

LA CONSTRUCCIÓN INTELECTUAL DEL REGIONALISMO LATINOAMERICANO¹ (Escenas, discursos y actores)

Sergio Boisier²

1 INTRODUCCIÓN

El propósito de este ensayo es --como su título lo indica-- examinar el fluctuante recorrido del pensamiento latinoamericano sobre desarrollo regional (sub-nacional). Es, desde luego, discutible la propia existencia de algo que pudiese llamarse "pensamiento latinoamericano" sobre esta cuestión, si bien no han faltado especialistas, europeos sobre todo, que creen descubrir una "escuela" latinoamericana sobre "planificación del desarrollo regional", con un *locus* institucional en el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Esta ha sido, por lo menos, la posición de un buen conocedor del tema en todo el mundo, como lo es Antoni Kuklinski.

Por tanto, este es un trabajo que versa sobre el tema del "desarrollo de las ideas", un proceso dialéctico en el cual se oponen y encuentran su síntesis tanto modalidades deductivas de reflexión como generalizaciones inductivas. Teoría y práctica, en este sentido, aparecen como fuentes de ideas que se retroalimentan entre sí. Teoría y práctica que al mismo tiempo han mostrado una elevada asincronía en América Latina [Boisier *et al.* (comp.) 1981].

La utilidad de un ensayo de tal naturaleza sobrepasa la necesidad de disponer de contextos referenciales para estudios --que a nivel de casos específicos-- se están realizando y que a su vez persiguen sistematizar los cambios en los **territorios organizados** de América Latina como producto de las aceleradas mutaciones productivas y políticas iniciadas a fines de la década de los ochenta.

Los primeros años de la década de los noventa testifican un marcado interés por las cuestiones relacionadas al desarrollo geográfico de América Latina. No sería falsear la realidad si se señala que ahora se está en el umbral (que en algunos casos se ha traspasado) de otorgarle al **desarrollo regional** un espacio significativo en el proyecto político nacional de importantes países latinoamericanos. La locomotora que arrastra a los nuevos esfuerzos de **regionalización**, de **descentralización**, de **crecimiento económico regional** y en definitiva de **desarrollo regional** (éste último como intersección de los tres procesos anteriores) es el cambio tanto macro (en el orden social) como micro (en el orden organizacional) del **paradigma de distribución del poder**.

1 Documento preparado como contribución al Proyecto de Investigación AME-91/0688 sobre "La cuestión regional en las transiciones a la democracia: los casos de Argentina, Brasil, Chile y España", coordinado por J. L. Curbelo y financiado por la CICYT, España.

2 Director de Políticas y Planificación Regional del ILPES. Las opiniones expresadas en este documento son personales. Santiago de Chile, 1993.

El asalto al antiguo Versalles del poder es, nuevamente, la síntesis de una dialéctica, ahora, nacional por un lado e internacional por otro (Boisier, 1991). El reparto del botín (el poder) ha permitido crear nuevos "receptores" de tipo territorial (las regiones, antiguas o nuevas) que se agregan a los receptores pre-existentes (diversas organizaciones de la sociedad política y de la sociedad civil). El establecimiento de estos nuevos receptores territoriales ha impulsado los proyectos de regionalización de manera que al superponer estas nuevas divisiones político-administrativas con los efectos sobre el territorio de los cambios económicos y con el nuevo patrón (territorial) de distribución del poder, la intersección de estos tres "conjuntos" es capaz de mostrar situaciones de verdadero o de potencial desarrollo regional.

Considerando la creciente importancia política del desarrollo regional en América Latina, fuertemente enraizada a la revitalización de los proyectos políticos descentralistas, sería muy oportuno preguntarse acerca del **estado del arte** en la profesión. Sería extremadamente penoso que un llamado al gremio para colaborar en estas iniciativas, encontrase una respuesta "pasada de moda", que utilizase categorías e instrumentos que deberían --como se ha dicho-- estar en el "baúl de los recuerdos" y que fuésemos, como practicantes, incapaces de usar un moderno "maletín ejecutivo", en términos instrumentales.

Para poner en relieve el "estado del arte" no es suficiente una simple descripción; se hace necesario alguna cantidad de análisis interpretativo que muestre la evolución histórica y la gestación de las ideas actuales, puesto que el presente no puede ocultar su relación con el pasado.

Para ello primeramente hay que hacer un corte temporal de la historia. Si bien la experiencia latinoamericana en relación a la puesta en práctica de políticas públicas de desarrollo regional bordea el medio siglo, por varias razones acá se trabajará con un período menor, con el período de veinte años comprendidos entre 1972 y 1991. Parte de la conveniencia de elegir este período radica en que su inicio y su término están marcados por sendos eventos académicos internacionales (las **escenas** de la obra). El primero de ellos fue el Seminario de Viña del Mar, Chile (abril de 1972) y el último fue el Seminario de Santa Cruz, Bolivia (octubre de 1991). Hay también momentos o escenas intermedias, principalmente en 1978 (México), 1979 (Bogotá), y 1989 (Santiago de Chile).

A lo largo del período señalado y en cada momento escénico, es posible desveleizar el **discurso** prevaleciente (conceptos, ideas, paradigmas, políticas, etc.) y su proceso evolutivo y también es posible descubrir a los **actores** que entran, permanecen o salen de la obra.

Así tal vez se pueda identificar la racionalidad en el desarrollo de las ideas sobre la temática regional, tal como ellas se reciben, se adaptan u optimistamente, se **crean**, en América Latina.

Es este un trabajo preñado de dificultades y sobre todo de sinsabores. Por su naturaleza más subjetiva que objetiva, contiene una inescapable dosis de arbitrariedad, al pedirle a un solo observador (que es uno de los propios actores) que califique a sus propios pares.

Como en toda obra de teatro, acá hay actores de primera figuración y actores de reparto, que no por ello carecen de méritos. Sería imposible entender el Julio César de Shakespeare si sólo se escucha la oración fúnebre de Marco Antonio, sin prestar

atención a las reacciones del pueblo romano que lo escucha e interactúa dialécticamente con el orador en esta magistral pieza de demagogia política.

Sirva ello de disculpa anticipada por la arbitraria selección de personajes o de actores en este libreto.

2 LAS ESCENAS INICIAL Y FINAL (1972 y 1991)

2.1 El contexto internacional a comienzos de los 70 y los problemas regionales.

El Seminario Internacional de Viña del Mar (Chile)

Los primeros años de la década de los setenta son los hijos adolescentes (que nunca madurarían) de la década "utópica" de los sesenta. Por lo menos en América Latina, estos años mostraron el cruce de dos grandes tendencias, una, emergiendo de abajo hacia arriba, enraizada en la Revolución Cubana, en el movimiento estudiantil, en el rechazo a la Guerra de Vietnam y en el movimiento "hippie" y otra, empujada de arriba hacia abajo mediante políticas públicas impregnadas del corpus doctrinario de la "modernización".

A ello todavía hay que agregar, por la importancia que tendrá en el desarrollo de la "escena inicial", la instalación en Chile en 1970 del primer gobierno declaradamente marxista elegido en una elección popular, hecho inédito en la historia política mundial. El gobierno de la Unidad Popular desató entre la intelectualidad progresista de América Latina enormes expectativas, así como enormes temores en amplios sectores de la población. A comienzos de 1972, el país en el cual se realizaría el Seminario que sirve de punto de partida de este análisis se encontraba en un franco y complejo proceso de movilización social y política.

A partir de la Conferencia de Punta del Este en 1961, la idea del cambio estructural "modernizador" organizado mediante la planificación económica se legitima y se difunde. Mirando retrospectivamente este asunto, es fácil percibir un cierto iluminismo basado en una confianza ilimitada en un proceso --la planificación ejercida por el Estado-- que basaba su potencia en un *fundamentum in re*, es decir, en la aplicación de una racionalidad formal e instrumental a la superación del retraso social y económico.

El proceso de modernización --al servicio del cual se pondría la planificación-- era considerado simplistamente como un proceso que debía replicar el sendero histórico de desarrollo seguido por los países industrializados y los cambios estructurales serían los mecanismos para eliminar los escollos del camino. En el modelo relativamente homogéneo de diagnóstico incorporado en la teoría de la modernización, se hizo rutinario apuntar a la "falta de integración interna" de cada país como uno de los obstáculos a la modernización. Identificado el "problema", el "objetivo" --a la Chadwick-- era simplemente la otra cara de la moneda: la integración física, económica y socio-política del país.

Este recetario tendría, a corto andar, enormes repercusiones sobre la forma de visualizar los asuntos regionales, al provocar un salto cualitativo desde los enfoques parciales basados principalmente en los modelos institucionales de la TVA y de la Cassa per il Mezzogiorno, a un enfoque totalizante apoyado en la formulación de proyectos de regionalización de alcance nacional.

En tal contexto los "problemas regionales" fueron identificados de una manera funcionalista, parsoniana.

En efecto, a partir del reconocimiento de los tres objetivos fundamentales y permanentes de todo sistema social, esto es, el aumento sistemático de la base material de producción de bienes y servicios, el logro de una cierta estabilidad social y, la mantención de la integridad territorial del correspondiente Estado-Nación, se apuntó a **la concentración demográfica y productiva, a las diferencias de ingreso entre grupos localizados y a la centralización de los mecanismos decisionales**, como los tres principales problemas regionales, definitorios del campo profesional y que, por estar asociados a cuestiones de orden global o societal, se convertirían en problemas políticos reales, cuestión que a su vez, se reflejaría en la potencia de las políticas públicas diseñadas e implementadas a partir de tal percepción.

De hecho, los tres problemas señalados alcanzaron niveles diferentes de prioridad. La concentración y las disparidades se convirtieron en los ejes de la acción, probablemente por razones principalmente metodológicas, ya que es fácil intersectarlos en un plano estricto de política económica, utilizando incluso un solo instrumento para un ataque simultáneo (los polos de crecimiento).

