

POST-SCRIPTUM SOBRE DESARROLLO REGIONAL: MODELOS REALES Y MODELOS MENTALES¹

*Sergio Boisier**

"Those of us who consider it our business to read, research and teach about 'development' must accept a considerable proportion of the blame for the current lack of perspective. One of the main societal roles of 'academics' or 'intellectuals' is to provide a sense of perspective, in order to guide other members of society who are preoccupied with the day-to-day issues and problems. But at present there is little sign of such 'intellectual guidance' in the field of 'development studies'. ...And those of us who call ourselves regional planning specialists are as much to blame as anyone"

(D. Conyers, 1997)

Modelos reales de desarrollo regional en América Latina

Como se ha escrito en numerosas oportunidades, la experiencia en materia de políticas públicas de desarrollo regional en América Latina puede ser rastreada con bastante exactitud en sus orígenes, *circa* 1947, momento en el cual se crean en México las Comisiones de Cuencas Hidrográficas (Papaloapan y Tepalcatepec las primeras) como organismos de desarrollo regional enmarcados en el modelo de la TVA (Higgins y Savoie, 1995; y Barker y King, 1970, son referencias obligadas para la historia de la TVA en el primer caso y para la historia de la experiencia mexicana en el segundo), un año antes que en Brasil se creara la CODEVASF (Comisión para el Desenvolvimento do Vale do Rio Sao Francisco). Simplemente deseo comenzar destacando que hablaré en lo que sigue de políticas que ya tienen medio siglo de vida, periodo más que suficiente para extraer lecciones y conclusiones de él. Amplias síntesis de las variadas experiencias latinoamericanas en materia de políticas públicas sobre desarrollo territorial se encuentran en Stöhr (1972), en de Mattos (1986) y en Boisier (1996/a) estos dos últimos casos apuntando más al cuerpo teórico de dichas experiencias. Los estudios recién citados son

* Maestro en Ciencia Regional, Universidad de Pennsylvania. Director de Políticas y Planeación Regionales del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ONU, Santiago de Chile.

referencias muy generales a todo el subcontinente; algunos de los países de mayor tamaño tendrían, por así decirlo, secciones especializadas en cualquier biblioteca sobre desarrollo regional. La experiencia de Argentina puede revisarse por medio de diversos trabajos de Rofman, Rocattagliata, Coraggio, Gatto y otros; Brasil por sí solo requeriría extensas referencias sobre la base de trabajos de Haddad, Rocha Magalhaes, Monteiro da Costa, Guimaraes Neto, Cavalcanti, Tolosa y tantos otros y en el caso de México, Garza, Hiernaux, Wong, Unikel son citas obligadas.

Los "modelos reales" de desarrollo regional, o territorial en un sentido más amplio, se han construido sobre la base de tres procesos: 1) la regionalización de los países; 2) la descentralización de los sistemas decisionales públicos y privados (y de las instituciones correspondientes) en ámbitos territoriales y; 3) el desarrollo mismo de las regiones, supuestamente descentralizado por pura definición. Del primero de estos procesos se puede hablar como de un fracaso casi total; del segundo se puede decir que aún no logra configurarse y que la cultura centralista todavía domina la vida en América Latina, y del tercero cabe anotar su rareza y escasez.

Según un reciente trabajo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (1997), un último examen de la situación de la *regionalización* en América Latina (como institucionalización de una nueva partición territorial, o sea, como una nueva división político-administrativa) arroja un panorama decepcionante, por lo menos para los que fuimos ardientes apóstoles del evangelio regionalizador. En efecto, a fines de siglo, sólo Chile, Nicaragua, Perú y República Dominicana exhiben sistemas regionales establecidos y con rango institucional, de orden constitucional o simplemente legal. De estos casos, el de mayor interés hoy es el de Chile, ya que la Constitución peruana de 1993 deja a las regiones como cuestiones secundarias. Varios países en los cuales la regionalización es sólo de carácter administrativo, más bien como artificio planificador, como Brasil y Colombia por ejemplo, cuestión que no deja de ser importante de cualquier manera. Estamos muy lejos de haber triunfado, de haber hecho realidad la premisa, tan impregnada de las ideas de la modernización social de los sesenta, de ser la regionalización una herramienta imprescindible de la modernización, particularmente en tanto la idea de "modernización" estaba muy asociada con la reducción de las desigualdades (sociales y territoriales). Una nueva partición territorial ayudaría al proceso de integración nacional (física, económica, y sociopolítica), crucial para superar precisamente la falta de integración interna, diagnosticada, no sin razón, como serio escollo al desarrollo.

