una persona a lo largo de su vida (y esto apunta ciertamente al núcleo mismo del concepto de equidad, que es la igualdad de oportunidades de partida) dependen de su ubicación inicial no sólo en la trama social, sino que también en la malla espacial (Alden y Morgan, 1974).

No cabe acá sino repetir el argumento presentado en el trabajo colectivo **La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad** (Boisier y otros, 1992), preparado como una contribución a la propuesta central de la CEPAL y publicado por ésta en una versión resumida precisamente con el objeto de mostrar las articulaciones entre equidad y descentralización.⁴⁷

Se planteaba allí que si se acepta la premisa de que la inequidad es una construcción ideológica acerca de la distribución y la repartición de los recursos en la sociedad, la inequidad **es una cuestión política y, por lo tanto, referida al poder**, de lo cual se desprende que la superación de las condiciones concretas de inequidad se vincula al mejoramiento del acceso de las personas a dos recursos sociales extremadamente importantes: el **poder** y el **empleo**.

El mejoramiento del acceso al poder se engrana con la cuestión de la **descentralización política y territorial**, puesto que se trata de crear el mayor número posible de organizaciones e instituciones intermedias entre el Estado y el individuo, con el fin de maximizar las probabilidades de que una persona cualquiera, elegida al azar en términos territoriales, encuentre en su espacio próximo una institución capaz de recibir, procesar, intermediar o resolver directamente sus demandas. Esto no es otra cosa que la materialización de un esquema amplio de descentralización.

Por cierto que estar marginado del poder es una fuente de inequidad, en el entendido de que el poder es el principal recurso en una sociedad. No disponer de un empleo y, por lo tanto, carecer de una fuente regular de ingreso, es otra fuente de inequidad. Como resulta entonces obvio, se requiere aumentar la oferta de empleos

⁴⁷ Revista de la CEPAL, N°46, 1992.

para mejorar la equidad, lo que remite la argumentación de nuevo a la cadena: más empleos, productividad creciente de éstos, localización preferente de los nuevos empleos en el estrato de la pequeña y mediana empresa, dificultades estructurales de dicho estrato para incorporar sistemáticamente progreso técnico, consiguiente necesidad de crear un mercado local y regional de ciencia y tecnología en el territorio próximo a la empresa (la región, la localidad), papel de una **cultura asociativa** en la creación de **aglomerados sinérgicos porterianos** y función preferente del **gobierno regional y local** como agente sinérgico (condición de modernidad) y animador social.

La **sustentabilidad** del crecimiento económico, entendida como la capacidad de los sistemas naturales para reproducir su ciclo de existencia de manera que puedan proveer los recursos necesarios para satisfacer las necesidades del hombre, no sólo en el futuro inmediato, sino fundamentalmente en el largo plazo, es un concepto que, como es obvio, debe ser interpretado en términos concretos a la luz de la constelación de recursos existentes en cada jurisdicción territorial. Esto ya sería suficiente para sostener que el objetivo de la sustentabilidad se engrana con el territorio, si bien sólo se estaría aludiendo a una cierta **geografía de la sustentabilidad**.

Más importante es apuntar, como se hace en el ya mencionado aporte del ILPES, a los "peligros" básicos que enfrenta la sustentabilidad, peligros cuya superación sugiere una articulación definida con la **descentralización**.

En esa oportunidad se aludía, en primer término, al peligro que genera la **concentración de población** en grandes ciudades, específicamente cuando el proceso alcanza niveles y velocidades que exceden la capacidad de soporte de los ecosistemas naturales. En estos casos, los ecosistemas de estas grandes ciudades se tornan **frágiles y agresivos**, a la vez. En segundo lugar, se apuntaba a la amenaza que representa la **pobreza**, porque ésta genera una lógica de relación con el medio natural que podría considerarse como de **supervivencia**, lógica que irremediamente es de corto plazo y, por tanto, excluyente de criterios de sustentabilidad ambiental. Por último, se señalaba el riesgo que entraña la **lógica de la ganancia empresarial cortoplacista**, tan nítida en muchas de las actividades vinculadas a la explotación de recursos naturales con miras a su exportación.

Según el argumento planteado en el trabajo del ILPES, el primer peligro —la concentración de la población— admite sólo una forma de control en economías abiertas de mercado: se trata precisamente del auténtico desarrollo de la periferia, o de las regiones, en general. Vale decir, un desarrollo regional exitoso a escala nacional. El segundo riesgo debe ser enfrentado mediante la mejoría sistemática del nivel de vida de los pobres, en particular de aquellos segmentos de población localizados en zonas rurales, cuya dependencia de la sobreexplotación de los recursos naturales es directa, como pescadores artesanales, microproductores agropecuarios y otros. Esta argumentación no es otra cosa, por supuesto, que un alegato a favor de un desarrollo regional o local exitoso. Finalmente, el tercer peligro puede ser atenuado en la medida en que las colectividades directamente afectadas por la lógica de explotación cortoplacista, puedan disponer de instrumentos para el control de su propio medio ambiente, cuestión directamente vinculada a la eficacia y cobertura de la descentralización.

Según parece, la reducción de la pobreza sería el único objetivo nacional al cual hoy claramente se le comienza a reconocer un entrelazamiento territorial. De nuevo, no se trata meramente de aceptar que existe una “geografía de la pobreza”, ya que de hecho todos los fenómenos socioeconómicos tienen una determinada geografía, sino de establecer **causalidades** y, por tanto, articulaciones de interés desde el punto de vista del diseño de las políticas públicas. De paso cabe señalar, que la erradicación de la pobreza, en cualquier sociedad, constituye el esfuerzo de modernización social de mayor envergadura e importancia; dicho de otro modo, no se puede pretender que exista un “Estado moderno” inmerso en una sociedad con vastos segmentos en condiciones de pobreza, ya que habría una inconsistencia lógica en los términos.

