

## AREA DE PLANIFICACION Y POLITICA REGIONAL

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/IP/R. 110  
5 de marzo de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

LA GESTION DE LAS REGIONES EN EL NUEVO ORDEN  
INTERNACIONAL: CUASI-ESTADOS Y CUASI-EMPRESAS

Sergio Boisier (\*)

Documento 92/11

Serie Ensayos

- (\*) Coordinador del Area de Planificación y Políticas Regionales del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

## INDICE

	<u>Página</u>
Abstracto .....	iv
El escenario internacional a fines de siglo: unipolaridad y multipolaridad .....	1
El microcosmos regional: individuo y territorio .....	5
El macrocosmos regional: organización y territorio ....	7
Así habló Zarathustra: la planificación ha muerto .....	12
1. Desarrollo Regional .....	16
2. Proyecto Político .....	21
Bibliografía .....	34

## Abstracto

El propósito del trabajo es proponer una metodología de gestión (no de planificación tradicional) para el desarrollo local (sub-nacional: regional, comunal, etc.) en consonancia con las características actuales del sistema internacional y de los proyectos nacionales de desarrollo. Alcanzar el propósito señalado implica introducir nuevos conceptos en relación a la noción de región, a su organización y a su conducción.

La estructura del trabajo se despliega en cuatro sesiones: i) El escenario internacional a fines de siglo: unipolaridad y multipolaridad; ii) El microcosmos regional: individuo y territorio; iii) El macrocosmos regional: organización y territorio; iv) Así habló Zarathustra: la planificación ha muerto.

En la primera sección se describe el nuevo orden internacional a partir de la coexistencia de un sistema político global con un solo vértice (los Estados Unidos de Norteamérica) y de un sistema económico global que presenta tres vértices (Canadá, Estados Unidos y México por un lado, la CEE por otro y Japón en el tercero).

Este nuevo orden internacional se ha configurado en parte como sub-producto de un fenómeno mayor: la globalización de la economía internacional. Dicho fenómeno ha estado acompañado además, de un conjunto de megatendencias descentralizadoras. En conjunto, estas fuerzas colocan hoy día a los territorios organizados (regiones, etc.) en un lugar protagónico en relación a la competencia internacional.

Entender las nuevas modalidades de inserción internacional de las regiones en un mundo globalizado, interdependiente y desregulado obliga a repensar la propia definición del concepto regional, sus modalidades de organización interna y las formas de gestión.

La identidad y la cultura se convierten en elementos fundamentales de los nuevos conceptos.

La segunda sección del documento discute precisamente la relación individuo-territorio en el contexto de la crisis de la racionalidad moderna.

Una renovada "territorialidad" o una "vuelta al terruño" por parte del hombre contemporáneo es empujada en parte por el derrumbe del Estado del Bienestar y de las grandes redes sociales de apoyo que lo caracterizaron, fortaleciendo ahora lo local como espacio de solidaridad. Parcialmente también, la misma crisis de la racionalidad moderna, con su explosión de la heterogeneidad y de la diversidad, coloca al territorio local como síntesis entre la alienación y el individualismo.

La crisis de la modernidad es interpretada como un conflicto entre "territorio y función" o entre el "código" universal y el "anti-código territorial" específico.

La tercera sección introduce los conceptos de "cuasi-Estado" y "cuasi-empresa" como dos ejes, uno político y otro gestor, que delimitan el cuadrante de una moderna visión regional.

La región como "cuasi-Estado" es el producto (por defecto) de la puesta en práctica de procesos de descentralización política y territorial que configuran a las regiones como entes autónomos.

La región como "cuasi-empresa" es el producto (por exceso) de aplicar --a la dirección del desarrollo regional-- criterios propios de la planificación estratégica corporativa, superando anquilosados conceptos propios de la planificación normativa pública de décadas pasadas.

Nuevamente la identidad y en consecuencia la cultura, aparecen como elementos claves de esta concepción regional.

