

La Modernización del Estado: una mirada desde las regiones*

(Revoluciones, reformas, objetivos nacionales y el papel del territorio)

Sergio Boisier
ILPES

«La humanidad en un sentido universal y planetario, y la comunidad en un sentido particular y local, parecieran ser los dos polos de pertenencia en los cuales se reconocerá el individuo en la nueva civilización emergente».

E. Tironi

El presente documento ha sido preparado pensando en el debate actual sobre «modernización», pero sobre todo, pensando en la vertiente «modernización del Estado», probablemente el tema más recurrente en el discurso público y en el discurso académico actual. Por cierto, no se tienen mayores pretensiones, sino a lo sumo, agregar marginalmente algunas ideas a dicho debate, claro que desde el punto de vista de la cuestión regional.

Puede ser éste un intento sumamente ambicioso y quizás hasta vano, si se toma demasiado en serio la observación de un brillante filósofo y colega institucional:

«La deslegitimación del Estado en tanto Estado-propulsor del desarrollo y Estado-constructor de la sociedad; y con ello, la consiguiente pérdida de prestigio e influencia de la planificación estatal-normativa y de la estrategia

* Los comentarios de Francisco Albuquerque y de Osvaldo Rosales mejoraron la forma y el fondo de este trabajo. Santiago de Chile, marzo de 1995.

revolucionaria, las cuales ya no proveen el vínculo entre la acción política y la reflexión social, ya no convencen como para hacer de nexo entre la ciencia y el progreso, y han perdido adhesión tanto en la calle como en las universidades, en el parlamento y en la literatura» (Hopenhayn; 1994).

Para Marshall Berman (1991), ser «moderno» es simplemente estar abierto al cambio, esto es, comprenderlo y aceptarlo. La aceptación del cambio en el propio observador presupone una estructura flexible y maleable; digamos de inicio, que en este trabajo se agregan a estas dos características otras dos: la velocidad y la imaginación creativa.

Desde un punto de vista complementario, se afirmará que una institución tal como el Estado, es moderna en tanto **es capaz de comprender** la estructura de su entorno, en tanto **es capaz de actuar** en forma consonante con la forma de actuación del entorno y en tanto **es capaz de construir** un futuro.

La reciente «Cumbre de las Américas» celebrada en Miami en el pasado mes de diciembre de 1994 mostró una situación única y novedosa en el continente: los treinta y cuatro países asistentes podían exhibir gobiernos democráticamente electos, algo que sucede por primera vez desde los primeros pasos independentistas en los albores del Siglo XIX. Mostró también la enorme importancia de los procesos de **apertura externa**, que favorecen el comercio y la libre movilidad de recursos, financieros y tecnológicos por ahora, y humanos en el futuro.

Como ya lo señalaba la CEPAL (1992) hace algunos años, la apertura externa es producto de la globalización y ésta uniformiza las políticas económicas al obligar a todo país y a toda empresa a competir en espacios unificados, por capital, tecnología y nichos de mercado.

Desde el ILPES por su parte, hace poco se señalaba que en el nuevo escenario configurado por el doble proceso de apertura, la externa empujada por la globalización, y la interna empujada por la descentralización, los **territorios organizados** (expresión que engloba a regiones subnacionales, provincias e incluso, comunas) colocan a sus respectivos gobiernos frente al desafío de ayudar a su jurisdicción a ubicarse en nichos **competitivos y modernos** en el contexto internacional y en nichos **equitativos y participativos** en el contexto nacional (Boisier; 1994-a).

Regionalismo **virtual** (ILPES) y regionalismo **abierto** (CEPAL) son dos conceptos, que a cada lado de un imaginario lente convexo, reflejan el papel de los territorios de diferente escala, en el nuevo orden económico internacional, (Lira; 1995).

La uniformidad de políticas económicas, tan perceptible en los ahora repetitivos

discursos oficiales, quedan bien representada por los seis **objetivos nacionales**, propios de todo sistema económico actual: I) **el crecimiento económico**; II) **la competitividad**; III) **el empleo**; IV) **la equidad**; V) **la sustentabilidad**; VI) **la pobreza**¹.

¿HAY ALGUIEN QUE SE SUSTRAGA VOLUNTARIAMENTE A ELLOS?

El plano en el cual se establecen estos objetivos está penetrado, por así decirlo, por cuatro vectores, completamente transnacionales y ciertamente, transideológicos: I) **la revolución científica y tecnológica**; II) **la revolución informacional**; III) **la reforma macroeconómica**; IV) **la reforma política**.

Sobre la primera se ha escrito más que suficiente. Baste recordar que la revolución científica y tecnológica cabalga sobre la tecnología genérica **microelectrónica** y que ella afecta de una manera radical la esfera de la producción fabril (paso del fordismo al postfordismo), la esfera de las comunicaciones (cero costo de transmisión de información) y la esfera del transporte (notable reducción de la fricción del espacio). El efecto sintético más visible de la revolución científica y tecnológica es la configuración de un nuevo paisaje industrial o de una nueva geografía industrial, bautizada, con mucha propiedad, como la «economía de geometría variable», haciendo alusión a la convivencia actual de múltiples tamaños de establecimientos dispersos en el territorio, en abierto contraste con la planta fordista del pasado, de gran tamaño y concentrada en los grandes centros urbanos, (Albuquerque F., C.A. de Mattos y R. Jordán, **eds.**; 1991).

Sobre la segunda comienza a acumularse una creciente cantidad de literatura (Drucker, 1993; Sakaiya, 1994). La revolución informacional se refiere por un lado, a la creciente importancia de la transformación de **información en conocimiento** (esta transformación se convierte en la función de producción más importante), pero sobre todo, se refiere a la necesidad de atribuir a algún actor social (y el gobierno, en sus varios niveles territoriales suele aparecer como el actor privilegiado en este sentido) la responsabilidad de **reestructurar ordenadamente el flujo entrópico de información** que genera, para cada decisor, un entorno extremadamente turbulento y poco propicio entonces, para la toma de decisiones; este proceso de reestructuración busca reducir los costos de transacción en el sistema pertinente.

La reforma macroeconómica se refiere a la **modernización del Estado y al ajuste macroeconómico en el cuadro de la política económica**.

La modernización del Estado o la «reforma estructural del Estado», posiblemente, como se dijo, el tema más recurrente en el discurso público actual junto a

los procesos de apertura externa, es confundida –intencionadamente a veces– con la privatización o con visiones reduccionistas y maniqueistas del Estado; en otras oportunidades, aparece ligada sólo a cuestiones relativamente importantes, pero secundarias a fin de cuentas, como la «informatización» de la gestión pública, la administración del personal o la desburocratización.