Desde luego, son bien conocidas algunas de las relaciones entre políticas **distributivas y redistributivas** y políticas regionales. Más importante parece señalar, los tres factores determinantes de la pobreza y de su reproducción, los cuales generan situaciones de casualidad simple o múltiple según se presente aislados o en forma simultánea.

Primeramente, el monto del **capital humano** (educación, salud, seguridad) aparece como el principal factor determinante de la

pobreza, y si así ha sido hasta ahora, con mayor razón lo será a futuro, tomando en cuenta el arribo de la **sociedad del conocimiento**; en segundo lugar, la **inserción laboral** (sea como elemento independiente o complementario del primero) explica en parte las situaciones de pobreza, ya que muchas personas permanecen en tal condición por el hecho de trabajar en sectores de muy baja productividad que, por consiguiente, generan ingresos reducidos; el tercer factor explicativo de la pobreza (por sí solo o en conjunción con otros), ciertamente es el de mayor interés desde el punto de vista del tema aquí abordado; se trata del **déficit de recursos del entorno**, es decir, la carencia de recursos naturales para sustentar actividades económicas rentables, pero sobre todo la insuficiente infraestructura social del **lugar en que se vive**, esto es, la falta de equipamiento de educación, salud, recreación, servicios y otros.

Esto demuestra que la relación entre **pobreza y territorio** es directa, si bien no necesariamente simple, puesto que, por ejemplo, el predominio de actividades de baja productividad podría coincidir con el déficit de recursos del entorno. Lo importante, sin embargo, es que esta distinción causal permite mejorar la eficiencia de las políticas públicas contra la pobreza, ya que facilita la adopción de un doble criterio para focalizar el gasto: geográfico, por una parte, y funcional, por la otra; este último puede incluso desglosarse en gastos destinados directamente a las personas (la “inversión en la gente”, como suele decirse ahora), y gastos para la reconversión productiva, típicamente sectoriales.⁴⁸

2. Qué es entonces un Estado moderno para las regiones?

La respuesta a tal pregunta comienza por establecer que, visto **desde** las regiones, un estado moderno es “inteligente”, lo que significa, que entiende su propia estructura territorial no como una mera división o partición del territorio nacional, sino como una

⁴⁸ El actual enfoque del gobierno de Chile en su lucha contra la pobreza refleja bien, en términos conceptuales, el esquema causal presentado. Recientemente se ha procedido a identificar los 71 municipios más pobres del país, con el objeto de iniciar en ellos un plan piloto. Sin embargo, es difícil que, dentro de cada municipio, la metodología empleada permite efectivamente **discriminar** respecto de la importancia relativa de los tres factores causales.

estructura sistémica, en la cual cada una de las partes interactúa con las demás y con el todo (la Nación).

Hay varios autores que también están empleando el concepto de Estado inteligente. En particular, cabe citar a Kliksberg (1994), quien recientemente enumeró 10 aspectos que lo definen, entre ellos la **descentralización de la acción del Estado**, proceso que a juicio del autor:

“tiene múltiples implicaciones en términos de democratización y participación, y también de eficiencia gerencial. Las regiones y municipios pueden estar en mucho mejores condiciones que el aparato central de ajustar toda la administración a las reales necesidades de los ciudadanos, y hacerlo con una utilización más efectiva de los recursos”.

Inevitablemente, el mismo autor agrega de inmediato que otro aspecto del Estado inteligente es que funciona como “red” y no como “pirámide”, puesto que la descentralización implica pasar de un modelo a otro, no así la desconcentración, que sigue operando con estructuras piramidales.

Un Estado moderno e inteligente entiende con toda claridad las múltiples intersecciones entre **territorio y objetivos nacionales**; por lo tanto, está en condiciones de identificar qué tipo de contribución hace cada jurisdicción del país (región) para el logro de las metas nacionales. Asimismo, para dar a conocer sus prioridades elige como vocero a alguien que sea capaz de articular un discurso político en el que se establezca, por ejemplo, la prioridad nacional en cuanto a equipamiento en infraestructura y, simultáneamente, se indiquen las regiones en las que tal prioridad tendrá preferencia; o si se trata de otorgar prioridad a la modernización del Estado, que esto se exprese no sólo como un propósito general, sino que se especifique en términos territoriales, porque ciertamente no todas las administraciones territoriales requieren igual o simultánea modernización.

Al ser capaz de explicitar la contribución de cada región a cada objetivo nacional de hecho, el Estado está **construyendo el escenario territorial futuro** y, de paso, generando un gran caudal de información; así, verdaderamente está actuando como un Estado moderno.

Desde el punto de vista de las regiones, un Estado moderno es el que **incorpora la territorialidad en el proyecto político**

nacional, no abandona el ordenamiento del territorio a los puros efectos territoriales de la lógica económica y **hace conducción tanto territorial** como política.

Un Estado moderno, siempre desde el punto de vista de las regiones, en un marco de descentralización y como precondition de modernidad, se reconoce a sí mismo como una entidad desplegada en dos niveles: el Estado **nacional** y los **cuasi Estados regionales**.⁴⁹

Cada uno de los cuasi Estados regionales debería poseer las mismas cuatro características propias de todo Estado moderno, identificadas al comienzo de este trabajo: velocidad, flexibilidad, maleabilidad e imaginación creativa.

Un Estado que define a cada uno de sus propios cuasi Estados regionales de una manera estructuralmente idéntica en términos legales (como si el gobierno de una región desértica y minera fuese igual al de una región agrícola y densamente poblada), **no es un Estado moderno ni inteligente**. De esto se desprende que la modernidad en la configuración del Estado significa aceptar y reconocer la **variedad** como condición que permite a los cuasi Estado regionales asumir una forma **maleable**, que pueda adaptarse a los requerimientos del medio.