La sección cuarta desarrolla, con cierta extensión, una propuesta metodológica sobre gestión del desarrollo regional. Se propone el uso de una metodología sistémica que conduzca a la preparación de verdaderos proyectos políticos regionales, consensuales y por tanto de elevada participación social. El papel de los "agentes" del desarrollo regional es resaltado en la propuesta, la que se apoya en la premisa de ser el desarrollo regional un resultado más dependiente de actitudes colectivas y de formas de conducción social que de recursos materiales.

EL ESCENARIO INTERNACIONAL A FINES DE SIGLO:  
UNIPOLARIDAD Y MULTIPOLARIDAD

Hasta los más aplicados lectores de Alvin Tofler han debido quedar sorprendidos por el trienio 1989/1991. No sólo la velocidad del cambio en el escenario internacional fué abrumadora, desde Noviembre de 1989 (Muro de Berlín) pasando por Febrero de 1991 (Guerra del Golfo) hasta Agosto del mismo año (golpe de Estado en la hoy inexistente URSS), sino que además, por primera vez desde la Primera Guerra, **el cambio político precedió y fué más acelerado que el cambio tecnológico**, a una escala prácticamente mundial.

Eventos independientes?. En absoluto, dirán los partidarios de la Teoría del Caos; lo que sucede es que el mundo se ha transformado en un sistema altamente interactivo y no lineal. Así como es suficiente el aletear de las alas de una mariposa sobre la bahía de Sidney para provocar, una semana más tarde un tornado sobre Jamaica, fué suficiente la ocupación de un pequeño territorio árabe para desatar una "Tormenta del Desierto" que dejó a los Estados Unidos como la única superpotencia militar, y por ello (y no a la inversa), como el único polo político de importancia mundial.

El encadenamiento de acontecimientos que permite hoy la **unipolaridad** política va de la mano con una serie de procesos de más larga data que configuran, simultáneamente, un mundo **multipolar** en lo económico y comercial.

La multipolaridad económica, expresada en los tres vértices del comercio internacional: la CEE y los círculos concéntricos en torno a ella, el (futuro) mercado unificado de Canadá, Estados Unidos y México y los círculos concéntricos en torno a él (acuerdos bi-laterales, acuerdos sub-regionales de integración) y el Japón y los no todavía establecidos acuerdos en el Sudeste Asiático (ASEAN, APEC), es un sub-producto de un fenómeno mayor: **la globalización de la economía internacional**.

"La globalización es un aspecto de un fenómeno más amplio que afecta a todas las dimensiones de la condición humana: la demografía, la pobreza, el empleo, las enfermedades endémicas, el comercio de drogas y el medio ambiente, entre otras. Así, muchos ámbitos del quehacer económico han adquirido un carácter marcadamente transnacional, en gran medida debido al enorme auge de las tecnologías de información. La difusión de esas tecnologías en materia de diseño, producción, distribución y comercialización, permite acortar los plazos entre el diseño y la producción, con lo que hace posible responder con mucho mayor rapidez que en el pasado a las nuevas demandas reales o inducidas....

De otra parte, la globalización de la actividad económica tiende a una cierta uniformidad en cuanto a formulación y aplicación de las políticas, ya que cada país se convierte en un competidor para mercados finitos y recursos escasos. Por ello, privilegiar las señales del mercado, fomentar la competitividad internacional, promover la capacidad empresarial y atraer la inversión directa se están convirtiendo en elementos comunes de los esfuerzos que deben realizar las naciones (**las regiones**) para mejorar su inserción internacional" (CEPAL;1992, pags.37/38, paréntesis destacado añadido al original).

En un trabajo que discutía el tema de la transnacionalización de una economía regional (la Región del Biobío en Chile), los autores se planteaban la siguiente pregunta, pertinente de ser reproducida ahora:

"Cuál será la geografía resultante de la sumatoria de las fuerzas que expresan la reorganización del capital y de aquellas desatadas por la revolución científica y tecnológica?  
Cuál será el paisaje internacional resultante y que sucederá con el paisaje hasta hoy conocido al interior de los países?"

