

En busca del esquivo desarrollo regional: entre la caja negra y el proyecto político

Sergio BOISIER

Director de Política y Planificación Regionales del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

RESUMEN: Es un documento dirigido a los estudiosos del desarrollo regional y a quienes tienen la responsabilidad de formular propuestas para dar respaldo a dicho proceso y estimularlo.

En el documento se destaca la importancia creciente del desarrollo territorial (y en consecuencia, la importancia de configurar una tecnología adecuada del desarrollo territorial) a partir de consideraciones **macro**, vinculadas al nuevo orden mundial, tanto político como económico, y que convierten a los territorios organizados en nuevos actores de la competencia internacional, como a partir de consideraciones **micro**, referidas a los proyectos individuales de vida a su relación con el entorno físico y, por lo tanto, a la equidad y la justicia.

El documento se divide en dos partes. En la primera, se ordenan y sistematizan varias ideas expuestas en oportunidades anteriores, que se relacionan con las nuevas características del desarrollo regional o territorial. En la segunda, se presentan nuevos conceptos sobre los factores causales del desarrollo a escala territorial y se insiste en la necesidad de formular verdaderos proyectos políticos para articular consistentemente densa e inteligentemente tales factores, a fin de producir reales procesos de desarrollo.

Descriptor: Desarrollo regional.

I. INTRODUCCIÓN

Hay razones de orden *macro* y de orden *micro* para preocuparse seriamente, tanto desde el punto de vista intelectual como desde el punto de vista político, por el desarrollo *territorial* —latamente entendido— en cada país.

Desde el punto de vista *macro*, las tendencias políticas y económicas de escala mundial están produciendo significativas modificaciones en la *geografía política*, al generar simultáneamente procesos aparentemente contradictorios que tienden a desdibujar el concepto de Estado nacional, a configurar estructuras

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

Desde el punto de vista *micro*, hay un

[Recibido: 3.12.96].

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

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

Gran parte del conocimiento que se tenía sobre la fenomenología del desarrollo regional, ha dejado de tener relevancia, entre otras razones, por la transformación de contextos económicos «cerrados» en «abiertos» y por los efectos de la Revolución Científica y Tecnológica sobre «la fricción de la distancia».

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

Este documento está estructurado en dos secciones. En la primera, el autor recoge y sistematiza varias ideas que han sido desarrolladas en el pasado reciente, muchas veces en forma independiente unas de otras; en general estas ideas tienen que ver con la aparición de «nuevos escenarios» para el desarrollo regional. La segunda avanza en la configuración de un pensamiento más estructurado de carácter explicativo/normativo acerca de la «causalidad» del desarrollo regional. En un sentido figurado, se pasa desde el primitivo *triángulo del desarrollo regional* (BOISIER; 1980) al actual *hexágono del desarrollo regional*, sin solución de continuidad y se insiste acerca del papel de

un proyecto político para «articular inteligentemente» los vértices del hexágono. Al enfatizar la necesidad de *densificar* las conexiones a fin de provocar fenómenos de sinergia, retroalimentación y desarrollo, se adopta un punto de vista similar a las modernas teorías acerca de la inteligencia.

2. UNA NUEVA EPISTEMOLOGÍA REGIONAL

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

Una concepción actualizada, contemporánea, del desarrollo regional, obliga a reconocer que éste es un proceso que actualmente transcurre en tres escenarios interdependientes, que se han configurado recientemente. Hay un nuevo escenario *contextual*, hay un nuevo escenario *estratégico* y hay un nuevo escenario *político*.

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

Detrás de la *globalización* es posible todavía identificar dos elementos básicos: la microelectrónica, como tecnología genérica que hace técnicamente posible la *globalización*, y el nuevo orden político internacional, caracterizado por la «monopolaridad política», por la «multipolaridad económica» y por el «regionalismo abierto», para utilizar la noción acuñada por la CEPAL para describir la actual simultaneidad y multiplicidad de los acuerdos comerciales de los países.

La apertura externa de cualquier país puede ser «medida» en cualquier momento y se la puede clasificar entonces como «alta» o «baja». Es un hecho cierto, por ejemplo, que Chile muestra hoy un grado

de apertura externa (medido mediante un coeficiente que compara el valor del comercio externo con el valor del PIB) más «alto» que casi todos los países de América Latina.

Ahora bien, la apertura externa se busca con el propósito de ubicar las exportaciones nacionales en dos nichos del comercio internacional: el nicho de la *modernidad* y el nicho de la *competitividad*. Ocupar el espacio del primero significa vender productos y/o servicios con un elevado contenido de *progreso técnico*, algo que suele medirse a través de la proporción de valor agregado en el precio final; ocupar el espacio del segundo significa vender productos y/o servicios con capacidad para aumentar sistemáticamente su participación de mercado en segmentos productivos y/o de servicios que también lo hacen.

Un efecto particularmente importante de la globalización se manifiesta en el plano de la política y de la geografía política mundial. En la configuración de los grandes bloques económicos, como por ejemplo, la Unión Europea, se desdibuja en alguna medida y se produce simultáneamente un fortalecimiento del Estado *nacional* y un fortalecimiento de estructuras que apuntan a la conformación de un cuasi Estado *supra-nacional*. En forma paralela, se asiste al fortalecimiento de las ciudades y regiones, que se muestran como *nuevos actores en la competencia internacional por capital, tecnología y mercados*. Pareciera que la globalización operase como una suerte de lente convexo: si se mira en una dirección se privilegia lo micro, en tanto que si se mira en la dirección opuesta, se privilegia lo macro.

Otros autores sostienen idéntica posición en relación al fenómeno recién comentado. Así por ejemplo, DELAMAIDE (1994) afirma hablando de las nuevas «superregiones europeas»:

(1) El concepto de territorio puede ser adjetivado como *natural*, como *equipado* y como *organizado*. El primero describe un territorio no intervenido por el hombre; el segundo alude precisamente al equipamiento físico derivado de la acción humana y el tercero denota un territorio en el cual vive una comunidad, que tiene ciertos principios organizacionales.