Tal vez no era así, tal vez se ratificó la región como concepto y como instrumento; el síndrome de Pigmalión no fue ajeno a los antiguos planificadores regionales y a su principal creación. Tal vez lo cierto era y es, que el territorio es importante para la modernización, pero entendido de una manera flexible y compleja al mismo tiempo, en un abanico en el cual "región" pasa a ser un elemento o una configuración más entre varias.

El proceso de regionalización intentado latitudinariamente en América Latina a partir de los sesenta fue una creatura prematura, que no superó sus problemas *conceptuales* o de definición y que tampoco logró superar sus problemas *políticos* o de puesta en práctica. ¿Qué es una región? es una pregunta que a juicio de muchos, todavía no tiene respuesta precisa. Uno de los últimos académicos europeos en plantearse esta pregunta fue Hilhorst (1981), quien se respondía a sí mismo diciendo que la región era probablemente una construcción mental más que una realidad objetiva. Es probable que ello sea así; lo que es sin embargo evidente, es el cambio en el nivel de la discusión cuando se revisa la literatura de inicios de los setenta y la de finales de los noventa, a la luz de trabajos difundidos por el IPGH (1969), o producidos por Stöhr (1969), Meot (1974), entre otros, para el primer periodo y de Hilhorst (1981, *op.cit.*), Carleial (1993), de Castro (1994), Boisier (1996/a, *op.cit.*), y tantos otros, para el último.² Las conceptualizaciones iniciales (desde el Siglo XIX en adelante) se ubicaban en el campo preferente de la geografía; las más contemporáneas se posicionan más en el campo de los esquemas simbólicos, à la Bourdieu.³ En América Latina, una última y excelente discusión de la evolución de la idea de región es la presentada por Hiernaux (1995), quien, escapando de la geografía tradicional sostiene que: "La región es entonces una articulación coherente de articulaciones sistémicas entre diversos grupos y cosmovisiones espacio-temporales" una concepción, hay que apuntar, que da cabida a la diversidad en la construcción regional.

Los esfuerzos regionalizadores tuvieron un fuerte y casi exclusivo sello economicista y por tanto sólo se utilizaron categorías analíticas propias de la economía en su definición, una cuestión que sería decisiva en su fracaso relativo. Es cierto que en la época no se conocían los conceptos de Bourdieu acerca del poder simbólico, es decir, el poder de "hacer" cosas con la palabra. El mismo Bourdieu (1993;141) refiere sus propias categorías a la cuestión regional, entre otras:

En este sentido el poder, el poder simbólico es un poder de consagración o de revelación, un poder de consagrar o de revelar las cosas que ya existen. ¿Es decir que no hace nada? En realidad, como una constelación que, según Nelson Goodman, comienza a existir solamente cuando es seleccionada y designada como tal, un grupo, clase, sexo (gender), región, nación, no comienza a existir como tal, para aquellos que forman parte de él y para los otros, sino cuando es distinguido, según un principio cualquiera, de los otros grupos, es decir a través del conocimiento y del reconocimiento" (subrayado de este autor).

Ahora nos damos cuenta de la importancia de un enfoque como el de Bourdieu que apunta, como se puede deducir, a la cuestión general de la cultura como elemento de la construcción regional, una cultura que agrega y separa simultáneamente, que unifica hacia adentro (en la diversidad, eso sí) y distingue hacia afuera.⁴ La fuerza de la palabra (del len-

guaje, del discurso) como fuerza capaz de crear una realidad latente o incluso inexistente es, sin embargo, muchísimo más antigua que el pensamiento del sociólogo francés. Porque, ¿no se lee acaso en el primer versículo del Evangelio según San Juan aquello de: “En el principio era el Verbo”?

