

# Nuevas fronteras para la política regional en América Latina

Sergio BOISIER

Ex Director de Políticas y Planificación Regionales del ILPES/CEPAL

**RESUMEN:** Las políticas de desarrollo regional (o territorial en un sentido más lato) ya cumplen medio siglo en América Latina, un lapso suficiente para realizar evaluaciones y extraer conclusiones. La evaluación general de los logros en materia de *regionalización*, de *descentralización*, y de *desarrollo en el territorio*, son precarios, en el entendido que estas tres cuestiones configuraban el "núcleo duro" de dichas políticas. La regionalización es escasa, la descentralización es incipiente y el desarrollo como tal, esquivo. La tesis principal del autor, sostenida en diversos trabajos, apunta a la falta de un conocimiento científico pertinente y a la incapacidad de las sociedades locales para concertarse en términos políticos y para lograr consensos colectivos. En otras palabras, carencias cognitivas e incapacidad para generar poder, parecen estar detrás de los resultados. A pesar de ello, hay casos exitosos de desarrollo regional en América Latina y su éxito precisamente comprueba la hipótesis del autor.

**Descriptores:** Política territorial, América Latina.

La modernidad, en tanto contenedor de la modernización, escindió al hombre del territorio, separó el destino de las personas del destino de su lugar. La invención de una serie de artefactos, que maravillaron a José Arcadio Buendía en Macondo, facilitó este proceso: el reloj mecánico independizó la medición del tiempo del lugar, el telégrafo permitió transmitir la escritura a larga distancia y el teléfono hizo lo propio con la voz, hasta que finalmente, la radio, la televisión y los satélites transformaron el imaginario de McLuhan en realidad. En este proceso, el hombre fué víctima de lo que MORIN (1997) llama una *metástasis del ego*, creyendo en su propia transformación en *ciudadano del mundo*, ajeno a cualquier lazo atávico con su propio territorio, sin percibir que la

enorme mayoría de los seres humanos apenas alcanzan a ser *ciudadanos de su entorno cotidiano*, viajeros de la proximidad.

La modernidad, según Pierre MULLER (1990), reemplazó el viejo código de regulación social basado en el territorio (la lógica horizontal) por un código funcional, sectorial (la lógica vertical) de regulación social. A la identidad territorial contrapone la identidad corporativa. Sin embargo, la complejidad creciente de la lógica vertical produce, según Muller, una *crisis de la proximidad*, que dificulta la regulación social y política. Será entonces la propia modernidad la que preparará la vuelta al territorio. En las palabras de Muller:

*"C'est dans un tel contexte de crise de la proximité qu' il faut resituer la résurgence*

*du local. En effet l'espace local apparaît aujourd'hui à la fois comme un lieu potentiel de remise en cohérence de la sectorialité permettant de dépasser les effets pervers du corporatisme et comme lieu où peuvent se reconstruire des relations de proximité dans les quelles les individus retrouvent un part de maîtrise de la complexité du monde. Autrement dit, le local apparaît aujourd'hui comme un espace où l'exigence de rationalité peut se réconcilier avec l'exigence de proximité"*

Resulta entonces comprensible y simultáneamente paradójal que la post-modernidad está re-introduciendo el "territorio" como elemento importante en la defensa individual contra la alienación y la homogeneización, que vienen de la mano de la globalización (2).

"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..."

escribía el sociólogo chileno VEGA (1991) hace un tiempo atrás. O, como se ha sostenido en más de una oportunidad: el derrumbe del Estado del 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.

¿Cuál ha sido el papel del territorio en las políticas públicas en América Latina, más allá de la observación banal de ser el territorio el fundamento material del Estado y espacio natural de su soberanía?

En una historia que ya tiene medio siglo (iniciada con el establecimiento de las primeras Comisiones de Cuencas Hidrográficas en México y en Brasil en 1947 y 1948 respectivamente), las políticas de

desarrollo territorial en América Latina se propusieron el logro de tres importantes propósitos: la *regionalización* de los países (el cambio de la antigua división político/administrativa por una nueva división basada en la configuración de regiones, definidas de acuerdo a una multiplicidad a veces inorgánica de criterios), la *descentralización* de los sistemas de toma de decisiones (de ejercicio del poder, en buenas cuentas) tanto al interior del sector público como del privado y, el *desarrollo regional* como tal, cuestión finalista al servicio de la cual se concebía tanto la regionalización como la descentralización.

Un balance de cincuenta años de variadas experiencias arroja resultados que distan de las expectativas iniciales.

La regionalización, a fines de siglo, sólo ha alcanzado un rango constitucional y legal en Chile (Constitución de 1980 y Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional de 1993). Es cierto que existen regiones para varios propósitos, en otros países, los más notorios siendo Colombia con las cinco regiones CORPES (3), Brasil con las cinco macro-regiones que en algún momento contaron, cada una de ellas, con una Superintendencia de Desarrollo al estilo de la SUDENE y es cierto también que hay dispositivos regionales en Nicaragua y en República Dominicana, pero en todos estos casos la región no llega a constituir un órgano de rango constitucional o político propiamente tal. Es más, en algunos casos, como es el de Perú, se observa una regresión en la regionalización cuya arquitectura había llegado a ser la más avanzada en América Latina. Hay que agregar, eso sí, que la actual Constitución peruana de 1993 deja abierta la posibilidad para constituir regiones a partir de los Departamentos, una situación parecida a la que se plantea en la Constitución colombiana de 1991 y en la actual versión de la Constitución argentina. De todos modos, no es una exageración sostener que el propósito regionalizador en América Latina fracasó y ello apunta más a los procedimientos que a la idea como tal;

(2) El término "post-modernidad" debe ser usado con cuidado, dada su intrínseca vaguedad; en este contexto se utiliza en línea con Habermas y Lyotard.

