

DIRECCION DE POLITICAS Y PLANIFICACION REGIONAL

Distr.
GENERAL

LC/IP/G.75
23 de junio de 1994

ORIGINAL: ESPAÑOL

**LOS ESCENARIOS DEL DESARROLLO
DESCENTRALIZADO EN AMERICA LATINA**

Sergio Boisier

Documento 94/09

Serie Investigación

- (*) Director de Políticas y Planificación Regional del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

| | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| I. A MANERA DE "RACCONTO": EL PENSAMIENTO Y LA ACCION DE DESARROLLO REGIONAL EN AMERICA LATINA | 1 |
| a. La acción: de la "ingeniería hidráulica" a las "ventajas comparativas"..... | 1 |
| b. El pensamiento: de los "polos de crecimiento" a la "gestión regional"..... | 4 |
| II. EL ESCENARIO CONTEXTUAL DEL DESARROLLO DESCENTRALIZADO... | 5 |
| a. La apertura externa y la globalización..... | 5 |
| b. La apertura interna y la descentralización..... | 6 |
| III. EL ESCENARIO ESTRATEGICO DEL DESARROLLO DESCENTRALIZADO.. | 8 |
| a. Nuevas formas de organización territorial: regiones pivotales y regiones virtuales | 8 |
| b. Nuevas formas de gestión territorial: regiones como cuasi-Estados y como cuasi-empresas | 11 |
| IV. LAS FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS TERRITORIALES EN ECONOMIAS DE MERCADO, ABIERTAS Y DESCENTRALIZADAS: ALGO MAS QUE LA SONRISA DEL GATO DE CHESHIRE..... | 13 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 15 |

I. A MANERA DE "RACCONTO": EL PENSAMIENTO Y LA ACCION
DE DESARROLLO REGIONAL EN AMERICA LATINA

a) La acción: de la "ingeniería hidráulica" a las "ventajas comparativas"

Numerosos autores han examinado el recorrido de las políticas públicas a favor del desarrollo regional en América Latina, un recorrido que ya alcanza al medio siglo (Boisier, 1993/a; de Mattos, 1986; Gilbert, 1976; Helmsing y Uribe-Echevarría, 1981; Stohr, 1972; entre otros). Se ha rastreado la matriz conceptual y metodológica originaria de cada una de las políticas, se han tipologizado las políticas en categorías analíticas más amplias, se ha evaluado el resultado de cada una de ellas, se ha cuestionado su funcionalidad en relación a los "estilos" de desarrollo vigentes en distintos momentos históricos, se las ha descartado *in toto* a partir de consideraciones ideológicas o se las ha reformulado parcialmente a partir de consideraciones técnicas. En definitiva, el examen ha generado más preguntas que respuestas.

La creación de la Tennessee Valley Authority (TVA) en 1933 generó una "onda expansiva" en América Latina en relación a los problemas territoriales y a las modalidades de intervención. El modelo institucional de la TVA --esto es, el establecimiento de una agencia pública de carácter **plurisectorial** (no de carácter **comprehensivo**), con un ámbito de actuación territorial referido a una **cuenca fluvial**, dotada de recursos financieros provenientes tanto de transferencias como de generación propia (vía producción de energía eléctrica) y sobre todo, dotada de una **capacidad gerencial** moderna-- fué replicado inicialmente en México mediante la creación de las **Comisiones de Cuencas** (Papaloapan, Lerma, etc.), en Venezuela, a través de la **Corporación para la Guayana Venezolana** y en Colombia, mediante la **Corporación para el Valle del Cauca**. Estos son los casos más sobresalientes, entre muchos otros que se originaron en el exitoso modelo de la TVA.

Detrás de estas experiencias se encontraba el paradigma keynesiano, la fórmula de Roosevelt para encarar la Gran Depresión. El aumento del gasto público, mediante faústicas obras de ingeniería dirigidas en este caso a la regulación y control de cuencas para propósitos de navegación, irrigación y generación de energía, servía al triple propósito de incrementar el gasto, la demanda y el empleo por un lado, a incorporar al circuito económico nuevos recursos (tierra, minerales, energía) por otro, y finalmente, a provocar un crecimiento localizado.