Además, claramente, la región dejó ser un concepto ubicado en el espacio físico de las relaciones “banales” y pasó a instalarse en el ciberespacio de las relaciones “virtuales”; de ser inicialmente un concepto pre-perrouxiano pasó, sin solución de continuidad, a ser un concepto posmoderno, virtual. También hay que entender la región como una comunidad imaginada, según la expresión de Anderson (1991) en su estudio sobre “patriotismo” y “nacionalismo”; es imaginada porque los miembros de la más pequeña nación (región) jamás conocerán a la mayoría de sus connacionales (conregionales), nunca se encontrarán con ellos, ni siquiera oirán hablar de ellos, pero aún así, en la mente de cada uno es vívida la imagen de su “comunidad”.

Todas las generalizaciones sobre América Latina sólo tienen un valor referencial; ni siquiera el comentario atribuido a la poetisa Gabriela Mistral es suficientemente preciso (“Los países al sur del Río Grande sólo tienen en común el hablar el español y el rezar a Jesucristo” sería la frase atribuida a la Mistral) ya que deja fuera, olímpicamente, a más de la mitad de la población, ¡que reza en portugués! Algo similar sucede con la descentralización: pocas generalizaciones son válidas en un subcontinente en el cual desde el punto de vista de la superficie y del poblamiento, sólo cuatro países de régimen federal (en teoría, descentralizados por definición) comprenden mucho más de la mitad de la superficie y de la población. Quizás si lo único en común es la cultura centralista a la cual apunta Véliz (1984), de inocultable impronta borbónica.

Escudriñando en algunos trabajos recientes (Affonso, 1996; Boisier, 1997/a; CLAD, 1997; de Souza, 1997; Fernández, 1995; Morris, 1992; Peterson, 1997; PNUD, 1997) se llega a las siguientes conclusiones en relación al “estado del arte” de la descentralización finisecular en América Latina:

1. Los países federales (Argentina, Brasil, México, Venezuela) entienden la descentralización primariamente como una *recuperación del federalismo*, federalismo “expropiado” por las fuerzas históricas del centralismo; Venezuela es el caso paradigmático, más que recuperación del federalismo, una puesta en práctica de su propio arreglo constitucional con un desfase de más de un siglo.
2. Los países unitarios (en los cuales, según algunos autores, se configura el único contexto en el cual es legítimo hablar de descentralización) muestran una gama variada de avances descentralizadores y también de retrocesos. La descentralización en su modalidad territorial⁵ y tal como se le define, es decir, *creando regiones*, encuentra su máxima expresión en Chile, a partir de la Constitución de 1980 y de la dictación de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOGGAR) en 1993; en su modalidad fiscal y política Colombia registra el mayor avance.⁶

Bolivia es un caso de mucho interés debido a sus esfuerzos descentralizadores ligados a una mayor democratización y municipalización por un lado, y al nivel departamental por otro, mediante la Ley de Descentralización Administrativa de 1995. En el caso de Perú sería legítimo hablar de un franco retroceso de la descentralización, desde el punto de vista de la configuración de los gobiernos regionales y del papel de las regiones. Finot (1997;55) sintetiza correctamente algunos procesos descentralizadores de la manera siguiente:

Para Brasil la descentralización política fue una reivindicación democrática, para Argentina una vía de solución a la crisis financiera del Estado, para Chile un proceso de modernización del Estado, para Colombia una alternativa a la crisis política del Estado y para Bolivia, una respuesta a un movimiento regional que pugnaba por una descentralización hacia las capitales de departamento”.

Nada de extraño, las fuerzas centrípetas y centrífugas de la descentralización giran en torno al Estado.