La **velocidad** de la acción de los cuasi Estados regionales requiere contar con **información oportuna y pertinente** lo que, a su vez, presupone dotar a los gobiernos regionales de un cuerpo técnico de alto nivel y competencia, capacitado para generar y analizar datos coyunturales, por definición de corto plazo.

La **flexibilidad** de los cuasi Estados y gobiernos regionales, esto es, su capacidad para diversificar las formas de regulación, de intervención, de respuesta pública, e incluso de auto-organización (como la que permite, por ejemplo, en la Constitución de Colombia, artículos 306 y 307, respecto de la configuración de las regiones) presupone que estén dotados de un **marco regulatorio** más cercano a un mínimo indispensable que a un máximo burocrático, que en lo jurídico privilegie el control **ex post** más que la fiscalización **ex ante**. Osborne y Gabler (1994), con toda seguridad propondrían a este respecto aplicar, una orientación al mercado a la función de

⁴⁹ El concepto de **cuasi Estado** fue introducido por el autor a comienzos de los años ochenta, para denotar el nivel máximo de descentralización política que era posible conferir a una región en un régimen político **unitario**. Con posterioridad, lo ha ampliado, inscribiéndolo más centralmente en el problema de la acumulación de poder político en las regiones.

regulación, en vez de ejercerla mediante mecanismos de comando y control. La flexibilidad parece estar inversamente relacionada con el tamaño, ya que aumenta si la estructura institucional es pequeña, y disminuye en caso contrario; así es que dejando de lado el simplismo reduccionista de sectores de derecha que abogan por disminuir el tamaño del Estado en función de consideraciones ideológicas, hay una racionalidad tras la búsqueda de un Estado más reducido que el tradicional, sobre todo si se recuerda que el **poder** ya no depende sólo del tamaño, sino principalmente del control sobre recursos escasos, cada vez más inmateriales. Esto último dirige la atención hacia el tema de la formación de recursos humanos y la educación, en los términos más amplios, y también del indispensable papel del Estado (y del gobierno) para apoyar la transformación radical de los sistemas educativos, como única forma de pasar a la **sociedad del conocimiento**. En este campo se plantean, por cierto, cuestiones extremadamente graves, ya que si se tiene en cuenta la curva fuertemente exponencial del cambio y el horizonte temporal que se suele asignar a la modernización educacional (una generación), no es fácil prever cómo se resolverá esta ecuación, o si es posible hacerlo.

La **modernidad propia de una imaginación creativa** es, sin duda alguna, la característica más importante en el proceso de modernización estatal. Para ilustrar el uso de esta verdadera "virtud" existen ejemplos empíricos en América Latina, particularmente en los dos países de régimen unitario más avanzados en el proceso de descentralización, que son Colombia y Chile. Partiendo del hecho de que **nunca** los gobiernos subnacionales (regionales) serán grandes dispensadores de recursos financieros **propios**, para cumplir con las nuevas funciones que la letra y, sobre todo, el espíritu de la descentralización les confiere, estos entes deberán **inventar nuevas formas de hacer gobierno que les permitan acceder a recursos nuevos y adicionales, correspondientes más bien al campo de los llamados "recursos psicosociales", para compensar la parquedad de sus medios financieros**. Esto no se puede hacer si se carece de imaginación creativa. Cabe acá repetir, entonces, una propuesta ya formulada en otro trabajo reciente:

"A este respecto se han sugerido dos nuevas tareas para todo gobierno regional, una primera, de naturaleza eminentemente política, consistente en **la conducción regional** y una segunda, más

sociológica, consistente en la **animación regional**. La primera se traduce en sistemáticos y permanentes procesos de **negociación** hacia “arriba” (principalmente con el gobierno nacional y secundariamente, con otros agentes externos), hacia “los lados”, esto es, con el conjunto de agentes y actores propiamente regionales y, hacia “abajo”, es decir, con los municipios y otros actores de la base social. La segunda tarea se desdobra en dos funciones igualmente sistemáticas y permanentes: una función de agente **catalítico**, capaz de hacer surgir sinergia a partir del encuentro permanente de los agentes individuales y una función **informativa**, capaz de recoger 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” (Boisier, 1994-c).

No hay, por cierto, fórmula alguna para dotar a los gobiernos regionales de “imaginación creativa”.

El tema de la reforma y modernización del Estado es una piedra angular en el trabajo del ILPES, según el cual, las funciones públicas que emergen de este proceso transformador se clasifican en tres grupos: i) las tareas clásicas de gobierno (provisión de bienes públicos, acumulación de capital, manejo de macrodesequilibrios); ii) las tareas tendientes a armonizar, mediante la regulación, los diversos intereses particulares con los de la sociedad; y iii) las tareas que apuntan a la gestión estratégica del Estado, es decir, su papel de previsor, de diseñador y de catalizador, operando en escenarios de poder compartido, en los que la capacidad de anticipación y de negociación se torna crítica (ILPES, 1994). De nuevo, en esta enumeración de tareas hay que distinguir entre aquellas que aparecen como privativas del Estado “central”, que claramente corresponden al punto i), y aquellas que deben ser materia de procesos de desconcentración, pero sobre todo, de descentralización, como la armonización de intereses (mediante la construcción de proyectos políticos regionales altamente participativos) o la gestión estratégica del desarrollo regional basada, precisamente, en un proyecto político.

En definitiva, un Estado nacional moderno (así como un cuasi Estado regional moderno) y un gobierno nacional (y regional) igualmente moderno, es aquél que desde el punto de vista nacional se autorreconoce como un Estado “territorial” y no sólo como una construcción jurídico-política abstracta, con todas las implicaciones

ya descritas, y que, desde el punto de vista de las regiones, es capaz de poner en práctica una **gestión regional** a tono con las circunstancias de la contemporaneidad, es decir, en consonancia con el nuevo papel de los territorios en los escenarios internacional y nacional. Ello supone capacidad política y técnica para diseñar y ejecutar **proyectos políticos regionales** y, de paso, abandonar añejos conceptos de dirigismo social.