(3) Consejos Regionales de Planeación Económica y Social.

las razones han sido expuestas en numerosas oportunidades y las principales de ellas apuntan al marcado carácter verticalista y economicista de las propuestas y a la ausencia, latamente hablando, de un "regionalismo histórico" en América Latina. Este fracaso será uno de los factores que explican la actual "apuesta al municipio" en América Latina. En definitiva, bien puede anotarse que la regionalización constituyó un intento mal fundado científicamente de hacer "ingeniería social" sobre una realidad más pertinaz de lo supuesto.

La descentralización, ampliamente entendida, esto es, como un proceso multidimensional de carácter administrativo, territorial, y político, se encuentra en plena marcha y contramarcha en América Latina. Desde luego, acá es obligada una referencia a la existencia de regímenes políticos federales y unitarios en el sub-continente, dadas las marcadas diferencias de la descentralización en uno u otro caso. Los países federales entienden la descentralización primariamente como una *recuperación del federalismo*, federalismo "expropiado" por las fuerzas históricas del centralismo; Venezuela es el caso paradigmático de, más que una recuperación del federalismo, una puesta en práctica de su propio arreglo constitucional con un desfase de más de un siglo. Los países unitarios (en los cuales, según algunos constitucionalistas se configura el único contexto en el cual es legítimo hablar de descentralización) muestran una variada gama de avances descentralizadores. La descentralización, en su modalidad territorial, encuentra su máxima expresión en Chile y en su modalidad política (en relación a departamentos y municipios) en Colombia (también en relación a la descentralización fiscal, importante componente de cualquier modelo de desarrollo territorial). Bolivia es otro país con una interesante experiencia reciente derivada de la Ley de Descentralización de 1995. Según un especialista por lo menos se puede apuntar a tres grandes trabas que dificultan el avance más rápido de los procesos descentralizadores en Latinoamérica, como se muestra a continuación.

## TRABAS A LA DESCENTRALIZACION

"La mayor traba para un avance más rápido de la descentralización parece radicar en el plano cultural. Siglos de organización política centralizada y de organización laboral dependiente, de peso incuestionado del Estado, de sociedad civil precaria, de clientelismo en las relaciones sociales y políticas, de "alteridad culposa" en la racionalización situacional personal y colectiva (siempre "otro" u "otros" tienen la culpa), no hacen fácil un cambio de actitudes hacia modelos más autónomos. Por un lado, la globalización impone una dialéctica de difícil síntesis para la descentralización. Es así que, como se ha dicho, no se puede ser competitivo con estructuras decisionales centralizadas y ello empuja entonces la descentralización; por otro lado, el intento de posicionamiento individual de cada organización (desde personas naturales hasta regiones y países) en el juego globalizador puede generar tantos perdedores que el resultado final (la síntesis) sea una acrecentada demanda centralizadora en busca de nuevos apoyos del Estado. Finalmente, el temor al desorden fiscal, un doble resultado de la supuesta incapacidad de los nuevos gobiernos territoriales para un manejo eficiente de sus nuevas responsabilidades financieras y de un incontrolable aumento del gasto corriente derivado de un incremento de la burocracia pública, parece constituir una imagen fuerte en la mente de muchos "policy-makers", no importa cuán infundadas sean ambas sospechas". BOISIER (1998a).

Pero las dificultades no deben hacer abandonar un proyecto descentralizador en América Latina. El Presidente de Chile ha sido explícito en colocar en el debate las esperanzas que conlleva la descentralización, como se aprecia en la cita siguiente:

## LAS POSIBILIDADES DE LA DESCENTRALIZACION

¿Cuáles son las promesas implícitas de este proceso? ¿Por qué ha atraído las energías de muchos demócratas? En lo esencial, la descentralización busca redistribuir el poder político e incentivar la participación de los agentes sociales y

económicos en la gestión de sus propios problemas... Al producirse este proceso, aspiramos a que el desarrollo regional y local se haga más armónico, asociativo y solidario; y que otro tanto ocurra a nivel de la sociedad política, donde los partidos vean surgir liderazgos territoriales con enormes potencialidades de gestión que impulsen su propia descentralización y democratización. A su vez, en el ámbito de la sociedad civil, nos interesa que se organice la participación de las comunidades y se reformulen formas de autogestión social, y que las políticas públicas locales puedan enriquecerse mediante la participación democrática. Asimismo, en este proceso las comunidades adquirirían mayor poder, ya que las nuevas instituciones deberían estar más cerca del ciudadano, facilitando la fiscalización democrática de los representantes, la apertura de modernos mecanismos de responsabilidad subnacional y novedosos canales de participación entre el Estado y la sociedad.

En consecuencia, no cabe más que reiterar que la descentralización es una forma de afirmar que la participación ciudadana y el fortalecimiento genuino de las sociedades política y civil son el suplemento de la democracia que necesitamos. Este es el horizonte que nos anima y que nos urge a superar las dificultades inherentes a esta tarea. FREI RUIZ TAGLE (1996).