3. Los mayores problemas para un avance más rápido de la descentralización parecen radicar en el plano cultural. Siglos de organización política centralizada y de organización laboral dependiente, de peso incuestionado del Estado, de sociedad civil precaria, de clientelismo en las relaciones sociales, de “alteridad culposa” en la racionalización situacional personal y colectiva, no hacen fácil un cambio de actitudes hacia modelos más autónomos.
4. La globalización impone una dialéctica de difícil síntesis para la descentralización. Por un lado, como se ha dicho, no se puede ser competitivo con estructuras decisionales centralizadas y ello empuja entonces la descentralización; por otro lado, el intento de posicionamiento individualista de cada organización (desde personas naturales hasta regiones y países) en el juego globalizador puede generar tan-





tos perdedores que el resultado final (la síntesis) sea una acrecentada demanda centralizadora en busca de nuevos apoyos del Estado.

5. El temor al desorden fiscal, un doble resultado de la supuesta incapacidad de los nuevos gobiernos territoriales para un manejo eficiente de sus nuevas responsabilidades financieras y de un incontrolable aumento del gasto corriente derivado de un incremento de la burocracia pública, parece constituir una imagen fuerte en la mente de muchos *policy-makers*, no importa cuán infundadas sean ambas sospechas.

Según lo planteado por Boisier (1993) para el caso particular de Chile, las dificultades futuras del proceso descentralizador tienen que ver con la percepción ciudadana (en relación a la capacidad comparativa del modelo descentralizado vs el centralizado en términos de la realización del proyecto personal de vida *in situ*), con la eficacia y eficiencia en la prestación de servicios a la población (ahora descentralizados y antes centralizados, o sea, con la calidad de gestión gubernamental), con el grado de gobernabilidad que la propia descentralización dibuja, y con la capacidad de conducción política desde el Estado del mismo proceso de descentralización. Este mismo tipo de análisis es fácilmente extrapolable al resto de América Latina.

El panorama del *desarrollo regional* propiamente tal es todavía más difícil de traer a primer plano, primero que nada, por una cuestión obvia: por definición se trata de un proceso,

no importa cómo se le defina, de largo plazo, con una velocidad de movimiento tipo glaciario,⁷ difícil de mostrar en periodos cortos. Si mucha razón tenía Marshall Wolfe al calificar al desarrollo como “esquivo”,⁸ con mayor razón habría que utilizar este mismo calificativo en relación a la dimensión *regional* de él mismo.

Si se rastrea el mapa de América Latina en un doble sentido: histórico (para encuadrar la búsqueda en el medio siglo inicialmente anotado) y geográfico (desde el Río Grande a la Patagonia) para identificar los casos de desarrollo regional “exitoso”,⁹ probablemente la mayoría de los observadores estarían de acuerdo en anotar casos como los de Guadalajara en México, San Pedro Sula en Honduras, Carabobo en Venezuela, Medellín en Colombia, Santa Cruz de la Sierra en Bolivia, Concepción en Chile, Córdoba y Neuquén en Argentina, Curitiba (Paraná) y Santa Catarina en Brasil y últimamente, en una perspectiva más amplia y más atractiva, pero aún en su fase inicial, Ceará también en el Brasil.¹⁰ Dada la subjetividad del concepto de desarrollo (regional) esta selección es inevitablemente arbitraria y discutible; independientemente de ello, cualquier otra lista de éxitos puede mostrar algunas variaciones de contenido, pero difícilmente de escala.

No es el propósito ahora hacer un análisis en profundidad de estos casos, pero un par de observaciones generales no están de más. La más importante tiene que ver con el grado de endogeneidad observable en estos casos, muy considerable en general, y mayor todavía en relación al papel de los actores

sociales locales. Esto tiende a reforzar empíricamente una hipótesis central para muchos analistas contemporáneos: el desarrollo territorial es, por definición, un proceso endógeno, si es que estos casos muestran efectivamente no sólo crecimiento sino también desarrollo, ¡algo todavía por probarse! Otra observación que adquiere más y más importancia ahora cuando la ortodoxia neoliberal sufre más de un embate en terreno, es que en todos estos casos el Estado y el Mercado, o el sector público y el sector privado, han trabajado más en cooperación que en oposición, con muchos matices, por cierto, fuerte componente estatal en Argentina y Chile, fuerte componente privado en Colombia, etcétera.