Los gráficos que se presentan a continuación ilustran las complejidades actuales de una gestión moderna del desarrollo regional. El primero muestra el nuevo escenario contextual para el desarrollo de las regiones, escenario construido sobre la intersección de la apertura externa (impulsada por la globalización) y la apertura interna (impulsada por la descentralización), un doble proceso que obliga a los territorios, encarnados en sus administraciones, a buscar posiciones que conjuguen competitividad, modernidad, equidad y participación. El segundo muestra el nuevo escenario estratégico para el desarrollo regional, construido, a su turno, sobre la intersección de las nuevas modalidades de gestión (regiones como cuasi Estados y como cuasi empresas) y las nuevas modalidades de organización (regiones pivotaes, asociativas y virtuales). En el tercer gráfico se resume la forma en que se debe entender la modernidad en la gestión del desarrollo regional y se sintetizan parcialmente los argumentos planteados en este trabajo. Los dos primeros y sus textos explicativos han aparecido en trabajos previos del autor (Boisier, 1994-c).

ESCENARIO CONTEXTUAL DEL DESARROLLO REGIONAL DESCENTRALIZADO
APERTURA EXTERNA → APERTURA INTERNA ↓

(Globalización) + (Descentralización)

ALTA BAJA

	↓ →	COMPETITIVIDAD	MODERNIDAD	COMPETITIVIDAD	MODERNIZACION
ALTA	EQUIDAD				
ALTA	PARTICIPACION		CHILE 1993		
BAJA	EQUIDAD	CHILE 1993			CHILE 1973
BAJA	PARTICIPACION			CHILE 1973	

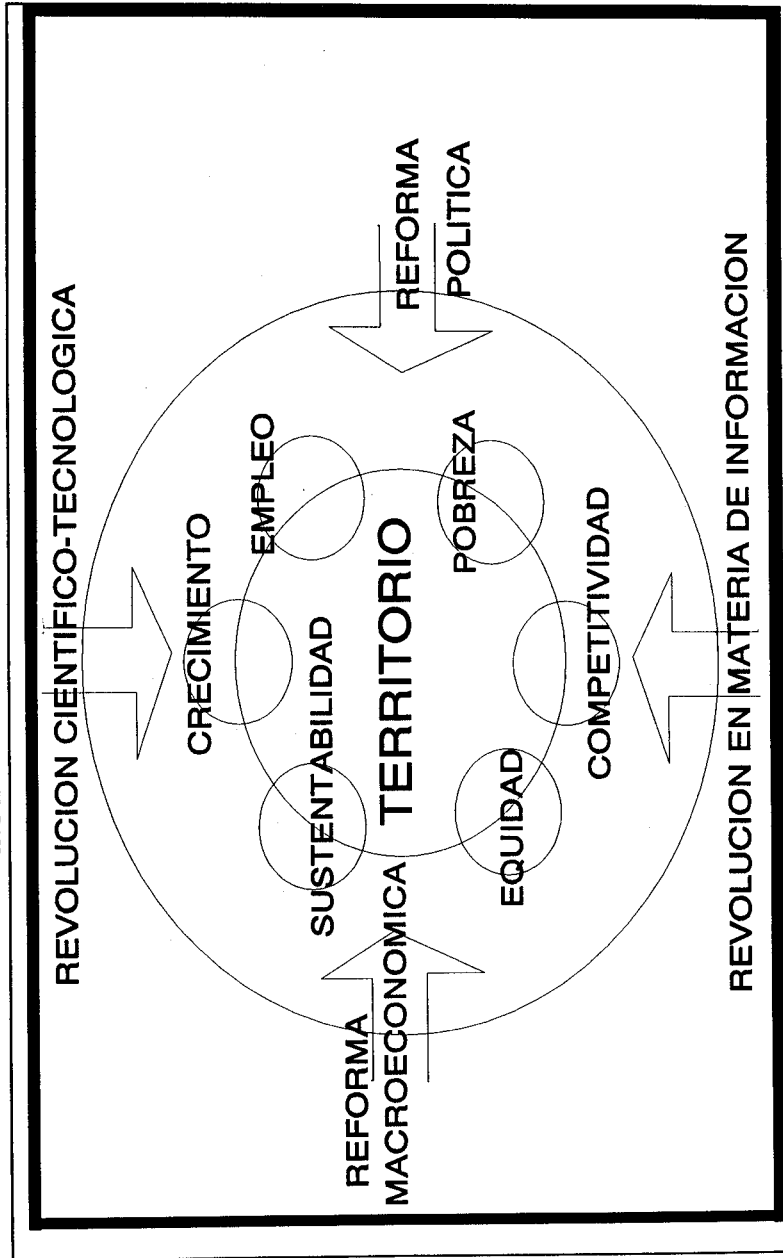
Nota: La elección de Chile como país de referencia es meramente circunstancial e ilustra el paso de un país desde el sector inferior derecho al superior izquierdo.

ESCENARIO ESTRATEGICO DEL DESARROLLO REGIONAL DESCENTRALIZADO

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

Nota: El sombreado indica que tal situación no existe.

MODERNIDAD Y GESTION TERRITORIAL



En resumen, un Estado “moderno” desde el punto de vista territorial es un Estado al cual se le pueden asignar 12 características, que se enuncian a continuación:

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

3. ¿Una modernización sin valores?

Una modernización del Estado realizada sin dar debida consideración a los aspectos valóricos, sería meramente pasar de un Estado que se supone ineficiente a otro presumiblemente eficiente. Se trataría de la aplicación pura y simple de una racionalidad instrumental a la gestión del Estado, algo por lo demás ya ensayado en las modalidades más extremas de la planificación y de la ingeniería social.