(2) Nueva geografía industrial que ha sido bautizada por el

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

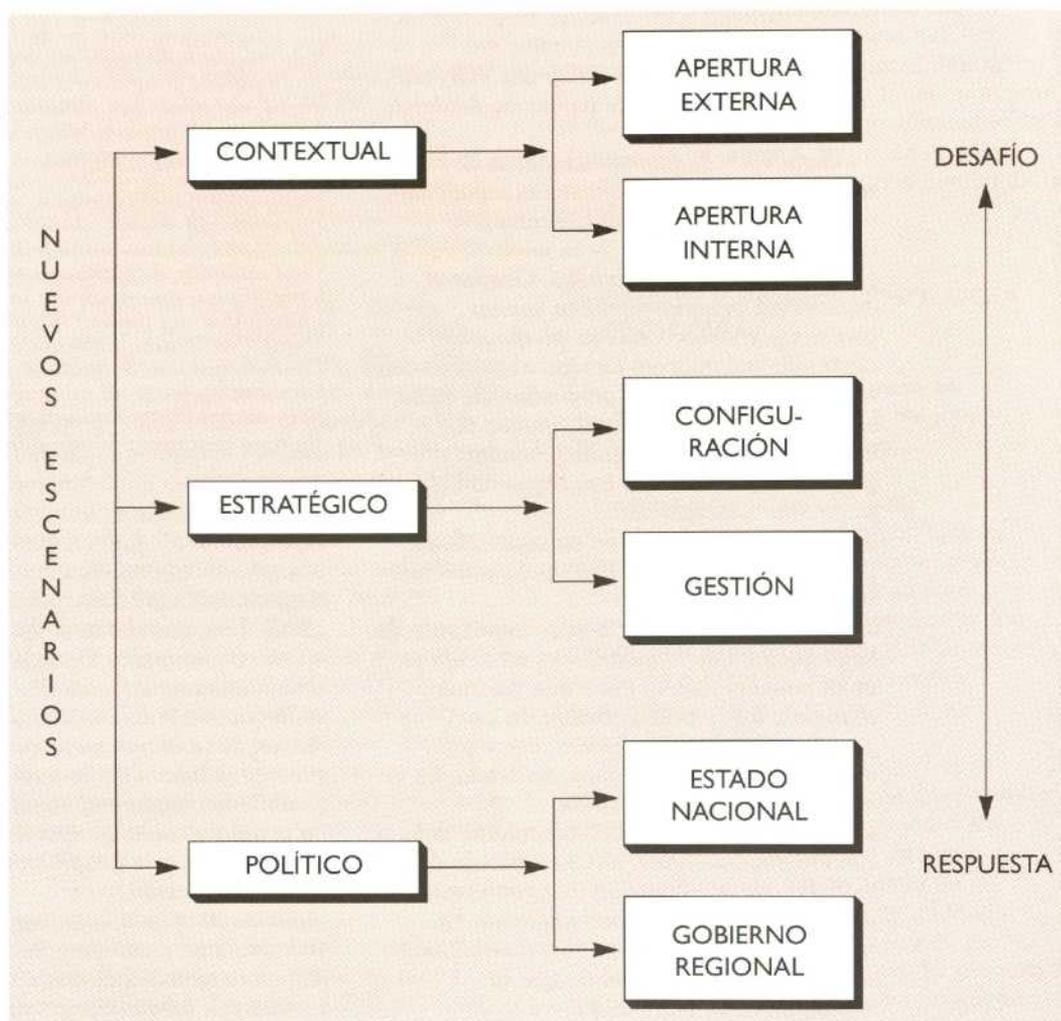
«In this play of countervailing forces of integration and disintegration, new blocs of economic and cultural cohesion are emerging. As the continent grows closer together economically and politically, the traditional nation-states are breaking into their component parts, regions with a history that long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

Lo importante es que los *territorios organizados* (1) juegan ahora un papel completamente nuevo al entrar de lleno a la *competencia* y a la *competitividad* (OHMAE; 1995). Hay que observar que la noción de «territorio organizado» es por completo independiente de la escala.

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

Cabe en primer lugar mencionar a la Revolución Científica y Tecnológica y a sus impactos sobre el sistema de producción industrial, sobre las comunicaciones y sobre los transportes. En forma por demás sintética, la Revolución Científica y Tecnológica en marcha (de aquí en adelante simplemente R. C&T) está generando una «nueva geografía industrial» (2) apoyada en la miniaturización, en el desfase de las economías de escala «hacia atrás» en la cadena productiva y en la posibilidad de «quebrar» los procesos productivos en fases y localidades sin pérdida ni de rentabilidad ni de eficiencia. Esta modalidad exige que

economista español A. Vázquez Barquero como *economía difusa* y por el sociólogo también español M. Castells como *economía de geometría variable*. En cualquier caso, se alude a la convivencia actual de plantas manufactureras de muy diversos tamaños localizadas en ciudades también de muy diversos tamaños, algo bien distinto del paisaje industrial fordista con aquella predominante correspondencia biunívoca «gran establecimiento-gran ciudad».



las empresas transiten desde ambientes decisionales centralizados a otros de tipo desconcentrado y/o descentralizado.

La misma R.C&T produce no menos importantes cambios en el plano de las comunicaciones y en el plano del transporte. En relación al primero, hay que mencionar la drástica reducción en el *costo de transmisión* de voz, datos y mensajes así como la aparición de una compleja tecnología de transmisión de imágenes, que hace que el contacto «cara a cara» sea ahora mediatizado por aparatos electrónicos. En relación al segundo, hay que hacer referencia a las innovaciones tecnológicas y de gestión en las distintas variedades modales de transporte que han significado una reducción significativa del *costo de*

transporte, o de la «fricción del espacio» o de la distancia.

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

En segundo lugar hay que hacer referencia a los procesos de transformación del Estado, que están en marcha en casi todos los países y que, nuevamente, generan ambientes descentralizadores, de manera indirecta o en forma directa. Bajo el título genérico de «transformación del Estado» coexisten dos necesidades contemporáneas: la necesidad de modificar el Estado en tanto órgano regulador del régimen de acumulación (puesto que es la propia R.C&T la que está transformando el

régimen de acumulación) y la necesidad de transferir poder a diversos organismos de la sociedad civil a fin de materializar la «apuesta política a favor de la sociedad civil» que tipifica a la actual modalidad de la democracia latinoamericana. El casi inasible concepto de «sociedad civil» ha sido objeto recientemente de un cuidadoso análisis dirigido por HALL (1995).

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

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

Hay que agregar, finalmente y en relación a este nuevo escenario contextual, que ya no es posible pretender ser competitivo como país, con estructuras decisionales centralizadas y por tanto la descentralización comienza a ser llamada al centro del debate por consideraciones estrictamente macroeconómicas. Ello configura una situación novedosa.

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

las instancias subnacionales de gobierno (regiones, provincias, comunas) o indicadores políticos, como por ejemplo, existencia y modo de generación de cuerpos políticos subnacionales.