Walter Stohr, en un pionero trabajo publicado a comienzos justamente de la década de los setenta (Stohr, 1972) presentó y discutió nada menos que 75 programas de desarrollo regional en ejecución en América Latina y que respondían --gruesamente-- a la clasificación problemática anterior. Stohr los clasificó finalmente en cinco grandes categorías:

- políticas para la descentralización de la toma de decisiones;
- políticas para áreas deprimidas;
- políticas de colonización de nuevas áreas de recursos naturales;
- políticas de desarrollo de áreas limítrofes;
- políticas para áreas metropolitanas y de nuevos polos de crecimiento.

El mismo autor ofrece algunos juicios sintéticos que permiten visualizar cómo tales programas resultaron más fuertes en el papel que en la práctica:

En relación a la primera categoría de políticas y programas señala:

"... hay relativamente pocos programas regionales que pongan el énfasis principal en la descentralización de la toma de decisión" (p. 166);

en relación a la segunda categoría dice:

"... en América Latina no existen políticas nacionales (interregionales) para áreas deprimidas, pero sí existe un número de programas regionales con un objetivo principal dirigido hacia la mejoría del estado de las áreas individuales deprimidas..." (p. 183);

con respecto a la tercera categoría:

"... Así, la mayoría de los países prestaron una cierta atención, aunque no sistemática, a sus áreas no colonizadas" (p. 195);

a propósito de la cuarta categoría apunta:

"... los programas de desarrollo limítrofe multinacionales, podrían desempeñar una importante función preparatoria para la integración de países enteros..." (p. 215)

y, finalmente, en relación a la última categoría señala:

"... Hasta ahora, los programas integrales de planeamiento metropolitano con implicaciones prácticas fueron muy escasos en América Latina (p. 219)

y

"los programas para los nuevos polos de crecimiento con implementación concretada no fueron más numerosos" (p. 221).

Aunque algo más tarde en la misma década, dos autores ingleses (Gilbert y Goodman, 1976) ofrecieron un importante trabajo en relación específica al segundo gran problema regional, las disparidades regionales. En su trabajo, no sólo pusieron en tela de juicio la clásica tesis de Williamson sino que demostraron cómo uno de los casos más "exitosos" de crecimiento regional inducido (el Nordeste del Brasil) produjo simultáneamente una leve convergencia interregional de ingresos y un **sensible empeoramiento en el bienestar de los grupos más pobres dentro de la región**. Un patrón similar fué posteriormente descrito por Stohr y Todtling en 1978 en relación a varios países. Aunque estos resultados fueron difundidos formalmente varios años después de 1972, no hay duda que ellos "estaban en el aire" desde tiempo antes.

Finalmente y desde el punto de vista de la aplicación de políticas públicas de desarrollo regional de alcance nacional, a comienzos de los setenta, los casos de Chile, Perú y Venezuela, constituían probablemente los *show cases* del momento.

En este contexto tanto ideológico como experiencial, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social³ y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, un organismo de la Fundación F. Ebert, convocaron al PRIMER SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE PLANIFICACIÓN REGIONAL Y URBANA EN AMÉRICA LATINA, celebrado en Viña del Mar entre el 17 y el 22 de Abril de 1972. En 1974 vio la luz pública el libro correspondiente titulado "PLANIFICACIÓN REGIONAL Y URBANA EN AMÉRICA LATINA" editado por el ILPES y publicado por Siglo XXI Editores (México) y la Editorial Universitaria S. A. (Chile). El libro contiene los principales trabajos presentados al Seminario, incluyendo:

- Industrialización, Urbanización y Polarización (S. Boisier)
- Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo (J. L. Coraggio)
- Urbanización y Desarrollo: la integración de las concentraciones sectoriales y las aglomeraciones geográficas (J. R. Lasuén)
- Una aproximación a la planificación regional a largo plazo (J. R. Lasuén, J. Vergara, M. Beltrán, R. Rubio y R. Keller)

3 Posteriormente se denomina oficialmente como Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)

- La movilidad espacial de recursos en los países latinoamericanos (C. A. de Mattos)
- Cambios estratégicos en la ocupación del territorio: algunas cuestiones derivadas de la experiencia peruana (H. Meot y S. Domicelj)
- Modo de producción, regionalización y relaciones urbano-rurales en América Latina (M. Morales y L. Parisi)
- Las políticas de desarrollo regional en América Latina (E. Neira Alva)
- Los polos de desarrollo como alternativa de política en los países latinoamericanos (F. Pedrao)
- Concentración y centralización espacial en América Latina (A. Rofman)
- Hacia un enfoque más integrado de los problemas y las políticas de desarrollo regional en América Latina (R. D. Utria).

El Seminario se organizó en dos grupos de trabajo: I. Los polos de desarrollo y II. El desarrollo rural-urbano. El primer grupo tuvo como Presidente a Antoni Kuklinski y como relator a Sergio Boisier y el segundo funcionó bajo la Presidencia de Louis Lefebvre con la relatoría de Sergio Domicelj.

Es evidente que el Seminario estuvo marcado por un "clima psicológico" cuyo descriptor más adecuado es la palabra RUPTURA. Había un ánimo generalizado de "romper" con el pasado y tal ruptura iba desde una posición que podría ser llamada como "ruptura pactada" en el sentido de buscar una **readecuación** epistemológica hasta una posición de "ruptura radical" con un **quiebre** epistemológico completo.

Esto contribuye a explicar, por ejemplo, que habiéndose presentado trabajos del más alto interés teórico y metodológico (por ejemplo, los trabajos de Lasuén o la ponencia de Neira), la discusión fué totalmente acaparada por las dos ponencias que, centradas en lo que había sido el instrumento preferido de la planificación regional (los polos), planteaban, una, una reinterpretación técnica (Boisier) y la otra, una descalificación ideológica (Coraggio)⁴.

Es interesante observar que Boisier termina su presentación en este Seminario señalando:

"En definitiva, lo que hemos propuesto es un instrumento flexible de desarrollo regional y no una bandera doctrinaria" en tanto que Coraggio inicia la suya diciendo: "En tal sentido, el objeto general de este trabajo tiene carácter ideológico..."

Esos eran precisamente los términos de referencia implícitos para delimitar el debate.

4 Este juicio podría parecer presuntuoso, pero no lo es. Ambos trabajos fueron posteriormente ampliamente difundidos y discutidos y alcanzaron notable influencia profesional. El transcurso del tiempo prueba que la "ruptura pactada" tuvo sin embargo, más fuerza que la "ruptura radical", entre otras cosas, por la aparición de la actual Revolución Científica y Tecnológica, que apoya más a la primera que a la segunda.

2.2 El contexto internacional a comienzos de los 90 y los problemas regionales.

El Seminario Iberoamericano de Santa Cruz (Bolivia)

La década de los años ochenta cerró mostrando un panorama político singular e históricamente único en América Latina. En efecto, el 14 de Diciembre de 1989 fué elegido como Presidente de Chile el hasta entonces líder de la oposición al Gobierno Militar con lo cual todos los países de América Latina quedaron gobernados por regímenes cuando menos formalmente democráticos. Este hecho no será independiente de la actual visión de los problemas regionales.

Lo que fué el aparentemente monolítico paradigma dominante de desarrollo regional --el así llamado paradigma "del centro abajo"-- estaba, a comienzos de la actual década, seriamente minado. De las tres hadas madrinas del paradigma, la industrialización, la urbanización y la centralización, esta última está en franca retirada en tanto que las dos primeras, para mantenerse en el estrado han debido cambiar de máscara.

El inicial capitalismo comercial, transformado en capitalismo industrial y vuelto a transformar en capitalismo financiero, hoy se metamorfosea en **capitalismo tecnológico** y por tanto informático. La forma en que el capitalismo tecnológico contemporáneo remodela el "paisaje industrial" genera lo que Vazquez-Barquero llamó la "economía difusa" o lo que Castells, precisamente con más imaginación tecnológica denominó como la "economía de geometría variable", con evidentes repercusiones en relación al "primer problema clásico regional": la concentración.

Las dos formas institucionales más importantes de generación y difusión de progreso técnico --la corporación transnacional y los aglomerados sinérgicos portuarios-- son portadores de una **desconcentración territorial** que busca localizaciones no metropolitanas, sea porque sus actividades se ligan a la manufactura de recursos naturales usualmente periféricos, sea porque requieren de sinergías más fácilmente explotables en regiones y ciudades intermedias (Boisier *et al.*, 1991).

Así que en el umbral de una "reversión de la polarización" (Linn; 1981), un hecho sobre el cual parecen acumularse evidencias empíricas en casos como el chileno (Daher; 1992), la preocupación por "parar" la concentración ha dado lugar a la preocupación por "mejorar la calidad de vida y sobre todo, la calidad del medio ambiente" en los centros de acumulación tradicional.

El problema de las "disparidades regionales" perdió definitivamente terreno⁵ a la luz no sólo de la creciente evidencia empírica en torno al perverso juego entre disparidades **inter e intraregionales**, sino debido al cambio de rol del Estado (Uribe-Echevarría; 1991). De manera que el "segundo clásico problema regional" también cambió de manera significativa y perdió definitivamente prioridad.

Pero el cambio paradigmático más profundo afectó a la tendencia centralista del paradigma y esto requiere una explicación de más largo alcance.

5 A pesar de algunos discursos reiterativos al respecto, como lo es la recientemente publicada "política nacional de desarrollo regional" de Chile (Agosto de 1992). Para una crítica al respecto veáse Boisier (1992).

Como se ha repetido en varias oportunidades (Boisier, 1991), la megatendencia descentralizadora en todo el mundo viene montada a horcajadas sobre "los cuatro caballos del apocalipsis del cambio del modo de acumulación": la revolución científica y tecnológica (con sus impactos diferentes sobre la producción, las comunicaciones y el transporte); las demandas por espacios de autonomía por parte de la sociedad civil; la restructuración del Estado y; la privatización y desregulación.

Estos fenómenos, que en su conjunto tienden a configurar escenarios más favorables a los proyectos descentralizadores (si bien tal hecho debe considerarse como una tendencia y no como un dato), encuentran en varios países fuerzas internas que sumadas a las anteriores, provocan verdaderos procesos dialécticos de descentralización. Colombia, Chile en particular, Perú y Venezuela podrían servir de ejemplos de la afirmación anterior.