El desarrollo regional propiamente tal, o sea, el claro surgimiento de fenómenos de amplio desarrollo en ámbitos territoriales específicos, ha sido aún menos perceptible, por lo menos, cuando se los quiere ver como el resultado de procesos explícitos de intervención a su favor. En el período de cincuenta años comprendido entre 1947 y 1998 se observa el surgimiento o la consolidación de "territorios de desarrollo" en Monterrey y Guadalajara (México), San Pedro Sula (Honduras), Carabobo en Venezuela, Medellín (Medellín, Valle de Aburrá y en general, Antioquia) en Colombia, Santa Cruz de la Sierra en Bolivia, Concepción en Chile, Córdoba y Neuquén en Argentina, Curitiba (Paraná), Florianópolis (Santa Catarina) y, últimamente, Fortaleza (Ceará) en Brasil. Ciertamente, distintos observadores pueden

presentar listas diferentes, pero con seguridad se trataría de diferencias marginales si se concuerda que el éxito en el desarrollo regional se muestra en ciudades y regiones que logran convertirse en competidores del centro tradicional de acumulación del país, como por ejemplo, resulta obvio en el caso de Córdoba con respecto a Buenos Aires en Argentina o Medellín con respecto a Santafé de Bogotá en Colombia.

Cuánto del éxito de estos casos se debe en efecto a políticas públicas de desarrollo regional es una pregunta abierta. Pero, más allá de ello, lo cierto es que en estos casos se encuentran algunos elementos de mucho interés, como por ejemplo, la clara presencia de *fuerzas sociales locales* en buena parte de ellos (Medellín, Neuquén, Santa Cruz), o la *asociatividad pública y privada* en otros (Ceará), o la acción más tradicional del *Estado nacional desarrollista* (Concepción, Córdoba).

Los casos mencionados más atrás son, por así decirlo, los de primera magnitud, las estrellas cuyo brillo no pasa desapercibido. La verdad es que son muchísimo más numerosos los casos de desarrollo regional endógeno y de más pequeña escala, quizás si por ello precisamente, más importantes. La dificultad radica en su identificación y ello principalmente resulta de la escasez de *información* que se presenta en América Latina, cuando de niveles territoriales subnacionales se trata; la costumbre, relativamente extendida años atrás, de preparar por lo menos la cuenta del Producto Geográfico Bruto por sectores de origen y por secciones geográficas ha casi desaparecido en muchos países. Pero, incluso, si la información estuviese disponible, no es claro que estuviese igualmente disponible el *conocimiento* necesario para identificar situaciones de verdadero desarrollo regional, más allá de constataciones simples que se acomodasen a la sugerencia de Dudley Seers de hacer equivalente el desarrollo a la reducción de la pobreza, del desempleo, de la inequidad, no poca cosa por cierto, pero lejos todavía de una concepción más compleja del fenómeno. De aquí la importancia de los esfuerzos institucionales para suplir esta carencia.

Nuestra vocación es la propuesta, no el

diagnóstico por sí mismo. Las razones de los escasos resultados atribuibles a las diversas políticas y programas de desarrollo regional (siempre teniendo presente la regionalización y la descentralización como instrumentos de ellas) son múltiples y han sido atribuidas a un variopinto conjunto de explicaciones: desde las posturas más radicales que dudan de la posibilidad del desarrollo regional en economías capitalistas dependientes y de industrialización tardía, pasando por las que, por su cuenta, dudan de la funcionalidad de las políticas regionales a los proyectos políticos nacionales en diversos momentos históricos, o aquellas más reflexivas que ponen en entredicho la pertinencia del conocimiento científico sobre la cuestión del desarrollo regional que fue usado como respaldo racional de las intervenciones.

Puede que en este momento lo anterior no sea más que una discusión académica, si se tiene en cuenta que se avizora una *vuelta a la territorialidad*, empujada por varias fuerzas. Por ejemplo, ahora muchos razonan en términos "porterianos" y sostienen el carácter sistémico de la competitividad (una cuestión desde su inicio acogida con fuerza en el seno de la CEPAL, por ejemplo) incluyendo en esta concepción el tejido localizado de actores (mano de obra, sub-contratistas, prestadores de servicios de producción, autoridades, etc.) y por tanto relevando la importancia del *entorno territorial* para la competitividad; otros, y habría que mencionar nuevamente a Pierre Muller, revitalizan el territorio como una forma de superar los conflictos de regulación y la crisis de proximidad y desde otros ángulos se alega a favor del territorio en el contexto de la justicia distributiva, señalándose que debe incorporarse la "territorialidad" en los programas de lucha contra la pobreza y la inequidad, si es que se desea maximizar la eficacia de ellos. También, hay una aproximación al territorio de escala comunal, alegándose la necesidad de acercar las respuestas públicas a las demandas de las personas, aunque no pocas veces detrás de este argumento se oculta una intención de aliviar al gobierno central de cargas financieras, cuando no otras intenciones.

Finalmente, otros, como por ejemplo BENKO & LIPIETZ (1996), resumen sólidamente su postura sosteniendo que "los países ganadores son los que tienen regiones ganadoras" (y no a la inversa), una razón no menor para preocuparse por el territorio.