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

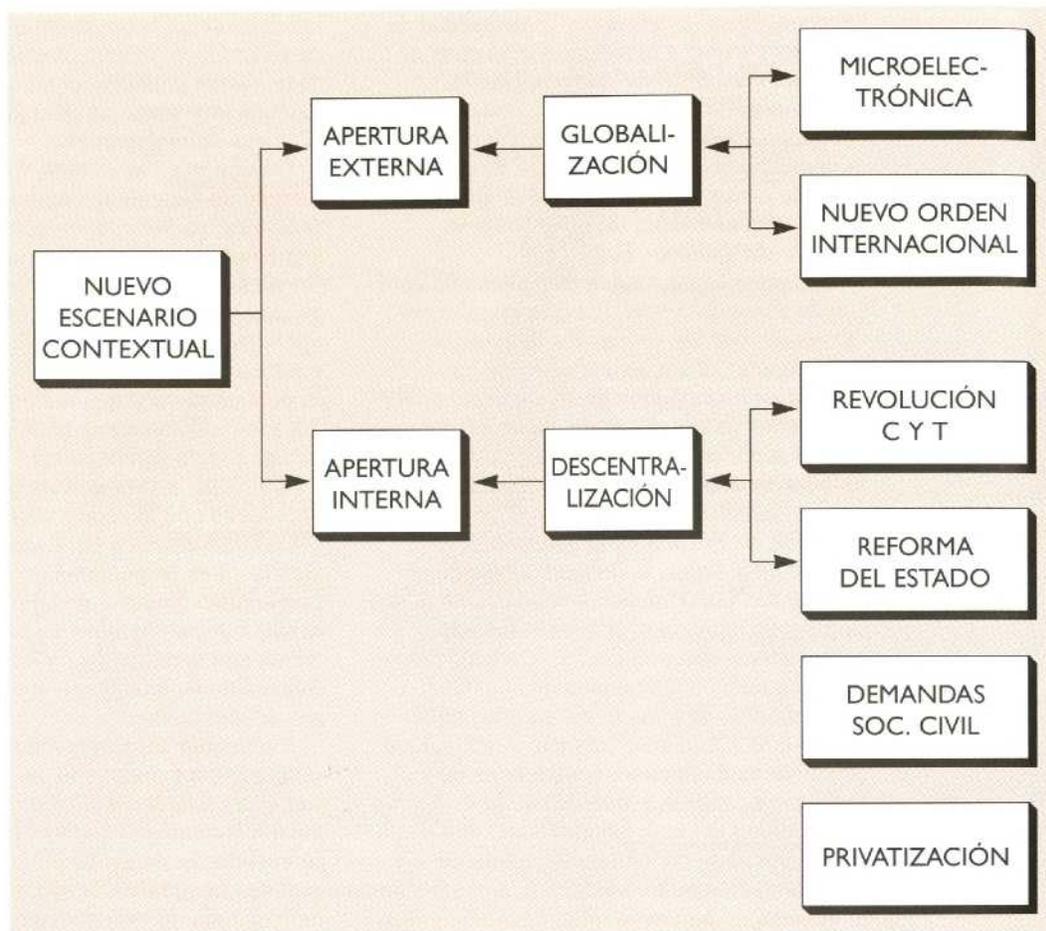
Con estos antecedentes ya puede percibirse que el nuevo escenario contextual coloca a las autoridades territoriales (regionales, provinciales, comunales) frente a un doble y considerable desafío: *¿cómo ayudar a sus respectivos territorios a posicionarse en nichos competitivos, modernos, equitativos y participativos?*

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

Estas preguntas se encuentran en la base del segundo de los nuevos escenarios del desarrollo regional: el escenario *estratégico*, construido a partir de la intersección entre nuevas modalidades de *configuración* territorial y nuevas modalidades de *gestión* regional.

2.2. Acerca de la configuración

Si bien no es posible responder taxativamente a las preguntas anteriores, por lo menos se pueden indicar ciertas características que deberían encontrarse en una configuración territorial «ganadora». Para maximizar las posibilidades de «ganar» en el «juego» de la competencia internacional, hay que ser *veloz*; la velocidad es indispensable para aprovechar oportunidades, para entrar y salir rápidamente de acuerdos y de redes. También es una condición para maximizar las posibilidades de triunfo el ser flexible, es decir, tener la capacidad para ofrecer una



amplia gama de respuestas a los requerimientos del contexto; la flexibilidad se refiere a la posibilidad de responder mediante escalas diferentes así como a la posibilidad de responder mediante estructuras distintas. La *maleabilidad* parece también ser una clave del éxito, es decir, la capacidad propia para moldear la estructura a los intersicios del medio o a las cambiantes formas del entorno.

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

A estas características hay que añadir otras tres. La cultura productora de identidad y de autoreferencia se perfila como un elemento adicional de competitividad, al facilitar la introducción de la *diferenciación* en mercados que

tienden a la homogeneización. Por otro lado, la *resiliencia* es decir, la capacidad para reconstituir la estructura cuando ésta es dañada por elementos exógenos (desde insectos capaces de destruir toda una especie arbórea hasta «programas culturales envasados») se asocia a la diversidad presente en el sistema. Finalmente, la *complejidad sistémica* del territorio organizado representa la aplicación del principio de la «variedad necesaria» de Ashby al campo de la competencia internacional. Si el «juego» de la competencia es un juego complejo que se desarrolla de acuerdo a reglas también complejas, no se puede pretender ganar mediante sistemas «simples».

La complejidad (MORIN; 1994) tiene varias dimensiones: multiplicidad de subsistemas reconocibles al interior del

sistema en cuestión (al interior de una región, por ejemplo), jerarquía de tales subsistemas, articulaciones no lineales entre elementos, recursividad (3). Obsérvese de paso, que la «complejidad territorial» es ahora también un requisito para un adecuado acoplamiento de cualquier territorio al comercio internacional.

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

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

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

Finalmente, las regiones pivotaes o las regiones asociativas pueden formular acuerdos y compromisos estratégicos, de largo plazo, con otras regiones (pivotaes o asociativas), con propósitos definidos (elaborar nuevos productos de alta tecnología, posicionarse mejor en el

escenario internacional, etc.) y con mecanismos regulatorios específicos y sin que medie la necesidad de la contigüidad geográfica, a fin de generar verdaderas *regiones virtuales*, similares a las corporaciones virtuales que ya proliferan en el mundo internacional de los negocios (BOISIER; 1994). De nuevo, resultaría larga la enumeración de los casos prácticos que muestran el surgimiento de estas nuevas categorías regionales, todas posibles gracias a la R.C&T. Resulta fundamental entender la flexibilidad que debe acompañar nuestra actual percepción del concepto de región (4).

Obsérvese que esta nueva estructura «anidada» de múltiples regiones representa la puesta en práctica de un paradigma «desde abajo hacia arriba», que contrasta con el paradigma dominante, denominado precisamente como el paradigma del «centro hacia abajo». También es importante hacer notar que esta forma de permitir el surgimiento de regiones es esencialmente *democrática*, al entregar la iniciativa y la sanción a las propias comunidades locales. Es precisamente lo que la Constitución colombiana de 1991 ofrece, principalmente a través de sus artículos 306 y 307, que regulan la conformación de nuevas categorías regionales a partir de los Departamentos y de las actuales regiones CORPES.