No es nada de aventurado señalar que hoy por hoy el Estado contemporáneo --y en este caso específico, el Estado latinoamericano-- es empujado hacia un nuevo escenario caracterizado en lo principal por una doble forma de apertura: una **apertura externa**, detrás de la cual aparece como fuerza impulsora la globalización de la economía mundial y una **apertura interna**, motorizada precisamente por la descentralización. Se asiste a un doble proceso, de debilitamiento del concepto tradicional de Estado más o menos autárquico y de fortalecimiento de lo que comienza a ser denominado como los "cuasi-Estados" subnacionales, llámense regiones o no.

Por lo tanto el principal desafío en términos de desarrollo regional es de aquí para adelante, cómo hacer una gestión regional (administración + conducción política) de una manera altamente **participativa** (para atender a la demanda y en algunos casos a la imposición legal de la descentralización) y al mismo tiempo tan tecnificada y profesionalizada como para posicionar a los territorios organizados en el contexto internacional de una manera **competitiva, moderna y equitativa**, puesto que ahora los territorios organizados son los nuevos actores de la competencia internacional por capital, por tecnología y por nichos de comercio.

A todo esto hay que agregar que, si se acepta la actual idea-fuerza de la CEPAL, ello debe hacerse garantizando la **sustentabilidad** de todo el proceso, hecho que ha puesto el tema del medio ambiente en el centro de las preocupaciones políticas tanto a nivel internacional como nacional y sub-nacional.

En resumen, los problemas regionales en los noventa se plantean en un contexto caracterizado por una fuerte retracción del Estado en relación a campos previos de política pública dentro de los cuales la antigua "planificación regional" se movía con cierta facilidad, por la transferencia de competencias y de recursos (no siempre de una manera suficientemente equilibrada) a nuevas instancias de gobiernos sub-nacionales (no siempre debidamente preparados para ello), por la desregulación económica, por la intensa apertura externa que obliga a potenciar en el corto plazo las ventajas comparativas estáticas con una búsqueda simultánea a mediano plazo de ventajas dinámicas o competitivas **creadas deliberadamente**, por la prevalencia de instrumentos de política económica básicamente "horizontales" y en consecuencia sin márgenes de discriminación regional, por el apego en muchos casos dogmático al culto de los equilibrios macro-económicos y por la necesidad de recuperar ritmos adecuados de crecimiento global a la par con el resguardo del medio ambiente.

No hay duda de que se trata de un cuadro mucho más restrictivo que el cambio contextual (para el desarrollo regional) anticipado hace una década por W. Stohr (Stohr, 1983).

Con mucha razón, en la "escena final" de esta historia (Santa Cruz, 1991), Uribe-Echevarría planteaba:

"Dentro del entorno de políticas públicas emergente, sin embargo, las actividades de desarrollo regional sólo pueden tener significación si buscan maximizar el aporte a la restructuración y al crecimiento económico nacional. Desde el punto de vista nacional, por tanto, y en el contexto de un desarrollo liderado por las exportaciones las nuevas inversiones deberán hacerse en regiones y ciudades exitosas, lo cual constituye un cambio radical de énfasis con respecto al objetivo anterior de las políticas regionales. En el nivel regional, el mejoramiento de la eficiencia de la economía, y la creación de la base material para la explotación de las nuevas potencialidades creadas por el modelo de apertura deben constituirse en los objetivos básicos."

En este nuevo contexto configurado veinte años después de Viña del Mar y cuya característica principal es **la velocidad del cambio y los interrogantes del futuro más que un rompimiento con el pasado**, la Agencia Española de Cooperación Internacional convoca al PRIMER ENCUENTRO IBEROAMERICANO DE ESTUDIOS REGIONALES "TERRITORIOS EN TRANSFORMACIÓN" que se celebró en el Centro Internacional de Formación para el Desarrollo, en Santa Cruz de la Sierra entre el 28 de Octubre y el 01 de Noviembre de 1991. En 1992 entra en prensa el libro titulado TERRITORIOS EN TRANSFORMACIÓN, editado por F. Albuquerque, J. L. Curbelo y C. de Mattos y publicado por la Comisión de Ciencia y Tecnología de España. El libro contiene un extenso conjunto de trabajos, a saber:

- Nuevas estrategias empresariales y mutaciones territoriales en los procesos de restructuración en América Latina (C. A. de Mattos)
- Unión Económica y Monetaria, políticas de estabilización y planificación del desarrollo en las regiones periféricas de la CE (J. L. Curbelo + F. Albuquerque)
- Nuevos elementos para la discusión de la problemática regional en Argentina en los años 90: la transformación macroeconómica y el proceso subregional de integración económica (F. Gatto)
- Políticas de integración subregional: escenarios socio-territoriales (E. A. Laurelli + A. Rofman)
- Transformaciones recientes del territorio fueguino argentino (P. Ciccollella)
- Infraestructuras: regiones estatales y privadas en Chile (A. Daher)
- Restructuración en la frontera México-Estados Unidos ante el Tratado de Libre Comercio (J. Carrillo)
- Concentración, desconcentración y descentralización en Brasil (W. Cano)
- Reversión de la polarización y reconcentración regional en Brasil (C. Campolina)

- Impactos territoriales de las transformaciones internacionales en la economía amazónica brasileña (J. M. Monteiro da Costa)
- El impacto de la crisis y la recomposición en la configuración espacial de la industria colombiana 1980-1988 (S. Jaramillo)
- Aspectos espaciales de la restructuración: descentralización y apertura (D. Restrepo)
- La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad (S. Boisier + F. Sabatini + V. Silva + A. Sojo + P. Vergara)
- La reforma de las políticas públicas y las regiones: nuevas tareas y nuevas formas de gestión del desarrollo (F. Uribe-Echevarría)
- La importancia de los servicios a la producción en la nueva política regional (C. del Rio + J. R. Cuadrado)
- Evolución y reforma de la política regional de la Comunidad Europea. Una visión desde España (L. Lázaro)
- El papel de las Agencias de Desarrollo en la política regional europea (R. Velasco)
- Los Parques Tecnológicos en el desarrollo regional. Reflexiones a través de la experiencia comparada (J. del Castillo)
- Innovación tecnológica y desarrollo regional: hacia una más eficaz interrelación Universidad-Sociedad (J. L. Moreno)
- El turismo en el desarrollo regional: aportaciones y riesgos (P. Salvá + E. Aguiló + C. Picornell)
- Los movimientos regionales y la descentralización en Bolivia: propuestas para la acción (R. Laserna)
- Estado y desarrollo regional: retos actuales para la descentralización (J. Blanes).

El solo listado de los temas da cuenta del cambio en la percepción de los problemas regionales a comienzos de la década: descentralización, posicionamiento internacional y cambio tecnológico ocupan ahora el lugar de la urbanización, de la industrialización fordista y de los polos de crecimiento como instrumento de política.

3 EL DISCURSO INICIAL: DE LA APOLOGIA A LA APOSTACIA DE LOS POLOS DE CRECIMIENTO

Se ha repetido hasta más allá de la saciedad, pero a pesar de ello con razón, que hasta entrada la década de los setenta, los polos de crecimiento fueron el instrumento favorito de la planificación regional en América Latina, considerada en su totalidad. Ya se señaló que en parte al menos, la racionalidad para ello se encontraba en la preocupación predominante con los procesos de urbanización --acelerada y prematura

en muchos casos-- y de industrialización todavía fordista e inscrita en la idea cepalina de la "industrialización vía sustitución de importaciones".

Procesos de urbanización e industrialización que además mostraban considerables grados de asincronía temporal, generando una amplia gama de problemas, desde turgurización hasta presiones inflacionarias.

Con anterioridad al Seminario de Viña del Mar la literatura **latinoamericana** sobre el tema, sea desde un ángulo teórico-metodológico, sea desde un ángulo descriptivo, era relativamente escasa. Sólo en 1971 se difunde el primer trabajo de investigación comparativa hecho en América Latina, como resultado de un proyecto de mayor alcance patrocinado por el Instituto para la Investigación del Desarrollo Social de las Naciones Unidas, UNRISD, y la Universidad Autónoma de Madrid (Boisier; 1971). El estudio en cuestión examinó la experiencia en la aplicación de estrategias de desarrollo polarizado en Bolivia, Chile y Perú durante la década de los 60 y planteó al mismo tiempo un marco teórico-metodológico con pretensiones innovadoras. Por cierto, en estos tres casos se advertía una adscripción a-crítica, a-histórica y en más de un sentido, **apologética**, al cuerpo teórico iniciado por Perroux y Boudeville. Los errores de la "copia" fueron manifiestos.

No cabe duda alguna que el Seminario de Viña del Mar marcó un punto de inflexión a partir del cual la sobrevivencia del concepto y en consecuencia, del instrumento, se fué haciendo cada vez más precaria, hasta el punto en que en el último artículo que uno de los especialistas latinoamericanos escribiese sobre este tema **Polos de crecimiento: ¿están muertos?** (Boisier; 1981) se llamaba la atención al escaso número de artículos sobre esta temática, detectados en la literatura profesional latinoamericana durante el quinquenio 1975-1979.

Pero a todo actor de primer nivel le cuesta retirarse del escenario, de manera que en 1978, seis años después del devastador ataque comandado por Coraggio, todavía el ILPES, ya configurado como uno de los principales centros de reflexión de América Latina sobre planificación regional, publica una compilación de artículos de varios especialistas de distintas partes del mundo sobre polos de crecimiento cuyo contenido vale la pena reproducir acá⁶.

4 LOS POLOS DE CRECIMIENTO: LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA EN AMÉRICA LATINA

4.1 Las hipótesis básicas de la teoría. Análisis y Crítica

- Los conceptos de espacio, polo de crecimiento y polarización (C. Legna)
- Los polos de crecimiento: teoría y política económica (H. Tolosa)

6 Los dos volúmenes de este trabajo no fueron sin embargo publicados como un libro formal y se han mantenido como documentos para el uso de los cursos que sobre desarrollo regional ofrece normalmente el ILPES.

