

# ***La modernización del Estado. Una mirada desde las regiones\****

**Boisier, Sergio**

*Un Estado moderno es aquel que desde el punto de vista nacional se reconoce como un Estado «territorial» y no sólo como una construcción jurídico-política abstracta, y que es capaz de realizar una gestión regional a tono con las circunstancias de la contemporaneidad, es decir, con el nuevo papel de los territorios en el escenario internacional. Ello supone capacidad política y técnica para diseñar y poner en práctica sendos proyectos políticos regionales, abandonando, de paso, añejos conceptos de dirigismo social.*

---

**Sergio Boisier:** Director de Políticas y Planificación Regional del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile.

---

*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, en la vertiente «modernización del Estado», probablemente el tema más recurrente en los discursos públicos y académicos actuales. 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 siguiente observación: «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 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).

Para Marshall Berman, 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 como el Estado es moderna en tanto sea 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 Cumbre de las Américas celebrada en Miami en 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 hace algunos años, la apertura externa es producto de la globalización y ésta uniformiza las políticas económicas al obligar a todo país y 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, 1994a). 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).

La uniformidad de políticas económicas, tan perceptible en los ahora repetitivos discursos oficiales, queda bien representada por los seis objetivos nacionales, propios de todo sistema económico actual: el crecimiento económico; la competitivi-

dad; el empleo; la equidad; la sustentabilidad; la pobreza<sup>1</sup>. ¿Hay alguien que se sustraiga 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: 1) la revolución científica y tecnológica; 2) la revolución informacional; 3) la reforma macroeconómica; 4) 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, la de las comunicaciones y la del transporte. El efecto sintético más visible de la revolución científica y tecnológica es la configuración de un nuevo paisaje industrial o 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 et al.).

Sobre la segunda hay una creciente cantidad de literatura (Drucker; Sakaiya). La revolución informacional remite, 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 por lo tanto poco propicio - 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 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 maniqueístas del Estado; en otras oportunidades, aparece ligada sólo a cuestiones relativamente importantes, pero secundarias a fin de cuen-

---

<sup>1</sup>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".

tas, 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, 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 las restablecidas democracias latinoamericanas (esto implica pasar, por ejemplo, de un arreglo institucional centralizado a otro, descentralizado).

Desde otro punto de vista, la modernización estatal no puede sino consistir en colocar al Estado en sintonía con - y adelante de - el entorno social y sus formas actuales de funcionamiento<sup>2</sup>. Esto significa dotarlo de cuatro características nuevas, presentes en la contemporaneidad: velocidad, para aprovechar opciones, entrar y salir oportunamente de acuerdos y de redes; flexibilidad, para disponer de capacidad de respuesta variada en términos estructurales y de escala; maleabilidad, para adaptar la propia estructura a los requerimientos del entorno; y, finalmente la más importante, imaginación creativa, para superar las limitaciones de los enfoques y recursos tradicionales y desarrollar una capacidad sinérgica capaz de potenciar los recursos psicosociales de la comunidad. Osborne y Gabler definen el primero de los diez principios innovadores del gobierno, su «capacidad catalítica» (el gobierno «navega», no «rema») como 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 gobernabilidad del sistema político y en consecuencia, negativos para la perdurabilidad democrática.

---

<sup>2</sup>Alguien 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, Jorge Schaerer, decía en una entrevista: “¿De qué modernización del Estado estamos hablando? ¿Que 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” (en *El Mercurio*, 25/12/94, énfasis mío).

La reforma política busca lograr dos propósitos fundamentales: mejorar la gobernabilidad de los propios sistemas políticos; y 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 marginarse de ella<sup>3</sup>. De hecho, se ha señalado que la descentralización es empujada por cuatro fenómenos: la revolución científica y tecnológica, que, como se ha señalado, genera ambientes más propicios a la descentralización; la propia reforma del Estado y que establece una suerte de dialéctica entre descentralización y reforma; las crecientes demandas autonómicas de la sociedad civil, que en algunos países derivan en tendencias destructoras del Estado-nación; y la tendencia a la privatización de funciones públicas, que, cuando menos, significa aumentar el número de decisores en un sistema económico dado (Boisier; 1991).

