

La geografía de la globalización: un único espacio y múltiples territorios

Sergio BOISIER

Director de Políticas y Planificación Regionales del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Organismo de las Naciones Unidas adscrito al sistema de la CEPAL, en Santiago de Chile.

RESUMEN: Como se indica en el mismo título, el ensayo plantea la hipótesis de un doble efecto de la globalización: la configuración de un *único espacio económico* y de *múltiples territorios*, que, bien entendidos, son ahora los nuevos actores de la competencia internacional por capital, por tecnología, por mercados. En este contexto, *único y múltiple*, cabe examinar la pertinencia contemporánea de una *política pública regional*, es decir, de una política estatal que en estrecho partenariado con la propia sociedad civil (y en consecuencia, con el mercado) se dirija a optimizar la inserción territorial en la globalización, en el mejor de los casos, o a minimizar la marginación, nada improbable, que la misma globalización podría imponer a muchos territorios.

En un marco tal como el descrito una cuestión principal es descubrir un papel moderno para una política regional que apoye la inserción territorial a la globalización de una forma inteligente. El documento discute estas cuestiones mediante una estructura de cuatro secciones: i) una presentación introductoria; ii) unas notas iniciales sobre el significado y las implicaciones de la globalización; iii) un relevamiento de la política regional actual en América Latina, casi inexistente y; iv) una propuesta de contenido de una política regional para el Siglo XXI.

DESCRIPTORES: Dinámica espacial. Política regional.

*"Piedra en la piedra, el hombre, dónde estuvo ?
Aire en el aire, el hombre, dónde estuvo ?
Tiempo en el tiempo, el hombre, dónde estuvo ?"*

Pablo NERUDA. *Alturas de Machu Pichu (X)*

INTRODUCCIÓN

El fantasma contemporáneo de la *globalización* recorre el mundo, produciendo reacciones contradictorias: esperanza renovada en la racionalidad, incorporada ahora en la Revolución

Científica y Tecnológica, y temor que su paso cierre definitivamente el ingreso al progreso y a la modernidad del Siglo XXI a la mayor parte de la población.

En el caso del país anfitrión de este evento, Brasil, en el alba de su propia globalización, ya ha sido caracterizado (o

[Recibido el 3-12-96].

Se expresan en este documento ideas personales que no representan necesariamente ni comprometen a la institución. El documento ha sido preparado especialmente

para el I Congreso Interamericano del CLAD *sobre la reforma del Estado y de la Administración pública*, celebrado en Río de Janeiro, Brasil, entre el 7 y el 9 de Noviembre de 1996.

caricaturizado?) como CHESOTHO (país imaginario, sucesor de BELINDIA), un territorio tan escindido desde el punto de vista del "Índice de Desarrollo Humano" de las entidades federativas como sería la virtual configuración compuesta por la República Checa en Europa y Lesotho en Africa. Qué puede esperarse de fases más avanzadas de la globalización del Brasil?Cuál será la situación final probable de sus regiones, de sus Estados, de sus ciudades?

La primera parte de este documento discutirá, en líneas generales, el *contexto de la globalización*, es decir, el marco, aparentemente inescapable dentro del cual habrá que repensar el papel del Estado así como el papel de la sociedad civil. La segunda parte, positivista, intentará presentar el *panorama actual de la "cuestión regional"* en América Latina, en términos de las políticas pertinentes. La tercera y última parte, más constructivista, ofrecerá *sugerencias para un manejo de la cuestión regional* acorde a las condiciones impuestas por la globalización buscando simultáneamente, maximizar los beneficios (o minimizar los costos) de tal proceso, para el conjunto de los **bípedos implumes** (Unamuno) que habitan los múltiples territorios creados por la misma globalización.

GLOBALIZACIÓN: NOTAS INICIALES

La globalización es un proceso multifacético que tiene las características shumpeterianas simultáneas de "creación" y de "destrucción". Apoyada en innovaciones tecnológicas, como la microelectrónica (la "madre de las tecnologías contemporáneas", para hacer una paráfrasis de la frase de Saddam Hussein), y en nuevas condiciones políticas, como es el nuevo orden internacional finalmente consolidado después de la Guerra del Golfo, crea nuevas estructuras políticas en una escala supranacional, debilita aquellas de escala nacional, refuerza antiguas o nuevas estructuras a un nivel subnacional, modifica el "discurso" de la política económica en todos los países, aumenta la incertidumbre y la turbulencia, provoca, dialécticamente, en los individuos, el deseo de ser "universal" y la necesidad de ataduras e identidades "locales".

La globalización, que no es un fenómeno reciente, sino más bien es un proceso que acompaña al hombre desde que éste comenzó a caminar sobre la faz de la tierra, ahora se caracteriza por la **exponencialidad creciente de la interactividad**, de la cual INTERNET constituye la manifestación más visible y cotidiana, pero no la única. Una pregunta importante, entre varias, es si acaso en este nuevo arreglo multidimensional que surge empujado por la globalización, en apariencia "caótico" y "desordenado", habrá lugar para una política pública **regional**, es decir, dirigida a los territorios organizados en los países. No será mejor dejar que la articulación de cada país al sistema mundial sea dirigida por la estrictez de la lógica económica? Quizás si a fines de siglo, la pura racionalidad económica guíe mejor a los Estados del Nordeste del Brasil hacia una eficiente integración a la globalización, que lo que lo podría hacer una estructura organizacional que se acerca al medio siglo de vida, como la SUDENE? Si en el caso de Chile, por ejemplo, se cuestiona la rigidez histórica y la pertinencia contemporánea de una regionalización que tiene apenas más de veinte años, por qué no habría de cuestionarse la funcionalidad de organizaciones más viejas?

La globalización puede ser, para los países, lo que la llama de la lámpara es para la mariposa nocturna: una atracción fatal, si la aproximación no es cuidadosa, si no hay una inteligencia conductora del proceso, en otras palabras, si el Estado nacional cede todo su espacio al automatismo ciego del mercado. Por lo menos, hay que tratar que si la globalización no puede ser **equitativa** en el corto plazo, no sea completamente excluyente. Si la globalización significa **enredar** la producción, el consumo y el conocimiento, que no se **en-red-en** sólo los conocidos polos de modernidad, sino también las menos conocidas periferias.

Como bien lo plantea, entre otros, COSTA-FILHO (1996), **la globalización es un requisito sine qua non para la consolidación y difusión del nuevo patrón de desarrollo**, o nuevo paradigma tecno-productivo. Según este autor, este patrón tiene como característica esencial su base en estrategias intensivas en innovaciones (de productos, de procesos, de procedimientos comerciales, de recursos, de organización) y le es imprescindible sustentarse en un esfuerzo

continuo de investigación científica y tecnológica. El costo de este esfuerzo (y el ciclo corto de los productos, habría que agregar) impone la ampliación de las operaciones hasta una escala mundial. La dinámica actual del capitalismo tecnológico apunta inexorablemente a la **creación de un espacio único**, de escala mundial (metafóricamente, la "era mundial" sí tiene una fecha exacta de inicio, el 20 de Julio de 1969, primera vez que el hombre, pisando en otra superficie cósmica, ve a la Tierra como una **unicidad total**). Si el espacio único de la globalización requiriese un apellido, no podría ser sino el de Perroux !

Un único espacio, pero, ¿cuántos territorios? La modernidad tuvo un primer efecto sobre la dupla **tiempo/espacio** al separar el tiempo (su medición) del espacio, mediante la invención del reloj mecánico, como lo sostiene LARRAÍN (1996); tuvo la misma modernidad un segundo impacto al producir la separación de la dupla **espacio/territorio**, una operación típicamente perrouxiana. La posmodernidad introduce una suerte de recursividad al asociar la dupla **tiempo/lugar**, en una maniobra einsteniana. La globalización ha producido una cierta **fractalidad** en la organización territorial, fractalidad necesariamente acompañada de un **fraccionamiento** observable al recorrer distintas escalas de la geografía política internacional y nacional.