Una cuestión que estancó sin duda la posibilidad de generar más casos de desarrollo regional exitoso fue la creencia de que la transferencia (territorial) de recursos desde el centro a la periferia era la base del crecimiento. No había mucha confianza en las capacidades endógenas y al mismo tiempo las transferencias asumieron la forma de un fantasmagórico juego de suma cero y habida cuenta de la distribución territorial del poder político, tales transferencias fueron propias más de una imaginaria contabilidad social que de la realidad.

¿Dónde se encuentra una evaluación del “estado del arte” en materia de desarrollo regional en América Latina? Difícil pregunta porque, si de partida se aprecia que una evaluación de tal alcance es una tarea muy demandante, hay que agregar el lastimoso estado de la *información estadística* pertinente a una cuestión como la anotada; la práctica, relativamente común en el pasado, de hacer públicas las cifras del PIB según cortes territoriales, algo que en algún momento se hacía regular y oficialmente para más de una media docena de países, casi se ha abandonado.¹¹ Ni hablar de estadísticas más sofisticadas. Pero aún si la información estuviese disponible, no es claro que ella pudiese ser transformada en un *conocimiento* capaz de develar la complejidad y la subjetividad del desarrollo.

Todavía seguimos atados, desde un punto de vista conceptual y de medición, a una concepción del desarrollo introducida por Seers, hace exactamente treinta años: el desarrollo significa *reducción de la pobreza, del desempleo y de la inequidad*. Mejor que el producto per cápita sin duda, pero todavía insuficiente. Aún manteniendo este enfoque limitado, prácticamente no se conocen evaluaciones empíricas, a nivel agregado latinoamericano, que den cuenta del “estado del arte” en materia de desarrollo regional. Escasamente, hay que hacer una referencia al ya antiguo estudio del ILPES, preparado para la Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe del año 1980, celebrada en Ciudad de Guatemala.¹² La principal conclusión presentada en la oportunidad señalaba textualmente:

En la medida que la evidencia empírica disponible revela una tendencia a la agudización de los problemas regionales, es previsible que durante los próximos años la mayor parte de los gobiernos de la región habrán de incrementar su esfuerzo en materia de planificación regional, formu-

lando políticas explícitas y más operativas en este campo “(pág. 169)”.¹³

Últimamente han comenzado a hacerse estudios sobre *convergencia regional* en términos de tasas de crecimiento económico, tanto en Brasil, por parte de Guimaraes Neto (1997) como en Colombia, por parte de Cárdenas (1993) principalmente y de Mesa e Hincapié (en curso), basados en las más actualizadas teorías del crecimiento económico.¹⁴ Si estudios de esa naturaleza mostrasen efectivamente una convergencia regional de largo plazo, habría que reconocer la presencia de un desarrollo bien entendido, en tanto la convergencia interregional suponga una reducción en la inequidad interpersonal. Pero es todavía prematuro extraer conclusiones.¹⁵

De manera que puede concluirse que los “modelos reales” de desarrollo regional en América Latina no parecen haber sido eficaces, ya que no han logrado “producir” el desarrollo, por lo menos de una manera visible, si no masiva. Cabe parafrasear al poeta español García Lorca diciendo que “el desarrollo de las regiones se nos escapa como peces sorprendidos, unos pocos llenos de lumbre, la mayor parte llenos de frío...”

Esto es positivismo. Estos son los hechos, escasos ejemplos de regionalizaciones de orden constitucional (y no pocas dudas acerca de su funcionalidad contemporánea), procesos de descentralización en marcha y contramarcha, y desarrollo territorial sumamente esquivo, reflejando nuestra incapacidad colectiva para transferir, mediante un adecuado manejo del territorio, los beneficios del desarrollo desde la matriz abstracta de la macroeconomía a la matriz concreta de las personas de carne y hueso.