En un reciente informe del PNUD se señala 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 con su concentración en torno a la lucha por un único centro de poder (como suele ser la presiden-

---

<sup>3</sup>En caso chileno por ejemplo, no es exagerado afirmar que la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional, de 1993, es la única modernización verdadera del Estado en el período 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.

cia), es una contribución a la gobernabilidad. Es igualmente fácil apreciar también que la descentralización está condenada al fracaso y a una «vuelta a fojas cero» si no es capaz de generar un modelo de gestión pública más eficiente que aquel que es remplazado.

### **Objetivos nacionales y territorio.**

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 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 al.). Los economistas tienden a ver el territorio como una verdadera variable dependiente, que se modifica (simplifica, complejiza, dinamiza, estanca o 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 la propia organización del territorio como el 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 total<sup>4</sup>. Por

<sup>4</sup>La expresión formal de este enunciado es :  $r[g]=f[r(r).\beta]$ , siendo  $r[g]$  la tasa de crecimiento global de la economía,  $r[r]$  la tasa de crecimiento de la región y  $\beta$  un coeficiente de participación en el PIB nacional.

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 resultado<sup>5</sup>.

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 territorio»<sup>6</sup>, 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,

---

<sup>5</sup>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.

<sup>6</sup>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 microeconómica. 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.

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 un 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), 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 comienza desde luego, por entender cabalmente que se está hoy frente a una competencia que es territorial<sup>7</sup>. No es una casualidad que Michael Porter haya titulado su famoso libro «La ventaja competitiva de las naciones» - y 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 socioprodutivos, establece la capacidad de acción (políticas, competencias y recursos) de sus organismos, en los niveles nacional, regional y local, y permite a cada uno de ellos 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 siguientes aspectos (Maggi): 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.

---

<sup>7</sup>Sin pretender particularizar este trabajo, conviene un comentario acerca de Chile. En 1994, el país fue admitido en la APEC, y ello sirvió como motivo para organizar una verdadera *misión-país* a varias naciones asiáticas, delegación encabezada por el Presidente y conformada por alrededor de cien personeros. Es preocupante que ninguna de las trece autoridades políticas de las regiones haya integrado la comitiva. También es cierto que la Central Unitaria de Trabajadores tampoco fue invitada, pero al menos ella protestó.

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 EEUU, informe Didier en Francia, etc.) que muestra que los nuevos empleos se generan preferentemente en el estrato de la pequeña y mediana 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 estimular el surgimiento y consolidación de la pequeña y mediana empresa moderna, para poder incorporar permanentemente progreso técnico, aun 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 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 calificación, 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, énfasis mío).

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 Alden y Morgan cuando indican que las oportunidades de realización de una persona a lo largo de su vida (y esto 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<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup>No cabe acá sino repetir el argumento presentado en el trabajo colectivo "La descentralización: el eslabón perdido..." (Boisier et al.), preparado como una contribución a la propuesta central de la CEPAL. Quizá lo extenso del título desanimó su lectura institucional; no obstante, la propia CEPAL acogió en su revista una versión limitada precisamente a mostrar las articulaciones entre equidad y descentralización. *Revista de la CEPAL* N°46,4/1992.

Aceptando que la inequidad es una construcción ideológica acerca de la distribución y la repartición de los recursos en la sociedad, de manera que la inequidad es una cuestión política y por lo 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.

Mejorar el acceso al poder atraviesa la cuestión de la descentralización política y territorial, puesto que 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 preferente 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» bási-

cos 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 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 irremediamente 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 mencionado 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 es el único problema 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 lo 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 los tres factores determinantes de la pobreza y de su reproducción, que generan situaciones de mono o de múltiple causalidad, según se presenten aislados o en forma simultánea.

Primeramente, el nivel de 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, salud, recreación, servicios, etc.

Así es como 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 aun 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 sectoriales<sup>9</sup>.