#### UNA OPINIÓN EUROPEA

"En un contexto abierto y competitivo, la estabilidad económica de los países y el éxito competitivo de los sistemas productivos dependen sobre todo de la capacidad de activar procesos de crecimiento endógeno, es decir, de generar empresas, competencias e innovaciones a través de las fuerzas y las instituciones locales y sus relaciones". PRODI (1998).

Pero el más importante de todos los argumentos anteriores es el que tiene que ver con la ética del desarrollo, una cuestión axiológica minimizada por la ortodoxia del neo-liberalismo. La aplicación latitudinaria del así denominado "paradigma neo-liberal" en América Latina durante ya más de dos décadas, considerada esta aplicación en forma tan objetiva como sea posible y desprovista entonces de la apología con que suele acompañarse el análisis (CALCAGNO & CALCAGNO, 1995), muestra positivos logros macroeconómicos acompañados de serios rezagos meso y microsociales, en términos de empleo, ingreso, pobreza, equidad, confianza y esperanzas.

En ese marco, un aspecto preocupante y que, paradójicamente, muestra un bajo perfil en el discurso oficial en los países del subcontinente tiene que ver con la situación y con el devenir de las desigualdades sociales *miradas desde el punto de vista del lugar en el cual las personas residen, es decir, desde el punto de vista territorial*. Después de todo, la observación obvia es que las personas viven la mayor parte de su vida al interior de un entorno territorial considerablemente pequeño en la mayoría de los casos: el lugar, el pueblo, la ciudad, la provincia, la región, como quiera que estas categorías se definan. En términos de la cotidianeidad, pocos individuos son realmente *ciudadanos nacionales* (salvo en la acepción jurídica); la mayor parte de la población ejercita una suerte de *ciudadanía local* y en tales

circunstancias, el destino de cada persona, su desarrollo personal a lo largo de su vida, la realización de su particular "proyecto individual de vida" depende estrechamente de lo que ocurra en su entorno cotidiano. Si a ese entorno o territorio "le va bien", las probabilidades de que a cualquier habitante de ese entorno le "vaya igualmente bien" son mayores que si lo primero no sucede. Dígase de paso que idéntico razonamiento es aplicable a la actividad productiva, sobre todo a la de pequeña escala, mayoritaria en el tejido productivo latinoamericano; de aquí la importancia de un *desarrollo territorial que actúe como mecanismo de traslación de los beneficios obtenidos en el plano macroeconómico abstracto, al plano concreto y microeconómico de las personas humanas*. Si así fuera, se estaría cerca de un desarrollo éticamente fundado y centrado en lo que nunca debió dejar de ser el centro: el hombre en su plena dignidad de ser humano.

Que a las generaciones futuras les "vaya bien" o les "vaya mal" dependerá, como siempre ha sido, de las condiciones de *reproducción de las desigualdades*, algo que tiene que ver, simultáneamente, con las condiciones que favorecen la reproducción de la inequidad y/o de la pobreza por parte de las personas y/o de los hogares (capital humano, capital físico, inserción laboral, etc.) y con *las condiciones que favorecen la reproducción de estas desigualdades consideradas territorialmente*, esto es, con la configuración futura de los territorios como *territorios ganadores o territorios perdedores*, como se ha puesto de moda en la literatura al hablar del resultado que muestra el comportamiento de los territorios en el tiempo (BENKO & LIPIETZ, *op. cit.*). En relación a esta cuestión es preciso escapar de una trampa estadística, porque es perfectamente obvio que en cualquier período de tiempo es posible identificar regiones ganadoras o perdedoras, si ganar o perder se refiere, por ejemplo, a las tasas de variación del PIB regional o de cualquier otro indicador que permita comparar regiones entre sí.

Parece claro entonces que es necesario disponer de una noción de "región ganadora" (y por contraposición, de "región perdedora") de mayor complejidad que

aquella referida meramente a una velocidad circunstancial de cambio. La hipótesis implícita es entonces, que avances en la equidad y en la reducción de la pobreza territoriales dependerán, desde luego, de que las regiones "pobres" crezcan más rápido que las restantes, pero sobre todo del hecho de ser la categoría "ganadora" una categoría referida a cambios estructurales en la propia región.

Considerando el "entorno" actual en el cual hay que reposicionar el desarrollo regional (economías de mercado, abiertas, descentralizadas), ocupar una posición "ganadora" en tal contexto en un período dado debe significar simultáneamente: a) un crecimiento del PIB *per cápita* más elevado en la región en cuestión que en el promedio de las regiones (país); b) que el crecimiento tenga como base el componente de exportaciones del PIB, y c) que dicho componente se afine, y de una manera creciente, en bienes y servicios basados en ventajas competitivas sintonizadas con el perfil de producción y comercio que en cada momento aparece como el pivote de la globalización.

Sólo bajo estas reconocidamente restrictivas condiciones podría afirmarse que la simple verificación estadística de una posición "ganadora" puede estar acompañada de una real traslación de las ganancias a las personas, o sea, para emplear la expresión emblemática de la propia CEPAL, que habría *transformación productiva con equidad*.

Como se suele decir, "es más sencillo ponerse de acuerdo en la teleología de los procesos que en su instrumentalización", o dicho de otro modo, siempre hay más acuerdo en los fines que en los medios. Ahora las preguntas se refieren a cómo lograr un objetivo, que no es menor para nadie, menos aún, para las regiones "pobres" que son las que deben hacer el mayor esfuerzo.