La globalización, como se dijo, se apoya en fuerzas técnicas y en fuerzas políticas y su resultado más concreto es la **apertura externa** de los países. En el amplio abanico aperturista ("regionalismo abierto" en el lenguaje de la CEPAL), se produce el movimiento contradictorio de fortalecimiento de nuevas estructuras supra-nacionales (como la Unión Europea) y también de fortalecimiento de estructuras sub-nacionales (como las ciudades y regiones en la misma Unión Europea). Es sólo natural que este campo de fuerzas de diferentes direcciones provoque considerables tensiones y clivajes en la estructura intermedia y tradicional: el **Estado nacional**, el que comienza a atravesar por un proceso de cambio del cual no se sabe exactamente si lo *debilita* o si sólo lo *transforma*. Lo que es claro es que el

Estado del Siglo XXI será muy diferente del Estado del Siglo XX.

La geografía política internacional resultante de la globalización ya incluye un número de países bastante mayor que el conocido hacia fines de los años ochenta (el proceso de desmembramiento en la Europa Oriental ha creado en lo que va corrido de la década actual, **más de veinte nuevos países**). Simultáneamente, la geografía política nacional amenaza con romper en pedazos el viejo orden territorial, como se muestra en Italia, en Alemania, en Canadá. En donde las presiones territoriales no se muestran como proyectos políticos independentistas, asumen de todos modos una modalidad de **reordenamiento** a partir de nuevos criterios de conformación y de asociatividad, como es el caso de Brasil, de Colombia, de Chile, de México, etc.

BOISIER (1996) ha desarrollado la idea de un nuevo escenario estratégico, como marco de nuevas modalidades de ingeniería de las intervenciones territoriales. Tal nuevo escenario estratégico se está construyendo a partir de nuevas modalidades de **organización territorial** y de nuevas modalidades de **gestión territorial**.

Este nuevo escenario estratégico, conjuntamente con el nuevo escenario **contextual** y el nuevo escenario **político**, configura, según Boisier, **el nuevo entorno del desarrollo regional** y es un producto directo de la globalización y de la subsecuente apertura externa de los países.

Teniendo en cuenta las características que hoy interesan como atributos de las regiones (**velocidad, flexibilidad, maleabilidad, complejidad, identidad**), este autor sugiere llamar **regiones pivotaes** a lo territorios organizados complejos 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 y poseen cultura e identidad y flexibilidad (1).

Estas "regiones pivotaes" (que se parecen algo a las "core regions" de John Friedmann,

(1) 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**.

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 establecerse 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 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 el funcionamiento de tales regiones como construcciones con contrapartida real en la historia, en la mentalidad de las personas.

Los **costos de transacción** han resultado ser sumamente elevados en ciertos casos de conformación de regiones. La “asociatividad” regional 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 anidado regional: **las regiones virtuales**. Una “región virtual” es el resultado de un acuerdo contractual (formal o nó) entre dos o más regiones pivotaes o bien, asociativas, para alcanzar ciertos objetivos de corto y mediano plazo (2).

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

En el escenario europeo, CURBELO (1993) muestra 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” (3). El programa LEDA en Bélgica (Liege-Europe Developpement/Action) tiene como propósito —entre otros— **reforzar y empujar las alianzas entre Liege y otras ciudades comparables en el plano internacional**, a partir del “slogan”: **asociarse o morir**.

La idea de una **región virtual** es ciertamente deudora de una modalidad de operación desarrollada por las grandes corporaciones transnacionales. El siguiente aviso periodístico internacional, de 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

(2) 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.

(3) El mismo Curbelo cita en su trabajo el ejemplo de los

llamados “cuatro motores” de Europa (Ródano-Alpes de Francia, Baden-Wirttemberg de Alemania, Lombardia de Italia y Cataluña de España) que aúnan sus esfuerzos para el desarrollo de programas de investigación científica y tecnológica.

acceso a los mercados de cada una de ellas (4). 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; ii) **excelencia**: como cada socio aporta su "habilidad de base" al esfuerzo, puede ser posible crear una organización que sea "lo 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 ofrecida por el mercado, casi siempre, se disgregarán nuevamente cuando la necesidad cese de existir; iv) **confianza**: estas relaciones obligan a las compañías a depender mucho más unas de otras y exigirán un nivel de confianza mucho más alto. Compartirán un sentido de "destino conjunto", lo cual significa que el destino de cada socio depende 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 mantiene unida por metas comunes que las alientan a actuar casi como una firma individual. 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 fué, 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 post-modernismo), como bien lo plantea CERUTTI-GULBERG (1991).

Las ideas iniciales sobre "virtualidad regional", que no tienen sino escaso tiempo 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 territorial de la globalización (5).

La conclusión es que la apertura externa, empujada por la globalización, apoyada ésta a su vez en la microelectrónica y en el nuevo orden (político) internacional, produce, en la geografía, una **multiplicidad de**

(4) Véase el informe especial de *Business Week* (1993) "The Virtual Corporation" y el artículo de *The Economist* traducido y reproducido por el diario *El Mercurio* (Santiago de Chile, 06/03/93) "El fin de la firma global".

(5) A título de ejemplo, el Departamento Administrativo de Planeación del Departamento de Antioquia (Colombia) ha producido un informe interno "Propuesta para liderar la conformación de la región

administrativa y de planificación del Occidente colombiano" en el cual se 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.

territorios jerárquicamente (anidados) ordenados en un **espacio único**.

La globalización, en último término, se expresa en una **red mundial de personas, empresas, organizaciones, territorios, que se configura como la función generatriz del crecimiento económico en el Siglo XXI**. La cuestión, de aquí para adelante es: si se está en la red, se crece; si no se está, no se crece. Hay que agregar sin embargo, una sutileza: ¡hay que estar y hay que saber estar!

LA POLÍTICA REGIONAL ACTUAL EN AMÉRICA LATINA

Tres factores, al menos, explican el relativo declinio de las políticas regionales en América Latina, si el referente es la década de los sesenta. *Primero*, la irrupción en la década de los setenta, del modelo neo-liberal de política económica, con su conocida aversión a la planificación y a la proliferación de políticas económicas que, naturalmente, suponen un Estado con un papel más fuerte que el que le asigna este modelo. *Segundo*, la inevitabilidad y profundidad de los cambios estructurales y sobre todo, del ajuste macro-económico fiscal, que conlleva una tendencia al manejo global y centralizado de la economía, en definitiva, a una supremacía de la política macro-económica abstracta por sobre enfoques meso-económicos o micro-económicos. *Tercero*, una apuesta política al **municipio**, como el segmento de la organización institucional pública más adecuado para la prestación de servicios y para la participación social, cuestión no ajena a consideraciones ideológicas.

Es posible observar que este declinio de la política regional ha hecho surgir un espiral regresivo desde el punto de vista de las políticas públicas. Cuando éstas reducen su importancia, pierden capacidad de atracción de burócratas (weberianos) técnicamente competentes, en desarrollo regional en este caso; si este estamento se debilita dentro del aparato del Estado, se diluye una de las principales fuentes de origen de las políticas públicas: la racionalidad burocrática y su capacidad para orientar al Estado.

Por cierto, sería imprudente hablar de la política regional en América Latina sin una previa diferenciación de países entre aquellos con régimen político unitario y aquellos con

regimen político federal, puesto que una política regional (como quiera que se defina la región) no es independiente de la división político-administrativa y de la expresión territorial del poder político.

La "marea de la regionalización" en la América Latina de los sesenta, llegó con mucho menos intensidad a las costas de los países federales (Argentina, Brasil, México y Venezuela), con la posible excepción, precisamente de Venezuela, que en la época era un país "unitario en la práctica pero federal en la letra de la ley". Si bien el intento de reemplazar la vieja división político-administrativa por una nueva partición territorial –las regiones– no tuvo, lógicamente, en los países federales la fuerza mostrada en los unitarios (ya que, con razón, se pensaba que el ente federado–estado o provincia– ya tenía los atributos asignados a la idea de región), ello no fue obstáculo para que se formularan importantes políticas regionales (nacionales) principalmente en el Brasil, en México y en Argentina, en ese mismo orden de importancia. El caso del Brasil llegó a ser paradigmático en algún momento. Los dos pilares que apoyan el vano de la puerta de la política regional, el ordenamiento territorial y la descentralización, fueron menos importantes en los países federales que en los unitarios.