Frente a una situación como la descrita, es necesario hacer un esfuerzo para escapar definitivamente de la tradicional explicación basada en la alteridad culposa, tan incrustada en la cultura latinoamericana, una idea que ya estaba implícita en el clásico trabajo de Cardoso y Faletto sobre la dependencia. Es obvio, no somos islas en la globalización, somos parte de un sistema global y por ello nada nos es ajeno,¹⁶ pero de ahí a la idea de la sobredeterminación sistémica de algunos (no podemos hacer nada porque no tenemos libertad, ya que nos ubicamos al fondo de la estructura sistémica mundial) o de ahí a la manía tradicional de construir una verdadera iconografía de demonios externos culpables de nuestra situación, (el imperialismo, en primer lugar, aliado a un capitalismo dependiente, en segundo lugar, no permite el desarrollo regional, etcétera) tan poderosos que ni siquiera se pueden exorcizar, hay una distancia por salvar. Tal vez aquello que flotaba en el aire en un importante Seminario realizado en Bogotá en 1979 (citado más adelante) sigue manteniendo validez: *nuestras deficiencias cognitivas son considerables y ello ha impedido construir “modelos mentales” de desarrollo regional como respaldo de una acción social eficaz*. La siguiente sección explora esta cuestión.

Estas deficiencias cognitivas han aumentado como consecuencia de los múltiples efectos que sobre el territorio tiene la

revolución científica y tecnológica, al punto de requerirse ahora, en las palabras de Bermejillo (1997), la reinención del territorio. Según Bermejillo, “los territorios aparecen así, a un tiempo cuestionados y reafirmados como ámbitos y sujetos de desarrollo”.

Modelos mentales de desarrollo regional en América Latina

Los modelos mentales son representaciones simbólicas de una realidad percibida o construida por el sujeto.¹⁷ Son descriptivos o predictivos. Constituyen en parte el mundo de “lo que es” y en parte de “lo que debe ser” y su utilidad práctica está en su posibilidad de guiar la acción. En verdad, los modelos mentales debieran preceder a los modelos reales,¹⁸ estos últimos debieran ser un resultado de los primeros. Rara vez sin embargo, la realidad se construye de una manera racional y las diferencias entre “lo que es” positivista y “lo que debería ser” constructivista suelen ser amplias diferencias, en buena medida empujadas por la tradicional separación entre sujeto y objeto en el paradigma del positivismo.

La intervención sobre los procesos de desarrollo territorial, en América Latina o en cualquier otra parte, tendría que haber estado precedida por la construcción de modelos mentales.¹⁹ No ha sido así y esta asincronía entre teoría y práctica estuvo muy presente en el Seminario Internacional sobre *Estilos de desarrollo y estrategias de desarrollo regional* que tuvo lugar en Bogotá en 1979. El libro emanado de esa reunión y posteriormente publicado por el ILPES,²⁰ en su mismo título apunta al divorcio teoría/acción.

Poco es lo que se ha avanzado en prácticamente veinte años. En un sentido muy profundo, sabíamos poco acerca de la naturaleza del proceso de desarrollo en el territorio y seguimos sabiendo poco.

Las principales carencias que en materia de modelos mentales para respaldar a la “ingeniería de las intervenciones territoriales”, término que parece más adecuado para describir una amplia gama de modalidades de fomento al desarrollo regional, carencias que quedan como “asignaturas pendientes” para el Siglo XXI, (para emplear una expresión muy “cepalina”), tienen que ver con cuatro aspectos, diferentes entre sí, pero no independientes: 1) metodológicos; 2) epistemológicos; 3) praxeológicos y; 4) ideológicos.

1. Aspectos metodológicos

Tenemos una dificultad muy grande para construir “modelos mentales” sobre el desarrollo territorial o regional debido a las siguientes trabas. *Primeramente*, hay que destacar que estamos sobreentrenados en el así llamado “paradigma positivista” que dificulta entender el fenómeno de la complejidad,