Si se piensa un poco sobre ello, es fácil concordar en que la pura racionalidad económica o la pura lógica del mercado (que no pocos méritos tiene) no puede resolver este problema y ello, debido fundamentalmente a que dicha lógica no opera con criterios territoriales, sino, legítimamente, con criterios de rentabilidad

microeconómica. El capital no se dirige a una u otra región para acelerar su crecimiento; el capital se dirige a sectores de actividad y específicamente a proyectos de inversión, de acuerdo a sus rentabilidades relativas. Naturalmente que al funcionar de esta manera, el capital termina por localizarse territorialmente (dibujando una geografía del capital y de la inversión), operación mediante la cual "transforma" al territorio de varias maneras, produce alteraciones territoriales "por omisión" y no por intención.

En buena medida esta lógica tiende a ampliar la escala de las estructuras productivas y sociales, más que a modificar su naturaleza. Pero este juicio no debe ser llevado más lejos de lo razonable, ya que un efecto (entre tantos) de la globalización (indisolublemente ligado a nuevos comportamientos del capital) radica en el incremento de la incertidumbre y en la reducción consecuente del determinismo, así como en el aumento de la complejidad. Esto significa que si bien la lógica del capital o la lógica de mercado tiene un "sesgo repetitivo" que haría pensar, en principio, que las regiones "ganadoras" de mañana son las "ganadoras" de ayer, ello no es necesariamente así, como lo prueban empíricamente los estudios europeos. Esto es un hallazgo de la mayor importancia porque abre "ventanas de oportunidades" para las regiones ahora rezagadas.

Recurriendo a algunos trabajos que examinan la cuestión del carácter "ganador" o "perdedor" que tendrían determinadas regiones, trabajos planteados algunos en el plano conceptual y otros en el empírico, es posible enumerar las condiciones que hacen a una región "ganadora". En general, estas condiciones aluden a la infraestructura pesada (vinculada a transportes y comunicaciones) y a la infraestructura liviana (asociada a los servicios a la producción) así como a las condiciones estructurales del sistema territorial en cuestión.

Algunos autores han concluido que entre las características generales que parecen encontrarse en las regiones ganadoras se encuentran: una adecuada accesibilidad geográfica, un sistema de ciudades sin primacías extremas y una infraestructura

comunicacional de primera clase, por el lado infraestructural pesado. Esto se complementa con un tejido productivo bien dotado de PyMES y con recursos humanos calificados, por el lado infraestructural liviano. Agregan los mismos autores dos condiciones socio-políticas de la mayor relevancia: autoridad política autónoma y clima social favorable y con cultura asociativa.

Otros especulan con las condiciones que deben tener las organizaciones del tejido productivo e institucional de las regiones "ganadoras" y desde tal perspectiva se apunta a la "velocidad" organizacional para tomar decisiones, a la "flexibilidad" de las propias estructuras para dotarlas de alta capacidad de adaptación al medio, a la "complejidad" sistémica de las organizaciones regionales para equipararlas a la complejidad del "juego globalizador", a la "resiliencia" o capacidad de reconstitución del tejido dañado por elementos exógenos y finalmente, a la "cultura" regional o local, productora de identidad y de particularismos pasibles de transformarse en nichos comerciales.

Si hay acuerdo en relación a las condiciones anotadas, la pregunta que fluye naturalmente es: ¿de qué manera se logra dotar a las regiones del conjunto de características anteriores? Otra manera de apuntar a la misma cuestión es: ¿cómo se pueden maximizar las probabilidades de "ganar" en el juego de la competencia globalizada?

De partida puede observarse que una respuesta liberal a ultranza, del tipo: "no haga nada, no interfiera con las fuerzas del mercado" tiende, precisamente, a acentuar la concentración y la centralización en las regiones que ya llevan una considerable ventaja en la acumulación de capital, de conocimiento y de inserción global y por tanto tiende a acentuar las desigualdades territoriales y personales. De hecho esto es lo que se observa en los casos investigados en América Latina, en particular en el caso de Chile y entonces no resulta extraño que su Región Metropolitana sea tempranamente declarada como "ganadora", quizás si la única.

En otros trabajos este autor ha sostenido metafóricamente que "la globalización

puede ser, a las regiones, lo que la llama de la lámpara es a la mariposa nocturna: una atracción fatal". Si la aproximación es hecha sin "inteligencia social", sin guía. Y, ¿quién puede proveer la inteligencia social para guiar a las regiones sino el propio Estado, como por lo demás se muestra tan claramente en la experiencia asiática, transitoriamente sacudida por una crisis? También en el Instituto se ha sostenido que es necesario recuperar el Estado, se ha dicho que es necesario "colocarlo en un punto intermedio entre el minimalismo de la ortodoxia y el maximalismo de la nostalgia" y ello significa exigir del Estado una capacidad regulatoria expresada en una *política regional*, capaz de ayudar a resolver varios de los problemas que se observan en el comportamiento territorial de los países. Claro está, tal política, ahora ausente en casi todos los países, debe ser concebida en términos contemporáneos y en sintonía con el modelo de política económica vigente, guste o no. De otra manera, se vuelve al mundo del voluntarismo utópico. Esto significa imponer a dicha política dos condiciones: su carácter fuertemente *indicativo* y su carácter *asociativo*.