2.3. Acerca de la gestión

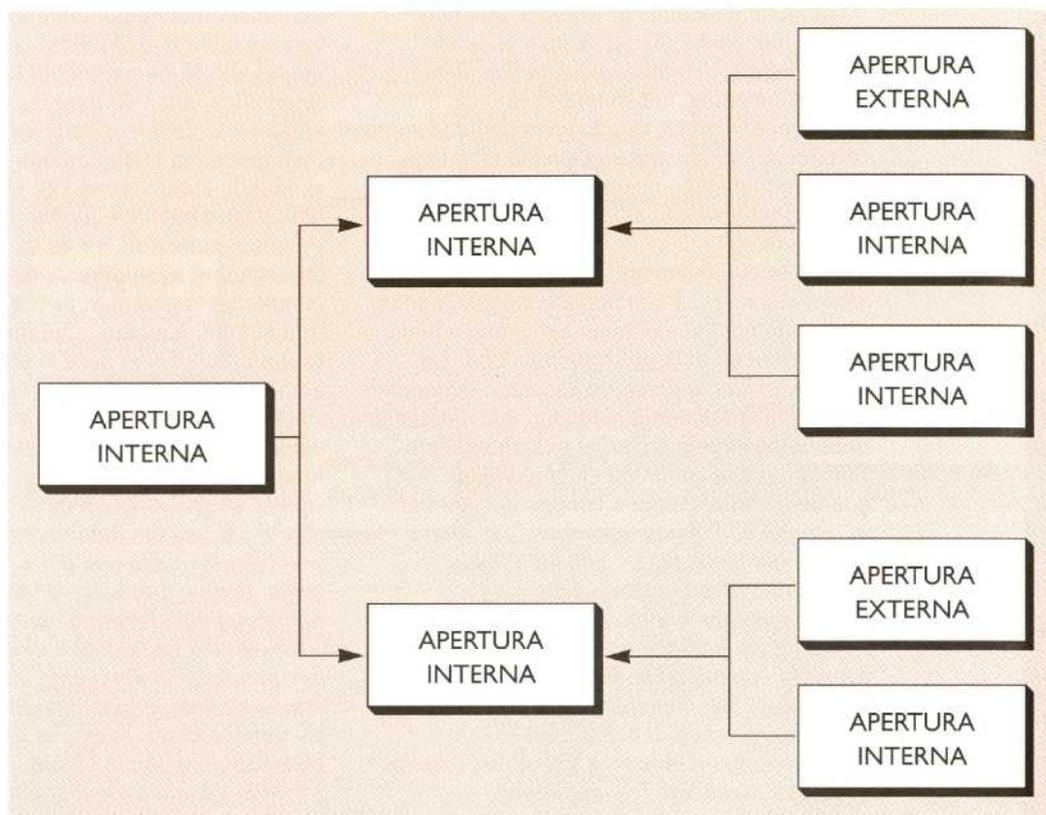
No menos importantes son los nuevos conceptos que han aparecido en relación a cómo hacer la gestión del desarrollo regional, teniendo siempre presente el doble desafío que, como se anotó más atrás, enfrenta ahora toda autoridad territorial.

Se habla ahora de *la región como cuasi-Estado*. Este concepto se usa para colocar la cuestión del *poder político* y por tanto, la dimensión política del desarrollo regional, en el primer lugar. El argumento es el siguiente: todas las regiones se encuentran, en cualquier momento, articuladas entre sí por

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

(4) La especialista brasileña Liana María da Frota Carleial

señala al respecto: «Defiéndese aquí que la categoría regional debe representar unidades espaciales que se diferencian y que pueden estar referidas a distintos niveles de análisis. Se puede utilizar la categoría regional para tratar cuestiones que se dan a nivel de estado, municipio o parcialidades de cualquiera de esos niveles, como regiones urbanas, rurales, agrícolas o industriales» (CARLEIAL; 1993).



relaciones de *dominación y dependencia*, jerárquicamente ordenadas. En Chile por ejemplo, la Región Metropolitana «domina» a la Región del BíoBío, la que a su vez «domina» a la Región de Los Lagos, la que a su turno «domina» a la Región de Aysén. Esto no es el resultado de ninguna «perversidad» de ningún agente nacional o extranjero; es el resultado inevitable y lógico de la operación de un «sistema» (llamado Chile, configurado, para el caso por un sistema multiregional y que tiene una estructura de conducción, llamada Estado, al cual se le demanda que «optimice» el «resultado» del sistema). Igual argumento es válido en Colombia: la Región Occidente «domina» a la Región Caribe o dentro de la Región Occidente, Antioquia «domina» a Caldas y este Departamento a su vez «domina» al Quindío y así por delante. Sucede que para obtener un resultado óptimo

(5) Leonardo Guimaraes Neto muestra este fenómeno con absoluta claridad en el país, en el cual, por su tamaño y diversidad, esto es más evidente, el Brasil: «En resumen, partiendo primero y actuando en un mercado interno protegido, la industria del Sudeste –de Sao Paulo en particular– condicionó, al conquistar sus mercados, el dinamismo y la

desde el punto de vista agregado (por ejemplo, un crecimiento económico máximo) deben suboptimizarse algunas partes del sistema (por ejemplo, algunas regiones) y ello se logra mediante el uso de variadas formas de dominación, que *no son otra cosa que una expresión de la apropiación desequilibrada del poder político*. Estas formas de dominación en el sistema regional a veces son de naturaleza cuantitativa (simplemente se traducen en un verdadero freno al crecimiento económico regional) y a veces son de naturaleza cualitativa (se estimula el crecimiento, pero se le pone al servicio de los intereses de la región que domina y no al servicio de la población de la región dependiente), una forma de dominación que por su sutileza se transforma fácilmente en una dominación «ideológica» (5).

estructura productiva de las demás regiones. En las economías regionales, mientras algunos segmentos se desarrollaron en función de los espacios dejados por la región industrializada y de las exigencias provenientes del propio desarrollo de la industrialización brasileña, otros fueron destruidos o inhibidos por la competencia interregional» (GUIMARAES NETO; 1995).

Esto significa que el principal problema para toda región que desee acelerar su crecimiento o dar el salto cualitativo hacia el desarrollo, consiste en cómo romper su relación de dominación/dependencia, para reemplazarla por otras modalidades, por ejemplo, cooperativas.