Se podría decir que la influencia del modelo TVA se expresa principalmente durante aproximadamente una década, entre mediados de los años cuarenta y mediados de los cincuenta, a partir de los cuales las políticas públicas a favor del desarrollo regional de

América Latina asumen otra configuración y encuentran otro paradigma referencial.

En efecto, en los países de mayor tamaño geográfico y en consecuencia con mayores heterogeneidades internas, las políticas públicas comienzan a prestar atención especial a las zonas con problemas estructurales de pobreza y rezago (curiosamente, hay que decirlo, dentro de contextos **nacionales** también estructuralmente pobres) con importantes dotaciones de población y, por consiguiente, con un importante **potencial de conflicto**. La acción estatal dirigida a tales territorios se modelará ahora en sintonía con la **Cassa per il Mezzogiorno**, la corporación de desarrollo italiana creada en 1950 para acelerar el desarrollo del Sur, corporación que a lo largo de sus poco más de treinta años de vida canalizó ingentes recursos (más de 30.000 millones de dólares nominales) con tal propósito.

El ejemplo latinoamericano más importante y todavía en operación, de este tipo de enfoque regional, es la **Superintendencia para o Desenvolvimento do Nordeste**, la SUDENE en el Brasil, la conocida agencia creada y dirigida por Celso Furtado. Más que obras de ingeniería física, como en las experiencias anteriores, ahora la acción se dirige a la **ingeniería social**, a las reformas estructurales (reforma agraria, creación de empresariado local, fuerte presencia estatal, etc..).

El **Comité de Obras Públicas** de Santa Cruz de la Sierra en Bolivia (posteriormente Corporación de Desarrollo de Santa Cruz) es otro ejemplo, notablemente eficaz, del modelo de la Cassa.

De nuevo se repite un lapso de alrededor de diez años de plena vigencia del modelo italiano, de manera tal que a mediados de los años sesenta hay otro punto de inflexión en el diseño de las políticas públicas de desarrollo regional, esta vez, de alcances mucho más radicales.

A mediados de los sesenta, en varios países latinoamericanos se presenta un fenómeno político importante e influyente para el resto: el control del Gobierno por parte de partidos políticos, coaliciones de partidos y en algunos casos, por parte de las Fuerzas Armadas, que en general compartían una visión **modernizadora y progresista** de la gestión pública, inspirada en la teoría de la modernización social, fuertemente en boga en la época.

Como se sabe, en el marco de dicho pensamiento se postulaba que la superación del subdesarrollo obligaba a los países en tal situación, a repetir el "sendero" de progreso que ya habían recorrido los países industrializados, cuestión que obligaba a "remover" los obstáculos estructurales que se oponían a dicho recorrido. La planificación sería, a partir de la Conferencia de Punta del Este en 1961, el instrumento dilecto de la racionalidad puesta al servicio de esta causa y entregada en manos del Estado,

único agente capaz de liderar el camino hacia el desarrollo. En esta concepción de clara raíz iluminista, se apuntaba a la "falta de integración interna" de cada país como un escollo a remover (falta de integración física, económica, social), remoción que se vería facilitada mediante el **reemplazo de la vieja y caduca división político-administrativa por una nueva partición del territorio nacional: las regiones**, que debían cubrir exhaustiva y excluyentemente todo el territorio nacional. Nacen así los numerosos (y fallidos) intentos de **regionalización**, que conllevan un cambio de escala en las políticas públicas de desarrollo regional, al formularse intervenciones no para regiones singulares, sino para todo el sistema nacional de regiones.

La década de los años setenta está marcada por la irrupción generalizada de gobiernos militares de facto, inspirados todos, desde el punto de vista de política económica, en el paradigma neoliberal. Para los efectos que acá interesan, tal paradigma postula un Estado "regulacionista" mínimo y ciertamente subsidiario, libertad de precios y prevalencia de la lógica de mercado en la asignación de recursos, desregulación laboral y amplia apertura externa, en términos comerciales y financieros.

Se abandonan las políticas específicas (tanto interregionales como intraregionales) a favor del desarrollo regional y se deja el desarrollo de cada región librado al potenciamiento de sus **ventajas comparativas**, principalmente estáticas y ligadas a los recursos naturales. Se fuerza así un ajuste estructural con elevados costos sociales que las restricciones políticas hacen posible y que están todavía determinando importantes cambios en la estructura territorial de los países. Como se ha dicho, hay un nuevo juego regional, con nuevas regiones "ganadoras" y con nuevas regiones "perdedoras".