#### UNA OPINIÓN AUTORIZADA Y DESDE LA PERIFERIA

"La tendencia es que tengamos dinámicas regionales definidas crecientemente por el "mercado". Por tanto, una dinámica selectiva, centrada en los focos de competitividad. Insisto en la pregunta: ¿quién cuida de lo que no es competitivo? ¿Quién comanda la reestructuración? ¿Quién piensa en objetivos generales y estratégicos? Nadie.

No necesita ser así. Las políticas para regiones atrasadas son perfectamente compatibles con el proceso de globalización. El Estado nacional en China tiene políticas regionales y subregionales explícitas. La Unión Europea también. Actuando a partir de un nivel supranacional, dispone de varios fondos regionales. El mercado no se preocupa con las áreas no competitivas, pero la Unión Europea, o sea, la articulación pública, se preocupa. Ellas no quedan abandonadas, sino reestructuradas, como ocurre con el Norte vinícola de Portugal. El Fondo Europeo de

Desarrollo Regional está actuando profundamente allí.

Observe: es una instancia de coordinación supranacional con políticas subregionales, pensando en los espacios no competitivos de la futura Unión Europea. Alemania tiene, dentro del país, muchas políticas subregionales, fortalecidas después de la incorporación de la antigua Alemania Oriental. Están haciendo en la Alemania Oriental lo que la SUDENE comenzó a hacer en el Nordeste en los años cincuenta: están nivelando la región, en términos de la dotación de factores de competitividad. Los Estados Unidos también están llenos de políticas regionales. No porque se tenga globalización tales políticas no pueden existir. Esta es una opción de las elites brasileñas". BACELAR DE ARAUJO (1998).

Sin que sea necesario entrar ahora a detallar el contenido de un política regional *contemporánea*, por lo menos hay que señalar que ella puede ser entendida como una suerte de matriz, para denotar su carácter de *megapolítica*, matriz configurada por cuatro vectores, cada uno de ellos representando a su vez una política específica: el vector (la política) de *ordenamiento territorial*, el vector (la política) de *descentralización*, el vector (la política) de *fomento al crecimiento y al desarrollo de las regiones*, y el vector (instrumental) de *consistencia nacional / regional*, éste último diseñado para garantizar que la descentralización en la formulación de los proyectos regionales de desarrollo se ajuste a una solución de coherencia y no derive en un desorden cuyo producto final sea precisamente la re-centralización. Cada vector contendría un conjunto de "elementos" equivalentes, cada uno de ellos, a sendos instrumentos de política.

Es relativamente sencillo establecer pautas de asociatividad pública/privada en el esquema anterior. Por cierto, en relación a las condiciones que apuntan a mejorar el alcanzar posiciones "ganadoras" por parte de las regiones, se divisan claros campos de interacción, mediante, por ejemplo, la concesión en la construcción y en la operación de obras públicas en las regiones, algo que actualmente sólo requeriría de

claras prioridades territoriales (una función de la política regional) o en la privatización (y regulación) de las comunicaciones. La reconversión productiva, hoy en el horizonte de todas las regiones sin excepción posible, sólo puede ser abordada con posibilidades de éxito en tanto sea una operación concertada. La permanente calificación de recursos humanos puede ser entregada al sector privado bajo esquemas de rebajas tributarias pertinentes (aunque la experiencia chilena al respecto ilustra acerca de fallas en el manejo compartido de los incentivos al adiestramiento de la mano de obra). Las condiciones que se refieren a la "modernidad" de las organizaciones regionales (velocidad, flexibilidad, complejidad, resiliencia, identidad) requieren de un claro y consensuado entendimiento de la naturaleza de los procesos de crecimiento y desarrollo ya en el siglo XXI, algo que no puede ser forzado mediante disposiciones administrativas o legales y que resulta, por el contrario, de procesos sistemáticos de socialización del conocimiento pertinente. Este es el concepto clave hoy: el conocimiento pertinente para un accionar societal (en consecuencia tanto público como privado) para intervenir inteligentemente sobre los procesos de crecimiento y de desarrollo en las regiones.

#### EL PACTO DE CEARA

"La creencia tradicional en la influencia decisiva de la cantidad de recursos clásicos existentes (trabajo, tierra y capital) alimentó la convicción de que ciertas áreas relativamente pobres en tales recursos estarían condenadas al atraso crónico. El Estado de Ceará, por ejemplo, con mano de obra poco calificada, suelos deficientes, sequías periódicas y escasez de capital, estaría predestinado a la pobreza, mitigada tal vez por los voluminosos programas de ayuda federal. Pero los nuevos conceptos acerca de los factores de producción, al privilegiar el comportamiento ético, la asociatividad, las tecnologías adecuadas y la gestión eficaz, indican que el objetivo del desarrollo se confunde con la búsqueda de una forma superior de organización social. Así, Ceará puede estar pobre, pero no es necesariamente pobre. Para ello, es

necesario cambiar el acomodo generado por el paternalismo y por la miopía del inmediatismo, por la *participación creativa, responsable y comprometida con el medio y el largo plazo*. Con fundamento en estos nuevos principios, surgió el PACTO DE COOPERACIÓN como movimiento informal, catalizador de acciones conjuntas entre segmentos de la sociedad cearense, entre los cuales destacan las siguientes formas de organización: las empresariales (empresarios y trabajadores), los poderes públicos (ejecutivos, legislativos y judiciales federal, estatal y municipal), los centros de enseñanza e investigación (escuelas, universidades, institutos, fundaciones), las entidades comunitarias (asociaciones, ONG's, sindicatos y movimientos sociales) y organismos/agencias nacionales e internacionales". REBOUÇAS (1997).