4.2 Contribuciones a un replanteamiento de la teoría: aspectos conceptuales y empíricos

- La teoría de los polos de crecimiento y las estrategias de desarrollo regional en América Latina (S. Boisier)
- Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo (J. L. Coraggio)
- Las estrategias de desarrollo regional polarizado en la planificación nacional en América Latina (C. A. de Mattos)
- Urbanización y desarrollo: la integración de las concentraciones sectoriales y las aglomeraciones geográficas (J. R. Lasuén)
- Los polos de desarrollo como alternativa de política en los países latinoamericanos (F. Pedrao)
- Polarización, desarrollo e integración (J. L. Coraggio)
- El rechazo de la estrategia de centros de crecimiento en la planificación del desarrollo regional en América Latina (M. E. Conroy)
- El subdesarrollo y los polos de crecimiento económico y social (M. Santos)
- Los polos de desarrollo en el Brasil: una metodología cuantitativa y una ejemplificación empírica (S. Faissol)
- Crecimiento urbano, decrecimiento regional y polos de desarrollo: el ejemplo colombiano (P. Byé)
- Anotaciones sobre la incidencia del desarrollo en la periferia de un centro de crecimiento (A. Gilbert)
- Ciudad Guayana: polo de desarrollo? (F. Travieso)

4.3 Síntesis del estado actual de la teoría

- La aplicabilidad de las estrategias de centros de crecimiento en América Latina (H. W. and M. Richardson)

La teoría de los polos de crecimiento como fundamento racional de la planificación regional pasó entre mediados de los años cincuenta a mediados de los setenta por el ciclo vital de nacimiento, auge y declinio. Curiosamente, hay que mencionarlo al pasar, ya en la década de los noventa parece experimentar una suerte de metamorfosis y muchos de los conceptos básicos reaparecen ahora vinculados a las nuevas formas de industrialización del capitalismo tecnológico post-fordista, especialmente bajo la forma de **parques tecnológicos**.

Las críticas latinoamericanas a la teoría y a las estrategias de polarización, que se manifestaron bajo las modalidades de "ruptura pactada" y de "ruptura radical" en el Seminario de Viña del Mar estaban bien sintonizadas con posturas similares expresadas en otras partes del mundo.

Así por ejemplo, en un importante Seminario internacional efectuado en Japón en 1975⁷ el informe del Grupo de Trabajo sobre Política de Polos de Crecimiento anotaba:

"... el énfasis en lograr tasas de crecimiento establecidas en forma centralmente planificada ha distraído la atención en relación a los problemas humanos fundamentales. La infraestructura espacial para tal paradigma, basada en la idea de polos y centros de crecimiento ha quedado, ipso facto, bajo fuego.

Se requiere, continuaba el informe, una reformulación de la política y de la planificación espacial porque:

1. la concentración en polos de crecimiento genera crecientes niveles de inequidad y disparidades;
2. los "efectos de derrame" no se han manifestado y las "fuerzas naturales" no reducen eventualmente las disparidades regionales y sociales;
3. la estrategia de polos de crecimiento generalmente implica industrialización, básicamente mediante sustitución de importaciones, la que dispone de mercados limitados;
4. el enfoque no permite una buena articulación con las economías asiáticas predominantemente basadas en recursos agrícolas o primarios;
5. la magnitud de la migración a los polos de crecimiento exacerba las condiciones en las áreas urbanas;
6. al mismo tiempo, las áreas rurales se estancan y se "satelizan".

Considerando a algunos de los expertos participantes en este y en anteriores Seminarios y observando la evolución de sus discursos, parece legítimo sostener que se produjo una cierta **apostasía** en relación a los polos; varios evangelizadores de los años 60 repudiaron su propia prédica.

Fue en este mismo Seminario de Nagoya en donde Kamal Salih se preguntó si acaso se estaba asistiendo al "funeral de los polos de desarrollo". No fué exactamente una ceremonia fúnebre sino algo más simple; de acuerdo al estilo adoptado en este documento, lo que sucedió fue que el actor se retiró a su camerino para cambiar ropas y maquillaje. En el intertanto, el público se retiró de la sala, pero ambos volverán...

5 EL DISCURSO FINAL: LA GESTIÓN DEL CAMBIO PARADIGMATICO Y CONTEXTUAL

La situación del campo profesional al comienzo de los noventa se presenta como mucho más complicada que hace veinte años atrás. No es sólo la turbulencia exponencial del entorno, lo que hace más compleja la situación. Al mismo tiempo se enfrentan asuntos de orden teleológico y epistemológico; hay que redescubrir fines y

7 Seminar on Industrialization Strategies and the Growth Pole Approach to Regional Planning and Development: the Asian Experience, United Nations Centre for Regional Development, Nagoya, Japan, 4-13 November 1975.

medios y las formas de articulación, hay que volver al terreno de las definiciones y sobre todo, hay que ofrecer procedimientos válidos para la acción. Pensamiento y acción **sin solución de continuidad** es la exigencia de los tiempos.

La idea de desarrollo regional se asocia a un proceso de cambio socioeconómico sostenido y localizado cuya finalidad última es el progreso de **la región**, de la **comunidad regional** y, de cada **persona** de la región.

El progreso de la región como tal plantea, en muchos casos de países latinoamericanos y europeos el desafío de transformar territorios semi-estructurados y semi-organizados que actos de voluntarismo político, necesarios pero no por ello menos artificiales, han denominado como regiones, pero que en la realidad son precisamente **no-regiones**, en **regiones** con existencia real desde un punto de vista sociológico y politológico. Esto no es simplemente un juego de palabras; es una realidad, difícil, compleja, pero existente. Ni Castilla-La Mancha en España, ni Rhone-Alpes en Francia, ni Biobío en Chile, ni José Carlos Mariátegui en Perú, constituyen regiones de verdad, como podrían serlo, por el contrario, Cataluña, Bretaña, Sicilia, en Europa, o Santa Cruz o Antioquia o Minas Gerais o Chiloé, en América Latina. La etnia ayuda, pero no es todo. Si se ha aceptado, por válidas y variadas razones, la necesidad de introducir un nuevo arreglo territorial en muchos países, ello constituye un mero punto de partida de un proceso de más largo plazo que supone **la construcción social y política de tales regiones**. Éste parece ser el desafío principal de la gestión del desarrollo regional en una buena parte de los casos. El progreso de una región es autoconstruirse.

Construir políticamente una región es dotarla de las estructuras políticas y administrativas que permitan un grado variable de autogobierno, algo que incluso puede hacerse por decreto. Pero **construir socialmente** una región es algo que debe hacerse desde y con la incipiente sociedad regional, toda vez que este proceso significa potenciar su capacidad de auto organización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identificación territorial y en definitiva, pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos colectivos, es decir, capaz de transformarse en **sujeto** de su propio desarrollo.

Este proceso de construcción regional se apoya a su turno en la puesta en práctica de dos **proyectos**: un **proyecto político regional**, productor de la cohesión y de la movilización, y un **proyecto cultural regional**, productor de la percepción colectiva de identidad.

El primero de ellos supone definir un **futuro regional**, seleccionando un escenario posible dentro de la gama de escenarios regionales deseables, presupone especificar la **ideología** del proyecto, su **conducción política**, su **apoyo social** y su **basamento técnico**.

El segundo supone una inteligente combinación de la **apropiación regional de las culturas locales vernaculares** pre-existentes y de la **apropiación regional de la cultura universal**. Ni museos antropológicos vivientes ni alienación total.

El progreso de la comunidad regional va de la mano con su complejización paulatina y con una creciente descentralización política y territorial (y financiera desde luego) que permita a dicha comunidad elevar sistemáticamente su capacidad para tomar sus propias decisiones en términos de estilos de desarrollo y el uso de políticas congruentes con tal opción. Por ello es que la **descentralización** pasa a ser un requisito

del desarrollo regional al permitir una organización de la sociedad que tenga una contrapartida real en términos decisionales tanto políticos como económicos.

El progreso de cada individuo habitante de una región depende, en la enorme mayoría de los casos prácticos, de una mejoría sistemática de la **equidad social regional**.

Hoy día, en plena interfase del Segundo y Tercer Milenio, mejorar una dada situación de **inequidad** en una región, presupone mejorar el acceso de las personas a dos recursos sociales escasos: el **poder político** por un lado y el **empleo** por otro, puesto que en términos estructurales, parcialmente la inequidad se asocia a la ausencia de espacios institucionales y organizacionales en donde los individuos puedan hacer presente sus carencias y demandas y donde encuentren intermediadores capaces de canalizarlas y a la carencia de un ingreso estable y adecuado. Así que desde el primer punto de vista, la **equidad** y en consecuencia el progreso personal se vincula, nuevamente, con la descentralización ya que mediante proyectos descentralizadores es posible generar una multiplicidad de espacios intermedios entre el Estado y el individuo, de manera de maximizar la probabilidad, para una persona cualquiera, de encontrar su espacio político.

Desde el segundo punto de vista, es crecientemente reconocido que el **empleo neto** está siendo generado en forma relativamente más importante por el estrato de la pequeña y mediana empresa (PYME), dada la racionalidad competitiva de la gran empresa, más basada en la productividad que en el empleo. La cuestión práctica es que no sólo se requiere un empleo en expansión; también se requiere que los empleos estén asociados a una **productividad creciente** de manera de generar aumentos reales de ingreso.

Pero al poner frente a frente el estrato de la PYME y la necesidad de una creciente productividad, saltan de inmediato a la vista varias dificultades para resolver esta ecuación, principalmente las dificultades conocidas de la PYME para generar sus propias innovaciones o para acceder al mercado internacional de C&T. Esto sugiere la necesidad de contar con un **mercado local de C&T**, es decir, un mercado que opere en el mismo territorio en que se encuentra la PYME, en otras palabras, la región. Se sigue de inmediato el papel importante que en la búsqueda de la equidad cumplen las **universidades y centros de investigación regional**.

Sin embargo, aún superadas las dificultades anotadas, una inserción forzada y prematura de progreso técnico en la PYME podría fracasar, si previa o paralelamente no se ha **reciclado profesionalmente** su personal; de aquí la creciente importancia de programas locales de formación profesional.