Será posible que la geografía del Siglo XXI describa un **mundo de regiones sin países**, como podría ser la imagen de la Europa post 1992?. O a la inversa, será que nos encaminamos a un **mundo de países sin regiones** al prevalecer las tendencias transnacionalizadoras y homogeneizantes de los dos procesos matrices?

Será posible en cambio la coexistencia de ambos mundos?. Si así fuera el caso, cuáles serían las nuevas formas de articulación entre ellos ? (Boisier S. y V. Silva;1990).

Aparentemente la respuesta a tales interrogantes tiende a afirmar la prevalencia, pero no la exclusividad, de la primera alternativa.

Los cambios políticos mundiales unidos a lo que se ha denominado como las **megatendencias descentralizadoras** (Boisier;1991/a), es decir, la revolución científica y tecnológica, la reforma del Estado, las demandas autonómicas de la sociedad civil (parcialmente organizada sobre bases territoriales) y la privatización y desregulación, colocan al **territorio organizado** (cualquiera sea su escala) en un lugar protagónico en relación al nuevo orden internacional.

El Stanford Research Institute (SRI) plantea cuestiones similares:

"En la década de los ochenta, tres tendencias interrelacionadas modificaron de una manera fundamental la naturaleza de las ventajas comparativas y la receta para el éxito en el desarrollo económico. Las aglomeraciones regionales, los racimos industriales y los basamentos económicos se convirtieron en más importantes que cualquier otro factor para determinar los ganadores y los perdedores en la economía global de los 80's. Las estrategias exitosas de desarrollo económico en los 90's estarán basadas en estos tres conceptos:

**Las aglomeraciones regionales describen más exactamente los patrones económicos contemporáneos que los tradicionales límites políticos.** Las jurisdicciones políticas tales como naciones, estados, comunas y ciudades son sólo partes de aglomeraciones económicas mayores configuradas por los flujos de comercio global, inversiones y tecnología. La economía global ha llegado a ser un mosaico de regiones económicas que abarcan múltiples jurisdicciones políticas. Esta tendencia ha producido y requerirá crecientemente de nuevas formas de colaboración entre naciones, estados, comunas y ciudades.

**Los racimos industriales toman en cuenta en forma más precisa las ventajas comparativas de la economía global contemporánea que los sectores industriales tradicionales.** Los racimos industriales representan concentraciones de firmas competitivas, complementarias e interdependientes atravesando varios sectores industriales e incluyendo proveedores de componentes, de servicios y fabricantes de productos finales. A medida que la competencia global se ha intensificado, se ha hecho más difícil alcanzar y mantener ventajas comparativas. La competencia fuerte y la cooperación estrecha dentro de los racimos industriales tiende a estimular la eficiencia y la innovación, ambas importantes para mantener ventajas comparativas en el siempre cambiante mercado global. A la inversa, las firmas e industrias que están distantes de sus compradores, de los proveedores y de los competidores rara vez generan la sinergia necesaria para desarrollar y mantener ventajas comparativas.

Los basamentos económicos explican con mayor precisión los éxitos en la economía global que los tradicionales factores de clima de negocios. Los basamentos económicos constituyen una compleja mezcla de recursos necesarios para competir exitosamente en la economía global. Incluyen trabajadores adiestrados, adaptables y con mentalidad empresarial, tecnología y recursos de I&D accesibles, capital financiero disponible, infraestructura física adecuada y alta calidad de vida. Estos basamentos económicos han llegado a ser mucho más importantes para un crecimiento económico de alta calidad que los factores tradicionales asociados a un clima de negocios, tales como la mano de obra barata, tierra de bajo costo e incentivos tributarios especiales.