La modernización del Estado obedece a dos grandes fuerzas: por un lado, la necesidad de colocar la indelegable función estatal de respaldo a la acumulación a tono con sus nuevas modalidades, derivadas, a su vez y de nuevo, de la revolución científica y tecnológica (esto implica pasar, por ejemplo, del Estado que regula su antigua función de «productor» al Estado que, por así decirlo, regula ahora su propio papel de «regulador»); por otro, la necesidad de lograr un nuevo **contrato social** entre el Estado y la sociedad civil, nuevo agente protagónico del proceso de cambio y modernización en la restablecida democracia latinoamericana (esto implica pasar, por ejemplo, de un arreglo institucional centralizado a otro, **descentralizado**).

Desde otro punto de vista, la modernización del Estado no puede sino consistir en colocar a la institución en cuestión en sintonía con, pero mejor que eso, adelante de, **el entorno social y sus formas actuales de funcionamiento**². Esto significa dotar al Estado de cuatro características nuevas, presentes en la contemporaneidad: la **velocidad**, para aprovechar oportunidades, para entrar y salir oportunamente de acuerdos y de redes; la **flexibilidad**, para disponer de una capacidad de respuesta variada en términos estructurales y en términos de escala; la **maleabilidad**, para adaptar la propia estructura a los requerimientos del entorno y, finalmente la más importante: la **imaginación creativa**, para superar las limitaciones de los enfoques y recursos tradicionales y para desarrollar una capacidad **sinérgica** capaz de potenciar los recursos psicosociales de una comunidad. Osborne y Gabler (1994), en **Reinventando el Gobierno**, anotan como el primero de los diez principios innovadores del gobierno, su «capacidad catalítica» (el gobierno *navega*, no *rema*) que es similar a lo que acá se denomina como capacidad sinérgica.

El ajuste macroeconómico es básicamente un ajuste fiscal que busca eliminar las fuentes (por lo menos algunas de ellas) de los desequilibrios macroeconómicos. Dichos desequilibrios son considerados negativos desde el punto de vista económico, como es claro, pero además, se les considera negativos desde el punto de vista de la **governabilidad** del sistema político y en consecuencia, negativos para la perdurabilidad democrática.

La reforma política busca lograr dos propósitos fundamentales: I) mejorar la **governabilidad** de los propios sistemas políticos y; II) poner en práctica un nuevo arreglo de responsabilidades entre el Estado y la sociedad civil mediante, como se indicó, la **descentralización**.

La descentralización ha sido calificada como una de las «megatendencias» actuales y es difícil que algún Estado pueda automarginarse de ella³. De hecho, se ha señalado que la descentralización es empujada por la fuerza de cuatro fenómenos: I) la revolución científica y tecnológica, que, como se ha repetido, genera «ambientes» más propicios a la descentralización, que los existentes en el pasado; II) la propia reforma del Estado, como acaba de indicarse más atrás, y que establece una suerte de dialéctica entre descentralización y reforma; III) las crecientes demandas autonómicas de la sociedad civil, que en algunos países derivan en patologías destructoras del Estado-Nación, cuando éste es el resultado históricamente reciente de construcciones políticas muy artificiales que «suman» nacionalidades, sin lograr consolidar un proyecto nacional (la ex-Yugoeslavia, por ejemplo) y; IV) la tendencia a la privatización de funciones públicas, que, cuando menos, significa aumentar el número de decisores en un sistema económico dado (Boisier; 1991).

Se escribe en un reciente informe del PNUD (1994) a propósito de la gobernabilidad:

«Habitualmente, la gobernabilidad es enfocada en términos de la capacidad técnica y la consistencia moral de los equipos gobernantes. Pero eso es sólo una parte del problema. Es fundamental para la democracia que la eficiencia vaya de la mano con la legitimidad, que la población se reconozca en sus autoridades».

«Se requiere una nueva cultura política, proclive a los consensos, para consolidar el estado de derecho. Se necesita una nueva cultura de la gestión para ganar la batalla de la competitividad. Sólo nuevos valores culturales podrán garantizar el enraizamiento del respeto a los derechos humanos, a las identidades y al medio ambiente, como actitud socialmente consensuada. Se demanda una nueva cultura de gobierno, que vea en la eliminación de la pobreza un requerimiento ético, una necesidad social, un objetivo político, una convivencia económica y una política de Estado...»

Es claro que los dos propósitos de la reforma política, la gobernabilidad y la descentralización, no son independientes. Es fácil apreciar que la dispersión del conflicto político que la descentralización permite, en comparación a la concentración de él en torno a la lucha por un único centro de poder (como suele ser la Presidencia del país), es una contribución a la gobernabilidad. Es igualmente fácil apreciar también que la descentralización está condenada al fracaso y a una «vuelta a forjas cero» si no es capaz de generar un modelo de gestión pública más eficiente que aquel que es reemplazado.

OBJETIVOS NACIONALES Y TERRITORIO: ¿INTERDEPENDENCIA?

En general, a los economistas y en especial a aquellos más ligados al diseño de la política económica, les cuesta moverse fuera del campo macroeconómico, campo por definición abstracto, agregado, e institucionalmente configurado. Es curioso observar que a pesar de ser profesionales muy adiestrados en pensar la interdependencia de los fenómenos, la mayor parte de las propuestas económicas son más bien formuladas como si se refiriesen a compartimentos estancos; una muy notable excepción la constituye precisamente la actual idea-fuerza de la CEPAL, **transformación productiva con equidad y sustentabilidad**. En este caso, sin embargo, la interdependencia se plantea estrictamente en términos *horizontales*, y se desconocen otras formas de articulación, como por ejemplo, aquellas que podrían denominarse como *verticales*, específicamente, las que ligan determinados objetivos de la política económica *con el territorio*. El ILPES realizó, hace algunos años, un interesante esfuerzo para introducir la descentralización (territorial) en la propuesta de la CEPAL; el intento no obtuvo la receptividad buscada (Boisier *et. alli.*; 1992).

Los economistas tienden a ver el territorio como una verdadera **variable dependiente**, que se modifica (se simplifica, se complejiza, se dinamiza, se estanca o se retrae) como consecuencia de lo que ocurre **sobre él**. Esto no debiera llamar mucho la atención después de todo, si se tiene en cuenta el considerable peso del pensamiento neoclásico, para el cual la economía es **puntual y no areal**.

Pero la verdad es que el territorio es una variable **independiente**, que incide como tal en varios resultados macroeconómicos y que participa entonces en procesos interactivos que modifican sucesivamente tanto a la propia organización del territorio como al nivel de los resultados obtenibles para determinados objetivos nacionales.

Es relativamente sencillo demostrar, por ejemplo, que **la velocidad del crecimiento económico global**, está íntimamente vinculada al patrón territorial de asignación de recursos. La tasa de crecimiento global de una economía puede ser expresada como una combinación (lineal convexa) del conjunto de tasas de crecimiento de las diversas *regiones* que configuran el país; cada una de tales tasas regionales aparecerá ponderada por el **peso relativo** de la respectiva economía regional en el total⁴. Por tanto, diferentes configuraciones de crecimiento de las regiones (derivadas de distintos patrones de reparto de la inversión) generan diversos valores para el crecimiento global y por supuesto, hay una configuración que optimiza el resultado⁵.