### **¿Un Estado moderno para las regiones?**

Un Estado moderno, visto desde las regiones, es un Estado inteligente, es decir, un Estado que comprende su propia estructura territorial, no sólo como una mera división o partición geográfica sino como una estructura sistémica, en la cual las par-

---

<sup>9</sup>El actual enfoque del gobierno de Chile en relación a la lucha contra la pobreza refleja bien, desde el punto de vista conceptual, el esquema casual 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 casuales.

tes 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, quien anota diez aspectos definitivos 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». Otro aspecto del Estado inteligente: el Estado «red» en lugar 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 sostener un discurso político en el cual se establezca, por ejemplo, la prioridad nacional para equipamiento en infraestructura y en el que simultáneamente se indiquen 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 al objetivo nacional, el Estado en realidad está construyendo el escenario territorial futuro, y de paso, generando una elevada dosis de información; está actuando verdaderamente como un Estado moderno. Tal, desde el punto de vista de las regiones, es un Estado que incorpora la territorialidad al 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 precondition 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<sup>10</sup>.

<sup>10</sup>Propuse el concepto de *cuasi-Estado* inicialmente a comienzos de los años 80, para denotar el nivel máximo de descentralización política posible de ser conferido a una región en un régimen político *unitario*. Con posterioridad lo amplíé, inscribiéndolo más centralmente en el problema de la acumu-

A cada uno de los cuasi-Estados regionales se le aplica las cuatro características propias de todo Estado moderno, tal como fueron enumeradas: velocidad, flexibilidad, maleabilidad, imaginación creativa. Un Estado que define jurídicamente 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 cerca 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, 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 el simplismo reduccionista de sectores de derecha que abogan por 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 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»<sup>11</sup>. 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: 1) las tareas clásicas de gobierno (provisión de bienes públicos, acumulación de capital, administración de macro desequilibrios); 2) las tareas consistentes en la armonización, mediante la regulación, de diferentes intereses particulares frente a los de la sociedad; 3) las tareas que apuntan a la gestión estratégica del Estado, es decir, su papel de anticipador, diseñador y catalizador, por parte de un Estado que opera en escenarios de poder compartido, en los cuales la incapacidad de anticipación y de negociación se torna crítica (ILPES). De nuevo, en esta enumeración de tareas hay que diferenciar aquellas que aparecen como privativas del Estado «central», claramente las incorporadas en el primer punto, de aquellas que deben ser materia de

---

<sup>11</sup>Cabe repetir 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 *informativa*, 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).

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 aquel que desde el punto de vista nacional se reconoce 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 realizar 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.

En resumen, un Estado «moderno» desde el punto de vista territorial es un Estado al cual se le puede asignar doce características: a) comprende y entiende su propia estructura sistémica territorial; b) es «inteligente», es decir, descentralizado y organizado en red; c) comprende la interrelación entre objetivos nacionales y el papel del territorio; d) puede en consecuencia, explicitar la contribución de cada región o territorio a cada objetivo; e) a partir de ello, puede construir escenarios territoriales futuros; f) con tal información, incorpora la territorialidad en el proyecto político nacional; g) se reconoce a sí mismo como una institución desplegada en dos planos: el Estado nacional y un conjunto de cuasi-Estados regionales; h) acepta la variedad y por tanto permite y estimula la maleabilidad en las estructuras de gobierno y administración; i) incorpora en los cuasi-Estados regionales la velocidad y apoya la existencia de sistemas de información y análisis coyuntural; j) establece un marco regulatorio mínimo para facilitar la flexibilidad; k) 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); l) se reconoce como un Estado «territorial» y es capaz de hacer conducción territorial tanto como conducción política.

### ***¿Una modernización sin valores?***

Una modernización del Estado hecha sin una debida consideración a los valores, 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. Cuando la modernización del Estado se plantea simultáneamente con la aparición del posmodernismo en tantos ámbitos sociales, el cambio en el Estado debe estar acompañado de un rescate de los valores sociales que contrapesa la tendencia a focalizar la atención sólo en valores individuales (como la familia, el sexo, etc.), típica de una suerte de anarquismo individualista del posmodernismo. 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 y cuando 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 eclesiástico, militar, monopartidista, oligárquico, 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 suele estar acompañada 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 pobres. 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 espuria.

Aunque dirigidas al tema de la literatura en general y del libro en particular, las Seis propuestas para el próximo milenio de ItaloCalvino tienen títulos que bien podrían considerarse también como los capítulos de un texto sobre modernización del Estado: la levedad; la rapidez; la exactitud; la visibilidad; la multiplicidad; la consistencia.