Hoy, ya en la segunda mitad de los noventa, *ningún país federal latinoamericano dispone de una política regional*, con el alcance que este término tiene en este documento.

Una política regional para el Siglo XXI puede ser visualizada como una matriz conteniendo cuatro vectores: i] un vector correspondiente a la política de **ordenamiento territorial**; ii] un vector mostrando la política de **descentralización**; un tercer vector correspondiente a la política de **fomento**; y iv] un vector más instrumental asociado a la **coherencia inter-regional**. Cada uno de estos vectores contiene, a su turno, diversos elementos (componentes o instrumentos de política), como se indica a seguir.

a) **Ordenamiento territorial** incluyendo: 1] una división política/administrativa; 2] una asignación de

“funciones” a cada unidad dentro del “proyecto nacional”; 3] una especificación de prioridades; 4] una propuesta de un sistema de asentamientos humanos; 5] el equipamiento de infraestructura de cada territorio; 5] una propuesta de mega-uso del territorio.

b) **Descentralización**, incluyendo: 1] especificación de las diversas estructuras administrativas y políticas; 2] un reparto de competencias; 3] un mecanismo relativo a la fiscalidad; 4] un sistema de control y resolución de conflictos.

c) **Fomento**, incluyendo: 1] ayuda a la competitividad; 2] ayuda a la reconversión; 3] ayuda a la equidad intra-regional; 4] generación y difusión de información y conocimiento.

d) **Coherencia**, incluyendo: 1] modelización; 2] procedimiento iterativo convergente; 3] solución de crecimiento económico consistente región/nación.

En este marco, es notoria la escasa importancia que se da a la cuestión del **ordenamiento territorial**, hecho particularmente llamativo en relación a los países federales si se tiene en cuenta la extensión geográfica de ellos.

No obstante, es interesante anotar que en el caso de Argentina, la cuestión del ordenamiento territorial se ha planteado mediante un proyecto adscrito a la Presidencia de la Nación, denotándose con ello el carácter de *política de Estado* con el que se quiere configurar el ordenamiento territorial (6). En Venezuela, el IX Plan de la Nación (**Un proyecto de país. Venezuela en consenso**) dedica un capítulo al “Compromiso del Estado venezolano con la normativa del ambiente y la ordenación del territorio”. En México, el **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000** no plantea explícitamente el tema del ordenamiento territorial.

La descentralización, otra *política de Estado*, se muestra, al contrario, como una cuestión actual en todos los países federales, algo que no deja de ser irónico, toda vez que el modelo federalista se supone el óptimo de la descentralización *político-territorial*. Esto tiene dos explicaciones: por un lado, se explica porque la descentralización es una

megatendencia universal ligada a cuestiones tan profundas como la revolución científica y tecnológica, la reforma del Estado, las demandas de la sociedad civil y, las tendencias privatizadoras; por otro, se explica porque los países federales de América Latina desarrollaron históricamente una modalidad de operación que en la práctica llegó a asemejarse mucho al funcionamiento de los países unitarios centralizados. Son federales en el papel y unitarios en la práctica y no escaparon a la “tradicción centralista” de América Latina, en la expresión de C. VÉLIZ (1984). Así, las políticas descentralistas en estos países tienen mucho de “recuperación del verdadero federalismo” y no está demás recordar que Venezuela, país federal por Constitución, sólo recientemente ha abierto paso a elecciones de los gobernadores estatales.

El Foro Nacional “Hacia un auténtico federalismo” realizado en Guadalajara, México, el 29, 30 y 31 de Marzo de 1995, convocado por más de veinte instituciones nacionales, con la directa participación del Presidente de la República y más de 250 personas, refleja bien lo señalado anteriormente: cuán lejos están hoy los países federales de la descentralización prevista en la Carta Fundamental y cuán sentida es la “vuelta a un verdadero federalismo”.

Como si quisiese recuperar el tiempo perdido, Venezuela ha montado en la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE) un vastísimo operativo de estudios y de propuestas de reformas descentralistas (COPRE; 1989), aunque al momento de escribir estas líneas, el nuevo paquete económico del Presidente Caldera probablemente signifique una pérdida de importancia política de la descentralización.

Tanto en México como en Venezuela, el “discurso descentralista” contenido en los actuales planes de desarrollo tiene **la fuerza de las palabras y la debilidad de las acciones**, por razones diferentes en cada caso, más políticas en el caso mexicano y más económicas en el caso venezolano.

(6) Las *políticas de Estado* son políticas consensuales, en tanto que las *políticas de gobierno* son políticas de mayoría. Debo

esta observación a Roberto Guimaraes, cientista político del ILPES.

Tanto en los países federales como en los unitarios, los proyectos descentralistas han asumido un marcado carácter **fiscal**. En los primeros, como parte de reformas que buscan ordenar el Fisco nacional, seriamente amenazado por un desorden en las finanzas públicas de las entidades sub-nacionales; en los segundos, como parte de proyectos más amplios de desarrollo regional y local a los cuales es preciso dotar de recursos (7).

La conclusión es que las *políticas regionales*, o sea, las políticas de ordenamiento territorial, descentralización político/territorial, y de fomento al crecimiento y desarrollo regional, disponen de un espacio muy limitado en los respectivos proyectos nacionales de los países federales.

El **ordenamiento territorial**, como política, en los países unitarios, enorme mayoría en América Latina, es casi inexistente. De hecho, Colombia y Uruguay aparecen como los dos más nítidos ejemplos de la excepción en esta materia. En ambos casos, el ordenamiento territorial es considerado una **política de Estado**.

En Colombia, la Constitución de 1991, desde el mismo artículo primero, señala o apunta al ordenamiento territorial al declarar que: **"Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, participativa y pluralista..."**. Asimismo, en el Título XI (De la organización territorial), la Constitución establece los fundamentos, procedimientos y competencias para el funcionamiento adecuado de los diversos tipos de Entidades Territoriales, entre ellas, las Regiones, las Provincias y las Entidades Territoriales Indígenas (todas estas categorías creadas por la propia Constitución). Este hecho explica, por ejemplo, la constitución de una comisión permanente sobre esta materia en el

Congreso de la República y la intensa socialización de esta cuestión en la sociedad colombiana, particularmente mediante la realización de Foros en cada una de las cinco regiones del país, como lo muestra ELJACH (1994).

En Uruguay, en 1985, el gobierno de transición democrática de Ferreira Aldunate crea la Oficina Nacional de Acondicionamiento Territorial, hoy Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. No hay duda que, encajado el Uruguay entre dos países de enorme tamaño relativo, ahora en un contexto de integración, la posibilidad de transformarse en un "corredor comercial" en vez de transformarse en el "nudo multimodal de comunicaciones y transporte" en el MERCOSUR, no sería lejana si el país no asume la tarea de manejar racionalmente su propio territorio.

En Chile, país que por su extraña configuración geográfica requeriría, tal vez más que otros, de una política de ordenamiento territorial, ésta es inexistente. Curiosamente, tratándose de un país con una relativamente larga tradición de planificación regional, el concepto mismo de ordenamiento territorial nunca fue usado. A partir de las leyes, Orgánica de Gobierno y Administración Regional, y del Medio Ambiente, ambas de la década actual, se establecen responsabilidades genéricas de ordenamiento territorial radicadas en los gobiernos regionales y se crean Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial (CROT) en la normativa medio ambiental, pero todo ello es todavía muy incipiente. Como no podía ser de otra manera, recientemente ha sido el Ministerio de Obras Públicas quien ha estado poniendo en el tapete el tema del ordenamiento territorial, empujado probablemente por los nuevos desafíos creados por el amplio sistema de concesiones privadas de obras públicas.

(7) Sobre "federalismo fiscal" tanto en países federales como unitarios, la CEPAL y la GTZ mantienen un vasto proyecto de

investigación que ha producido una considerable cantidad de material empírico.