Se puede entender la implícita preferencia de los especialistas en política económica por dejar que sea la lógica de mercado quien «se haga cargo del terri-

torio»⁶, si se tiene en cuenta la alta elasticidad del producto global en relación al producto de la región de acumulación tradicional y el mayor valor del respectivo coeficiente producto/capital, debido a la presencia de externalidades positivas en ese tipo de región. El resultado es por supuesto, conocido: la concentración es generadora de mayor concentración cuando opera sólo la lógica de mercado y cualquier desvío de ese patrón tiene un costo de oportunidad, en términos del crecimiento agregado del país, y eso es precisamente lo que los responsables de la política económica tratan de minimizar.

Los economistas regionales saben que existe todo un cuerpo teórico de la economía regional que recoge las distintas teorías del crecimiento regional, en particular las de alcance interregional, que serían las que interesan en relación al punto recién discutido. Tales teorías se anidan en las matrices de la microeconomía neoclásica, de la macroeconomía Keynesiana, del marxismo, y del neo-estructuralismo.

La **competitividad**, uno de los grandes desafíos actuales, es un objetivo claramente asociado a cuestiones de orden territorial. En el mundo actual los que compiten no son empresas, son sociedades (nacionales y subnacionales) y su ventaja competitiva se basa en un recurso social: el conocimiento.

Según lo plantea reiteradamente la CEPAL, la competitividad es ahora **sistémica**. Son los sistemas de relaciones productivas, tecnológicas, comerciales y de servicios, que se «tejen» alrededor de un producto competitivo los que le otorgan precisamente tal carácter, más allá de la productividad del proceso mismo.

Ahora bien, cuando se hace un ejercicio de representar gráficamente mediante flujos la intensidad de las relaciones que vinculan a subcontratistas, proveedores, transportistas, prestadores de servicios en general, a un determinado producto, puede verse un resultado similar a los mapas de flujos de transporte: un ensanchamiento de las líneas en torno al punto o producto, en este caso. Llevado este gráfico a un mapa geográfico, lo que aparece es una red de alta densidad en torno al **lugar** de producción del producto competitivo, o sea, se genera una «región o territorio relevante» desde el punto de vista de la competitividad. La *cercanía* se convierte en un factor de competitividad (y de competencia y cooperación simultáneamente, como lo muestran los distritos industriales italianos).

El territorio organizado se configura entonces como el *soporte* de la competitividad, (Millán, 1994), y la eficiencia con que funcione dicho territorio resultará clave en el nivel de competitividad que se pueda alcanzar. La infraestructura, pero sobre todo, la calidad de los servicios y la **calidad de la gestión pública** se ubican en el centro de la cuestión.

Hay que insistir en el punto sobre la **calidad de la gestión pública**, que co-

mienza, desde luego, por entender cabalmente que se está hoy frente a una **competencia que es territorial**⁷. No es una casualidad que Michael Porter haya titulado su famoso libro como «**La ventaja competitiva de las naciones**», no de las empresas.

La gestión pública, en otras palabras, el gobierno (nacional, regional y local) provee el ambiente macroeconómico que regula las relaciones de los agentes socio-productivos, establece la capacidad de acción (políticas, competencias y recursos) de sus organismos, en los niveles nacional, regional y local, y permite a cada nivel crear u operar los instrumentos correspondientes para conseguir sus cometidos.

La acción del gobierno configura el «entorno» que le permite a los agentes consolidar la «base doméstica competitiva». Dicho entorno está conformado por los aspectos siguientes, (Maggi; 1994):

- Ambiente macroeconómico (política cambiaria, impuestos, tasas de interés, inflación, régimen de incentivos, etc.)
- Existencia y características de la red institucional y de servicios financieros.
- Disponibilidad y calidad de infraestructura física (transportes y telecomunicaciones).
- Cantidad y calidad de recursos humanos.
- Articulación de los sistemas educativos, tecnológicos y de servicio con el aparato productivo.

La **cultura** y la **identidad socio-territorial** que ella produce aparecen hoy también como factores de competencia y competitividad, al facilitar la construcción y la promoción de imágenes corporativas de ámbito territorial.

El **empleo** es un tercer gran objetivo nacional. El desafío de crear sistemáticamente nuevos empleos tiene sus raíces, primero, en la necesidad, principalmente moral, de dar ocupación digna a aquellos que por largo tiempo han sufrido el efecto del desempleo estructural, segundo, en el aumento de la fuerza de trabajo no tanto por razones de expansión demográfica sino más bien por la incorporación masiva de la mujer a la fuerza de trabajo, tercero, en la necesidad de reabsorber el desempleo coyuntural producido por el propio proceso de modernización productiva (los procesos localizados de reconversión productiva ofrecen ejemplos claros de lo que se acaba de señalar).

La cuestión es que además de la necesidad de aumentar sistemáticamente la oferta de puestos de trabajo, también se plantea el requerimiento de que ellos

muestren una *productividad creciente*, de manera que la masa salarial se expanda sobre bases reales.

Todo lo anterior constituiría de por sí un cuadro complejo, pero aún manejable, si no fuera por el hecho adicional de que *la competencia internacional está más basada en ganancias de productividad que en aumentos de la fuerza laboral*. Ello significa que la provisión de nuevos empleos descansaría más en la expansión del mercado interno que en la de los externos, en un contexto de deseada y creciente complejización tecnológica de las exportaciones.

A su vez, ello es congruente con la evidencia empírica (informe Birch en los Estados Unidos, informe Didier en Francia, etc.) que muestra que los nuevos empleos se generan preferentemente en el estrato de la pequeña y mediana empresa, más que en la gran empresa, en términos proporcionales o relativos, esto como producto precisamente de la lógica competitiva de la gran empresa, que se apoya, como se dijo, en la productividad y no en el empleo.

Entonces fomentar el empleo es fomentar el surgimiento y la consolidación de la pequeña y mediana empresa **moderna**, para poder incorporar permanentemente progreso técnico, aún teniendo presente las dificultades estructurales que existen para ello.

La pregunta clave es entonces si ello debe hacerse mediante políticas centralizadas a cargo del gobierno nacional o si ello, debe ser una responsabilidad de los gobiernos regionales y locales, **debidamente equipados para ello**.

El economista francés Xavier Greffe se refiere de la siguiente manera a este tema:

«Las iniciativas locales en favor del empleo son consideradas con desconfianza: ¿cómo es posible que ofrezcan una solución al tiempo que la mundialización de la economía coloca al frente la importancia de las grandes opciones tecnológicas y la necesaria coordinación de las políticas coyunturales?»

Esta actitud escéptica deja en la sombra las nuevas realidades del empleo y de la inversión.