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

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

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

En tal línea argumental se sostiene que todo gobierno (territorial) debe plantear una estrategia (que es sólo una parte de un proyecto político regional) que responda a

cuatro preguntas que envuelven la identificación de cuatro pares de variables:

a) ¿qué producir y dónde vender? Cara al Siglo XXI, la selección de un perfil productivo regional debe basarse preferentemente en el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas o competitivas, originadas, como es bien sabido, en inteligentes esfuerzos de «partenariado» en la investigación científica y tecnológica. Se trata de agregar y agregar progreso técnico a la producción regional. Hay que tener presente que al responder a la primera parte de la pregunta, la región debe asumir también la responsabilidad de cerrar (*ex-ante* y no *ex-post*) actividades que no pueden ser competitivas a nivel nacional o internacional (piénsese en la minería del carbón en la Región del Bío-bío, en Chile, seriamente afectada por la competencia del carbón de La Guajira). Finalmente, responder a la pregunta acerca de dónde vender significa desarrollar en forma permanente estudios de mercado y sistemas de mercadeo que permitan inventar o descubrir los nichos de comercio apropiados;

b) ¿qué proyectos desarrollar y cómo financiarlos? La primera parte de la pregunta tiene que ver con el desarrollo y mantenimiento de verdaderos «bancos de proyectos», a disposición de potenciales inversionistas y en línea con el perfil productivo identificado previamente. El financiamiento hay que asociarlo ahora a una moderna «ingeniería financiera» que haga uso de toda la arquitectura institucional de desarrollo reciente, tal como *leasing*, sociedades de aval compartido, *factoring*, etc.;

c) ¿con qué recursos humanos se cuenta y cómo emplearlos? Probablemente no hay responsabilidad mayor para una administración regional que ayudar a generar empleo a su propia población. Deben evaluarse las características *cualitativas* de la población y diseñarse programas de reciclaje y de formación acelerada en función, nuevamente, del perfil productivo identificado más atrás. En tales tareas la asociatividad entre gobierno y sistema científico y tecnológico regional es clave;

d) ¿cuál es la imagen corporativa y cómo se promueve? Siendo ahora los territorios

organizados (regiones, provincias, etc.) los nuevos actores de la competencia internacional por capital, tecnología y mercados, éstos requieren desarrollar imágenes corporativas que los muestren en su integridad y unicidad, no sólo como una suma de actividades. La promoción debe hacer uso de todos los instrumentos posibles: ferias, eventos, material audio-visual, establecimientos permanentes (al estilo de las «casas» provinciales argentinas en Buenos Aires), oficinas de promoción de negocios, etc.

2.4. Acerca del Estado y de los gobiernos regionales

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

Resulta difícil aceptar que un enfrentamiento exitoso, por parte de los gobiernos regionales a los nuevos desafíos contextuales, pudiese descansar sólo en lo que tales gobiernos pudiesen hacer. Parece del todo razonable suponer que la modernización en la gestión de los gobiernos regionales debería estar encuadrada en un proceso similar al nivel del propio Estado nacional.

El tema de la modernización del Estado es ahora un tema recurrente en el discurso

político y académico en toda América Latina. Sorprenden sin embargo tanto el enfoque reduccionista (y ciertamente sobreideologizado) de ciertas posturas que asimilan la modernización a la «reducción», así como el enfoque simplista de otros, que ven en la modernización del Estado una cuestión meramente tecnocrática vinculada a la informatización, eficiencia procedimental, administración de personal, etc.

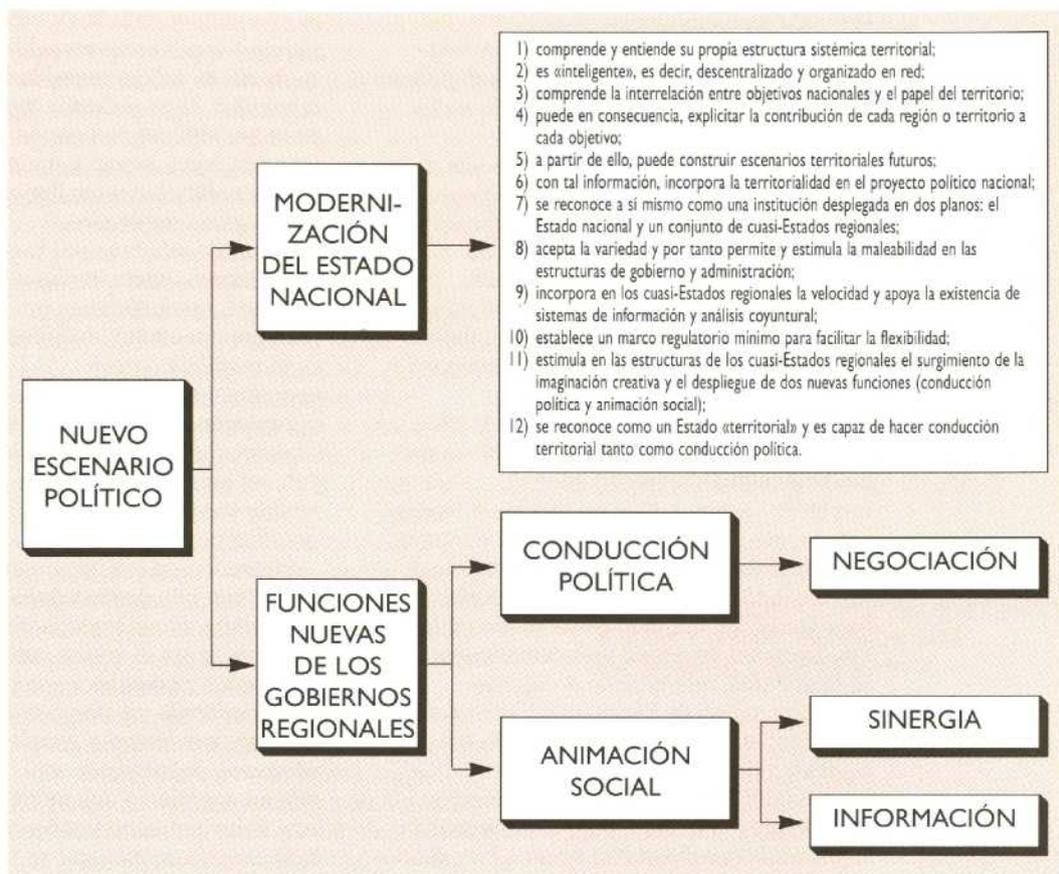
Por cierto, uno de los ángulos de la modernización que se omite con frecuencia, a pesar de la creciente evidencia de su importancia, es la modernización del Estado *desde un punto de vista territorial*.

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

En un reciente trabajo (BOISIER; 1995) se ha explorado este asunto y se concluye que un Estado moderno desde el punto de vista territorial es un Estado en el cual se pueden identificar las siguientes características:

UN ESTADO MODERNO DESDE EL ÁNGULO TERRITORIAL:

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



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

Desde otro punto de vista es pertinente recordar que en el Mensaje Presidencial de 1994 al Congreso Pleno, el Presidente de Chile planteó que durante el sexenio se duplicaría la proporción de la inversión pública decidida por las propias regiones, llegando a un 42% del total. Si se considera que hoy por hoy la inversión pública representa alrededor de un 25% de la inversión total, la meta del gobierno supondrá entregar recursos a las regiones equivalentes a algo más del 10% de la inversión geográfica bruta de Chile, o, en promedio aritmético simple, un 0.81% por región. En términos absolutos, se llegaría a cifras regionales medias del orden de los 50 millones de dólares por región o US\$ 630 millones en total, una cifra que es aproximadamente un décimo de

la que se encuentra en un país como Colombia por ejemplo.