La mayor parte de las tareas de fomento que se desprenden de un análisis de este tipo recaen precisamente en los **gobiernos locales**, una cuestión bien entendida en Europa, no así en América Latina.

Gran parte de la argumentación precedente apunta a mostrar que hoy por hoy el desarrollo regional endógeno está fuertemente apareado con la **innovación y el progreso técnico**, en una relación de causalidad circular.

Se ha hecho común apuntar al hecho de que la innovación persistente y exponencial, según la CEPAL una condición para generar una **competitividad auténtica**, depende del surgimiento de **aglomerados sinérgicos**, es decir, complejas estructuras sistémicas conformadas por una variedad de actores sociales: empresas, sindicatos,

centros de investigación, gobiernos, etc. Estos aglomerados no surgen por generación espontánea; normalmente uno de los agentes componentes cumple un papel catalítico (el Estado, por varias razones lo hace con mayor frecuencia y capacidad que el resto) durante un tiempo. De igual modo, se ha sostenido que estos aglomerados no se configuran "a tontas y a locas" sobre el territorio; por el contrario, tienen claras "afinidades territoriales" con lugares con condiciones para servir como **home-base**, no necesariamente los grandes centros urbanos de industrialización tradicional.

Cuando todos estos elementos se ponen juntos, en una suerte de un sistema de ecuaciones múltiples, el papel del **gobierno local** aparece como clave y otra vez, la descentralización surge como una condición necesaria para que los gobiernos locales puedan cumplir las tareas que el progreso actual exige.

Fomentar el desarrollo regional **hoy día** en América Latina plantea sin embargo desafíos considerables.

La cuestión fundamental en este caso es la siguiente: si no es posible recurrir a la **discriminación regional de las políticas económicas**, una entusiasta práctica en los años sesenta, debido a la inquebrantable voluntad de los responsables de la política económica de aplicar el paradigma en boga, es decir, el paradigma neo-liberal, y si los gobiernos regionales (en rigor, casi una ficción) **no cuentan con ningún instrumento de política económica**, y si el Estado acentúa su carácter **subsidiario** y bien prescindente (salvo en el campo social), ¿cómo podría estimularse el desarrollo regional? No se convierte acaso todo esto en un acto de magia, en un acto de prestidigitación, similar a sacar un conejo del sombrero o a hacer desaparecer cartas de una baraja?

Podría entender ésto, por ejemplo, un ciudadano de una Comunidad Autónoma española, en la cual se superponen instrumentos de la CEE, del Estado Español y de la propia Comunidad? Difícilmente.

Pero "el mundo real es como es y no como se quisiera que fuese", así es que aún en un contexto de tal naturaleza la gestión regional tiene que ser capaz de ofrecer alternativas efectivas.

Lo que se ha sostenido en otras oportunidades es relativamente simple de enunciar. Se ha propuesto, como una línea táctica central de toda propuesta estratégica, **la transformación radical de la forma de hacer gobierno en una región.**

Tal forma se asienta en la conducción política y en la animación socio-económica regional. Un doble papel para todo gobierno regional: **conductor y animador.**

La primera función se traduce en un proceso sistemático de negociaciones "hacia arriba" (con el gobierno nacional), "hacia los lados" (con otros agentes del desarrollo regional) y "hacia abajo" (con los municipios de la región). La segunda se expresa en un proceso igualmente sistemático de **recirculación estructurada de información y en una actividad también sistemática de tipo catalítico y sinérgico**, capaz de generar nuevas iniciativas a partir de voluntades e ideas individuales virtuales o latentes. Posiblemente ésta sea la única fórmula válida para avanzar en un desarrollo regional endógeno en el contexto latinoamericano actual.

El desarrollo regional depende más de actitudes colectivas y de la conducción social que de los recursos y si bien es cierto que no existe una receta para el desarrollo, sea nacional o regional, algunas verdades se han ido acumulando a lo largo de la historia.

Una de ellas llama la atención a la asociación que parece existir entre la "calidad" de los resultados que una sociedad obtiene como producto de su esfuerzo y la existencia de ciertas actitudes colectivas que favorecen la cooperación, el intercambio de ideas, el surgimiento de la sinergia, etc.

Si una hipótesis como la anterior es verdadera, hay que concluir que el desarrollo regional presupone **un enfoque cultural**, en el amplio sentido de cómo se percibe el mundo y de cómo se relaciona el hombre y el colectivo con él, y qué tipo de actitudes organizacionales surgen a partir de esta percepción.

No habrá lugar para una transformación profunda de los procesos de desarrollo sin una transformación individual y colectiva de las mentalidades. Los esquemas de desarrollo que han dominado el crecimiento industrial durante gran parte de este siglo no están adaptados para lo que resta del Siglo XX y menos aún, para el ya cercano Siglo XXI. En este sentido, las regiones se encuentran al fin del Siglo XX encaradas a una situación equivalente a la que se habría producido cien años atrás si entonces se hubiese pensado el nuevo desarrollo industrial con los esquemas de la sociedad rural del Siglo XIX. Este necesario reacondicionamiento cultural cuestiona a la vez el papel y el funcionamiento de las instituciones, la organización y la estructura empresarial y la relación individual de los asalariados con respecto a su propio empleo y a su proyecto de vida personal.

El paso desde el paradigma "fordista" al "post-fordista" resulta crucial y se coloca en el centro mismo de este enfoque cultural.

El desarrollo regional presupone hoy día también un **enfoque profesional**. Sin un verdadero profesionalismo, sin la conformación de un verdadero **cuerpo de profesionales del desarrollo económico regional**, sin un cambio significativo de métodos, sin una evaluación de éxitos y fracasos, se corre el riesgo de quedar atado a planteamientos "románticos", muchas veces vinculados a experiencias puntuales más ligadas a una militancia personal que a un adecuado papel de las instituciones o a planteamientos de "denuncia" que al volverse repetitivos, cansan y desacreditan la misma causa de la denuncia. La formación de tales profesionales es una tarea universitaria en toda región.

Si la planificación regional (como teoría de procedimiento) logra reflejar adecuadamente las posibilidades de orientación sobre el desarrollo regional (derivadas de una teoría sustantiva), el futuro podrá ser testigo de una práctica social válida y posiblemente eficaz y eficiente. Si no logra esto, seguirá siendo la Cenicienta de las políticas públicas, obligada a volver a un rincón cada vez que el reloj marque medianoche.

6 ESCENAS INTERMEDIAS: MÉXICO (1978), BOGOTA (1979) Y SANTIAGO (1989)

6.1 De la "cuestión agraria" a la "cuestión regional"

En el mes de abril de 1978 se llevó a cabo en México el Seminario Latinoamericano sobre LA CUESTIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA, auspiciado por el Colegio de México, en el cual un grupo de especialistas liderados por José Luis Coraggio presentaron más de treinta ponencias.

Curiosamente se produjo un desfase de once años hasta que fué publicado por CIUDAD (Centro de Estudios) el libro LA CUESTIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA cuyos editores fueron J. L. Coraggio, A. Federico y O. Colman y cuyo contenido temático es el siguiente:

- Los términos de la cuestión regional en América Latina (J. L. Coraggio)
- Espacio, naturaleza y sociedad en la problemática regional latinoamericana (O. Colman)
- Sobre la espacialidad social y el concepto de región (J. L. Coraggio)
- Notas sobre la naturaleza-sociedad y la cuestión regional en América Latina (H. Sejenovich + V. Sanchez)
- Análisis regional y estructura agraria en América Latina (E. P. Archetti)
- Determinaciones contemporáneas y análisis histórico de la cuestión regional en América Latina (A. Federico)
- La problemática indígena contemporánea y la cuestión regional en América Latina (N. J. Rodriguez + E. A. Soubié)
- La temática del medio ambiente en América Latina (R. N. Gazzoli + C. A. Vapnarsky)
- Teoría y práctica de la planificación regional en América Latina (A. Rofman)
- La organización espacial durante el período precolombino (J. E. Hardoy)
- La organización económica espacial del sistema colonial (C. Sempat A.)
- Una cuestión regional en la Argentina: burguesías provinciales y el mercado nacional en el desarrollo agroexportador (J. Balán)
- Notas sobre la cuestión regional en Bolivia (A. Federico)
- El desarrollo y las políticas regionales en Venezuela (M. Negrón)
- Cuba: 20 años de experiencia de planificación física (S. Baroni)
- Posibilidades para un ordenamiento territorial para la transición en Nicaragua (J. L. Coraggio)

En las propias palabras de Coraggio, el propósito del Seminario era dar inicio a un esfuerzo para **refundar la teoría crítica de lo regional**⁸.

En el sin duda altamente interesante artículo introductorio de Coraggio, se debate el significado que debe darse al término "la cuestión regional", en la más pura tradición de Kaustky, Luxemburgo y Castells, quienes ya habían explorado el concepto en relación a la agricultura, a la industria y a la urbanización respectivamente.

8 Catorce años después es claro que tal esfuerzo se quedó en la intención. Desde luego, pocos de los expertos que aparecen dando forma al libro, continúan en el campo temático.

"Sólo cuando se de un conflicto social (actual o potencial) de base territorial, reproducible, cuya resolución afecte la correlación de fuerzas en el orden nacional (directa o indirectamente), que tenga raíces profundas en las estructuras de la sociedad civil o en nacionalidades o grupos étnicos relativamente autónomos, estaríamos en presencia de una situación que, afectando a la sociedad en su conjunto (aunque con efectos diferenciales para sus diversas etnias, clases o fracciones) puede constituirse en una Cuestión Regional."

Es interesante destacar que en esta conceptualización, "la cuestión regional" tiene siempre bases materiales y presupone siempre una resolución política, pero no siempre la contradicción **proletariado versus burguesía** asume la forma de una "cuestión regional".

Como es fácil apreciar, el Seminario de 1978 tuvo un carácter marcadamente **contestatario** y por qué no decirlo, también marcadamente **sectario**. En general, y a manera de ejemplo, en la extensa bibliografía incluida en los diferentes trabajos del libro en cuestión, no se encontrará una sola referencia a autores que suelen aparecer como participantes de las otras "escenas" de esta historia.