Las iniciativas locales de desarrollo ordenan el medio donde nacen y viven las actividades, para favorecerlas allí y facilitar los cambios. Sus principios son claros: solvencia de las nuevas necesidades, inserción y cualificación, desarrollo de la cultura empresarial y de la cultura asociativa, animación de las redes de servicio, utilización pertinente de la economía social. Las medidas van desde el almáximo de empresas al tecnopolo, pasando por las escuelas de producción, los talleres informáticos o las sociedades locales

de capital de riesgo. Tienen que ver tanto con el desarrollo urbano como con el rural.

¿Por qué entonces tener temor de una descentralización que constituye la principal palanca de tales iniciativas?» (Grefe, 1988, énfasis añadido).

Es bien evidente que la diversidad de las situaciones de paro y de desempleo estructural hacen recomendable una acción a cargo de instancias de gobierno que en sí mismas muestren una diversidad semejante, como por ejemplo, gobiernos regionales y locales. De nuevo, se trata de aplicar en política económica el principio de la «variedad necesaria» de Ashby, tan común en teoría general de sistemas. Las respuestas públicas estereotipadas, al aplicarse a problemas aparentemente semejantes, pero estructuralmente diferentes, generan soluciones de elevada ineficiencia. La flexibilidad de respuesta que se demanda corresponde por cierto a una de las características de la modernidad del Estado.

La **equidad** es otro de los grandes objetivos nacionales que también aparece articulado causalmente al territorio. Es difícil todavía encontrar una mejor síntesis de esta articulación que la que se establece en aquella bien conocida expresión de los especialistas ingleses J. Alden y R. Morgan cuando indican que las oportunidades de realización de una persona a lo largo de su vida (y ésto apunta ciertamente al núcleo del concepto de equidad, como igualdad de oportunidades en la partida) dependen no sólo de su ubicación inicial en la trama social, sino que también dependen de su ubicación inicial en la malla espacial (Alden y Morgan; 1974).

No cabe acá sino repetir el argumento presentado en el trabajo colectivo **La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad** (Boisier et. alli.; 1992), preparado como una contribución a la propuesta central de la CEPAL. Quizás lo extenso del título desanimó su lectura institucional; no obstante, la propia CEPAL acogió en su importante Revista una versión limitada precisamente a mostrar las articulaciones entre equidad y descentralización⁸.

Partiendo de la aceptación de ser la **inequidad** una construcción ideológica acerca de la distribución y de la repartición de los recursos en la sociedad, de manera que la inequidad **es una cuestión política y por tanto, de poder**, se planteó que la superación de condiciones concretas de inequidad se asocia con el mejoramiento del acceso de las personas a dos recursos sociales extremadamente importantes: el **poder** y el **empleo**.

El mejoramiento en el acceso al poder atraviesa la cuestión de la **descentralización política y territorial**, puesto de lo que se trata es de crear el mayor número posible de organizaciones e instituciones intermedias entre el Estado y el individuo, de manera de maximizar la probabilidad de que un individuo cualquiera,

elegido al azar en términos territoriales, encuentre en su espacio próximo una institución capaz de recibir, procesar, intermediar o resolver directamente, sus demandas. Eso no es otra cosa que la materialización de un esquema de descentralización amplio.

Por cierto que estar marginado del poder es una fuente de inequidad, en tanto se entiende el poder como el principal recurso en una sociedad. No disponer de un empleo, y por tanto, carecer de una fuente regular de ingreso, es otra fuente de inequidad. Como es entonces obvio, se requiere aumentar la oferta de empleos para mejorar la equidad y por tanto la discusión se remite de nuevo a la cadena: más empleos, productividad creciente de ellos, localización preferente de los nuevos empleos en el estrato productivo de tamaño pequeño y mediano, dificultades estructurales de dicho estrato para incorporar sistemáticamente progreso técnico, necesidad entonces de crear un «mercado local y regional» de ciencia y tecnología en el territorio próximo a la empresa (la región, la localidad), papel de una **cultura asociativa** para crear *aglomerados sinérgicos porterianos* y papel referente del **gobierno regional y local** como agente sinérgico (condición de modernidad) y como animador social.

La **sustentabilidad** del crecimiento económico, entendida como la capacidad de los sistemas naturales para reproducir su ciclo de existencia de manera de proveer de los recursos necesarios para la satisfacción de las necesidades del hombre, no sólo en el corto sino fundamentalmente en el largo plazo, es un concepto que, con toda obviedad, debe ser concretamente interpretado a la luz de la constelación de recursos existentes en cada jurisdicción territorial. Ello ya sería suficiente para sostener que el objetivo de la sustentabilidad se cruza con el territorio, si bien sólo se estaría haciendo mención a una cierta **geografía de la sustentabilidad**.

Más importante es apuntar, como se hace en el ya mencionado aporte del ILPES, a los «peligros» básicos que enfrenta la sustentabilidad, peligros cuya superación sugiere una articulación definida con la *descentralización*.

En esa oportunidad se aludía en primer término al peligro originado en la **concentración de población** en grandes ciudades, específicamente cuando alcanza niveles y velocidades que exceden la capacidad de soporte de los ecosistemas naturales. En estos casos, los ecosistemas de estas grandes ciudades se tornan simultáneamente **frágiles y agresivos**. En segundo lugar, se apuntaba al peligro representado por la **pobreza**, porque ésta genera una lógica de relación con el medio natural que podría denominarse como de *sobrevivencia*, lógica que irremediablemente es de corto plazo y, por tanto, excluyente de consideraciones de sustentabilidad ambiental. Por último, se señalaba el peligro representado por la **lógica de la ganancia empresarial cortoplacista**, tan nítida en muchas de las actividades vinculadas a la explotación de recursos naturales con miras a su exportación.

El argumento desarrollado en el trabajo del ILPES sostenía que el primer peligro –la concentración de la población– reconoce sólo una manera de control en economías abiertas de mercado: precisamente el auténtico desarrollo de la periferia, o de las regiones, en general. O sea, un desarrollo regional exitoso a escala nacional. El segundo peligro debe ser enfrentado mediante el aumento sistemático del nivel de vida de los pobres, en particular de aquellos segmentos poblacionales localizados en zonas rurales, cuya dependencia de la sobreexplotación de los recursos naturales es directa, como pescadores artesanales, microproductores agropecuarios, etc. Esta proposición no es otra cosa, por supuesto, que un alegato a favor de un desarrollo regional o local exitoso. Finalmente, el tercer peligro puede ser reducido en la medida en que las colectividades directamente afectadas por la lógica de explotación cortoplacista, puedan disponer de instrumentos de control sobre su propio medio ambiente, cuestión directamente vinculada a la eficacia y cobertura de la descentralización.

Pareciera ser que la **pobreza** (la reducción de) es el único objetivo nacional al cual hoy claramente se le comienza a reconocer un entrelazamiento territorial. De nuevo, no se trata de reconocer meramente una «geografía de la pobreza», ya que de hecho todos los fenómenos socioeconómicos tienen una determinada geografía, sino de establecer *causalidades* y por tanto, articulaciones de interés desde el punto de vista del diseño de políticas públicas. Dígase de paso, que la erradicación de la pobreza en cualquier sociedad, constituye el mayor y más importante esfuerzo de modernización social; dicho de otro modo, no se puede pretender un «Estado moderno» inmerso en una sociedad con importantes segmentos de pobreza, sería una inconsistencia lógica en los términos.