Este simple ejercicio pone de manifiesto dos asuntos. Primero: es relativamente rápido –en términos históricos y en algunos países– el traspaso de recursos a las regiones, ya que en diez años subirá de cero a más del cuarenta por ciento de la inversión pública. Segundo: *en Chile siempre los gobiernos regionales serán modestos dispensadores de recursos*. En el caso de Colombia, en 1994 el Gobierno Nacional transfirió a todas las instancias sub-nacionales nada menos que US\$ 6.400 millones, una cifra en principio impresionante, pero que sometida a un análisis similar al realizado en el caso de Chile, se transforma en un resultado final tan magro como en el otro país.

La conclusión debe ser clara: si los nuevos gobiernos regionales desean ser actores verdaderamente relevantes desde el punto de vista de un bien entendido desarrollo de sus propias regiones, *deberán*

inventar nuevas formas de gobierno que permitan acceder a recursos de diferente naturaleza, pero de creciente importancia en el desarrollo, como por ejemplo, recursos psico-sociales.

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

Es importante observar que la *negociación hacia arriba* adquiere una importancia impensada en el pasado al tener en cuenta la *creciente exogeneidad del crecimiento económico regional*. En efecto, a medida en que se intensifica la globalización, aumenta la movilidad espacial del capital, tanto del nacional como, principalmente, del capital transnacional. Una proporción creciente de

la inversión asentada en cualquier región tiende a tener como respaldo el capital extra-regional; de allí la necesidad de potenciar la capacidad de negociación regional para, primero, obtener radicación de capital y, segundo, para lograr la máxima pertinencia de esa radicación a los lineamientos estratégicos regionales.

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

Naturalmente, asumir estas nuevas tareas presupone una profesionalización de las administraciones regionales, una tarea conjunta entre el sector público y el sector académico y presupone, por cierto, la preparación de un proyecto regional, que permita, por ejemplo, que los diversos proyectos de inversión sean evaluados no sólo en atención a sus méritos intrínsecos, sino principalmente en función a su contribución al proyecto regional. Es legítima la queja que se ha escuchado a Intendentes y Consejeros en este mismo sentido. Si la mayor parte de las regiones no disponía hasta hace poco de una estrategia o de un proyecto político, la suma de proyectos de inversión tendía a configurar un resultado aleatorio desde el punto de vista de su contribución al desarrollo regional. Es curioso observar que no hace mucho, un importante rotativo de la capital chilena criticó acervamente al Ministro de Planificación de ese país por un supuesto intento de... *¿destruir?* al Ministerio de Planificación y Cooperación debido a la introducción de indeseables criterios «políticos» en la evaluación de proyectos a fin de favorecer a regiones. El periódico en cuestión ignora o pasa por alto que difícilmente hay decisiones de inversión estrictamente neutras y técnicas (6) y que los criterios puramente económicos de evaluación «preman» las localidades ya

(6) Hace pocos años, Pedro Arraes, Gobernador de Pernambuco (Brasil) sostenía en la prensa local que «nadie puede disputar técnicamente a Pernambuco su derecho a ser la sede... de un importante proyecto de refinería de petróleo de

PETROBRAS. Según el mismo periódico, un asesor del Gobernador, menos ingenuo, se preguntaba si en alguna parte del mundo un proyecto de US\$600 MM envolvía decisiones puramente técnicas.

desarrolladas, debido a la presencia de importantes economías externas.

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

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

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

La segunda forma de desplegar la función de *animación* consiste, como se dijo, en el proceso de *recircular la información en forma estructurada*, de manera de superar el entropismo, reducir la incertidumbre y facilitar que la toma de decisiones del conjunto de los agentes regionales relevantes adquiera un alto grado de pertinencia con respecto al proyecto regional (7).

Si se recuerdan ahora los nuevos escenarios del desarrollo regional en

(7) Tal vez el mejor ejemplo de la falta de capacidad para realizar esta función de «recirculación estructurada de la información» queda dado, en el caso chileno, por la falta de un ejercicio interpretativo, a nivel de cada región, del significado de las cifras 1960-1992 del PGB regionalizado dadas a conocer por el Banco Central de ese país. En cada región ya sería

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

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

3. UN ENFOQUE CONTEMPORÁNEO A LOS FUNDAMENTOS DEL DESARROLLO REGIONAL

El prestigioso Stanford Research Institute señalaba en un documento ampliamente difundido en 1990 que:

«En la década de los ochenta, tres tendencias interrelacionadas modificaron de una manera fundamental la naturaleza de las ventajas comparativas y la receta para el éxito en el desarrollo económico. Las aglomeraciones regionales, los racimos industriales y los basamentos económicos se convirtieron en más importantes que cualquier otro factor para determinar los ganadores y los perdedores en la economía global de los 80's...» Los basamentos económicos explican con mayor precisión los éxitos de la economía global que los tradicionales factores de clima de negocios. Los basamentos económicos constituyen una compleja mezcla de recursos necesarios para competir exitosamente en la economía global. Incluyen trabajadores adiestrados, adaptables y con mentalidad empresarial, tecnología y recursos de I & D accesibles, capital financiero disponible, infraestructura física adecuada y alta calidad de vida. Estos basamentos económicos han llegado a ser mucho más importantes para un crecimiento económico de alta calidad que los factores tradicionales asociados a un clima de negocios, tales como la mano de obra barata, tierra de bajo costo e incentivos tributarios especiales».

posible saber qué importancia ha tenido la *estructura productiva intersectorial* por un lado y la *competitividad nacional de los sectores productivos* por otro, en la dinámica del crecimiento regional, una información clave para enfrentar procesos de reconversión, que están en el horizonte de todas las regiones.

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

Acá se sostendrá que el desarrollo de un territorio *organizado*, tal como la Provincia de Valdivia (8) en Chile o el Departamento del Valle en Colombia, depende de la existencia, de la articulación y de la direccionalidad de seis elementos que normalmente se encuentran presentes en todo territorio organizado. Estos elementos son: a) actores; b) instituciones; c) cultura; d) procedimientos; e) recursos; y f) entorno.