Cuando la modernización del Estado se plantea simultáneamente con la aparición del **posmodernismo** en tantos ámbitos sociales, debe ir acompañada de un rescate de los valores sociales que contrarreste la tendencia a focalizar la atención sólo en valores individuales (como la familia y el sexo, entre otros), típica de una especie de anarquismo individualista propio del posmodernismo.

Transparencia, honestidad, justicia y solidaridad parecen ser cuatro valores que deberían constituirse en los faros que guíen la modernización del Estado. Considerando el tema del que trata este documento, sólo se harán observaciones sobre el binomio solidaridad\subsidiaridad.

La configuración de un Estado moderno e inteligente presupone su descentralización, tal como lo señalan Kliksberg y tantos otros. En último término, la descentralización no es otra cosa que la forma instrumental que asume el principio de la **subsidiaridad**, como criterio rector de la organización de la sociedad. Metafóricamente, el pacto político inicial que dio origen a la figura institucional del Estado (donde quiera y cuando quiera que se haya firmado), estableció la subsidiaridad y la descentralización, porque los hombres crearon el Estado precisamente para que se encargara **sólo** de las tareas que no podían ser realizadas individual o colectivamente (defensa, justicia, representación frente a pactos similares, y otras que el bien común aconseja no dejar libradas a iniciativas personales o de colectividades menores); lamentablemente surgió, en general, una patología estatizante y centralista, que determinó que el Estado en sus diferentes versiones históricas (el Estado eclesiástico, el militar, el monopartidista, el oligárquico, y tantos otros.) arrebataran a la sociedad civil sus prerrogativas. La modernización del Estado, en esta perspectiva, significa volver a los fundamentos, en una especie de regresión modernizadora.

El reencuentro con la **subsidiaridad** y con la **solidaridad** de la pura subsidiaridad, como se descubre en tanto discurso conservador, da origen, en el plano territorial, a profundas inequidades derivadas de la muy distinta capacidad de gestión endógena de cada jurisdicción. Por ello es que, en no pocos países, la descentralización suele ir acompañada del establecimiento de **fondos financieros que buscan expresar la solidaridad** de territorios “ricos” con territorios “pobres” (Fondo Común Municipal y Fondo Nacional de Desarrollo Regional, en el caso de Chile, Fondo de Solidaridad Interterritorial, en el caso de España, Situado Constitucional en el caso de Venezuela, Coparticipación Fiscal en el caso de Argentina, entre otros).

Pero no basta con declararse a favor de la solidaridad territorial; ni siquiera es suficiente instaurar algún fondo financiero con tal propósito. Hay una cuestión **ética** de por medio, porque es necesario garantizar que no sean **los pobres de las regiones ricas quienes subsidien a los ricos de las regiones pobres!** Resolver este punto supone, a su vez, abordar aspectos técnicos vinculados a la generación de recursos que acrecienten los fondos financieros de solidaridad territorial. Es posible que la mera mecánica tributaria general facilite la gestación de situaciones de solidaridad espuria.

Aunque dirigidas al tema de la literatura en general, y del libro en particular, las seis frustradas conferencias de Calvino en la Universidad de Harvard, de las cuales alcanzó a dejar cinco en forma escrita, tienen títulos que bien podrían encabezar los capítulos de un texto sobre la modernización del Estado:

La levedad
La **rapidez**
La exactitud
La visibilidad
La **multiplicidad**
(La **consistencia**)

Italo Calvino: Seis propuestas para el próximo milenio

BIBLIOGRAFIA

- Alburquerque F., C.A. de Mattos y R. Jordán (eds.) (1991), Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva. Impactos y desafíos territoriales, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
- Alburquerque, F. y J.L. Curbelo (1991), El futuro no es un camino de rosas: regiones periféricas y Unidad Económica y Monetaria, presentación al Primer Encuentro Iberoamericano de Estudios Regionales, (28 de octubre al 1º de noviembre), Santa Cruz.
- Alden J. y R. Morgan (1974), Regional Planning: A Comprehensive View, Londres, Leonard Hill Books.
- Alexander E.R. (1992), "A transaction cost theory of planning", Journal of the American Planning Association, vol. 58, N° 2, Chicago, Illinois.
- Berger P. y T. Luckmann (1968), La construcción social de la realidad, Buenos Aires, Amorrortu.
- Berman M. (1991), Todo lo sólido se desvanece en el aire, México, D.F., Editorial Siglo XXI.
- Boisier, S. (1994a), "Crisis y alternativas en los procesos de regionalización", Revista de la CEPAL N° 52 (LC/G.1824-P), Santiago de Chile, abril.
- (1994b), "La gestión del desarrollo regional en economías de mercado abiertas y descentralizadas", Serie Ensayos del ILPES, N°24 (LC/IP/G.79), Santiago de Chile.
- (1994c), "Modernización y gestión regional. El caso chileno", serie Ensayos del ILPES, N° 25 (LC/IP/G.81), Santiago de Chile.

- (1992), “La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi Estados y cuasi empresas. Estudios Sociales, N° 72, Santiago de Chile, Corporación de Promoción universitaria (CPU).
- (1991a), “La descentralización: un tema difuso y confuso”, Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur, D. Nohlen (comp.) Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- (1991b), “Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos”, Territorio, Estado y Sociedad, S. Boisier, Santiago de Chile, Editorial Pehuén.
- (1991c), “Los tiempos verbales del desarrollo regional en América Latina”, serie Ensayos del ILPES, N°6, Santiago de Chile.
- (1991d), “La gestión regional: un enfoque sistémico”, Revista interamericana de planificación, vol. 24, N°96, Ciudad de Guatemala.
- (1986), “La articulación Estado-región: clave del desarrollo regional” Pensamiento Iberoamericano, No.10, Madrid, Instituto Iberoamericano de Cooperación/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ICI/CEPAL).
- (1976), Diseño de planes regionales, Madrid, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (Centro de Perfeccionamiento)
- Boisier, S. y Otros (1992), “La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad”, serie Cuadernos del ILPES, N°36 (LC/IP/G.62-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta 92: S.92.III.F.1.