debido a los supuestos de linealidad y causalidad presentes en dicho paradigma, y el desarrollo es por pura definición, un problema complejo, de intensa variedad, de recursividad y de desorden. Siguiendo a Edgar Morin, Dora Fried (1994) indica que el paradigma de la complejidad presupone un nuevo método para el saber, mediante el cual no se trata de buscar el conocimiento general ni la teoría unitaria, sino de encontrar un método que detecte las ligazones, las articulaciones. Esto implica, según la psicóloga argentina, un principio organizador del conocimiento que asocie la descripción del objeto con la descripción de la descripción y con la descripción del descriptor, que otorgue tanta fuerza a la articulación y la integración como a la distinción y la oposición. *En seguida*, hay que recordar que también estamos sobreentrenados en el uso del método (científico) analítico, de profundas raíces cartesianas, lo que dificulta entender la dimensión holística y sistémica del desarrollo. Pero no se trata sólo de declarar el carácter sistémico de la región y su proceso de desarrollo; es necesario entender la naturaleza sistémica, por ejemplo, conocer la estructura de la organización y sobre todo, las leyes o principios que la gobiernan. Según Johansen (1996) las leyes de la organización social son cinco: 1) la ley de la viabilidad; 2) la ley de la complejidad; 3) la ley de la jerarquía de la autoridad; 4) la ley del conflicto y; 5) la ley de la desmaximización. El entendimiento de estas leyes resulta fundamental para organizar procesos de ingeniería de las intervenciones territoriales, ya que las propuestas deben sujetarse a las restricciones que estas leyes imponen; de otra forma, las propuestas son meramente expresiones de “*wishful thinking*”.

Debemos agregar que en la acción práctica tenemos una tendencia a privilegiar la entropía por sobre la sinergia, a pesar de ser el desarrollo un fenómeno esencialmente sinérgico, si bien Prigogine sostiene que la entropía conduce al mundo a una mayor complejidad. Aquí se presenta una de las mayores contradicciones en el pensamiento sobre desarrollo ya que, por un lado, sostenemos que el desarrollo regional presupone una creciente complejización (es decir, aumento de la variedad, de la jerarquización, de la recursividad, de la resiliencia) de la región lo que, si se siguiese estrictamente a Prigogine supondría apoyarse en una creciente entropía; por otro lado, la idea del desarrollo como acción colectiva consciente se vincula al fortalecimiento de la sinergia, al logro de una mayor complejidad por medio de fenómenos sinápticos, de articulación y coordinación. Entonces, ¿sinergia y entropía simultánea, o bien, el desorden entrópico crea el orden sinérgico?

Además, aún cuando se acepta la naturaleza no material del desarrollo, como fenómeno axiológico, subjetivo e histórica y espacialmente específico, se trata de todos modos de alcanzarlo mediante acciones concretas, muchas veces, incluso, apenas ligadas a proyectos de infraestructura.

Para seguir con las dificultades metodológicas, despreciamos el papel de los actores, de carne y hueso y también corporativos y colectivos, y se hace difícil entender en-

tonces que el desarrollo es, en términos procesuales, un permanente y masivo proceso de toma de decisiones, que están en manos, precisamente, de los actores. Por tanto la cuestión crucial de la coordinación se pasa por alto. Nunca se enfatizará lo suficiente sobre las dificultades de la coordinación de decisiones interdependientes, cuyo número aumenta exponencialmente en relación al número de tomadores de decisiones. Como este tipo de "matriz decisional" no puede ya ser controlada por mecanismos estatales (la planificación tradicional) ni por mecanismos de mercado (eficientes en el campo microeconómico), se requiere del establecimiento de "redes horizontales de coordinación", como lo propone Lechner (1997); tales redes no son otra cosa que proyectos políticos de desarrollo.

Por otro lado, el anonimato al cual son sometidos los actores reales termina por esconder también las diferentes racionalidades con las cuales operan. El mundo real, sobre el cual se pretende intervenir, es un mundo de múltiples racionalidades que, al ser colocadas en un plano secundario, transforman los intentos de intervención en intentos ciegos o guiados sólo por la racionalidad económica, que siempre aparece como la más fuerte, a pesar de las formidables críticas de D. North.

A todo ello, debemos agregar que el paralelo desconocimiento del papel de las instituciones y organizaciones, salvo en los escasos ejemplos localizados en la escuela institucionalista del desarrollo, (North, Williamson).