La **descentralización**, como política de Estado, en los países de régimen unitario de América Latina, se encuentra presente, a lo menos en el discurso, en todos ellos. Por supuesto, no se tiene la intención ahora de hacer una revisión **de profundis** de la descentralización en América Latina, cosa que requeriría producir algo así como un libro completo, sino sólo referencias generales. Para un tratamiento más extenso, entre otros, se puede consultar un reciente trabajo de FERNÁNDEZ (1995) o el más conceptual estudio de RUFÍAN Y PALMA (1993).

Una vez más, acá es aplicable la primera regla corregida de la granja orwelliana (8); es indudable que Colombia y Chile son, hoy por hoy, los dos países en los cuales la descentralización, particularmente en su vertiente territorial, ocupa un cierto espacio, cíclico por cierto, en el discurso político oficial y en la acción de gobierno.

Desde el punto de vista **fiscal** Colombia es un caso mucho más avanzado de descentralización que Chile. Según los datos preparados por el Proyecto CEPAL/GTZ "**Descentralización Fiscal en América Latina**", en 1990 el nivel *intermedio* de gobierno en Colombia gastaba un 18.2 % del total; en Chile en 1991, el mismo tipo de indicador mostraba un valor de *sólo* 1.0 %! En Colombia el nivel nacional de gobierno gastaba el 69.5 % del total del gasto gubernamental, en tanto que en Chile, el mismo nivel de gobierno explicaba el 87.6 % del total, si bien este guarismo era de un 96.1 % en 1980 (la diferencia beneficiaría exclusivamente al nivel local de gobierno).

Desde el punto de vista **político y administrativo**, la situación es la inversa: Chile es un país muchísimo más avanzado que Colombia. La Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional dictada durante el gobierno de transición democrática de Aylwin Azócar, establece la **descentralización territorial** para las regiones, creando la figura del *gobierno regional* (compuesto por el

Intendente Regional como Jefe Ejecutivo de dicho gobierno y por el Consejo Regional de Desarrollo), establece mecanismos financieros principalmente de **transferencia fiscal** a las regiones, desconcentra la Administración Pública a nivel regional y otorga **personalidad jurídica** distinta del Estado a los gobiernos regionales. No se llega, sin embargo, a una situación de real descentralización **política/territorial**, que supondría la elección popular directa de la autoridad política regional y de los miembros del Consejo.

Sin embargo, en el caso de Colombia, será necesario esperar el transcurso de los próximos años para observar la aplicación del art. 306 de la Constitución, que abre la posibilidad de configurar las regiones administrativas y de planeación (RAP) a partir de iniciativas departamentales. Las RAP's tendrán personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Posteriormente, tales regiones, al amparo del art. 307 constitucional, podrán convertirse en regiones "entidades territoriales" (RET), con autonomía en la gestión de sus intereses, con derecho a gobernarse mediante autoridades propias, participar en las rentas nacionales, establecer tributos, participar en el Fondo Nacional de Regalías, etc.

El caso del Perú es uno que muestra los avatares cíclicos de los proyectos descentralizadores. Durante el gobierno de A. García, el Perú llegó a una situación de regionalización y descentralización tal que lo convertía —en el papel al menos— en el país con la más avanzada arquitectura institucional en esta materia, arquitectura que será posteriormente enteramente demolida por el gobierno de Fujimori, en su etapa inicial.

GUILLÉN (1995) explica de la siguiente manera esta situación: "Sin duda, los limitados resultados conseguidos por los Gobiernos Regionales, el creciente desprestigio de sus órganos de gobierno y el desafortunado funcionamiento de sus

(8) "Todos los animales son iguales, pero algunos son más iguales que otros". Como se sabe, después que los cerdos consolidan su dictadura, con la ayuda de los perros, uno de ellos

reescribe en la pared la primera regla, agregando aquello de que "algunos son más iguales que otros", directa alusión de Orwell a la *nomenklatura*.

organismos e instituciones, contribuyeron a la decisión del Gobierno Central de terminar con el experimento descentralista y recentralizar el proceso. Las limitadas manifestaciones de rechazo de las poblaciones regionales confirman que la opinión pública compartía esta misma voluntad". El mismo autor señala que la crisis del populismo, los efectos devastadores del terrorismo y el clima de inestabilidad política y económica que vivía el país, limitaron las expectativas sociales prácticamente a dos realizaciones fundamentales: detener la hiperinflación y el terrorismo. La hipótesis de Guillén es que tanto desde el punto de vista político como desde el económico, el cumplimiento de estas demandas requería de un manejo centralizado de la economía y del aparato estatal.

Bolivia es otro país en el cual la descentralización (los esfuerzos a su favor) tiene una larga historia, no del todo exitosa. Si bien el Estado boliviano mantuvo, por tradición, la forma de organización unitaria, a partir del decenio de los años setenta se hicieron explícitas diversas manifestaciones de interés en promover un proceso de descentralización, al punto de llegar a acumularse en el Congreso Nacional alrededor de veinte propuestas de ley. En Julio de 1995 se promulga la Ley de Descentralización que, en palabras de FERNÁNDEZ (1995): "...responde al propósito de operar una readecuación de las competencias y funciones de los Departamentos y, sobre todo, de las autoridades departamentales. En esencia, este proceso de readecuación no opera una genuina descentralización sino, más bien, una desconcentración de las competencias y funciones del Poder Ejecutivo central en la autoridad de los prefectos de Departamentos que, como se ha visto, ejercen, según la Constitución, funciones y autoridad en representación de aquel dentro del ámbito de las unidades departamentales".

Como producto de este proceso, las Corporaciones Departamentales de Desarrollo, que en casos como el de Santa Cruz de la Sierra, habían llegado a ser importantes organismos de desarrollo autónomo, son traspasadas a la Prefectura (entidad conformada por el Prefecto y por el Consejo Departamental). Es prematuro

todavía emitir un juicio acerca de esta reforma, pero independientemente de su eficacia, se trata de una regresión descentralizadora.

Formuladas estas apreciaciones preliminares acerca de las dos políticas (ordenamiento territorial y descentralización) que normalmente aparecen estrechamente articuladas con la **política regional**, puede ahora intentarse responder a la pregunta implícita a lo largo de todo el trabajo: ¿existe una política regional en América Latina? Cualquiera sea la respuesta a esta pregunta surgirá la necesidad de contestar una pregunta adicional. Esto es, si existe, ¿se justifica en el marco de la globalización?; si no existe, ¿sería útil introducirla en el marco, de nuevo, de la globalización?

Desde luego, debiera ser meridianamente claro que **no existe en América Latina una política regional supra-nacionalmente definida, como en el caso de la Unión Europea**. Ni siquiera la hay para los bloques de comercio e integración existentes, NAFTA, Mercado Común Centroamericano, Pacto Andino, MERCOSUR.

Un examen casuístico, teniendo presente el concepto de política regional utilizado acá, muestra una situación desoladora. Con la única y explícita excepción de Chile, **no hay formulaciones de política regional en el resto de los países**. ¿Por qué sólo en este país?

A comienzos de los años noventa, el gobierno de transición democrática en Chile recibe un país **reestructurado, ajustado y en crecimiento sostenido**, y ello abre espacios de maniobra en materia de políticas públicas todavía no disponibles en otros países. Por otro lado, el país había exhibido, durante la década de los sesenta una muy original y ambiciosa política de desarrollo regional, que alcanzó niveles paradigmáticos y que tuvo el mérito de "entrenar" a una tecnoburocracia de muy alto nivel que no perdió oportunidad para reubicarse en el aparato del Estado en el gobierno de Aylwin Azócar, para, desde allí, completar el inconcluso proceso de desarrollo regional, ahora en un contexto completamente diferente.