- Boisier, S. y V. Silva (1990), "Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual: reflexiones acerca de la Región del Bío-Bío, Chile", Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva: Impactos y desafíos territoriales, F. Albuquerque, C. A. de Mattos y R. Jordán (comps.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
- Bussiness Week (1993), The virtual corporation, Nueva York, mayo.
- Caiceo J. (1993), "La antropología filosófico-cristiana de Jacques Maritain", Estudios sociales, N° 78, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1992), Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado, LC/L.668, Santiago de Chile.
- Cerutti-Gulberg, H. (1991), "La tradición Latinoamericana de la categoría de "identidad" y su posible valor teórico futuro", Varsovia, ponencia presentada al II Simposio Internacional de la Universidad de Varsovia sobre América Latina, septiembre.
- Colantuono M. R. (1991), Identidad regional neuquina, Neuquén, Departamento de Geografía, Universidad Nacional del Comahue.
- Curbelo J.L. (1993): Las regiones en la transición española: del pragmatismo al aprendizaje colectivo, Madrid.
- Del Río C. y J.R. Cuadrado (1994), "La importancia de los servicios a la producción en la nueva política regional", Territorios en Transformación (Análisis y Propuestas), J.L. Curbelo y otros (comps.), Madrid, Fondo Europeo de Desarrollo Regional/ Consejo Superior de Investigaciones Científicas-España (FEDER/CSIC), Colección Politeya.

- De Mattos, C. (1989), "La planificación en América Latina: el difícil camino de lo utópico a lo posible", Planificación, Democracia y Participación, Santiago de Chile, Sociedad Chilena de Planificación (SOCHIPLAN).
- Dembicz, A. (1991), El "lugar" y el "espacio" en la tradición cultural latinoamérica, Centro de Estudios y Documentación Latinoamericana (CEDLA), Universidad de Varsovia, inédito.
- Drucker P. (1993), La sociedad postcapitalista, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- (1990), Las nuevas realidades, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Flores, F. (1990), Inventando la empresa del Siglo XXI, Santiago de Chile, Hachette.
- Friedmann, J. (1989), "La dialéctica de la razón", Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, EURE N°46, Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile.
- Friedmann, J. y C. Weaber (1979) - Territory and Function, Londres, E. Arnold.
- Gallopín, G. L. (1991), "Human dimensions of global change: linking the global and the local processes", International Social Science Journal, N° 130, París, Blackwell Publisher/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Germani, G. (1964), Política y Sociedad en una época de transición: de la sociedad tradicional a la sociedad de masas, Buenos Aires, PAIDOS.

-
- Greffe X. (1988) -Décentralizer pour l'emploi. Les initiatives locales de développement, París, Ed. Económica.
- Grenier P. (1993), Transformaciones regionales en Argentina desde los años sesenta, América Latina: La cuestión regional, M. Panadero, F. Cebrián y C. García (comps.) Ciudad Real, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.
- Hilhorst J. (1980), On Unresolved Issues in Regional Development Thinking. Occasional Papers, N° 81, La Haya, Institute of Social Studies.
- Holland, S. (1976), Capital Versus the Regions, Londres, The MacMillan Press.
- Hopenhayn M. (1994), Ni apocalípticos ni integrados. Aventuras de la modernidad en América Latina, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- (1989), "Crisis de las racionalidades en el Estado planificador y en el concepto de planificación", Planificación, democracia y participación, Santiago de Chile, Sociedad Chilena de Planificación (SOCHIPLAN).
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1994), Reforma y modernización del Estado (LC/IP/R.144), Santiago de Chile.
- (1987), ILPES: su función en la segunda mitad de los 80. Líneas de trabajo para 1987 y 1988-1990. (LC/IP/R.062), Santiago de Chile.
- Kliksberg B. (1994), "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: una agenda estratégica para discusión", Reforma y democracia, N°2, Revista del CLAD (Centro Latinoamericano de Desarrollo), Caracas.

- Linstone Harold D. (1987), "La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación", Revista de la CEPAL, N° 31, (LC/G.1452-P), Santiago de Chile.
- Lira L. (1995), Regionalismo virtual y regionalismo abierto, serie Investigación del ILPES, N°13 (LC/IP/G.84) Santiago de Chile.
- Maggi C. (1994), Descentralización territorial y competitividad. El caso de Chile, Berlín, Instituto Alemán de Desarrollo.
- Matus, C. (1990), Política, planificación y gobierno, Caracas, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Millán F. (1994), Competitividad internacional de regiones, serie Ensayos del ILPES, N° 22 (LC/IP/G.76), Santiago de Chile.
- Montero C. (1993), "Las ciencias sociales en la sociedad postmoderna", Diario La Epoca, Santiago de Chile, 7 de noviembre.
- Morley, J. (1990), "El desarrollo local no es opcional", Nuevas Asociaciones para crear empleo a nivel local, Dublín, Programa LEDA.
- Muller P. (1990), Les Politiques Publiques. París, Presses Universitaires de France.
- ODEPLAN (Oficina de Planificación Nacional) (1968), Política de desarrollo nacional, Santiago de Chile.
- Osborne D. y T. Gaebler (1994), Reinventando o Governo, Brasilia, MHC Comunicação.
- Palermo V. (1988), Neuquén: la construcción de una sociedad, Colección Estudios Argentinos, Buenos Aires. PNUD