Desde luego que son bien conocidas algunas relaciones entre políticas **distributivas y redistributivas** y políticas regionales. Más importante parece señalar a los tres factores determinantes de la pobreza y de su reproducción, los que generan situaciones de mono o de múltiple causalidad, según si se presentan aislados o en forma simultánea.

Primeramente, el monto del **capital humano** (educación, salud, seguridad) aparece como el factor principal de la pobreza y si así ha sido hasta ahora, con mayor razón lo será a futuro si se toma en cuenta el paso a la **sociedad del conocimiento**; en segundo lugar, la **inserción laboral** (como elemento independiente o como elemento adicional al primero) explica parcialmente la pobreza ya que muchas personas se mantienen en situación de pobreza por trabajar en sectores de actividad de muy baja productividad, que consecuentemente generan ingresos bajos; el tercer factor explicativo (por sí mismo o en conjunción con otros) de la pobreza y ciertamente el de mayor interés desde el punto de vista del tema en desarrollo, es el **déficit de recursos del entorno**, es decir, las carencias de recursos naturales para sustentar actividades económicas rentables, pero sobre todo, las

carencias de infraestructura social del *lugar en que se vive*, esto es, falta de equipamiento de educación, de salud, de recreación, de servicios, etc.

Así es que la relación entre **pobreza y territorio** es directa, si bien no necesariamente simple, puesto que, por ejemplo, podría coincidir la presencia de actividades de baja productividad con el déficit de recursos del entorno. Lo importante sin embargo, es que la distinción causal anotada permite mejorar la eficiencia de las políticas públicas diseñadas para combatir la pobreza, al facilitar la introducción de un doble criterio focalizador para el gasto: geográfico por un lado y funcional por otro, desglosándose aún este último en gastos dirigidos directamente a las personas (la «inversión en la gente», como se suele decir ahora) y gastos de reconversión productiva, típicamente sectoriales⁹.

ENTONCES, ¿QUE ES UN ESTADO MODERNO, PARA LAS REGIONES?

La respuesta a la pregunta titular de esta sección comienza por establecer que un Estado moderno, visto *desde* las regiones, es un «Estado inteligente», es decir, un Estado que comprende, que entiende su propia estructura territorial, no sólo como una mera división o partición del territorio nacional, sino como una **estructura sistémica**, en la cual las partes interactúan entre sí, e interactúan además, cada una de ellas con el todo (la Nación).

Hay varios autores que están también empleando el concepto de «Estado inteligente». En particular, cabe citar a Kliksberg (1994), quien recientemente anota diez aspectos definitorios de un «Estado inteligente», entre ellos, la *descentralización de la acción del Estado*, proceso que a juicio del autor:

«tiene múltiples implicaciones en términos de democratización y participación, y también de eficiencia gerencial. Las regiones y municipios pueden estar en mucho mejores condiciones que el aparato central de ajustar toda la administración a las reales necesidades de los ciudadanos, y hacerlo con una utilización más efectiva de los recursos».

Como no podría ser de otra manera, el mismo autor agrega inmediatamente otro aspecto del «Estado inteligente»: el Estado «red» en vez del Estado «pirámide», puesto que la descentralización implica pasar de un modelo a otro, no así la desconcentración, que sigue operando con estructuras piramidales.

El «Estado inteligente» entiende con toda claridad la argumentación presentada en páginas anteriores en relación a las múltiples intersecciones del **territorio con objetivos nacionales**. Por tanto, un Estado moderno e inteligente es capaz de indicar cuál es el tipo de contribución que cada jurisdicción (región) del país hace a los principales objetivos nacionales. Un Estado moderno e inteligente elige como

vocero para dar a conocer sus prioridades, a alguien que sea capaz de hacer un discurso político en el cual se establece, por ejemplo, la prioridad nacional para equipamiento en infraestructura y en el que simultáneamente se indican las regiones en las que tal prioridad se expresa con preferencia; o si se trata de otorgar prioridad a la modernización del Estado, esto se expresa no sólo como un propósito general, sino que se le especifica en términos territoriales, porque ciertamente, no todas las administraciones territoriales requieren igual o simultánea modernización.

Al ser capaz de explicitar la contribución de cada región a cada objetivo nacional, el Estado está en realidad **construyendo el escenario territorial futuro** y de paso, está generando una elevada dosis de información; está, verdaderamente, actuando como un Estado moderno.

Un Estado moderno, desde el punto de vista de las regiones, es un Estado que **incorpora la territorialidad** en el *proyecto político nacional*, que no abandona el ordenamiento del territorio a los puros efectos territoriales de la lógica económica; que **hace conducción territorial**, tanto como conducción política.

Un Estado moderno, siempre desde el punto de vista de las regiones y en un marco de descentralización, como pre-condición de modernidad, es un Estado que se reconoce a sí mismo como una entidad desplegada en dos niveles: el Estado **nacional** y los **cuasi-Estados regionales**¹⁰.

A cada uno de los cuasi-Estados regionales se le aplican las cuatro características propias de todo Estado moderno, tal como fueron identificadas al comienzo de este trabajo: velocidad, flexibilidad, maleabilidad, imaginación creativa.

Un Estado que define jurídicamente a cada uno de sus propios cuasi-Estados regionales de una manera estructuralmente idéntica (como si el gobierno de una región desértica y minera fuese idéntico al de una región agrícola y densamente poblada), **no es un Estado moderno ni inteligente**. Se sigue que la modernidad en la conformación del Estado acepta y reconoce la **variedad**, como condición que permite a los cuasi-Estados regionales asumir una forma **maleable**, es decir, adaptada a los requerimientos del medio.

La **velocidad** en la acción de los cuasi-Estados regionales requiere *información oportuna y pertinente*; a su vez, ello presupone dotar a los gobiernos regionales de un aparato técnico de alto nivel y competencia, entrenado en la generación y en el análisis de datos coyunturales, por definición, de corto plazo.