La recuperación democrática de América Latina, completada en 1989, está agregando ingredientes nuevos a la cuestión regional en el sub-continente, principalmente por la vía de la puesta en vigor de proyectos descentralizadores. Al mismo tiempo, el juego democrático coloca sobre la mesa pública los conflictos políticos entre el ordenamiento territorial resultante de la lógica de mercado y el ordenamiento territorial postulado por el proyecto político nacional, en algunos casos, o, al interior de la propia lógica de mercado, en otros, o incluso al interior de las diversas lógicas del propio proyecto político nacional.

No parece improbable, en consecuencia, una vuelta a una forma de **regulación territorial**, que contrapesa la regulación meramente funcional, característica atribuida, por lo demás, a la **modernización** histórica de la sociedad occidental.

b) El pensamiento: de los "polos de crecimiento" a la "gestión regional"

La evolución de las ideas latinoamericanas sobre desarrollo regional ha mostrado un rezago de un cuarto de siglo aproximadamente con respecto a la puesta en práctica de formas públicas de intervención.

En efecto, en la única investigación conocida sobre este tema (Boisier, 1993/b), se plantea la hipótesis de que sólo a partir de 1972 (exactamente 25 años después de constituida la Comisión para la Cuenca de Papaloapan) se registran "eventos" académicos sistemáticos que configuran un "pensamiento latinoamericano" sobre desarrollo regional. El Seminario Internacional de Viña del Mar, Chile, realizado en 1972, es seguido por el Seminario Internacional de México en 1978, por el Seminario Internacional de Bogotá en 1979, por el Seminario Internacional de Buenos Aires en 1988, por el Seminario Internacional de Santiago de Chile en 1989, por el Seminario Internacional de Montevideo (Fortín Santa Rosa) en 1990 y, finalmente, por el Seminario Internacional de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en 1991.

Vistos estos eventos como "escenas" de una obra de teatro, es posible descubrir a un conjunto de "actores" que entran, permanecen o salen de la obra (los intelectuales del regionalismo latinoamericano), es posible también descifrar los "parlamentos" o "guiones" (las ideas dominantes) y como resultado, es posible obtener una visión de los cambios principales en el pensamiento teórico que, supuestamente, aparece respaldando y confirmando racionalidad a la acción pública, aunque las más de las veces, se trata de una racionalidad **a posteriori**.

El contexto de comienzos de la década de los setenta es un contexto signado por conflictos ideológicos y generacionales en todo el mundo. El Seminario de Viña del Mar se realiza, a su vez, en un contexto nacional y político singular, que agudiza la confrontación y exacerba la crítica al sistema, haciendo del concepto de RUPTURA el concepto clave del momento.

El contexto de comienzos de la década de los noventa es radicalmente distinto. Las nuevas formas de la recuperada democracia latinoamericana y los efectos de la Revolución Científica y Tecnológica sobre el territorio, ponen en jaque al dominante paradigma del desarrollo regional (el así llamado paradigma "del centro hacia abajo") y plantean dudas considerables con respecto a la forma de encarar el desarrollo regional en el nuevo contexto.

El discurso inicial, leído, por así decirlo, en Viña del Mar, (o el guión inicial de la obra) es el discurso acerca de los **polos de crecimiento**, un discurso que dominará el escenario hasta comienzos de la década de los ochenta, sea desde el punto de vista

del rechazo epistemológico, sea desde el punto de vista de la readecuación epistemológica. Se ha hablado al respecto, de una "ruptura radical" y de una "ruptura pactada" respectivamente.

El discurso final (análogamente, leído en Santa Cruz de la Sierra) es un discurso estructurado en torno al concepto de **gestión del desarrollo regional** (obsérvese el contraste con la noción de planificación propia de los sesenta). La "construcción" social y política de regiones creadas por actos de voluntarismo político, los nuevos e imprecisos papeles de los también nuevos gobiernos sub-nacionales, el paso desde el antiguo concepto de plan regional al moderno concepto de proyecto político regional, la necesidad de maximizar los espacios de concertación generando "pactos inteligentes" entre las fuerzas sociales de cada región y el doble desafío de la globalización y de la descentralización, constituyen los elementos centrales del discurso.