CHILE: OBJETIVOS DE LA POLITICA NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL

"La descentralización y el desarrollo regional no constituyen fines autónomos en sí mismos, sino más bien, medios insustituibles para la consecución de objetivos centrales en el campo económico, social, político y ambiental. Desde esta perspectiva la política nacional de desarrollo regional debe contribuir al logro de los siguientes objetivos:

1. Profundización y afianzamiento de la democracia en la sociedad chilena, mediante el diseño y puesta en marcha de instituciones y mecanismos de participación real de la comunidad regional.
2. Expansión y modernización generalizada de las actividades productivas de las economías regionales, con especial énfasis en la innovación y el desarrollo moderno de la pequeña y mediana empresa.
3. Perfeccionamiento de la inserción de la economía chilena en la economía internacional, mediante una participación integrada y articulada de cada una de las economías regionales en ese proceso, sea de manera directa o indirecta.
4. Desarrollo de grados crecientes de equidad a través de todo el territorio nacional.
5. Reducción rápida y definitiva de las situaciones de extrema pobreza.
6. Establecimiento de formas de producir, distribuir y consumir, compatibles con la preservación del medio ambiente, condición básica para un desarrollo nacional sustentable.
7. Integración de todas las regiones al proceso de desarrollo económico y social del país.
8. Desarrollo más equilibrado e integrado del territorio, tomando principalmente en cuenta la excesiva concentración en la Región Metropolitana, las particulares condiciones de las zonas extremas y el desequilibrio interno en las diferentes regiones del país".

MIDEPLAN: LA ACCION REGIONAL DEL GOBIERNO. BALANCE DE LA GESTION 90/91, Santiago de Chile.

Puede observarse que tres de los cuatro objetivos atribuidos a una moderna política de fomento regional, según se indica en este mismo documento, a saber: el apoyo a la **competitividad**, el apoyo a la **reconversión**, y el mejoramiento de la **equidad**, se encuentran presentes en el planteamiento anterior. Falta algo tan importante como la **creación y difusión de conocimiento**.

Este poco halagador panorama latinoamericano se mostraría de distinta forma si fueran analizadas las políticas regionales **propiamente dichas**, es decir, las políticas formuladas por las entidades territoriales. En tal caso se podría observar una amplia variedad de experiencias, incluyendo casos en que todas las regiones de un país, en forma mandatoria, diseñan sus propias políticas o proyectos de desarrollo (Chile), u otros en que se plantean novedosos e innovativos proyectos de desarrollo, como el Proyecto ARIDAS para el Nordeste del Brasil, o aún otros, que avanzan hasta la configuración de **regiones virtuales**, como es el caso de Arizona (EE.UU) y Sonora (México).

UNA POLÍTICA REGIONAL EN EL SIGLO XXI

No es nada de aventurado sostener que una política nacional de desarrollo regional, para cualquier país que verdaderamente quiera aparecer como sujeto en el escenario real del Siglo XXI y no sólo mirar el calendario, presupone un cambio epistemológico, es decir, un cambio en los fundamentos científicos de "la cuestión regional". Cambio epistemológico inserto en un abanico de cambios paradigmáticos: reemplazo del paradigma **positivista** por el nuevo paradigma **constructivista**, reemplazo del paradigma **analítico** por un nuevo paradigma **complejo**, reemplazo del verticalista paradigma regional (**del centro hacia abajo**) por un paradigma **sinérgico** (capaz de combinar dos doctrinas) que mezcle inteligentemente las fuerzas exógenas del **crecimiento regional** con las fuerzas endógenas del **desarrollo regional**.

Los tiempos que se avecinan contienen formidables desafíos para todos: para los países y para las regiones dentro de ellos, para la sociedad global y para la comunidad

local, para las empresas y, sobre todo, para la sociedad civil en sus muchas expresiones y escalas. ¿Acaso no se vive ya el tiempo político signado por la **apuesta a la sociedad civil**? ¿Acaso no se vive también el tiempo económico signado por la **apuesta a la competitividad**? Transformación productiva con equidad, o modernización con equidad, o, simplemente, crecimiento con equidad parece ser el propósito universal.

Sería inconcebible en la práctica una sociedad civil protagónica e inserta al mismo tiempo en sistemas centralizados de ordenamiento institucional y toma de decisiones; es igualmente inconcebible lograr competitividad en un marco como el descrito. La **descentralización** aparece como la bisagra que une, modernamente, la economía con la política. **Flexibilidad y complejidad** son ahora descriptores del éxito.

Cabe ahora plantear algunos contenidos de una política de desarrollo regional que, teniendo un carácter nacional por una parte, abra suficientes espacios para un desarrollo territorialmente descentralizado por otra. Es decir, lo obvio, toda política de desarrollo regional tiene componentes **inter-regionales** y componentes **intra-regionales**.

Históricamente, el fiel de la balanza ha estado moviéndose desde el primer componente al segundo, pero no se trata de llegar a una suerte de "división social del trabajo" en la cual, hipotéticamente, el nivel central se encarga de una cierta parte de una tarea y el nivel local de otra; se trata ahora de reconocer que hay sub-conjuntos de factores causales del desarrollo regional, algunos de ellos perteneciente al ámbito de decisiones nacionales y otros pertenecientes al ámbito de decisiones regionales. En otras palabras, esta división entre lo "inter-regional" y lo "intra-regional" es **estructural** y no meramente **procedimental**.

Si se adopta la hipótesis de ser actualmente **los territorios organizados** (9), nuevos actores de la competencia, se sigue que el desafío principal para cualquier gobierno "territorial", independientemente de su escala, es ayudar al territorio (socialmente

entendido) bajo su jurisdicción a posicionarse en cuatro nichos producidos por los nuevos escenarios: el nicho de la **competitividad**, el nicho de la **modernización**, (ambos referidos a los productos transables), el nicho de la **equidad** y el nicho de la **participación**. En otras palabras, toda región debe tratar de ser competitiva, vendiendo productos con alto contenido de conocimiento, repartiendo mejor las ganancias, con modelos democráticos de gestión social. ¡No es un desafío menor! Esta es la tarea del Gobernador de la Provincia de Córdoba en Argentina, del Gobernador del Estado de Paraná en Brasil y del Intendente de la Región del Bío Bío en Chile y una pregunta enojosa puede ser si ellos perciben así la situación o si todavía ven su función de una manera rutinaria y burocrática.

¿Cómo dibujar una política regional? No hay otra fórmula sino la conocida: mezclar juiciosamente el sentido común con la razón!

Si de una *política* se trata, es obvio recordar que ella representa una acción deliberada y sistemática y sostenida que se diseña y se ejecuta por la sociedad toda, por intermedio del organismo de auto-control y de auto-regulación que la propia sociedad se ha dado, es decir, por el **Estado**. Esto hace de toda política, una política *pública*; una política encuentra su legitimidad en el convencimiento (por parte del Estado, o por parte del Gobierno, o por parte de la burocracia, o por parte de la sociedad) que el funcionamiento automático, libre, auto-regulado, del sistema en cuestión (económico, social, o de otra naturaleza) no produce necesariamente un resultado **socialmente aceptable**.

Toda política económica y/o social está definida por su carácter *instrumental*, por su carácter *público*, por su *continuidad* y por responder a *intereses concretos*. En el caso de la *política regional*, su especificidad como tal está dada por dirigir sus instrumentos al *sistema regional*.

(9) El concepto de "territorio" puede ser calificado, en primer lugar, como *territorio natural*, para denotar aquellas áreas no incorporadas a los circuitos coque-económicos; en segundo lugar, puede hablarse de *territorios equipados* para denotar un área intervenida por el hombre mediante obras de infraestructura, principalmente; por último, se emplea el término *territorio*

organizado para describir situaciones en las cuales la "ecuación" territorio/sociedad se muestra de manera visible: hay una base física, intervenida con obras y construcciones y hay un sistema de relaciones económicas y sociales que sirve como elemento estructurante de una comunidad. El concepto de *territorio organizado* es independiente de cualquier escala matemática.

El "ordenamiento" de su propio territorio es probablemente una cuestión que pocas sociedades dejarían entregado al libre funcionamiento del mercado. La lógica de mercado, es decir, la lógica económica de la libre competencia basada en un sistema de precios auto-generado, es una lógica que no incluye categorías territoriales (10). En tanto mecanismo de asignación de recursos para uso productivo, la lógica de mercado opera sobre la base de rentabilidades micro-económicas relativas (a nivel de sectores o de actividades específicas) y por tanto la "geografía de la inversión" es un *subproducto* de tal lógica. Siendo la "geografía de la inversión" un subproducto, con mayor razón lo es la "geografía de la producción" y en definitiva, la "geografía económica".