Estos elementos interactúan entre sí de una manera *densa* o de una manera difusa, de una forma *aleatoria* o bien, de una forma *inteligente* y estructurada. El desarrollo se producirá si la interacción es densa y si es inteligentemente articulada mediante, precisamente, *un proyecto colectivo o un proyecto político regional*; de otra forma, se tiene simplemente una «caja negra» cuyo contenido y operación son desconocidos. Todos estos elementos deben ser estudiados en terreno, es decir, deben evaluarse y analizarse caso a caso. Al igual que en las modernas teorías acerca de la inteligencia humana, acá se sostiene que *el número de conexiones binarias* entre los elementos anotados tiene directa relación con la posibilidad de generar procesos de desarrollo.

a) *Actores*. En relación a los actores y/o agentes del desarrollo, interesa en primer término, su identificación en categorías: cuáles son individuales, cuáles corporativos y cuáles colectivos.

Los actores individuales pueden ser identificados con claridad mediante el uso del

(8) Las numerosas referencias a la Provincia de Valdivia, en Chile, obedecen a que esta provincia, integrante de la Región de Los Lagos en el Sur del país, mantiene, desde hace tiempo, un conflicto «secesionista» por su propia «regionalidad». Una buena parte de las ideas expuestas en la segunda parte de este trabajo han sido utilizadas por el autor en el contexto de

software ELITE que ha sido desarrollado en el ILPES precisamente con esa finalidad (BOISIER, QUIROGA, LIRA, ROJAS y ZURITA; 1995). Este software entrega la lista individualizada de los miembros de la sociedad civil que ocupan lugares de poder y de influencia; se trata de una información de primera importancia para conocer la *estructura de poder regional* y para iniciar un proceso *participativo* de preparación de un proyecto. Además, el mismo *software* permite «calcular» el índice de conflictividad regional, una información sin la cual se navega a ciegas en las aguas del desarrollo regional.

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

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

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

b) *Cultura*. Son dos los elementos que interesa estudiar en relación a la cultura regional (9) y a su incidencia en los procesos de desarrollo.

dicho conflicto, como parte de proposiciones hechas al Gobierno de Chile, a solicitud del mismo.

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

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

Todavía en relación a estos aspectos debe ser recordado el clásico estudio de WALTON (1977) acerca de los «estilos» de desarrollo y el papel de las burguesías locales en Monterrey, Guadalajara, Medellín y Cali.

Aparte del *mix* cultural presente en un territorio, interesa investigar la capacidad de la cultura del lugar (10) para producir *autorreferencia*, es decir, identificación de la sociedad con su propio territorio o, puesto de otro modo, la capacidad de esa cultura para introducir códigos referenciales en los mensajes de autoidentificación territorial. ¿Qué códigos o qué referentes se pueden descubrir detrás de un mensaje tal como, por ejemplo, *yo soy valdiviano*? ¿Cuáles son las imágenes que dan sentido al mensaje transcrito, o al mensaje *yo soy paísa*? ¿Cuál es su alcance territorial? En algunos casos específicos, como el de Valdivia en Chile, no resulta clara la diferenciación urbana-provincial del mensaje *yo soy valdiviano*.

c) *Recursos*. Cuatro son las categorías de recursos que interesan para el desarrollo (11). En primer término, los tradicionales recursos *materiales* (recursos naturales, equipamiento de infraestructura y recursos de capital); en segundo, los recursos *humanos* no tan sólo en cantidad, sino principalmente en relación a su calidad, pertinencia regional y contemporaneidad; en tercer término, los

recursos *psicosociales*, visualizados como más y más importantes y que tienen que ver con cuestiones tales como la *autoconfianza colectiva*, la *voluntad colectiva*, la *perseverancia*, la *consensualidad*, etc. y que precisamente se muestran en forma tan visible en muchas localidades; en cuarto término, los recursos de *conocimientos*, elemento fundamental en el desarrollo en el Siglo XXI o en la «sociedad del conocimiento» como la denomina SAKAIYA (1994). DRUCKER (1993) también usa el concepto de «sociedad del conocimiento», pero es más cauto, aún cuando no menos firme, en hacer predicciones:

«Sería muy tonto augurar hoy el surgimiento de la Sociedad del Conocimiento, del mismo modo que lo habría sido en 1776 —el año de la Revolución de los Estados Unidos, de la *Wealth of Nations* de Adam Smith y de la máquina de vapor de James Watt— vaticinar la llegada de la sociedad capitalista, de la cual escribió Marx 100 años más tarde; del mismo modo que fué una tontería de Marx anunciar «con la infalibilidad de la ciencia» cómo sería la sociedad del siglo XX. Sin embargo una cosa sí es previsible: el mayor de los cambios se va a referir a la forma y el contenido del conocimiento, su significado y su responsabilidad, y lo que se va a entender por una persona educada».

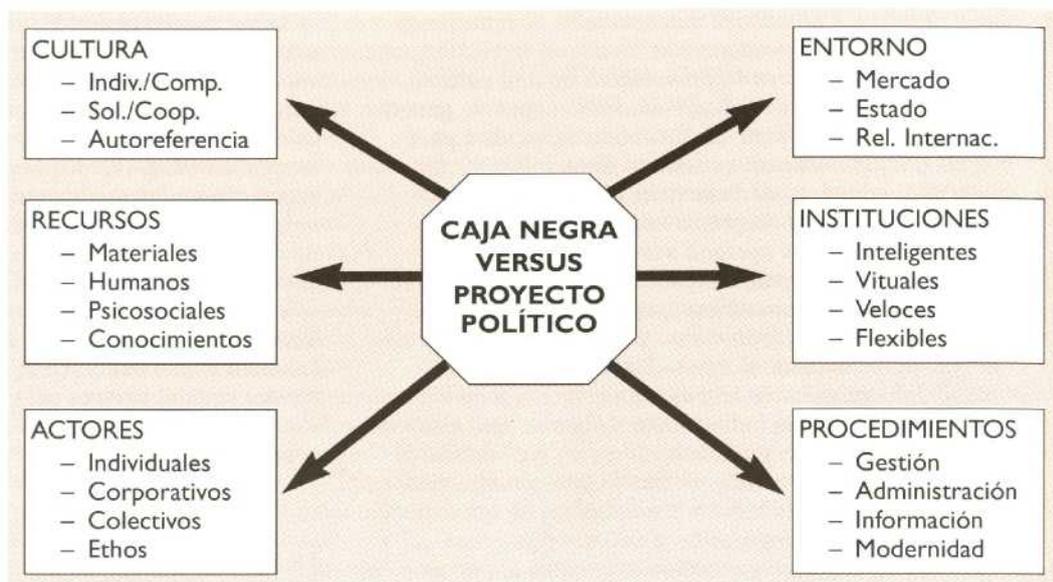
Existe un excelente análisis de la variedad de recursos para el desarrollo local en un notable trabajo colectivo (*Manual de desarrollo local*) dirigido por DEL CASTILLO (1994) para el Gobierno vasco.

d) *Instituciones*. Una adecuada «institucionalidad» constituye otro de los factores importantes para estimular el desarrollo, un tema favorito en los trabajos del Premio Nobel de Economía Douglas North. Lo que interesa realmente en el examen de la institucionalidad regional, en este caso, no se remite a un mero listado de instituciones públicas y privadas, sino más bien se trata de evaluar en qué medida las instituciones existentes son *flexibles*, *veloces*, *inteligentes*, y *virtuales*. La flexibilidad es requerida a fin de ajustar las instituciones a la cambiante realidad del

(10) Ahora si interpretado el concepto en su forma tradicional.