En el plazo que media entre el Seminario de Viña del Mar en 1972 y el Seminario de Santa Cruz en 1991, los temas que estructuran las reuniones de México, Bogotá, Buenos Aires, Santiago de Chile, y Montevideo son respectivamente: el intento de construir un pensamiento regionalista alternativo y "radical", los grados de libertad que los estilos globales de desarrollo permiten a las estrategias regionales, la crisis y reforma del Estado, los impactos territoriales de la revolución científica y tecnológica y de la transnacionalización y, finalmente, la descentralización territorial en el marco de la recuperación democrática.

II. EL ESCENARIO CONTEXTUAL DEL DESARROLLO DESCENTRALIZADO

a) La apertura externa y la globalización

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

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

Los cambios mundiales, **unipolaridad política y multipolaridad económica**, unidos a la **megatendencia descentralizadora**, están

colocando a los territorios organizados y complejos, cualquiera sea su escala, en un lugar protagónico en relación al nuevo orden internacional, como por ejemplo lo discute el Stanford Research Institute (SRI, 1990).

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

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

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

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

b) La apertura interna y la descentralización

Se constata una **megatendencia descentralizadora** a nivel universal. La descentralización se encuentra "en la cresta de la ola"; está provocando un importante cambio en los fundamentos del

paradigma regional al cambiar su sesgo centralista por el sesgo de signo contrario.

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

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

Resulta casi ocioso y para algunos (en Europa o Africa) puede resultar hasta ofensivo referirse ahora a la importancia creciente de las demandas de la sociedad civil por mayores espacios de autonomía que inevitablemente van de la mano con la descentralización política y territorial. Esta es, qué duda cabe, una de las principales fuerzas que juegan en la dialéctica de los procesos descentralizadores.

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

La privatización, una fuerte tendencia que en parte obedece a criterios ideológicos y en parte a criterios económicos y financieros, contribuye a crear también "ambientes" descentralizadores, aunque no sea más que por la consideración

relativa al aumento del número de decisores independientes en un sistema económico dado.

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

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

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

III. EL ESCENARIO ESTRATEGICO DEL DESARROLLO DESCENTRALIZADO

- a) Nuevas formas de organización territorial: regiones **pivotaes** y regiones **virtuales**.

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

Tres conceptos fuertemente ligados a la definición práctica de regiones, y por tanto, fuertemente ligados a los intentos dirigistas de regionalización, han sido: **distancia**, **fricción del**

espacio y, contigüidad. Estos tres conceptos entraron en una fase de obsolescencia debido a la robotización, a la miniaturización y a la satelización. La consecuencia inmediata ha sido la brutal reducción en los costos de transporte y de comunicaciones. La creciente importancia de las comunicaciones como factor locacional --versus factores tradicionales-- acuña términos como telecarreteras y telepuertos. De hecho, un bit de información puede producir en una región una operación económica de una cuantía mayor que el embarque de un navío con carga completa de productos tradicionales.

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

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

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

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

Estas regiones pivotaes pueden formar regiones de mayor amplitud, llamadas **regiones asociativas**, a partir de la unión voluntaria con unidades territoriales **adyacentes** (esto es

exactamente lo que se plantea en las Constituciones de Colombia y del Perú). La diferencia práctica más importante entre estas regiones **asociativas** y las actuales regiones reside en la **libre voluntad** de los asociados y por tanto, en el carácter democrático de la región asociativa.

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

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

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

CARACTERISTICAS ESENCIALES DE LOS TRES TIPOS REGIONALES

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

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

- b) Nuevas formas de gestión territorial: regiones como cuasi-Estados y como cuasi-empresas.