La lógica de mercado produce un ordenamiento del territorio *por omisión*, así que todo territorio, en todo momento, está, de hecho, "ordenado". La cuestión se remite entonces a verificar el grado de coherencia de tal ordenamiento territorial por omisión con un ordenamiento socialmente deseable, que también existe en todo momento, puesto que repugna al sentido común pensar que a la sociedad chilena le sea indiferente un Santiago de seis o de doce millones de habitantes, tanto como repugna también pensar que a la sociedad brasileña le resultase indiferente un Sao Paulo de veinte o de treinta millones de habitantes, o un patrón urbano hiper-concentrado en la costa versus un patrón urbano de mayor penetración territorial.

Así es que el logro de un dado o deseado ordenamiento territorial parece configurar un primer *objetivo* (11) de una política regional, cualquiera sea el contexto histórico de ella. Esto fue válido para cualquier país latinoamericano durante la década de los sesenta (una década de elevado proteccionismo) y sigue siendo válido en la década de los noventa (una década de elevada apertura). Pero claro, el ordenamiento territorial específico es un resultado de su propia contextualización y en tal sentido, el ordenamiento territorial imbricado en una

política regional para el Siglo XXI, debe conciliarse con otros objetivos epocales.

Sólo como un punto de referencia ya casi anecdótico, hay que recordar los tres grandes objetivos de las políticas regionales de los sesenta, década de gloria de la planificación regional: i] detener el proceso de metropolización o de megalopolización; ii] eliminar las disparidades inter-regionales; iii] reducir el centralismo decisional (12).

En los noventa, los cuatro grandes objetivos de la política de fomento regional son: i] apoyo a la *competitividad* regional; ii] apoyo a la *reconversión* regional; iii] creación y difusión de *conocimiento*; iv] mejoramiento de la *equidad*.

En cualquier época, un objetivo invariante de toda política regional de alcance nacional, será *garantizar la coherencia* de las propuestas de desarrollo de las diferentes regiones; para ello existen las tecnologías formales adecuadas. La descentralización y la transferencia de responsabilidades a la regiones en relación a definir su propio sendero de desarrollo, no puede conducir a un escenario de propuestas contradictorias.

"Ser competitivo o morir" podría ser el *slogan* para empresas, regiones o países. No es para menos ya que la competencia internacional se ha transformado en un juego durísimo en el que el número de perdedores supera con mucho al de los ganadores. Por ello, apoyar la competitividad de las regiones supone, por parte del Estado, "descubrir" que hace a una región una región ganadora o perdedora; sobre este particular, el libro de BENKO LIPIETZ (1992) es ilustrativo.

(10) Esto se debe al basamento teórico de la lógica de mercado: la microeconomía neoclásica, que considera el sistema económico como reducido a un campo abstracto de fuerzas. El concepto de "ordenamiento territorial" se refiere a la estructura político-administrativa del territorio, a las formas institucionales de administración y gobierno de esa misma estructura (por tanto a los niveles de descentralización y a la distribución de

competencias), al equipamiento de infraestructura y en definitiva, al papel de cada unidad territorial en el proyecto político nacional.

(11) Como se sabe, no se puede *definir* una política sin especificar sus fines (objetivos) y sus medios (instrumentos).

(12) Es claro, acá se enuncian de una manera bastante maximalista, para contrastar mejor con la situación actual.

Características generales de las "regiones ganadoras" de la UE, según Cuadrado.	Características generales que maximizan la probabilidad de éxito en la competencia, según Boisier
<ol style="list-style-type: none"> 1. Infraestructura comunicacional 2. Adecuado sistema urbano 3. Recursos humanos calificados 4. Fuerte presencia de PYMES 5. Servicios a la producción 6. Accesibilidad geográfica 7. Autoridad política autónoma 8. Clima social favorable, cultura asociativa 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Velocidad organizacional 2. Flexibilidad organizacional 3. Complejidad regional 4. Identidad cultural 5. Resiliencia regional

Fuente: CUADRADO ROURA J. R. (1994). BOISIER S. (1994)

CUADRADO ROURA (1994) ha investigado empíricamente, para el caso europeo, las características generales que presentan las "regiones ganadoras" en el Unión Europea, en tanto que BOISIER (1994) ha explorado deductivamente una cuestión semejante. El cuadro siguiente resume tanto las conclusiones de uno como las proposiciones de otro.

La mayor parte de los elementos anotados por Cuadrado se refieren a la infraestructura, modernamente entendida, en tanto que todos los factores anotados por Boisier son de tipo superestructural.

La **velocidad** es ahora un requisito indispensable de la competencia, a fin de facilitar la rápida entrada y salida de acuerdos y de redes así como para aprovechar oportunidades de negocios, que se presentan de manera extremadamente rápida. La **flexibilidad** es un requisito para disponer de un amplio abanico de respuestas frente a la variedad de oportunidades o de demandas del entorno. Hay que ser capaz de dar respuestas de variada escala así como de variada naturaleza. La **complejidad** de la propia estructura regional responde a la necesidad de entender que el "juego" de la competencia es un juego de alta complejidad, con reglas sumamente complejas, con negociaciones de elevada complejidad (pregunte usted a

cualquier negociador del MERCOSUR) y para intentar ganar hay que disponer de una estructura de complejidad equivalente (13). VIAL (1995) expone esto de una manera muy convincente: "Hoy día, quienes desconocen los códigos del mercado mundial no pueden arriesgarse en la exportación de sus productos, que es por lo demás la única alternativa a los deprimidos y cada vez más exigüos mercados internos. El dominio de esos códigos supone operar estructuras de mercado mundial, lo que representa un desafío por sí mismo para las formas bucólicas de aprehensión cognitiva que predomina en las culturas parroquiales". No hay forma de escapar a la emergencia del paradigma de la complejidad y es mejor reconocer este hecho, si bien, ahora no es la oportunidad para discutir las características de la complejidad. Imposible sin embargo, no mencionar siquiera los términos usuales de los teóricos más importantes, Prigogyne y Morin: heterogeneidad sistémica, jerarquía y heterarquía, recursividad, no linealidad, caótica, inter-subjetividad, etc. La **identidad**, como resultado de una cultura territorialmente configurada (cosmogonía+ética+territorio), es llamada ahora al centro de la cuestión de la competitividad, al ofrecer una vía para la diferenciación de productos (y en consecuencia, para la creación de nichos específicos) en un

(13) En varias oportunidades he sostenido que no se trata de otra cosa sino de la aplicación del conocido principio sistémico de

Asbby (la variedad necesaria), que a su vez, recoge antiguos axiomas matemáticos de la teoría de ecuaciones.

juego competitivo en donde las tendencias homogeneizadoras de la producción de gran escala amenazan ahogar todo intento endógeno. La **resiliencia**, por último, como condición de defensa y de regeneración del tejido regional (ampliamente entendido) frente al potencial destructivo de agentes exógenos, *by-product* de la propia globalización, desde bacterias y pestes, hasta "mensajes culturales" envasados.

Una de las enseñanzas de la globalización es que la *reconversión* dejó de ser una cuestión pertinente a situaciones de obsolescencia tecnológica para transformarse en un asunto genérico, que debe ser enfrentado por *todas las regiones, cualquiera sea su base económica*.

Un ejemplo de la realidad chilena es ilustrativo. A partir de 1990 se comenzó a discutir la reconversión productiva de la *zona del carbón*, un conjunto de minas de carbón, de antigua tecnología submarina ubicadas en tres comunas de la Región del Bío Bío (la segunda región más importante del país), en Chile. Esta situación se agravó considerablemente al bajar el país el arancel promedio de importaciones desde un 15% a un 11%, con lo cual el carbón colombiano (de la Región Costa Atlántica) encontró en Chile condiciones muy propicias de competencia. El Gobierno creó una Agencia de Reconversión para estimular inversiones productivas en la zona, de manera de reabsorber el enorme contingente de mineros que serían despedidos. Seis años después, el resultado es, realmente precario, en parte, debido a que no se reconoció que la reconversión debía extenderse a otros sectores regionales, por no decir a toda la región. Según informaciones oficiales, a mediados de 1996, el programa ha dado paso a 30 nuevas empresas que con una inversión de US \$ 81 millones, darán empleo a 2.100 trabajadores; estas cifras son muy modestas en relación a la magnitud de la desocupación del carbón. Por otro lado, en este momento y como resultado de las

negociaciones CHILE/MERCOSUR, las regiones agropecuarias del Sur del país, productoras de trigo, maíz, arroz y carne, comienzan a enfrentar un proceso inevitable de reconversión *agropecuaria*.