La **flexibilidad** de parte de los cuasi-Estados y gobiernos regionales, esto es, la capacidad para diversificar las formas de regulación, de intervención y de respuesta pública e incluso, de auto-organización (como se permite por ejemplo, en

Colombia, mediante los Artículos 306 y 307 de la Constitución, en relación a la conformación de las regiones) presupone un *marco regulatorio* para los propios gobiernos regionales más allá de un mínimo indispensable que de un máximo burocrático y que en lo jurídico privilegie el control **ex-post** por sobre la fiscalización **ex-ante**. Osborne y Gabler (1994), con toda seguridad propondrían, a este respecto, una orientación al mercado aplicada a la función de regulación en vez de la regulación ejercida mediante mecanismos de comando y control. La flexibilidad parece estar inversamente asociada al tamaño; se es más flexible si la estructura institucional es pequeña, que a la inversa, así es que dejando de lado la reducción del tamaño del Estado en función de consideraciones ideológicas, hay una racionalidad en la búsqueda de un Estado de menor tamaño que el tradicional, sobre todo si se recuerda que el **poder** hoy no depende sólo del tamaño, sino principalmente del control sobre recursos escasos, cada vez más inmateriales. Esto último llama la atención hacia la cuestión de la formación de recursos humanos y de la educación, en los términos más amplios, y acerca del indispensable papel del Estado (y del gobierno) en apoyar transformaciones radicales en los sistemas educativos, como única forma de pasar a la **sociedad del conocimiento**. Se plantean, por cierto, cuestiones extremadamente graves en este campo, ya que si se tiene en cuenta la curva fuertemente exponencial del cambio y el horizonte que se suele asignar a la modernización educacional (una generación), no resulta claro cómo se resolverá esta ecuación, o si tiene solución.

La **modernidad propia de una imaginación creativa** es, sin duda alguna, la característica más importante del proceso de modernización estatal. El uso de esta verdadera «virtud» se puede ejemplificar de la manera siguiente: se pueden ofrecer pruebas empíricas en América Latina, particularmente en los dos países de régimen unitario que más avanzan en la descentralización, como son Colombia y Chile, acerca del hecho de que *nunca* los gobiernos subnacionales (regionales) serán grandes dispensadores de recursos financieros *propios*. Siendo ello así, para cumplir con las nuevas funciones que la letra, pero sobre todo, el espíritu de la descentralización les confiere, estos gobiernos deberán **inventar nuevas formas de hacer gobierno que les permitan acceder a recursos nuevos y adicionales, que se ubican más bien en el campo de los llamados «recursos psicosociales», que compensen la parquedad de los recursos financieros**. Esto no se puede hacer en ausencia de «imaginación creativa». Cabe acá repetir entonces una propuesta formulada en otro trabajo reciente:

«A este respecto se han sugerido dos nuevas tareas para todo gobierno regional, una primera, de naturaleza eminentemente política, consistente en la conducción regional y una segunda, más sociológica, consistente en la animación regional. La primera se traduce en sistemáticos y permanentes procesos de negociación hacia «arriba» (principalmente con el gobierno nacional y secundariamente, con otros agentes externos), hacia «los lados»,

esto es, con el conjunto de agentes y actores propiamente regionales y, hacia «abajo», es decir, con los municipios y otros actores de la base social. La segunda tarea se desdobra en dos funciones igualmente sistemáticas y permanentes: una función de agente catalítico, capaz de hacer surgir sinergia a partir del encuentro permanente de los agentes individuales y una función informacional, capaz de recoger el enorme flujo de información entrópica que circula en torno a los agentes del desarrollo en una región, agentes que difícilmente pueden por sí solos procesar tales flujos» (Boisier; 1994-b).

No hay, por cierto, fórmula alguna para introducir en los gobiernos regionales, «imaginación creativa».

La reforma y modernización del Estado es un tema que aparece como la columna vertebral del ILPES. Según el Instituto, las funciones públicas que emergen del proceso de reforma y modernización del Estado se clasifican en tres grupos: i) las tareas clásicas de gobierno (provisión de bienes públicos, acumulación de capital, administración de macro desequilibrios); ii) las tareas consistentes en la armonización, mediante la regulación, de diferentes intereses particulares frente a los de la sociedad; iii) las tareas que apuntan a la gestión estratégica del Estado, es decir, su papel de anticipador, de diseñador y de catalizador, por parte de un Estado que opera en escenarios de poder compartido, en los cuales la capacidad de anticipación y de negociación se torna crítica (ILPES; 1994). De nuevo, en esta enumeración de tareas hay de diferenciar aquellas que aparecen como privativas del Estado «central», claramente las incorporadas en el primer punto anterior, de aquellas que deben ser materia de procesos de desconcentración, pero sobre todo, de descentralización, como la armonización de intereses (mediante la construcción de proyectos políticos regionales altamente participativos) o la gestión estratégica del desarrollo regional basada, precisamente, en un proyecto político.

En definitiva, un Estado nacional moderno (así como un cuasi-Estado regional moderno) y un gobierno nacional (y regional) igualmente moderno, es aquél que desde el punto de vista nacional se autoreconoce como un Estado «territorial» y no sólo como una construcción jurídico-política abstracta, con todas las implicaciones que han sido descritas, y que desde el punto de vista de las regiones, es capaz de hacer una **gestión regional** a tono con las circunstancias de la contemporaneidad, es decir, a tono con el nuevo papel de los territorios en el escenario internacional así como en el escenario nacional. Ello supone capacidad política y técnica para diseñar y poner en práctica sendos **proyectos políticos regionales**, abandonando, de paso, añejos conceptos de dirigismo social.

Los gráficos a continuación dan cuenta de las complejidades actuales de una gestión moderna del desarrollo regional. El primero muestra el nuevo escenario contextual para el desarrollo regional, escenario construido sobre la intersección

de la apertura externa (ya se sabe, empujada por la globalización) y la apertura interna (empujada, como también es sabido, por la descentralización), un doble proceso que obliga a los territorios (a sus administraciones) a buscar posiciones que sumen competitividad, modernidad, equidad y participación. El segundo muestra el nuevo escenario estratégico para el mismo propósito, construido, a su turno, sobre la intersección de las nuevas modalidades de gestión (regiones como cuasi-Estados y como cuasi-empresas) y las nuevas modalidades de organización (regiones pivotaes, asociativas y virtuales). El tercer gráfico resume la manera cómo hay que entender la modernidad en la gestión del desarrollo regional y sintetiza parcialmente los argumentos de este trabajo. Los dos primeros y su literatura aparecen en trabajos previos del autor (Boisier, 1994-b).

ESCENARIO CONTEXTUAL DEL DESARROLLO REGIONAL DESCENTRALIZADO
APERTURA EXTERNA → Y APERTURA INTERNA ↓
 (GLOBALIZACION) + (DESCENTRALIZACION)

		ALTA		BAJA	
	→ ↓	COMPETITIVIDAD	MODERNIDAD	COMPETITIVIDAD	MODERNIZACION
ALTA	EQUIDAD				
ALTA	PARTICIPACION		CHILE 93		
BAJA	EQUIDAD	CHILE 93			CHILE 73
BAJA	PARTICIPACION			CHILE 73	

Nota: La ubicación de Chile en los casilleros es meramente referencial e indica el paso del país desde el sector inferior derecho al superior izquierdo.