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

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

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

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

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

- i) ¿Qué producir y dónde vender?. La respuesta a la primera parte de la pregunta --cara al Siglo XXI-- tiene que ver con la exploración y creación sistemática de **ventajas comparativas dinámicas** en la región, resultantes de un esfuerzo colectivo en ciencia y tecnología que permita agregar sistemáticamente progreso técnico a la producción regional o que permita crear nuevos productos de alta tecnología. Es importante decir que al responder esta pregunta la región responde también a la pregunta complementaria: ¿qué no debe producirse? y en

consecuencia cuáles son las actividades no competitivas que deben cerrar previendo crisis inescapables. La respuesta a la segunda parte de la pregunta supone un esfuerzo permanente de la región para identificar o crear **nichos de mercado** correspondientes al "mix" de producción elegido.

- ii) ¿Qué proyectos se pueden identificar y cuáles son los arreglos financieros adecuados?. Una tarea fundamental en la gestión moderna del desarrollo regional es la creación y mantención de un **banco de proyectos**, en consonancia, nuevamente, con el perfil productivo seleccionado. Tal banco de proyectos, a disposición permanente de potenciales inversionistas, debe incluir un **sistema de ingeniería financiera** moderno y escalable, es decir, flexible a la escala de los proyectos. Aquí se encuentra el espacio para desarrollar sociedades mixtas de aval compartido, sociedades de arriendo con compromiso de venta (leasing), sociedades de facturación, sociedades de capital de riesgo, etc.
- iii) ¿Cuáles son los recursos humanos y cómo se pueden emplear?. Hay acuerdo en que la primera reponsabilidad de toda región es proporcionar empleo a su propia población. Hay aquí un conjunto de acciones regionales relacionadas con el fomento a la pequeña y mediana empresa (principal generadora de empleo **neto**, de acuerdo a la experiencia de varios países desarrollados y en desarrollo), a la formación profesional, al reciclaje de la mano de obra y a la creación de instituciones locales de apoyo a la generación de empleo.
- iv) ¿Qué imagen corporativa regional desarrollar y cómo se promociona?. Si se admite, como lo propone la CEPAL actualmente, que la competitividad es **sistémica** y en gran medida territorialmente localizada, la generación de una verdadera imagen corporativa regional que fundamente y respalde la búsqueda regional de capital, de tecnología y de mercado, en el ámbito internacional, se convierte en una tarea nueva y decisiva para todo gobierno regional, el que, en asociación con el sector privado regional, debe formular tal imagen y utilizarla como mecanismo promocional. La imagen corporativa regional requiere hacer explícita una verdadera **cultura** regional, que no pocas veces debe ser creada a partir de culturas locales y vernaculares pre-existentes; la imagen corporativa regional hace uso además, de los sistemas legales de protección de marcas, especificación de origen, patentes, etc.

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

IV. LAS FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS TERRITORIALES EN ECONOMIAS DE MERCADO ABIERTAS Y DESCENTRALIZADAS: ALGO MAS QUE LA SONRISA DEL GATO DE CHESHIRE

Los nuevos gobiernos territoriales, cualquiera sea su ámbito de actuación geográfica, difícilmente escaparán a la ley de hierro de la fiscalidad de todo gobierno cenral, particularmente en países unitarios. Esto significa que la transferencia de funciones y responsabilidades normalmente será superior a la transferencia de recursos. De aquí que todo nuevo gobierno deberá "descubrir" nuevas formas de gestión, que en particular, suplan con recursos psicosociales la parquedad de sus recursos financieros. ¡Imaginación creativa es el imperativo hoy día!.

En la versión ortodoxa del modelo neo-liberal, el Estado se parece a la difusa y cibernética sonrisa del gato de Cheshire. En la práctica, sin embargo, los gobiernos territoriales deberán asumir papeles más activos, para poder operar en el escenario definido por la doble apertura, internacional y nacional. Deberán parecerse más al gato completo e incluso, deberán bajar de la rama del árbol a fin de apoyar concretamente a los diversos agentes del desarrollo regional.

En otras oportunidades se han sugerido dos nuevas tareas para todo gobierno territorial: una tarea eminentemente política, de **conducción** y una tarea primordialmente social, de **animación**.

La **conducción** es una función que se traduce en la práctica en un sistemático proceso de **negociaciones**, "hacia arriba" (con el gobierno nacional principalmente y en seguida con el resto de los agentes del "entorno paramétrico regional"), "hacia los lados" (con el resto de los agentes del desarrollo en la propia región) y "hacia abajo" (con los municipios u otros órganos de gobierno y/o administración contenidos en la región).