Pero esto no es todo. La globalización introduce la **reconversión inter-generacional** y no sólo por obsolescencia. Quien produce automóviles o computadores debe reconvertirse permanentemente (dentro o fuera de la misma línea de producción), si es que se quiere permanecer en la competencia *generacional* (computadores de "tercera", "cuarta", o "última" generación).

Es difícil imaginar que las regiones, sobre todo en el contexto latinoamericano de una débil regionalización, puedan enfrentar solas los procesos de reconversión. Hay acá entonces, otro campo de intervención estatal que contribuye a configurar una política regional moderna.

SAKAIYA (1994) parece haberlo dicho todo: la historia del futuro es la historia de la sociedad del conocimiento. En la actualidad, y cada día ello será más cierto, la ventaja comparativa más poderosa que puede tener una región es la capacidad, habilidad y competencia técnica de sus habitantes. Como se ha dicho, un país de analfabetos carece de viabilidad productiva. Y un país, o una región de analfabetos ya no se refiere sólo al carácter primitivo del concepto de analfabetismo, que consiste en la incapacidad para leer y escribir; ahora se refiere a un amplio arco de saberes que incluye el *know how* de la reproducción socio-económica y el lenguaje que le acompaña. Como dice VIAL (1995) la principal limitación del analfabetismo contemporáneo es epistémica: **dificulta construir estructuras cognitivas complejas.**

Hay varias cuestiones envueltas en relación al tema del "conocimiento". Desde luego, una de carácter general, como se acaba de mencionar. Una segunda, más específica, referida a la **transformación de información en conocimiento pertinente para la acción regional**. Hay una producción creciente de **información** (14), pero no es nada de seguro que la producción de conocimiento se haga a un ritmo comparable.

(14) La información puede ser definida como una fórmula oral o escrita (numérica, textual, alfanumérica y/o iconónica) que registrada en un soporte documental (libro, video, diskette,

internet, etc.) puede ser decodificada por un receptor y eventualmente constituirse en conocimiento para la toma de decisiones.

Para los gobiernos territoriales, enfrentados a los complejos desafíos descritos en las páginas iniciales de este documento, la transformación de la creciente masa de información (principalmente bajo la forma de *dato estadístico*) en **conocimiento para la acción** es crucial. Esta es una tarea que enfrenta serias dificultades debido a la carencia de expertos calificados en técnicas de análisis regional. Otro ejemplo extraído de la realidad chilena ilustra esta situación: en 1994 el Gobierno de Chile, a través del Banco Central publicó un trabajo titulado *Evolución del producto por regiones 1960-1992*, conteniendo la serie homogeneizada del PIB regional sectorializado para el período indicado. Cabe señalar, de paso, que pocos países en el mundo cuentan con una información de tal riqueza. El documento tiene 108 páginas exclusivamente de cifras, una masa de datos capaz de desalentar al más dispuesto de los analistas y por tanto, inservible en tal estado. A falta de un procesamiento de estos datos por parte del gobierno nacional o por parte de los gobiernos regionales, BOISIER y LIRA (1995) redujeron, mediante el uso de técnicas apropiadas, el documento inicial a otro de nueve páginas o incluso, a sólo dos cuadros mostrando, uno, las *hipótesis explicativas* de las "tendencias pesadas" del desarrollo regional de Chile y otro, mostrando las *políticas* derivadas de tales hipótesis. O sea, se transformó una *información en un conocimiento para la acción*.

Hay otro asunto relacionado con información/conocimiento al cual se ha hecho referencia en otros trabajos del presente autor. Los actores sociales y los agentes del desarrollo (regional) se mueven ahora en un entorno informacional que bien puede ser descrito aludiendo a la idea de un *flujo entrópico de información*, es decir, un medio caracterizado por la presencia de innumerables haces de información que circulan en forma desordenada. Esta situación tiene dos consecuencias perniciosas sobre el desarrollo: eleva la incertidumbre y aumenta los costos de transacción, como ya lo plantease NORTH (1992). Más incertidumbre y mayores costos de información y coordinación dificultan el proceso de toma de

decisiones en general y el proceso ahorro-inversión en particular y por tanto se hace necesario que algún "agente del desarrollo" asuma la responsabilidad de reducir ambos. ¿Quién si no el gobierno, en sus diversos planos territoriales, podría hacerlo? Surge entonces una tarea gubernamental, particularmente importante desde el punto de vista regional, consistente en producir una **recirculación estructurada de la información**. Ello supone "tomar" el flujo entrópico de información, "ordenarlo" y "estructurarlo" en función del propio proyecto colectivo (nacional o regional) y "devolver" así la información a los potenciales usuarios, con la consecuente reducción de la incertidumbre y de los costos de transacción, estimulándose entonces los procesos de toma de decisiones favorables al desarrollo. Demás está decirlo, ésta es una función de extrema importancia contemporánea.

Por último, en relación al conocimiento, GIBBONS (1994) señala una importante cuestión en torno a la "producción" de conocimiento (15), al sugerir que en materia de conocimiento se está produciendo un desplazamiento del "Modo 1" al "Modo 2", estando estos "modos" caracterizados el primero, por su carácter académico, monodisciplinario, homogéneo y jerárquico, y el segundo, por su carácter aplicado, transdisciplinario, heterogéneo y heterárquico. El conocimiento "para la acción" en relación al diseño de políticas regionales deberá alinearse firmemente con el "Modo 2" de producción de conocimiento.

En este esfuerzo casi desesperado por competir, por ser competitivo y por "ganar" en el juego, ¿qué sucede con la **equidad regional**?

En el caso latinoamericano, gran parte del comercio intra-latinoamericano se basa en productos básicos o en manufacturas que elaboran productos básicos. Esto significa que los acuerdos comerciales y/o de integración, como el MERCOSUR, gatillarán una competencia que, a lo menos en el mediano plazo, se basará en las **ventajas comparativas estáticas** de las regiones, en un continente o en un sub-continente en donde la geografía económica muestra más similitudes que diferencias en el tejido

(15) Con razón, A. Kuklinski, comentando el texto de Gibbons, prefiere emplear el concepto de *creación de*

conocimiento en vez de producción de conocimiento, por la implicancia de mercado que tiene el concepto de "producción".

productivo regional y en donde las economías de escala pueden resultar decisivas.

Que el mercado no produce equidad es una realidad universalmente reconocida, que avala el irrenunciable papel del Estado en materia **distributiva**. Como si la reducción del papel del Estado impulsada por el actual estilo de política económica fuese pequeña, la globalización tiende a reducir aún más los grados de libertad de los Estados nacionales para "intervenir" y es entonces posible esperar que al sumar un menor y menos activo papel del Estado con el producto de un juego competitivo que se inicia en condiciones de extrema desigualdad regional, la **equidad** resulte cuando menos "esquiva" o peor, totalmente "inasible" por las personas de carne y hueso que habitan las regiones. La demanda por incrementar la productividad de la producción en regiones que se encuentran en situación muy desmedrada desde el punto de vista de las economías de escala, puede ser desmedida (¿cómo hacer competir en la producción de trigo a las poderosas regiones pampeanas argentinas con la Región de la Araucanía de Chile, supuesto e histórico "granero" del país? ¿Será suficiente el apelo a una mayor productividad chilena, sobre todo cuando eso ya fue exitosamente hecho?).

Pero en materia de equidad regional, nuevamente, no se trata de sacar cadáveres del sarcófago. Ya no es posible hacer un alegato muy fuerte en favor de la "reducción de las disparidades inter-regionales", al estilo de los sesenta, puesto que está de sobra probado, entre otros, por GILBERT y GOODMAN (1976) que, en los estilos de crecimiento prevalecientes, el intento de reducir las disparidades **entre regiones** termina por aumentar las disparidades **en las regiones**, es decir, **entre personas**, que es en definitiva, la cuestión que interesa.