(11) De acuerdo a Porter (1990) los factores de la

producción serían de cinco tipos: i) *recursos humanos*; ii) *recursos físicos*; iii) *recursos de conocimientos*; iv) *recursos de capital*; v) *recursos infraestructurales*.



medio (12); la velocidad es ahora indispensable para entrar y salir de acuerdos y de redes y para aprovechar oportunidades en un entorno que a su vez, cambia a una velocidad sorprendente; la inteligencia institucional se refiere principalmente a la capacidad de aprender y a la capacidad de establecer «nodos» con otras instituciones, y la virtualidad (tan de moda hoy en día) que es una condición para operaciones *ad-hoc* frente a determinadas y específicas situaciones y para configurar arreglos estratégicos como los que fueron mencionados al comentar los nuevos conceptos regionales.

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

(12) Se ha comentado en otras oportunidades que la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional de Chile ha creado una institucionalidad (los gobiernos regionales)

Acá se sostiene implícitamente que tanto las «reglas del juego» (propriamente, la *institucionalidad*) como las estructuras operativas (organizaciones) están directamente asociadas al resultado social.

Las instituciones (regionales en este caso) tienen que ver con los *costos de transacción*. De hecho, las regiones en las cuales se produce con mayor facilidad la *sinergia* indispensable al desarrollo endógeno, son regiones en las cuales los costos de transacción son menores debido a que los agentes y actores comparten los mismos códigos culturales, así como el mismo sistema jurídico y un conjunto de relaciones sociales proclives al surgimiento del *mix* cultural cooperación/competencia.

Algunos de los organismos que definen el «mapa institucional» de cualquier región y que requieren ser estudiados en función de las características demandadas por la contemporaneidad, son: los organismos de gobierno, las Direcciones de los servicios públicos, las empresas públicas, la Universidad, la prensa local, las asociaciones de carácter gremial o corporativo, las principales ONG's y, los municipios.

completamente rígida al establecer un idéntico organigrama para cada uno de los trece gobiernos, con absoluto menosprecio a las heterogeneidades regionales.

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

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

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

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

Finalmente, y puesto en términos envolventes, lo que se necesita son procedimientos «acordes a la modernidad», dotados de todas aquellas características que han sido descritas en diversas secciones

de este documento y que hacen a una modernidad «bien entendida».

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

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

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

Varias de las ideas expuestas han sido puestas a prueba en distintos lugares. Posiblemente el esfuerzo más comprehensivo sea todavía el realizado en Chile en 1990 en la Región del Biobío. En dicha oportunidad, el ILPES, con el financiamiento del PNUD y a solicitud del Ministerio de Planificación y Cooperación, ayudó al Gobierno Regional a formular un proyecto colectivo de desarrollo, enmarcado en la idea fuerza *La región del biobio al encuentro del siglo XXI*. El trabajo de campo puso de manifiesto las carencias regionales en casi todos los vértices del hexágono, pero sobre todo, puso en evidencia la falta de una *voluntad colectiva y consensuada* por

un desarrollo moderno, algo que paulatinamente se está mostrando negativamente en la performance económica y social de la región, un fenómeno también analizado por ROJAS (1994) para el empresariado de la Provincia de Concepción.

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

L. Mumford

BIBLIOGRAFÍA

- BOISIER, S. (1980): *Política económica, organización social y desarrollo regional*, ILPES, Cuaderno, 29, Santiago de Chile
- (1992): *El difícil arte de hacer región*, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, Cuzco, Perú.
- (1994): «Post-modernismo territorial y globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 102, Madrid.
- (1995): «La modernización del Estado: una mirada desde las regiones», *Estudios Sociales*, 85 (en Prensa). C.P.U., Santiago de Chile.
- *et alli.* (1995): *Sociedad civil, actores sociales y desarrollo regional*, ILPES/DPPR, Serie Investigación, Doc. 95/14, Santiago de Chile.
- DA FROTA CARLEIAL, L. M. (1993): «A questao regional no Brasil contemporaneo» en: *Reestrutura o do espaço urbano e regional no Brasil*, L. Lavinias, L. M. DA FROTA CARLEIAL y M. R. NABUCO (orgs.), ANPUR, Editora HUCITEC, Sao Paulo.
- DEL CASTILLO, J.; BERROETA, B., & CORDERO, E. (1994): *Manual de desarrollo local*, Departamento de Economía y Hacienda, Gobierno Vasco, Bilbao.
- DE CASTRO, I. Elias (1994): «Visibilidade da Regiao e do Regionalismo: A Escala Brasileira em Questao», en: *Integracao, regio e regionalismo*, Lavinias, L. M. da Frota Carleial y M. R. Nabuco (orgs.), Editora Bertrand Brasil S.A. Río de Janeiro.
- DELAMAIDE, D. (1994): *The New Superregions of Europe*, Plume/Penguins, New York.
- DRUCKER, P. (1993) *Post-Capitalist Society*, Butterworth-Heinemann Ltd. U.S.A.
- GUIMARAES NETO, L. (1995): «Desigualdades regionais e federalismo» en: *Desigualdades regionais e desenvolvimento*, Rui de Britto Alvares Affonso y Pedro Luiz Barros Silva (orgs.), Editora UNESP, Sao Paulo.
- HALL, J. A. (1995): *Civil Society. Theory, History, Comparison*, Polity Press, Cambridge, U.S.A.
- MCCLELLAND, D. C. (1961): *The Achieving Society*, D. Van Nostrand, Princeton, New Jersey.
- MORIN, E. (1994): *Introducción al pensamiento complejo*. GEDISA, Editores, Barcelona.
- NORTH, D. C. (1992): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York.
- OHMAE, K. (1995): *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*, The Free Press, New York.

- PORTER, M. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, New York.
- ROJAS, C. (1994): *El desarrollo y la competitividad a través de la articulación de los actores sociales. Una reflexión para Concepción*, Doc. 94/08, Serie Investigación, ILPES/DPPR, Santiago de Chile.
- SAKAIYA, T. (1994): *Historia del futuro. La sociedad del conocimiento*, Ed. Andrés Bello, Santiago de Chile.
- SRI INTERNATIONAL (1990): *Economic Success in the 1990's*, Menlo Park, California.
- WALTON, J. (1977): *Elites and Economic Development. Comparative Studies on the Political Economy of Latinamerican Cities*, University of Texas Press, Austin.