El partenariado sólo puede ser fructífero si se sabe *sobre qué* se realizan acciones compartidas, cómo se realizan tales acciones y *cuál es la secuencia temporal* de ellas. Todo lo anterior presupone un conocimiento pertinente, que es completamente diferente al conocimiento actual, que proviene del pasado.

Para comenzar, no pueden establecerse acciones eficaces entre el sector público y el privado si no se distingue primeramente entre el *crecimiento económico territorial* y el *desarrollo territorial* como dos fenómenos de diferente naturaleza, unidimensional, cuantitativo y concreto el primero y multidimensional, cualitativo, axiológico, subjetivo e histórica y espacialmente específico el segundo. Fenómenos distintos pero compleja e inextricablemente articulados.

Desde un punto de vista operacional, lo primero a tener en cuenta es el carácter crecientemente exógeno del crecimiento económico de cualquier territorio (salvo los casos extremos de regiones grandes y complejas y de regiones muy primitivas) y el carácter más y más endógeno del desarrollo propiamente tal. El crecimiento depende (de acuerdo a las teorizaciones más actuales) de la acumulación de capital físico, de capital humano, de capital cognitivo, de la política económica nacional y de la demanda externa. La matriz

decisional que está "detrás" de estos factores tiende a disociarse más y más de la matriz socio-económica local, como consecuencia directa de la globalización sistémica. En este caso el fomento, en partenariatado, del crecimiento regional apunta a mejorar las capacidades de negociación regional y de promoción (y captura de inversiones, tecnología y mercados). En este sentido es oportuno recordar los casos de grandes "operaciones de caza" de capital, como los de la ciudad de Juiz de Fora (Brasil) y la Mercedes Benz, de Curitiba (Brasil) y la Renault, y de Costa Rica e INTEL.

El desarrollo depende (también de acuerdo a las teorizaciones más actuales) de la creación de sinergías mediante la articulación de un conjunto limitado de elementos o factores presentes en el tejido territorial (recursos, actores, instituciones, procedimientos, cultura, inserción externa) los cuales deben ser "amarrados" con fuerza, imprimiendo al conjunto una clara direccionalidad, en verdad, nada que no haya dicho de un modo u otro, hace cuarenta años, Albert Hirschman. Se trata, ni más ni menos, de hacer que el desarrollo sea una función (exponencial) del *capital sinérgico*, latente en gran parte de las sociedades territoriales (BOISIER, 1998b). Un intento que ha despertado un interés considerable, de construir un nuevo marco teórico pertinente a la contemporaneidad del desarrollo regional, ha sido realizado por este autor, principalmente mostrado en un libro reciente (BOISIER, 1998c).

Ciertos "envoltorios" de las acciones compartidas se tornan más y más importantes. La descentralización, los recursos psicosociales, el capital social (Robert Putnam) y el capital cultural (Pierre Bourdieu) aparecen repetidamente como impulsores claves en los casos de desarrollo territorial exitoso. Recuérdese que, bien entendido, el concepto de región "ganadora" tiene que ver más con el desarrollo que con el mero crecimiento. En este contexto, el Estado y la sociedad civil pasan a ser los actores más relevantes, porque, ¿quién sino el Estado puede proveer

la dosis necesaria de descentralización y quién sino la sociedad civil puede cultivar las virtudes ciudadanas incluídas en los conceptos de recursos psicosociales, de capital social (confianza, asociatividad) y de capital cultural (valores, memoria, pautas conductuales, sistema de premios y castigos), y quién sino el sector privado productivo puede impregnar al sector público de procedimientos administrativos eficaces, como planeación estratégica, calidad total, servicio al cliente, etc.?

En buenas cuentas, para maximizar las posiciones "ganadoras" hay que actuar en conjunto, en una asociatividad en realidad societal. La primera condición práctica para que ello opere es que los "socios" adquieran un conocimiento suficiente sobre la naturaleza de la cuestión a intervenir (el desarrollo de la región y su ubicación en una posición "ganadora" en la competencia). La segunda condición es agrupar la acción colectiva en torno a un *proyecto político regional*, un concepto más apropiado a la complejidad de la sociedad actual que los antiguos conceptos de "plan" y de "estrategia". El proyecto político cumple con dos condiciones muy importantes desde el punto de vista de los objetivos generales perseguidos: saca la cuestión del *desarrollo* del campo del azar (KRUGMAN, 1997) (4) para colocarlo en el campo de las probabilidades, y transforma la entropía decisional de una gran cantidad de actores interdependientes en una matriz sinérgica decisional congruente con el propio proyecto. Esto tiene que ver con el crucial y poco tratado problema de la coordinación múltiple en sistemas sociales.