6.2 Estilos de desarrollo y problemas regionales

En 1979 se realizó en Bogotá el Seminario ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO REGIONAL organizado conjuntamente por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), el Instituto de Estudios Sociales de La Haya (ISS), el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y la Universidad de Los Andes (UNIANDÉS) de Bogotá. Se efectuó entre el 17 y el 21 de septiembre, con la asistencia de 140 personas que se agruparon en torno a cuatro áreas temáticas: I. El tratamiento del problema regional en los distintos estilos de desarrollo; II. Diferentes concepciones estratégicas: la experiencia con las estrategias predominantes y posibles opciones; III. Sistemas de ejecución y estrategias regionales; IV. El estado de la disciplina y necesidades de investigación con relación a estrategias alternativas.

En 1981 el ILPES y la SIAP publican el libro EXPERIENCIAS DE PLANIFICACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA. UNA TEORÍA EN BUSCA DE UNA PRÁCTICA cuya compilación estuvo a cargo de S. Boisier, F. Cepeda, J. Hillhorst, S. Riffka y F. Uribe-Echevarría. El contenido temático de este volumen es el siguiente:

- Notas sobre la planificación regional en América Latina (J. Méndez)
- Notas sobre modelos de desarrollo político y planificación (S. Riffka)
- La planificación del desarrollo regional en América Latina (S. Boisier)
- La planificación regional en América Latina: ¿teoría o práctica? (B. H. J. Helmsing + F. Uribe-Echevarría)
- El desarrollo regional y el cambio socio-político en América Latina (S. Riffka + I. Fernández)

- Estilos de desarrollo y estrategias nacionales de desarrollo regional (J. G. M. Hillhorst)
- La planificación del cambio social en México y la crisis del modelo de desarrollo (R. Carrillo-Arronte)
- Las bases teóricas de la planificación regional en América Latina (J. L. Coraggio)
- ¿Hacia otro desarrollo regional? (W. Stohr)
- La puesta en práctica de los planes regionales: ejecución deficiente o algo más? (A. Gilbert)
- Sistemas de ejecución y estrategias regionales de desarrollo en Colombia (J. F. Pineda)
- Investigación y planificación regional (J. J. Villamil)
- Algunas opiniones sobre la investigación en el campo del desarrollo y la planificación regional (D. Dunham)
- La política del espacio: planificación y desarrollo regional en México (J. Friedmann + N. Gardels + A. Pennink)
- Tendencias de la urbanización, inversión de la polarización y política espacial en Colombia (J. F. Linn)
- Bases, características y contradicciones del desarrollo regional-urbano en México (A. Lavell + L. Unikel)
- Crecimiento y concentración espacial en América Latina: algunas consecuencias (C. A. de Mattos)
- Brasil: la eficiencia económica y la desintegración de las regiones periféricas (P. R. Haddad)

El Seminario se realizó en plena "divisoria de aguas" desde el punto de vista de los paradigmas del desarrollo global. Atrás quedaba el keynesianismo y no se podían reconocer con nitidez las características del que se avecindaba.

Como lo señalase Jorge Méndez, por entonces Director del ILPES en su discurso inaugural:

"El examen de las relaciones entre estilos de desarrollo y planes regionales es particularmente difícil en los actuales momentos, en América Latina. La razón para ello estriba en que la región... se ha quedado sin paradigmas verdaderamente aceptables. Nunca antes habíamos estado tan peligrosamente metidos entre dos aguas, o nunca había existido una controversia tan excitante, en lo que se refiere a la teoría del desarrollo."

Contrariamente a lo sucedido al iniciarse el decenio de los 60, ahora se pone en tela de juicio el concepto mismo de estrategia de desarrollo regional y están en revisión tanto los objetivos del desarrollo regional como los medios o políticas utilizados hasta este momento... Este proceso de revisión no es independiente de las preocupaciones más generales sobre los conceptos de desarrollo y crecimiento, distribución, estilos y necesidades básicas y refleja la insatisfacción actual con los resultados sociales

de los modelos de desarrollo vigentes. La crisis tampoco resulta ajena a la crisis de la planificación en general que se observa en América Latina.

Pero, al contrario de lo sucedido en Viña del Mar, no había un ánimo tan generalizado de ruptura con el pasado, sino más bien de escudriñar lo que el futuro podría significar para el desarrollo regional.

6.3 La revolución científica y tecnológica y sus impactos territoriales

Los efectos de la reestructuración, que trascienden el ámbito de los productivo y lo económico, incidiendo --especialmente por la vía del desarrollo de las comunicaciones-- en las dimensiones sociales y culturales de cada espacio nacional, están teniendo profundas repercusiones en los aspectos relativos a la identidad y a las formas de organización social de las comunidades regionales y locales. Las reacciones de las poblaciones afectadas representan, hasta cierto punto, la contraparte socio-territorial de las tendencias actuales de reestructuración del capital. En este marco, tanto las estrategias de reorganización territorial, como las políticas recomendadas al respecto, requieren imperiosamente de una revisión a la luz de las condiciones estructurales inherentes a las nuevas realidades en que podrían ser aplicadas.

Esta argumentación define bien el contexto en el cual el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y el Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Pontificia Universidad Católica de Chile, convocan a un SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA Y REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA: IMPACTOS Y DESAFÍOS TERRITORIALES que se realizó en Santiago de Chile entre el 22 y el 25 de agosto de 1989.

En 1990 se publica por el Grupo Editor Latinoamericano (GEL) el libro con el mismo título: REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA Y REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA: **Impactos y desafíos territoriales**, editado por F. Albuquerque, C. A. de Mattos y R. Jordán, incluyendo las siguientes contribuciones:

- Desarrollo regional en los años noventa: tendencias y perspectivas en Latinoamérica (F. Uribe-Echevarría)
- Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales (F. Gatto)
- Nuevas tecnologías, nuevas formas de regulación: algunas consecuencias espaciales (A. Lipietz + D. Leborgne)
- Nueva tecnología, vínculos locales y políticas públicas en la industria mundial manufacturera de reexportación (P. Wilson)
- Dinámica regional y reestructuración productiva (A. Vazquez-Barquero)
- El espacio de ajuste estructural: algunas reflexiones acerca de América Latina (J. L. Curbelo)
- Reestructuración social, grupos económicos y deterritorialización del capital. El caso de los países del Cono Sur (C. A. de Mattos)
- Los patrones de localización de las actividades de alta tecnología: una revisión sobre el tema de los desequilibrios regionales del desarrollo (P. R. Haddad)

- Cambio tecnológico y formas de uso de la mano de obra en América Latina: hacia un nuevo espacio industrial? (C. Montero)
- El impacto de las nuevas tecnologías de información en las empresas y organizaciones argentinas (J. C. Neffa)
- Cambios tecnológicos recientes en la pampa húmeda argentina: modifican la dinámica de sus áreas rural-urbanas? (S. Gorenstein + G. Peri)
- Reestructuración internacional y repercusiones inter-regionales en los países subdesarrollados: reflexiones sobre el caso brasileño (W. Cano)
- La nueva dirección de la industria en San Pablo: reversión de la polarización en Brasil? (C. R. Azzoni)
- Reestructuración industrial, neotaylorismo y régimen de fábrica en Chile (A. Díaz)
- Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual. Reflexiones acerca de la Región del Bío-Bío, Chile (S. Boisier + V. Silva)
- Políticas macroeconómicas, tipo de cambio y desarrollo territorial. Escenarios chilenos (A. Dáher)
- Revolución tecnológica y reestructuración productiva en Andalucía (F. J. Ferraro)
- Efecto de la tecnología en las exportaciones de frutas y hortalizas: el caso de Uruguay (A. Moreira)

Este Seminario se ubica en el cruce del **modernismo** y del **postmodernismo**, en el sentido de haber centrado las discusiones tanto en la universalización homogeneizadora de la revolución científica y tecnológica como en la defensa del posicionamiento heterogéneo y particularizado de las regiones en el nuevo escenario internacional. La combinación paradigmática, la mezcla de los efectos de "arriba hacia abajo" con los contra-efectos de "abajo hacia arriba" y la aparición por primera vez --en América Latina-- del concepto de **desarrollo endógeno** en este tipo de reunión, constituyen trazos marcantes del momento histórico en que se realiza el evento.

A fines de la década de los ochenta, América Latina comienza a salir de la oscura noche de la crisis de los años iniciales del decenio; el pago de la deuda externa comienza a dar paso a la preocupación por la "deuda interna" de tipo social y los procesos de ajuste estructural están en plena marcha. Tal como sucederá en la "escena" final de Santa Cruz, el Seminario de Santiago anticipa la preocupación básica que dominará las discusiones en adelante: el reposicionamiento regional en un contexto de intensa apertura externa y de afianzamiento de un modelo económico típicamente de mercado en el cual la libertad de precios y por cierto la desregulación se configuran como los instrumentos automáticos de asignación de recursos más importantes.

Los desafíos, para toda región, del paso del "fordismo" al "post-fordismo", están ahora en el centro de la cuestión. La desideologización, proceso que alcanzará su cumbre ese mismo año con la caída del Muro de Berlín, hace del debate regional un debate menos contestatario que en el pasado, más propositivo, pero no por ello lo hace

puramente "tecnocrático"; bien por el contrario, lo "politifica", en el mejor sentido de este neologismo.⁹

7 HISTORIAS DE VIDA: LOS ACTORES

7.1 La fotografía sepia de la familia de 1972 y la fotografía a color de la familia de 1991

Los veinte años transcurridos entre 1972 y 1991 han plateado muchas sienes y sobre todo, han hecho a muchos buscar nuevos derroteros profesionales e intelectuales. Una característica marcada del grupo latinoamericano de especialistas en desarrollo regional es su escasa constancia para permanecer dentro del gremio profesional. Los avatares del ejercicio profesional no han sido ajenos a ello.