Todavía más, tratamos el futuro (la construcción del futuro) con métodos deterministas, propios de una época de escasa incertidumbre, como lo muestran Medina y Ortegón (1997).

Finalmente, en esta letanía de distorsiones, hay que apuntar al tradicional menosprecio por la cultura, como matriz generatriz del desarrollo, ya sea que se la entienda en un sentido lato (como cosmogonía y como ética, particulares a una comunidad territorial, como en Parker, 1995), ya sea que se la entienda como el conjunto de actitudes individuales hacia procesos tales como el trabajo, el ocio, el ahorro, el riesgo, la asociatividad, la competencia, es decir, como cultura de desarrollo precisamente. La confianza en las relaciones interpersonales e interinstitucionales, algo íntimamente vinculado a la cultura y un factor que ahora es reconocido como de crucial importancia para el desarrollo, en tanto mayor confianza significa menores costos de transacción, ha sido puesta en la mesa de discusión principalmente por medio de los trabajos de Peyrefitte (1996), Luhman (1996) y Fukuyama (1995). Además, América Latina no muestra una cultura proclive a la generación de relaciones de confianza y ello agrega una dificultad más a su propio desarrollo.

2. Aspectos epistemológicos

Se ha producido una rápida obsolescencia del conocimiento pertinente al desarrollo territorial como producto, principal-

mente, de la Revolución Científica y Tecnológica y del predominio del paradigma neoliberal en materia de política económica, dos cuestiones no del todo independientes. Simplemente no sabemos de qué depende el desarrollo de un territorio, aunque nuestro desconocimiento es menor en relación al fenómeno más simple, concreto y material, del crecimiento económico territorial.²¹ Para comenzar, el concepto de desarrollo, inmaterial, inconmensurable, valórico, subjetivo y asintótico, no puede ser definido de una manera concisa y excluyente (salvo que se adopte una definición acotada como la de Seers) y debe ser entendido como el resultado de un cierto consenso social. En este contexto, pareciera importante conocer la forma específica de la articulación entre crecimiento y desarrollo, atribuyéndole al primero de ellos la mera condición de necesario, pero nunca suficiente; sin embargo, no sabemos cómo es esa articulación y sólo podemos afirmar que no es ni lineal ni secuencial, que tal vez se asemeje a un "rizo".

El desafío es ayudar al fomento del desarrollo territorial en un amplio contexto ahora caracterizado por la apertura económica, por la prevalencia del mercado como mecanismo asignador de recursos y por la enorme y creciente multiplicidad de actores independientes o relativamente independientes²² que toman decisiones que ya no pueden ser coordinadas mediante el aumento del control ni mediante la pura actuación del sistema de precios, reclamándose entonces el surgimiento de mecanismos de coordinación en red u horizontales.

Tenemos carencias cognitivas para describir, entender y operar en el nuevo entorno del desarrollo territorial. Este nuevo entorno muy complejo, en la medida en que se le entiende como formado por tres grandes escenarios emergentes: un escenario "contextual" construido a partir de los dos procesos básicos de apertura, comercial y externa por un lado, y política e interna por otro; un escenario "estratégico" construido mediante la conjunción de las nuevas modalidades de organización territorial (la emergencia de una nueva geografía virtual) y por las nuevas modalidades de gestión territorial (criterios y prácticas de administración privada en el ámbito de las políticas públicas); un nuevo escenario "político" que emana de la inescapable modernización del Estado nacional y de la reinención de la función gubernativa subnacional, incluso, más allá de las propuestas de Osborne y Gaebler (1994).

Tenemos también carencias cognitivas para entender la causalidad contemporánea del nuevo entorno del desarrollo territorial, una expresión para aludir a los factores causales del crecimiento por un lado y del desarrollo por otro. Con respecto al crecimiento y llevadas las últimas teorías del crecimiento endógeno al terreno mismo,²³ se observa que la matriz decisional que opera detrás de los factores del crecimiento (acumulación de capital, acumulación de progreso técnico, acumulación de capital humano, demanda externa y efectos diferenciados del cuadro de la política económica global y sectorial) es una matriz que tiende a separarse cada vez más de la matriz