#### EL PROYECTO POLÍTICO VISTO DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

"Con sujeción a nuestra tesis de que la complejidad de los problemas sólo puede ser enfrentada con un planteamiento complejo de solución, afirmamos que nuestra región requiere de un claro proyecto político, pero de plano, para efectos de evitar cualquier prejuicio, descartamos la posibilidad de un cambio,

(4) El desarrollo "por azar" ha sido posible en la historia, pero su probabilidad es muy baja. También es posible un desarrollo como proceso auto-organizado al estilo de KRUGMAN (1997), pero de nuevo la probabilidad es baja y el argumento

de Krugman no convence del todo, de manera que es más sensato pensar en el desarrollo como el resultado de la aplicación de "inteligencia social".

de un nuevo curso de acción, sobre la base de la actual cultura política imperante en el país y en la región y, aclaro, no hablamos de un cambio de los políticos sino de la cultura política de los políticos. Se trata entonces de una nueva construcción política regional, forjada en un gran proyecto cultural que genere nuevos lazos con nuestra identidad así como profundos sentimientos de pertenencia regional. Como puede verse, en forma alguna se plantea despolitizar la visión de construcción regional sino de redefinir los sentidos de la política y, por lo tanto, de la democracia posible. Entendemos que un proyecto de construcción social de la región sólo es factible en el mediano y el largo plazo y con la concurrencia de un protagonismo colectivo, o sea el que involucra a los denominados actores sociales y que en últimas no excluye a nadie". BEJARANO ÁVILA (1996).

Finalmente hay que asegurar la tercera condición: acumular suficiente poder político como para sacar las proposiciones del "gabinete de las utopías" y llevarlo a terreno. La acumulación regional de poder reconoce una alimentación proveniente de dos fuentes: el poder transferido paulatinamente mediante el proyecto descentralizador nacional (en marcha y contramarcha en todos los países) y la creación de poder mediante la concertación política y el consenso social (la unión hace la fuerza) para lo cual precisamente el proceso de construcción del proyecto político es el principal instrumento. Se cierra así el círculo virtuoso del desarrollo: el conocimiento se aplica a la construcción del

proyecto político, construcción que permite el surgimiento del consenso y del poder colectivo, elementos que en su conjunto hacen del desarrollo un hecho predecible y alcanzable. El desarrollo de la región es el único sello que garantiza haber alcanzado una posición ganadora y ésta a su vez es la única garantía de comenzar a reducir las desigualdades sociales en el territorio.

#### LA FILOSOFÍA DEL DESARROLLO TERRITORIAL DESCENTRALIZADO

"No hay ninguna receta que garantice el éxito en materia de desarrollo. Pero sí hay por lo menos dos afirmaciones ciertas: si el desarrollo se encuentra en nuestro futuro, no será con las ideas del pasado que lo alcanzaremos; si el desarrollo es un producto de la propia comunidad, no serán otros, sino sus propios miembros quienes lo construyan". COPADE (1997).

La conclusión última es que el pleno ejercicio de la descentralización en el territorio supone el uso de ésta para fines de *crecimiento y desarrollo*, una cuestión que requiere de la creación de un nuevo paradigma de desarrollo territorial, considerando la obsolescencia del actualmente vigente. Si hay que bajar a tierra el abstracto desarrollo macroeconómico, hay que tirar simultáneamente de la cuerda del conocimiento y de la cuerda del poder; cuando todos juntos lo hagamos, es posible que mejore la situación de los "bípedos implumes" que circulan sobre el globo terráqueo!

#### BIBLIOGRAFÍA

- BACELAR DE ARAUJO (1998): Entrevista al Periódico *Jornal dos Economistas*, 108, abril (Brasil).
- BENKO, G. & A. LIPIETZ (1996): *Las regiones que ganan*, Ed. Alfonso El Magnificat, Valencia, España.
- BEJARANO, A. (1996): *Por el buen camino*, Ponencia presentada por el Gerente General de COOPERAMOS (Caja Cooperativa de Ahorro y Crédito Fiscal del

Tolima) en el "Encuentro de Tolimenses", Ibagué, Colombia.

- BOISIER, S. (1998a): "Post-scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales", en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales*, EURE, # 72, Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, Santiago de Chile.
- (1998b): *El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico*, ILPES/DPPR, Santiago de Chile.

- (1998c): *Teorías y Metáforas sobre Desarrollo Territorial*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CALCAGNO, A. E. & A. F. CALCAGNO (1995): *El universo neoliberal*, Alianza Editorial, Buenos Aires.
- COPADE (1997): *NEUQUEN 2020* proyecto estratégico y prospectivo de la provincia del Neuquén, Argentina.
- FREI RUIZ-TAGLE, E. (1996): *Ideas para un diálogo democrático*, VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santiago de Chile.
- KRUGMAN, P. (1997): *La organización espontánea de la economía*, A. Bosch Editor, Barcelona, España.
- MORIN, E. (1997): "La política de civilización", en *Ensayo y Error*, # 3, Santafé de Bogotá, septiembre.
- MULLER, P. (1990): *Les Politiques Publiques*, Presses Universitaires de France, Paris, Francia.
- PRODI, R. (1998): Conferencia dictada en la sede de la CEPAL, 5 de marzo.
- REBOUÇAS, O. et al. (1997): *Gestão Compartilhada. O Pacto do Ceará*, Qualitymark Editora, Río de Janeiro, Brasil.
- VEGA, J. E. (1991): *La Época*, Santiago de Chile, 10 de noviembre (entrevista).