De manera que claramente, el tradicional objetivo de reducir las disparidades **entre regiones** ha cedido el espacio al actual objetivo de reducir las disparidades **al interior de las regiones**.

La "equidad regional" estuvo siempre presente en las formulaciones de política regional. Inicialmente, se la entendió como una **equidad ex-post entre regiones**, o sea, había que lograr a como diese lugar, una sensible reducción (hasta una eliminación, para no pocos iluminados) en las disparidades inter-regionales.

Actualmente el concepto de equidad, en sus varios planos, entre ellos el territorial, se interpreta en términos **ex-ante**, como una igualdad de **oportunidades** iniciales, cuya mantención en el tiempo es librada a lo que cada individuo o colectividad pueda hacer.

La globalización puede hacer revivir la vieja polémica en torno a la equidad y a la eficacia del gasto público en relación a la pobreza y a la propia equidad: ¿deben emplearse los recursos públicos para **ayudar a las personas** o deben emplearse para **ayudar a los lugares**?

El modelo neo-liberal de política económica vigente trasladó la respuesta desde los lugares a las personas. En efecto, en la década de los sesenta prevaleció la opción de "ayudar a los lugares", elegida de una manera un tanto simplista y sin un debido análisis; simplemente en el auge de la planificación regional, se dio por entendido que el "lugar", es decir, el "espacio" o el "territorio" era el destinatario natural de la acción pública en favor de la equidad y del ingreso. La ayuda al lugar, bajo diferentes modalidades de incentivos fiscales e inversiones directas en infraestructura industrial, generaría empleo y elevaría las remuneraciones, ecuación que, salvo excepciones, no funcionó. El modelo neo-liberal invirtió los términos, al sostener, con razón, que no se daban las condiciones (de funcionamiento de mercado principalmente) que garantizan una transferencia de beneficios desde los lugares a las personas y que en consecuencia, había que apuntar directamente a las personas. Surge así con gran fuerza la cuestión de la "focalización" del gasto social y una cierta proliferación de fondos fiscales de ayuda directa a las personas, que eclipsan a los fondos territoriales.

Sin perjuicio de ciertos logros evidentes en relación a la reducción de la *indigencia* y en algunos casos, de la *pobreza*, la transposición hacia las personas no puede considerarse un éxito, en parte por la incapacidad para formular políticas anti pobreza que apunten a la variada composición causal de la pobreza: capital humano, inserción laboral y carencias en el entorno territorial (16).

(16) Hay que decir que la actual política de combate a la pobreza, de Chile, se acerca bastante a un modelo policausal.

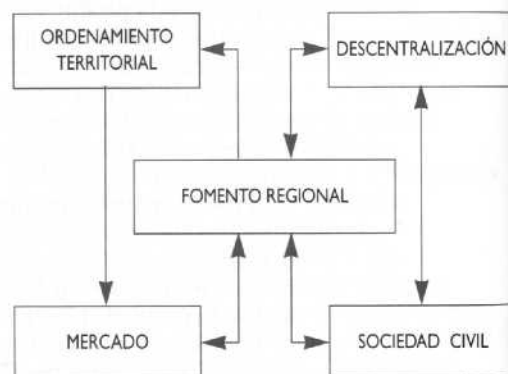
En las condiciones de intensa apertura económica provocadas por el proceso de globalización, con la consiguiente competencia no sólo entre países, sino entre regiones, ¿no será necesario volver a un enfoque territorial, a la ayuda a los lugares? ¿Cómo evitar o reducir los intensos flujos migratorios que casi seguramente se producirán, escapando la gente de las regiones “perdedoras”? Estos movimientos pueden producir un doble fenómeno de empobrecimiento: en las regiones de origen y en las regiones de destino, en una suerte de burla trágica a la economía neoclásica.

En las regiones “perdedoras” se perfilan dos formas de intervención: ayuda para la reconversión y ayuda para equipar el territorio (17), o sea, ayuda para la generación de empleo y para la retención de la población.

Así pues, parecen haber suficientes elementos como para configurar una política regional, definida a nivel nacional y abierta a nivel de cada región, aún en el marco de la globalización. El “partenariado” entre el Estado y cada región en relación a la competitividad, a la reconversión, a la creación de conocimiento y a la equidad, parece sensato; no atenta en nada a la filosofía básica de la política económica vigente y puede corregir algunos de los efectos más nocivos de un automatismo ciego.

El ordenamiento territorial debiera considerarse como una política en sí misma, más que como un componente de la política regional e igual predicamento puede sostenerse con respecto a la descentralización. Ello porque, se pueden observar proyectos de ordenamiento territorial y/o de descentralización **sin una explícita política regional**, pero no es razonable imaginar una política regional que no esté acompañada de los dos elementos anteriores. Como además, una política regional debe ahora reconocer su inserción en economías de mercado en las cuales la sociedad civil es el actor relevante, el gráfico siguiente pretende sintetizar estas varias articulaciones.

POLITICA REGIONAL CONTEMPORÁNEA



(17) Equipamiento de servicios sociales colectivos e individuales, tanto públicos como privados.

BIBLIOGRAFIA

- BENKO G., y LIPIETZ A. (1992): *Les regions qui gagnent*, PUF, Paris
- BOISIER S. (1996): *Modernidad y Territorio*, ILPES, Santiago de Chile.
- (1994): "Post-modernismo territorial y globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales", en *Ciudad y Territorio y Estudios Territoriales*, 102, Madrid.
- y LIRA L. (1995): "El subdesarrollo comienza al Sur", en *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación* 109, SIAP, Guatemala.
- CERUTTI-GULBERG H., (1991): *La tradición latinoamericana de la categoría "identidad" y su posible valor teórico futuro*, Varsovia.
- COPRE (1989): *La descentralización. Una oportunidad para la democracia*, Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (vol.4), Caracas, Venezuela.
- COSTA-FILHO A., (1996): *Globalizacao e Politicas Regionais Nacionais na América Latina: Alguns Pontos para Debate*, Brasilia, FKA.
- CUADRADO R. J.R. (1994): "Regional Disparities and Territorial Competition in the EC", en J.R. CUADRADO, P. NIJKAMP y P. SALVÁ (eds.) *Moving Frontiers: Economic Restructuring, Regional Development and Emerging Networks*, Avebury, Gran Bretaña.
- CURBELO J.L. (1993): *Las regiones en la transición española: del pragmatismo al aprendizaje colectivo*, CSIC, Madrid.
- ELJACH G. (1994): *Hacia un nuevo orden territorial colombiano*, Conclusiones de los Foros de la Comisión Senatorial de Ordenamiento Territorial, Bogotá.
- FERNÁNDEZ G. (1995): *Descentralización en América Latina*, Informe de Consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- GIBBONS M. et al. (1994): *New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*, Sage Publications, Londres.
- GILBERT A. y GOODMAN D. (1976): "Desigualdades regionales de ingreso y desarrollo económico: un enfoque crítico", en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales*, EURE, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- GUILLÉN J.E. (1995): *La última oportunidad de la descentralización en el Perú: entre la parálisis y los nuevos consensos*, ILPES/DPPR, Documento 95/29, Serie Ensayos, Santiago de Chile.
- LARRAÍN J., (1996): *Modernidad e identidad en América Latina*, Ed. Andrés Bello, Santiago de Chile.
- NORTH D. (1992): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Nueva York.
- RUFÍAN D. y PALMA E. (1993): *La descentralización. Problema contemporáneo en América Latina*, ILPES/DPPS, Santiago de Chile.
- SAKAIYA T. (1994): *Historia del futuro. La sociedad del conocimiento*, Ed. Andrés Bello, Santiago de Chile.
- VÉLIZ C. (1984): *La tradición centralista de América Latina*, Ariel, Barcelona, España.
- VIAL A. (1995): *El desarrollo y la cultura, o el retorno de la superestructura*, Centro de Estudios Democráticos, CED, Asunción, Paraguay.