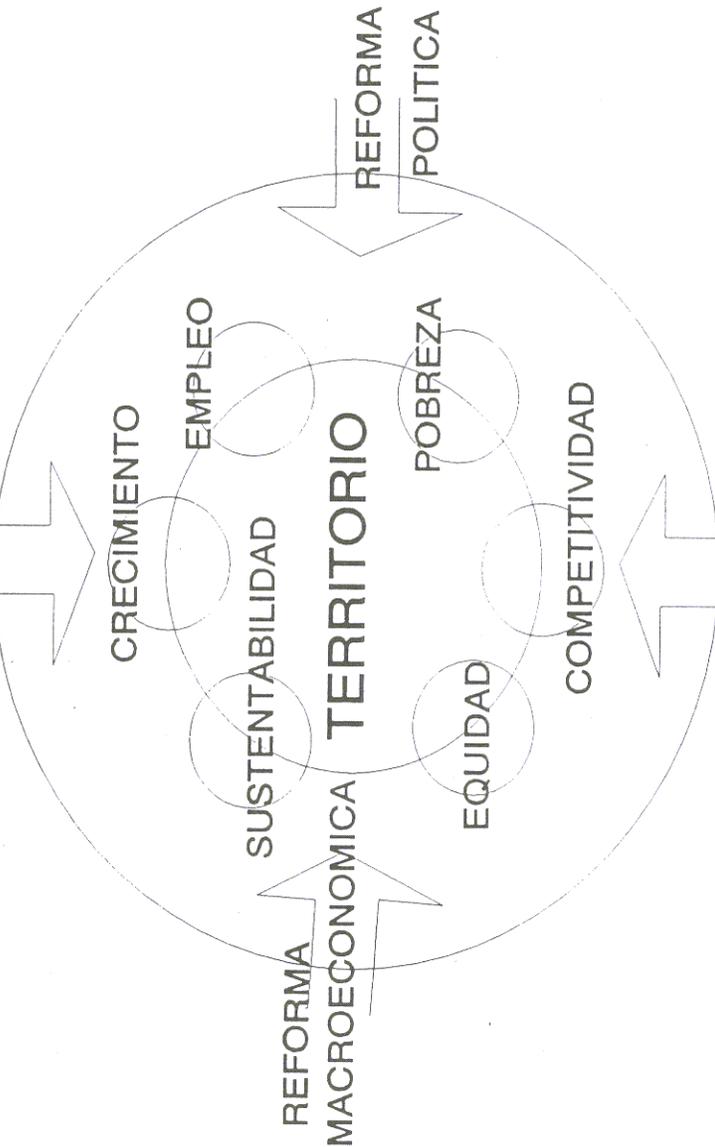
ESCENARIO ESTRATEGICO DEL DESARROLLO REGIONAL DESCENTRALIZADO

GESTION →	ORGANIZACION ↓	CUASI-ESTADOS	CUASI-EMPRESAS	EJEMPLOS
				COLOMBIANOS
	PIVOTALES			ANTIOQUIA, VALLE
	ASOCIATIVAS			NARIÑO + CAUCA VALLE + CHOCO
	VIRTUALES			ANTIOQUIA/CATALUÑA VALLE/LOMBARDIA OCCIDENTE/BIOBIO

Nota: El sombreado indica la no existencia de esa situación.

MODERNIDAD Y GESTION REGIONAL

REVOLUCION CIENTIFICO-TECNICA



REFORMA
MACROECONOMICA

TERRITORIO

REFORMA
POLITICA

CRECIMIENTO

EMPLEO

SUSTENTABILIDAD

POBREZA

EQUIDAD

COMPETITIVIDAD

REVOLUCION INFORMACIONAL

En resumen, un Estado «moderno» desde el punto de vista territorial es un Estado al cual se le pueden asignar doce características, que se enuncian a continuación:

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

¿UNA MODERNIZACION SIN VALORES?

Una modernización del Estado hecha sin debida consideración a cuestiones valóricas, sería simplemente pasar de un Estado presumiblemente ineficiente a otro presumiblemente eficiente. Se trataría de la aplicación pura y simple de una racionalidad instrumental a la gestión del Estado, algo por lo demás ya ensayado en las modalidades más a ultranza de la planificación y de la ingeniería social.

Como la modernización del Estado se plantea simultáneamente con la aparición del **post-modernismo** en tantos ámbitos sociales, el cambio en el Estado debe estar acompañado de un rescate de los valores sociales que contrapesen la tendencia a focalizar la atención sólo en valores individuales (como la familia, el sexo, etc.), típica de una suerte de anarquismo individualista del post-modernismo.

Transparencia, honestidad, justicia y solidaridad, parecen constituir cuatro valores que debieran configurarse como los faros de la modernización del Estado. Desde el punto de vista del tema de este documento, se harán algunas observaciones sobre el par solidaridad/subsidiaridad solamente.

La configuración de un Estado «moderno e inteligente» presupone su descentralización, tal como lo observan Kliksberg y tantos otros. La descentralización no es otra cosa, a fin de cuentas, que la forma instrumental que asume el principio de la **subsidiaridad**, como principio rector de la organización de la sociedad. Metafóricamente, el pacto político inicial que dio nacimiento a la figura institucional del Estado (donde quiera y cuando quiera que se haya firmado), fue un pacto que estableció la subsidiaridad y la descentralización, porque los hombres crearon el Estado precisamente para realizar *sólo* las tareas que individual o colectivamente no podían ser realizadas (defensa, justicia, representación frente a otros pactos similares u otras que el bien común aconseje no dejar libradas a iniciativas individuales o de colectividades menores); lamentablemente, en general, se desarrolló una patología estatizante y centralista, mediante la cual, diferentes versiones históricas del Estado (el Estado eclesiástico, el militar, el monopartidista, el oligárquico, etc., etc.) arrebataron a la sociedad civil sus prerrogativas. La modernización del Estado, en esta perspectiva, significa «volver a los fundamentos», en una suerte de regresión modernizadora.

El reencuentro con la **subsidiaridad** va de la mano con el reencuentro con la **solidaridad**. La puesta en práctica de la pura subsidiaridad, como se descubre en tanto discurso conservador, da origen, en el plano territorial, al surgimiento de profundas inequidades originadas en la muy distinta capacidad de gestión endógena de diferentes jurisdicciones. Por ello es que en no pocos países, la descentralización se suele acompañar por el establecimiento de *fondos financieros que buscan expresar la solidaridad* de territorios «ricos» a territorios «pobres» (Fondo Común Municipal y Fondo Nacional de Desarrollo Regional, en el caso de Chile, Fondo de Solidaridad Interterritorial, en el caso de España, Situado Constitucional en el caso de Venezuela, Coparticipación Fiscal en el caso de Argentina, etc.).

Pero no basta con declararse a favor de la solidaridad territorial; ni siquiera es suficiente poner en operación algún fondo financiero con tal propósito. Hay una cuestión **ética** de por medio, porque es necesario garantizar que no sean **los pobres de las regiones ricas quienes subsidien a los ricos de las regiones po-**

bres. Resolver esta cuestión de naturaleza ética supone a su vez cuestiones técnicas vinculadas a la generación de los recursos que engrosan los fondos financieros de solidaridad territorial. Es posible que la pura mecánica tributaria general facilite el surgimiento de situaciones de solidaridad espúrea.