En orden alfabético, los actores de la "escena" inicial de 1972 fueron: Boisier, Coraggio, Domicelj, de Mattos, Morales, Neira, Parisi, Pedrao, Rofman y Utria. Por lo menos, éstos serán los nombres **latinoamericanos** registrados como autores en el libro emanado del Seminario de Viña del Mar.

En la "escena" de 1978 y utilizando el mismo criterio, los actores de esta "escena" intermedia fueron: Archetti, Balán, Baroni, Colman, Coraggio, Federico, Gazzoli, Hardoy, Negrón, Rodríguez, Rofman, Sánchez, Sejenovich, Sempat, Soubié y Vapñarsky.

En la "escena" bogotana de 1979 el reparto de la obra incluyó a: Boisier, Carrillo-Arronte, Coraggio, de Mattos, Fernández, Haddad, Pineda, Riffka, Unikel, Uribe-Echevarría y Villamil.

En la "escena" de Santiago en 1989 aparecen en el reparto: Azzoni, Boisier, Cano, de Mattos, Daher, Díaz, Gatto, Gorenstein, Haddad, Montero, Moreira, Neffa, Peri, Silva, y Uribe-Echevarría.

Finalmente, en la "escena" terminal de Santa Cruz, los actores en esta **mise en escene** son: Blanes, Boisier, Campolina, Cano, Carrillo, Ciccolella, Daher, de Mattos, Gatto, Jaramillo, Laserna, Laurelli. Monteiro da Costa, Rofman, Sabatini, Silva, Sojo, Uribe-Echevarría y Vergara.¹⁰

Junto a la admirable constancia de algunos, la poca persistencia de la mayoría. Aunque superficial, porque la clasificación deja fuera importantes considera-

9 En rigor, hay otras dos "escenas" intermedias que, por distintas razones, no serán analizadas acá, no obstante su importancia. En 1988 se realizó en Buenos Aires, organizado por el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) y la Fundación Friedrich Ebert el Seminario Internacional "**Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis**" el cual dió a luz un libro con el mismo título editado por E. Laurelli y A. Rofman y publicado en 1989 por CEUR. En 1990 se realizó en Montevideo el Simposio Internacional "**Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur**" organizado por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) de Montevideo y la Fundación Volkswagen de Alemania. En 1991 se publica por la Editorial Nueva Sociedad (Caracas) el libro con el mismo título editado por D. Nohlen.

10 Como es obvio, se han citado sólo participantes latinoamericanos y solamente los que aparecen como contribuyentes de los libros.

ciones, Boisier y de Mattos aparecen en cuatro de las cinco "escenas" reseñadas; Coraggio, Rofman y Uribe-Echevarría entran en tres representaciones y Cano, Daher, Gatto, Haddad y Silva lo hacen en dos. (Si el recuento incluyese a las "escenas" de Buenos Aires y de Montevideo, Boisier aparecería seis veces, de Mattos cinco, Rofman cuatro, Gatto tres y se agregaría Negrón con dos apariciones).

Desde el punto de vista del ciclo de vida de los actores, hay un gran número de ellos que se han "retirado" de las tablas en estos veinte años, al paso que otros han entrado con gran fuerza, como por ejemplo y entre otros, Gatto y Uribe-Echevarría, que se han consolidado como actores de primera línea.

El recuento ofrece de todos modos una imagen distorsionada de la realidad. Si se consideran otros elementos (libros, posiciones públicas y otros eventos) parecería que Boisier, Coraggio, de Mattos, Haddad, Monteiro da Costa y Rofman, son, como quiera que se examine la historia, los "actores" más reiteradamente invitados al estrado.

7.2 ¿De tecnócratas a politólogos?

El verso de una canción de Joaquín Sabina "el agua apaga al fuego y al ardor los años" trasunta una gran verdad. El paso de los años, el desaparecimiento de paradigmas y el derrumbe de los muros, ha dejado a este gremio y a otros, sin referentes claros y por tanto el clima actual es más de **búsqueda que de denuncia**. No hay nada o casi nada que denunciar y hay tanto por descubrir.

Al comenzar la obra, es decir, en los primeros años de los setenta, los planificadores regionales de América Latina (al igual que sus congéneres de otras latitudes) eran servidores inconscientes del ideal faústico y cometieron "crímenes" que --*mutatis mutandi*-- pueden ser considerados como análogos al asesinato de Filemón y Baucis y al incendio de su pequeña propiedad.

En efecto, nada dejaba satisfecho a estos émulos públicos del Doctor Fausto, si no era precisamente la creación de un gran espacio nacional **homogéneo** configurado por regiones igualmente homogéneas. Identidad, cultura y "apego al lugar" eran los símbolos de lo **pre-moderno**, eran las innumerables parejas de Filemón y Baucis a las que había que hacer desaparecer sin el menor remordimiento y en ésto se superaba largamente al Doctor Fausto, puesto que éste había demostrado algún sentimiento de culpa al enterarse cómo su socio infernal había resuelto la remoción del "escollo" al homogéneo plan de desarrollo regional puesto en ejecución por Fausto.

Como lo anota Marshall Berman, no todo era culpa personal:

"Pero hay otro motivo para el crimen que no nace sólo de la personalidad de Fausto, sino de un impulso colectivo eimpersonal que parece ser endémico de la modernización: el impulso de crear un entorno homogéneo, un espacio totalmente modernizado en que el aspecto y el sentimiento del viejo mundo han desaparecido sin dejar huella."

La pretención tecnocrática de remodelar o de recrear una realidad mediante la aplicación de la racionalidad formal e instrumental (la planificación hecha por el **árbitro** único y supremo, **sujeto** exclusivo del proceso, el Estado) fracasó de una manera estrepitosa bajo el peso reciente de la evidencia que muestra que el **mercado**, agente por definición múltiple, ha producido más y más profundos cambios en las estructuras

regionales que todos los intentos dirigistas anteriores. **Naturalmente, la aceptación de esta realidad no significa aceptar sin más la dirección de los cambios o su congruencia con el interés superior de la Nación.**

El interés tecnocrático por el instrumental cede el paso hoy día al interés por entender el o los procesos de formulación de políticas públicas, sean éstas dirigidas explícitamente a lo regional o no. Es en este sentido en que se puede decir que el tecnócrata del ayer es desplazado por el politólogo de hoy, **dentro de un mismo ejercicio profesional.**

Este interés lleva a centrar la mira de una manera más crítica en el **agente** formulador de políticas públicas por excelencia: el Estado legítimamente dotado del poder de la coacción¹¹. Lleva también a una nueva forma de mirar al "problema" que se coloca al frente de la política pública, una nueva forma menos descriptiva y más analítica que pretende responder a la pregunta de si la política pública es formulada como una "respuesta" a una demanda social o si es formulada a partir de la aplicación de un supuesto conocimiento científico o de una supuesta racionalidad por parte de la tecnocracia o de la burocracia.

En definitiva, hoy se está más cerca de entender "el problema regional" como un problema **político**, es decir, como una cuestión asociada a los conflictos que surgen entre los **efectos territoriales** de la lógica de mercado y el "modelo territorial" postulado por el proyecto político nacional, o que surgen al interior de esa misma lógica de mercado entre el **patrón histórico de acumulación territorial** y por otro lado, el **patrón emergente de acumulación territorial**, o que surgen también al interior de la lógica del proyecto político nacional entre **los intereses del centro geográfico de acumulación tradicional** y **los intereses de la nueva periferia**. Estos diferentes tipos de conflictos, que en definitiva se refieren a la asignación de recursos escasos (y por tanto asumen el carácter de conflicto político) están bien representados en la actual situación chilena por ejemplo (Boisier, 1992).

Por tales razones, a las cuales se agrega el renovado interés por el papel jugado en general por la sociedad civil y en particular, por el conjunto de **actores o agentes** de ella en el desarrollo regional, es que hay un desplazamiento del interés científico y profesional desde el orden técnico al orden político y ello explica la transformación de los planificadores (gestores) regionales de **tecnócratas a politólogos**. Para bien de la sociedad, es de esperar que ello se haga de una manera profesional.

8 ALGUNOS HITOS DE LA LITERATURA LATINOAMERICANA

Algo más de cincuenta "actores" han aparecido en las diferentes "escenas" de la obra en veinte años. Si tales personajes han constituido algo más que meras individualidades, si hay algo, aunque no sea explícitamente perseguido, de colectivo

11 En ciertas circunstancias, por ejemplo economías pequeñas y fuertemente oligopolizadas, un "grupo económico" puede, mediante su conducta, llegar a modificar parámetros nacionales normalmente considerados como propios del manejo estatal (la tasa de interés, por ejemplo) originando así una suerte de política "cuasi-pública".

en sus apariciones, ello ha debido reflejarse en "parlamentos escritos o guiones", en otras palabras, en libros.

No se trata acá de anotar una lista exhaustiva de libros latinoamericanos publicados por autores latinoamericanos sobre el tema regional. Introducidos distintos criterios de selectividad, principalmente para poner en relieve las obras de orden más teórico-metodológico y menos casuístico, se llega fácilmente a un conjunto de a lo menos veinte títulos, algo así como "lo que usted siempre quiso tener en su biblioteca y jamás encontró". Esto no es tan sólo una frase efectista; lamentablemente es una realidad, puesto que la mayor parte de la literatura, en este caso, atiende a un mercado casi intimista, de poco consumo masivo y por tanto de difícil acceso.

Una secuencia temporal de títulos arroja el siguiente resultado:

ILPES. *Planificación regional y urbana en América Latina*. México : Ed. Siglo XXI, Santiago de Chile : Ed. Universitaria , 1974.

ROFMAN, A. *Desigualdades regionales y concentración económica*. Buenos Aires : Ed. SIAP, 1974.

UNIKEL, L., NECOCHEA, A. *Desarrollo regional y urbano en América Latina* (selecc.). México : FCE, 1975.

ILPES. *Ensayos sobre planificación regional del desarrollo*. México : Ed. Siglo XXI, 1976.

BOISIER, S. *Diseño de planes regionales*. Madrid : Ed. del Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, 1976.

OLIVEIRA, F. de. *Elegia para uma religião*. Rio de Janeiro : Ed. Paz e Terra, 1977.