-
- (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1994), La Dimensión política del desarrollo humano: avance para la Cumbre Hemisférica de Miami, diciembre 1994, Santiago de Chile.
- Poche B. (1985), "¿Une definition sociologique de la région?", Cahiers Internationaux de Sociologie, Vol. 79, Grenoble.
- Rojas C. (1994), El desarrollo y la competitividad a través de la articulación de los actores sociales. Una reflexión para Concepción. Serie Investigación del ILPES, N°8 (LC/IP/L.090), Santiago de Chile.
- Sabatini, F. (1989), "Notas sobre la relación entre investigación científica y planificación", Planificación, democracia y participación, Santiago de Chile, Sociedad Chilena de Planificación (SOCHIPLAN).
- Sakaiya T. (1994), Historia del futuro. La sociedad del conocimiento, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello.
- Silva, V. (1991), La dimensión espacial en el imperativo de la innovación, serie Ensayos del ILPES, N°10, Santiago de Chile.
- SRI (Stanford Research Institute (1990), Economic Success in the 1990s. A New Perspective and Analytical Approach, Concept Paper, Menlo Park, California.
- Stohr W., (1994), Local Synergy as an Explanation for Innovation, Viena, Instituto Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de Economía (IIR).
- (1983), Changing External Conditions and a Paradigm Shift in Regional Development Strategies, Vienna, Instituto Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de Economía (IIR).

- (1969), "Metodología para la delimitación de regiones en Chile", Manual de Planificación Regional, Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile/Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional. (CIDU).
- Tironi E. (1994), "El planeta y la tribu", Que pasa N° 1237, Santiago de Chile.
- Touraine, A. (1988), El regreso del actor, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA).
- Uribe-Echevarría F. (1994), "La reforma de las políticas públicas y las regiones: nuevas tareas y nuevas formas de gestión del desarrollo", Territorios en transformación (Análisis y propuestas), Curbelo J.L. y otros (comps.), Fondo Europeo de Desarrollo Regional/Consejo Superior de Investigaciones Científicas-España (FEDER/CSIC), Colección Politeya.
- (1991), "Desarrollo regional en el nuevo entorno de políticas públicas", presentación al primer Encuentro Iberoamericano de Estudios Regionales, (28 de octubre al 1° de noviembre), Santa Cruz.
- Vapñarsky C. (1969), "On rank-size distribution of cities: an ecological approach", Economic Development and Cultural Change N° 4, Chicago.
- Vega, J.E. (1991), La Epoca, Santiago de Chile, 10 de noviembre.
- Wolfe, M. (1987), "Agentes del desarrollo", Revista de la CEPAL N°31, (LC/G.1452) Santiago de Chile.

Publicaciones del ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE
DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
Casilla 1567 _ Santiago de Chile

CUADERNOS DEL ILPES

Con el nombre común de Cuadernos del ILPES, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social inició en 1967 diversas publicaciones que abrigan en su conjunto un mismo propósito: el de informar a un público amplio de algunas de sus tareas de investigación y de enseñanza que no pueden menos de modificarse continuamente, ya sea por nuevas orientaciones de la ciencia o por la aparición de problemas antes desconocidos. Esa información quiere hacerse en los Cuadernos de tal modo que sea como la invitación a un diálogo en el que se apoye realmente una auténtica cooperación intelectual.

Apuntes de Clase

- I. 1. *Teoría y programación del desarrollo económico*, por Jorge Ahumada, 1967, 3ª ed. 1973, 99 pp.
- I. 2. *Asignación de recursos, programación lineal y teoría económica*, por José Ibarra, 48 pp. (Agotado)
- I. 3. *Cinco modelos de crecimiento económico*, por Pedro Paz y Octavio Rodríguez, 1968, 3ª ed. 1973, 123 pp.
- I. 4. *Control de la ejecución de proyectos por el método del camino crítico (PERT)*, por Antonio Baltar, 1968, 3ª ed. 1973, 60 pp.

Manuales Operativos

- III. 1. *Manual de medición de costos por programas*, 1968, 2ª ed. 1971, 94 pp.
- III. 2. *La planificación de la encuesta industrial*, por Retórico Fretes, 1971, 83 pp.

Anticipos de Investigación

1. *El marco histórico del proceso de desarrollo y subdesarrollo*, por Osvaldo Sunkel, 48 pp. (Agotado)
2. *Consideraciones sobre la estrategia de industrialización de América Latina*, 1967, 46 pp.