Aunque dirigidas al tema de la literatura en general y del libro en particular, las seis frustradas conferencias de Calvino en la Universidad de Harvard, de las cuales alcanzó a dejar cinco en forma escrita, tienen títulos que bien podrían considerarse como los capítulos de un texto sobre modernización del Estado.

La levedad
La rapidez
La exactitud
La visibilidad
La multiplicidad
(La consistencia)

Italo Calvino: *Seis propuestas para el próximo milenio*

BIBLIOGRAFIA

- ALBURQUERQUE F., C.A. DE MATTOS Y R. JORDÁN (eds.) (1991) - **Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva. Impactos y desafíos territoriales**, GEL Editores, Buenos Aires.
- ALDEN J. Y R. MORGAN (1974) - **Regional Planning: A Comprehensive View**, Leonard Hill Books, Londres.
- BERMAN M. (1991) - **Todo lo sólido se desvanece en el aire**, Ed. Siglo XXI, Ciudad de México.
- BOISIER, S. (1994-a) - **La gestión del desarrollo regional en economías de mercado, abiertas y descentralizadas**, ILPES/DPPR, Documento 94/24, Serie Ensayos, Santiago de Chile.
- BOISIER, S. (1994-b) - **Modernización y gestión regional. El caso chileno**. ILPES/DPPR, Documento 94/25, Serie Ensayos, Santiago de Chile.
- BOISIER, S. *et.alli.* (1992) - **La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad**, ILPES, *Cuaderno N° 36*, Santiago de Chile.
- BOISIER, S. (1991) - «La descentralización: un tema difuso y confuso», en D. Nohlen (ed.). **Descentralización y reforma política**, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.
- CEPAL (1992) - **Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado**, LC/L.668, Santiago de Chile.
- DRUCKER, P. (1993) - **La sociedad post-capitalista**, Ed. Sudamericana, Buenos Aires.
- GREFFE, X. (1988) - **Descentralizer pour l'emploi. Les initiatives locales de developpement**, Ed. Económica, París.
- HOPENHAYN, M. (1994) - **Ni apocalípticos ni integrados. Aventuras de la modernidad en América Latina**, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.
- ILPES (1994) - **Reforma y modernización del Estado**, LC/IP/R.144, Santiago de Chile.
- KLIKSBERG, B. (1994) - «El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: una agenda estratégica para discusión», en **Reforma y Democracia**, N° 2, Revista del CLAD, Caracas.
- LIRA, L. (1995) - **Regionalismo virtual y regionalismo abierto**, ILPES/DPPR, Santiago de Chile.
- MAGGI, C. (1994) - **Descentralización territorial y competitividad. El caso de Chile**. Instituto Alemán de Desarrollo, Berlín.
- MILLÁN, F. (1994) - **Competitividad internacional de regiones**, ILPES/DPPR, Documento 94/22, Serie Ensayos, Santiago de Chile.
- PNUD (1994) - **La Dimensión política del desarrollo humano**. Santiago de Chile.

- OSBORNE, D. Y T. GABLER (1994) - **Reinventando o Governo**, MHC Comunicação, Brasília.
- SAKAIYA, T. (1994) - **Historia del futuro. La sociedad del conocimiento**. Ed. Andrés Bello, Santiago de Chile.
- TIRONI, E. (1994) - «El planeta y la tribu», **Revista QUE PASA Nº 1237**, Santiago de Chile.

NOTAS

1. Este último es el único objetivo nacional cuya direccionalidad debe ser explícitamente establecida, en el sentido siguiente: cada uno de los cinco primeros conlleva la idea de «aumentar» o «mejorar».
2. Una persona que ha estado en «el ojo de la tormenta» de la modernización mundial por más de dos décadas, el Agregado Comercial de Chile en Hong Kong, señor Jorge Schaerer, decía recientemente en una entrevista de prensa: «¿De qué modernización del Estado estamos hablando?. ¿Qué el Estado se deshaga de empresas que son sumamente rentables para el Fisco?. Pero nadie se preocupa de la real modernización, *que es la adaptación del Estado a la necesidad de funcionamiento actual*, de manera que sea realmente funcional en su estructura a las necesidades del país». **EL MERCURIO**, Santiago de Chile, 25 de diciembre de 1994 (énfasis añadido).
3. En el caso chileno por ejemplo, no es ninguna exageración afirmar que la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional (LOR Nº 19.175) de 1993 es la única modernización del Estado chileno en el período de redemocratización que comienza en 1990 y ciertamente, una de las principales desde la Constitución de 1925. En el caso colombiano, la Constitución de 1991 configura también la mayor transformación estructural del Estado en el presente siglo, en parte debido al tratamiento que hace de la descentralización.
4. La expresión formal de este anunciado es: $r[g] = f [\sum r(r).\beta]$, siendo $r[g]$ la tasa de crecimiento global de la economía, $r[r]$ la tasa de crecimiento de la región $[r]$ y β un coeficiente de participación de la región en el PIB nacional.
5. El resultado óptimo desde el punto de vista del mero crecimiento puede ser simultáneamente un muy mal resultado desde el punto de vista de la «geografía del crecimiento». De allí la necesidad de acotar el crecimiento con criterios de distribución territorial.
6. Que la lógica de mercado «se haga cargo del territorio» es simplemente un eufemismo, puesto que dicha lógica no opera con criterios territoriales sino con criterios de rentabilidad micro-económica. Lo que sí es efectivo, es que la operación de la lógica de mercado produce *efectos sobre el territorio*, en cierto sentido, *crea* territorio, pero es muy discutible que ello sea consistente con los intereses sociales.
7. Sin pretender particularizar este trabajo, parece inescapable hacer en este momento un comentario acerca de Chile. Recientemente, en 1994, Chile fue admitido en la APEC y ello sirvió como motivo para organizar una verdadera *misión-país* a varios países asiáticos, misión encabezada por el Presidente de la República y conformada por alrededor de cien personeros. Es muy preocupante observar que ninguna de las trece autoridades políticas de las regiones formó parte de la comitiva. También es cierto que la Central Unitaria de Trabajadores tampoco fue invitada, pero al menos ella protestó.
8. Se trata del número 46 de la Revista de la CEPAL, de abril de 1992.

9. El actual enfoque del gobierno de Chile en relación a la lucha en contra de la pobreza refleja bien, desde el punto de vista conceptual, el esquema causal anotado. Recientemente se ha procedido a identificar los 71 municipios más pobres del país a fin de iniciar en ellos un plan piloto. Hay dudas sin embargo, que la metodología empleada efectivamente *discrimine*, al interior de cada municipio, la importancia relativa de los tres factores causales.
10. El concepto de *cuasi-Estado* fué introducido por el autor inicialmente a comienzos de los años ochenta, para denotar el nivel máximo de descentralización política posible de ser conferido a una región en un régimen político *unitario*. Con posterioridad, el autor ha ampliado el concepto, inscribiéndolo más centralmente en el problema de la acumulación de poder político en las regiones.