La **animación** se expresa en un proceso igualmente sistemático de **recirculación estructurada de la información** y en una actividad también sistemática de tipo **catalítico y sinérgico**, capaz de generar nuevas iniciativas a partir de voluntades e ideas individuales virtuales o latentes. La recirculación estructurada de la información alude a la enorme masa de información "entrópica" que bombardea a cada agente del desarrollo regional, que cada agente normalmente no puede ni siquiera percibir, menos procesar.

El gobierno territorial parece ser el único agente con capacidad para asimilar y procesar dicho flujo, devolviéndolo a los potenciales usuarios en forma ordenada, en función del propio proyecto político regional.

"Bueno --dijo Alicia para sí--, a menudo he visto un gato sin sonrisa...;Pero una sonrisa sin gato!... eso sí que es lo más extraordinario que he visto en mi vida".

L. Carroll

BIBLIOGRAFIA

- Boisier S. (1986) - "La articulación Estado-Región: clave del desarrollo regional" Pensamiento Iberoamericano N°10, CEPAL/ICI, Madrid.
- (1991) - "La descentralización: un tema difuso y confuso", en D. Nohlen (ed.). Descentralización política y consolidación democrática. Ed. Nueva Sociedad, Caracas.
- (1992) - "La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-Estados y cuasi-empresas", en S. Boisier El difícil arte de hacer región, Centro de Estudios Andinos Regionales Bartolomé de las Casas, Cusco.
- (1993/a) - "Los tiempos verbales del desarrollo regional en América Latina", en M. Panadero, F. Cebrián y C. García (Coords.): América Latina: la cuestión regional, Ed. Universidad de Castilla-La Mancha, Ciudad Real.
- (1993/b) - "Las transformaciones en el pensamiento regionalista latinoamericano", Estudios Sociales N° 78, C.P.U., Santiago de Chile.
- (1994) - "Crisis y alternativas en los procesos de regionalización", Revista de la CEPAL N° 52, Abril, Santiago de Chile.
- Bussiness Week (1993) - The Virtual Corporation, May, New York.
- CEPAL (1992) - Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado, LC/I.668, Santiago de Chile.
- de Mattos C. (1986) - "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional", Pensamiento Iberoamericano N° 10, CEPAL/ICI, Madrid.
- Gilbert A. (1976) - Development Planning and Spatial Structure, J. Wiley and Sons, Londres.
- Helmsing B. y F. Uribe-Echevarría (1981) - "Planificación regional en América Latina: ¿teoría o práctica?", en S. Boisier et. alli. (comps.). Experiencias de planificación regional en América Latina, ILPES/SIAP, Santiago de Chile.
- Linstone H.D. (1987) - "La necesidad de enfoques múltiples en la planificación", Revista de la CEPAL N° 31, Santiago de Chile.

SRI (1990) - Economic Success in the 1990s. A New Perspective and Analytical Approach, Menlo Park, CA.

Stohr W. (1972) - El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas, SIAP, Buenos Aires.

ESCENARIOS NACIONALES
APERTURA EXTERNA
 (Globalización)

| | | A L T A | | B A J A | |
|------|---------------|----------------|-----------------|------------------|------------------|
| | | Competitividad | Modernidad | Competitividad | Modernidad |
| ALTA | Equidad | ○ | ESPAÑA 93 | | |
| | Participación | ○ | CHILE 93 | ○ BRASIL 93 | ○ COLOMBIA 93 |
| BAJA | Equidad | | | | |
| | Participación | ○ | ARGENTINA 93 | ○ COLOMBIA 73 | ○ CHILE 73 |

D e s c e n t r a l i z a c i o n

ESCENARIO DE GESTION Y ORGANIZACION TERRITORIAL

| GESTION ORGANIZACION | CUASI-ESTADO | CUASI-EMPRESA | EJEMPLOS COLOMBIANOS |
|----------------------|--------------|---------------|--|
| PIVOTAL | | | ANTIOQUIA, VALLE |
| ASOCIATIVA | | | NARIÑO + CAUCA VALLE + CHOCO |
| VIRTUAL | | | ANTIOQUIA/CATALUÑA VALLE/LOMBARDIA OCCIDENTE/BIO-BIO |

DESCENTRALIZACION