3. *La infraestructura en la planificación del desarrollo*, por Ricardo Cibotti, 1968, 2ª ed. 1971, 60 pp.
4. *Metodología de evaluación de los recursos naturales*, por Estevam Strauss, 1969, 2ª ed. 1972, 81 pp.
5. *Análisis de proyectos de integración*, por Benjamín Hopenhayn y Héctor Fernández, 1962, 2ª ed. 1972, 50 pp.
6. *La programación monetario-financiera en relación con el desarrollo económico*, 1968, 2ª ed. 1972, 95 pp.
7. *El planeamiento de la educación*, por Simón Romero L. y Sebastián Ferrer M., 148 pp. (Agotado)
8. *Consideraciones sobre ocupación industrial*, 1969, 2ª ed. 1973, 92 pp.
9. *Los recursos humanos en el desarrollo de América Latina*, por Esteban Lederman, 1969, 2ª ed. 1971, 77 pp.
10. *Los recursos hidráulicos de Chile*, por Nathaniel Wollman, 1969, 119 pp.
11. *Notas sobre integración, bienestar y evaluación de proyectos*, por Louis Lefebber, 1969, 2ª ed. 1973, 49 pp.
11. ***Notes on integration, welfare and project valuation***, por Louis Lefebber, 1970, 27 pp.
12. *Notas sobre formulación de proyectos*, por Benito Roitman y Hernán Calderón, 1970, 3ª ed., 1986, 115 pp.
13. *La planeación en las formas de la racionalidad*, por José Medina Echavarría, 1971, 71 pp.
14. *Algunas reflexiones sobre la juventud latinoamericana*, por Aldo E. Solari, 1971, 107 pp.
15. *La exportación de manufacturas latinoamericanas*, por Gérard Fichet, 1972, 107 pp.
16. *Estructura familiar: estudio sobre los sectores populares de Quito, Ecuador*, por Alfredo Jaramillo, 1973, 115 pp.
17. *Tipología de América Latina: ensayo de medición de las discontinuidades sociales*, por Rolando Franco, 1973, 116 pp.
18. *Estudios sobre educación y empleo*, por Aldo E. Solari, 1973, 95 pp.
19. *Problemas del desarrollo social de América Latina*, 1974, 113 pp.
20. *Tres ensayos sobre ciencia, tecnología y desarrollo*, por Juan Ayza, 1974, 59 pp.
21. *Formulación de proyectos agropecuarios, extractivos, de transporte y de energía*, por Hernán Calderón y Benito Roitman, 1974, 2ª ed., 1986, 167 pp.
22. *La programación monetario-financiera en el Uruguay*, por Bernard van der Wolf, 1974, 130 pp.
23. *Distribución del ingreso, tecnología y empleo en Ecuador, Perú y Venezuela*, por Víctor E. Tokman, 1975, 177 pp.
24. *La corrección monetaria. Cuatro estudios*, 1976, 183 pp.
25. *Planificación de corto plazo: la dinámica de los precios, el empleo y el producto*, 1977, 129 pp.
26. *El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas*, por Aldo E. Solari y otros, 1980, 80 pp.
27. *Técnicas de análisis regional con información limitada*, por Sergio Boisier, 1980, 170 pp.
28. *El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe*, 1982, 2ª ed., 1986, 278 pp.
29. *Política económica, organización social y desarrollo regional*, por Sergio Boisier, 1982, 3ª ed., 1986, 149 pp.
29. ***Economic policy, social organization and regional development***, por Sergio Boisier, 1982, 140 pp.
30. *La planificación y la política económica en América Latina y el Caribe, 1980-1982*, 1984, 91 pp.
31. *La planificación y las políticas públicas en 1982-1984 y perspectivas para la segunda mitad del decenio*, 1986, 144 pp.
32. *Ensayos sobre descentralización y desarrollo regional*, 1987, 96 pp.
33. *El sistema de dirección y planificación de la economía cubana*, 1988, 201 pp.
34. *Las políticas sociales en el Cono Sur, 1975-1985*, 1989, 139 pp.

35. *Aspectos conceptuales y operativos del proceso de planificación de la salud*, por Dr. Hernán Durán Morales, 1989, 218 pp.
36. *La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad*, 1992, 79 pp.
37. *El régimen jurídico de la planificación en América Latina*, 1993, 253 pp.
38. *El estado en países desarrollados. La acción pública en Alemania, Estados Unidos, Francia, y Japón: enseñanzas para América Latina*, 1993, 133 pp.
39. *Manual de identificación, preparación y evaluación de proyectos*, 1993, 222 pp.
40. *La administración de la inversión pública: marco teórico y su aplicación*, 1994, 96 pp.
41. *El desarrollo después de la crisis del estado de bienestar. Sus posibilidades en el caso de Concepción, Chile*, 1995, 184 pp.

LIBROS

1. *Discusiones sobre planificación*, 1966, 12ª ed. 1981, 143 pp.
2. *Planificación del desarrollo industrial*, por Héctor Soza V., 1966, 9ª ed. 1981, 368 pp.
3. *Filosofía, educación y desarrollo*, por José Medina Echavarría, 1967, 5ª ed. 1975, 323 pp.
4. *Planificación y presupuesto por programas*, por Gonzalo Martner, 1967, 10ª ed. 1978, 511 pp.
5. *La brecha comercial y la integración latinoamericana*, 1967, 2ª ed. 1976, 287 pp.
6. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, por Osvaldo Sunkel y Pedro Paz, 1970, 15ª ed. 1981, 385 pp.
7. *El sector público en la planificación del desarrollo*, por Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, 1970, 9ª ed. 1981, 271 pp.
8. *Estrategia y plan*, por Carlos Matus, 1972, 3ª ed., 1981, 192 pp.
9. *Estadística básica para planificación*, por Arturo Núñez del Prado, 1971, 10ª ed. 1981, 234 pp.
10. *Discusiones sobre programación monetario-financiera*, 1972, 399 pp.
11. *Discurso sobre política y planeación*, por José Medina Echavarría, 1972, 231 pp.
12. *Guía para la presentación de proyectos*, 1973, 9ª ed. 1981, 230 pp.
13. *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina*, 1974, 2ª ed. 1979, 281 pp.
14. *La planificación del desarrollo agropecuario*, por Jesús González y otros, Vol. I, 1977, 3ª ed. 1981, 334 pp; Vol. II, 1977, 2ª ed. 1981, 599 pp. (Agotado)
15. *El aprovechamiento de las tierras tropicales en América Latina*, por Michael Nelson, 1977, 333 pp.
16. *Planning a system of regions*, por Sergio Boisier, 1981, 2ª ed., 1986, 245 pp.
17. *Experiencias de planificación regional en América Latina: una teoría en busca de una práctica*, 1981, 390 pp.
18. *Financiamiento de las políticas sociales*, 1983, 95 pp.
19. *Evolución de las políticas sociales en Chile, 1964-1980*, 1983, 153 pp.
20. *Aspectos metodológicos de las políticas de desarrollo social*, 1984, 116 pp. (Agotado)

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 تسأل عنها 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。请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 en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase 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
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
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 Section, DC 2-0853
Fax (212)963-3489
New York, NY, 10017
USA

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

Distribution Unit
CEPAL – Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
Santiago, Chile