BOISIER, S., CEPEDA, F., HILHORST, J., RIFFKA, S., URIBE-ECHEVARRÍA, F. (comps.). *Experiencias de planificación regional en América Latina: una teoría en busca de una práctica*. Santiago de Chile : ILPES/SIAP, 1981.

HADDAD, P. R. *Participação, justiça social e planejamento*. Rio de Janeiro : Zahar Ed., 1982.

JARAMILLO, M., URIBE-ECHEVARRÍA, F. *Pobreza, participación y desarrollo regional*. Bogotá : U. de Los Andes, CIDER, 1986.

VV. AA. *Desarrollo regional: nuevos desafíos. Pensamiento Iberoamericano*. Madrid, n. 10, 1986.

CORAGGIO, J. L. *Territorios en transición: crítica a la planificación regional en América Latina*. Quito : Ed. CIUDAD, 1988.

CORAGGIO, J. L., FEDERICO, A., COLMAN, O. *La cuestión regional en América Latina*. Quito : Ed. CIUDAD, 1989.

HADDAD, P. R., FERREIRA, C. M. de Carvalho, BOISIER, S., ANDRADE, T. Almeida. *Economía regional: teorías e métodos de análise*. Fortaleza : Banco do Nordeste, 1989.

BOISIER, S. *Territorio, estado y sociedad*. Santiago de Chile : Ed. Pehuén, 1990.

BLANES, J. *El reto de la planificación descentralizada*. La Paz : CEBEM/SBP, 1991.

ALBUQUERQUE, F., MATTOS, C. A. de, JORDÁN, R. *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*. Buenos Aires : GEL, 1991.

LAURELLI, E., ROFMAN, A. *Descentralización del estado: requerimientos y políticas en la crisis*. Buenos Aires : CEUR, 1991.

NOHLEN, D. (ed.). *Descentralización política y consolidación democrática*. Caracas : Ed. Nueva Sociedad, 1991.

BOISIER, S., SABATINI, F., SILVA, V., SOJO, A., VERGARA, P. *La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad*. Santiago de Chile : ILPES, 1991. (Cuaderno n. 36).

BOISIER, S. *El difícil arte de hacer región*. Cusco : Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas", 1992.

La distribución por décadas es bastante pareja. En los años 70 se registran seis títulos; siete en los años 80 y siete también en el que va corrido de la presente década, lo que augura probablemente una acrecentada producción a futuro.

9 CONCLUSIONES:

ASINCRONIA PERMANENTE COMO EJE CENTRAL DE LA HISTORIA TEMÁTICA

Casi todos los analistas de la ya no tan breve historia de las políticas públicas de desarrollo regional en América Latina concluyen apuntando a la parquedad de los resultados obtenidos.

Los casi cincuenta años de experimentación¹² incluyen lo que podría ser llamado "el período de oro" del crecimiento global latinoamericano, el casi cuarto de siglo entre 1950 y 1973. Sin embargo, las altas tasas de crecimiento agregado no modificaron **cuantitativamente** la situación regional en términos de la concentración geográfica, las disparidades y la centralización, si bien produjeron **modificaciones de escala**; esto pone en tela de juicio en América Latina al enfoque neoclásico regional.

La variedad de políticas públicas ejecutadas y que encuentran sus raíces paradigmáticas, como es bien sabido, en la TVA, en la Cassa, en la modernización y últimamente en las ventajas comparativas, tampoco lograron pasar de éxitos parciales y a veces efímeros (aunque todavía no se pueden emitir juicios definitivos sobre el actual paradigma).

Esta constatación ha llevado al gremio a cerrar filas en torno a dos posiciones. De nuevo, una radical, que cuestiona la posibilidad del desarrollo regional en el marco de sistemas capitalistas dependientes (este último atributo hoy es seriamente cuestionado por la prevalencia de la **interdependencia**) y otra que no abandona la esperanza de encontrar explicaciones menos deterministas que abran el "espacio de lo posible".

12 Este es el término correcto, puesto que hacer experimentos significa intentar diversas aproximaciones a la búsqueda de una solución, más que persistir en una misma línea de acción y es precisamente ésto lo que ha sucedido en este campo.

¿Pero, dónde ha estado la falla?. Ciertamente no lo estuvo en la década de los sesenta y comienzos de la siguiente en la **falta de voluntad política** para impulsar a lo menos procesos de **crecimiento** regional (el desarrollo era todavía "esquivo" como diría M. Wolfe). Como lo han sostenido algunos autores: "En lo ideológico, por lo tanto, estas estrategias no tenían por qué encontrar una resistencia *a priori*" (Helmsing y Uribe-Echevarría; 1981). No contradecían ni al discurso oficial "desarrollista" de la época ni tampoco a los intereses del capital, nacional o extranjero, más bien al contrario, si se escucha al sector "radical" del gremio.

Otra hipótesis, más plausible probablemente, radica en el plano epistemológico que se habría traducido, utilizando el lenguaje de J. Friedmann, en un desfase permanente entre **pensamiento y acción** en materia de políticas de desarrollo regional. Desde este punto de vista sería legítimo hablar de una suerte de **asincronía** persistente entre **teoría y realidad** o, en el lenguaje de Faludi, entre una "teoría sustantiva" y la correspondiente "teoría de procedimientos" en planificación regional.

Si tal hipótesis es correcta, el problema ha sido y es la **construcción de una teoría coherente con la realidad**, que pueda dar racionalidad tanto al esfuerzo público como a los esfuerzos de la sociedad civil en la persecución de su propio desarrollo. El conjunto de proposiciones que de Mattos ha llamado como "la corriente regional-participativa" apuntaría en tal caso en la dirección correcta (de Mattos; 1986).

Hoy también es posible percibir otra forma de asincronía, más terrena, por así decirlo. La descentralización política y territorial en marcha impulsará, no hay duda posible, los esfuerzos a favor de un desarrollo regional bien entendido¹³ y se pueden formular dudas acerca de la capacidad de respuesta profesional, tanto en términos de la cantidad de especialistas disponibles como, sobre todo, en términos de su preparación profesional.

¿Qué ha pasado en el intertanto en el plano más importante, en el plano de las ideas? ¿Se han generado en verdad "ideas nuevas" en América Latina o sigue siendo un continente "copista"?

Aún a riesgo de caer en la falta de elegancia, hay que señalar enfáticamente el no despreciable esfuerzo de "creación original" de estos veinte años. Sólo al pasar, la conceptualización de marcos estratégicos (Uribe-Echevarría), la planificación regional negociada (Boisier), las nuevas modalidades de políticas regionales (Uribe-Echevarría), la construcción social regional (Boisier), la gestión regional en contextos cuasi-estatales y cuasi-empresariales (Boisier), el papel del Estado y los procesos de planificación (de Mattos), la integración comercial y la readecuación regional (Gatto), los circuitos de acumulación regional (Rofman), la planificación regional participativa (Haddad) y los nuevos temas que varios especialistas están trabajando promisoriamente (género, educación y ciencia y tecnología, PYMES, identidad y cultura, *etc.*) no dan cuenta del todo, pero constituyen una muestra del potencial intelectual y de la contribución que el área latinoamericana puede hacer. Por cierto, acá se ha puesto el acento en el **pensamiento propositivo**; ello no desconoce la riqueza teórica del **pensamiento contestatario**, pero el imperativo hoy es la acción más que la denuncia.

13 Es también muy notable y difícil de asimilar por muchos especialistas, el hecho que la transnacionalización e internacionalización del capital genera no sólo una modalidad de penetración en las regiones, sino que también desata fuerzas endógenas que buscan contrarrestar la posibilidad de un **crecimiento** exógenamente sobredeterminado.

10 REFERENCIAS

- BOISIER, S. *Polos de desarrollo: hipótesis y políticas en América Latina*. Ginebra : UNRISD/UAM, 1971. mimeo.
- Growth poles: are they dead? In: PRANTILLA, E. (ed.) *National development and regional policy*. Singapore : Maruzen Asia Ltda., 1981. (UNCRD Regional Development Serie).
- La descentralización: un tema difuso y confuso. In: NOHLEN, D. (ed.) *Descentralización política y consolidación democrática*. Caracas : Ed. Nueva Sociedad, 1991.
- *La política nacional de desarrollo regional del gobierno de transición: apreciaciones y dudas*. Santiago de Chile : ILPES/APPR, 1992. (Doc. 92/14, Serie Ensayos).
- *et al.* (comps.) *Experiencias de planificación regional en América Latina: una teoría en busca de una práctica*. Santiago de Chile : ILPES/SIAP, 1981.
- *et al.* *La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad*. Santiago de Chile : ILPES, 1991. (Cuaderno n. 36).
- DAHER, A. *Santiago estatal, Chile liberal*. Santiago de Chile : IEU, U. Católica de Chile, 1992. mimeo.
- MATTOS, C. de. Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional. *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, n. 10, 1986.
- GILBERT, A., GOODMAN, D. Desigualdades regionales de ingreso y desarrollo económico: un enfoque crítico. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales, EURE*, Santiago de Chile, n. 13, 1976.
- HELMSING, B., URIBE-ECHEVARRÍA, F. Planificación regional en América Latina: ¿teoría o práctica? In: BOISIER, S. *et al.* (comps.) *Experiencias de planificación regional en América Latina: una teoría en busca de una práctica*. Santiago de Chile : ILPES/SIAP, 1981.
- LINN, R.. Tendencias de la urbanización, inversión de la polarización y política espacial en Colombia. In: BOISIER, S. *et al.* (comps.) *Experiencias de planificación regional en América Latina: una teoría en busca de una práctica*. Santiago de Chile : ILPES/SIAP, 1981.
- STOHR, W. *El desarrollo regional en América Latina: experiencias y perspectivas*. Buenos Aires : Ediciones SIAP, 1972.
- *Changing external conditions and a paradigm shift in regional development strategies*. Viena : IIER, 1983.
- URIBE-ECHEVARRÍA, F. *Desarrollo regional en el nuevo entorno de políticas públicas: un nuevo rol para el estado latinoamericano*. Santiago de Chile, ILPES, 1991. mimeo.