El aspecto más importante de las aglomeraciones industriales, de los racimos industriales y de los basamentos económicos es que ellos son dinámicos y no estáticos. Al contrario de una base de recursos naturales, las aglomeraciones industriales, los racimos industriales y los basamentos económicos, pueden ser mejorados. Los países, los estados, las regiones y las comunidades ya no están relegados para siempre a un determinado papel económico; pueden influenciar su destino económico fortaleciendo sus racimos industriales y sus basamentos económicos (SRI;1990).

Como lo sugiere Gallopin desde un ángulo complementario, el sistema económico global puede ser interpretado como un **sistema jerárquico**, compuesto por sistemas socio-económicos regionales (en el sentido de supranacionales), nacionales, sub-nacionales y locales. El sistema socio-económico global es un ejemplo de lo que se denomina **una jerarquía anidada** o jerarquías en que el conjunto en el vértice contiene y está compuesto por todos los restantes conjuntos ubicados más abajo en la jerarquía (Gallopin;1991). Hay una serie de propiedades de los sistemas jerárquicos que son de interés para el tema en discusión, pero su descripción va más allá del propósito de este documento; no obstante, al menos deben mencionarse dos de ellas. Por un lado, los niveles superiores condicionan, **pero no controlan**, las actividades de las unidades de más bajo nivel; por otro, los sub-sistemas de mayor jerarquía están asociados a procesos de gran escala o con los aspectos más amplios de la conducta del sistema completo y con dinámicas más lentas que en niveles inferiores.

En este nuevo orden internacional tri-dimensional (económico, político y tecnológico) los **territorios organizados**, pero en particular la categoría **regional** (sub-nacional) de ellos, se insertan de una manera completamente distinta a la del pasado.

Comprender las nuevas modalidades de inserción internacional de las regiones obliga a revisar su propia definición, su organización y su gestión.

Desde luego, ya no es posible definir una región en términos estáticos o con criterios puramente geográficos que prestan particular importancia al **contenedor** por sobre el **contenido**.

Una región es hoy día una estructura compleja e interactiva y de múltiples límites, en la cual el **contenido** define el **contenedor** (límites, tamaño y otros atributos geográficos). Una región es hoy **una y múltiple simultáneamente**, puesto que superada la noción de **contiguidad**, cualquier región conforma alianzas tácticas para el logro de objetivos determinados y por plazos

igualmente determinados con otras regiones, a fin de posicionarse mejor en el contexto internacional.

A partir de un núcleo original (que nunca deja de ser tal) se configuran múltiples espirales asociativas (en cierto sentido, una jerarquía anidada inversa) que conforman nuevas instancias regionales, sin que la unidad básica pierda su propia naturaleza.

Por ejemplo, la región Rhone-Alpes en Francia puede asociarse para ciertos propósitos y por cierto tiempo con Cataluña en España y también simultáneamente con Cataluña y con Lombardía en Italia y con Baden-Wurtemberg en Alemania. Cuál es en cada caso la región Rhone-Alpes relevante? Todas y la misma respuesta vale para Milán o para cualquiera de las otras regiones en el último ejemplo. En Chile, las regiones de la Araucanía y de Los Lagos comparten un mismo ecosistema, caracterizado entre otras cosas, por los numerosos lagos existentes. Ambas regiones pueden conformar otra (bajo el bellissimo patronímico de "el país de los espejos") con el propósito de atraer inversiones y flujos de turismo, pero ninguna de ellas deja de ser ella misma.

Esto último sólo es posible si existe una fuerte **identidad regional**, capaz de mantener el equilibrio de la asociación e impedir que ella se transforme en una absorción o en una dominación. Condición indispensable para ello es la existencia de una **cultura regional**, entendida como el conjunto de valores, símbolos y prácticas sociales que **unifica y separa simultáneamente a fin de producir la identidad**.

A propósito de la noción de identidad, se ha escrito, con razón, que:

"En este contexto, la interioridad a que alude la identidad está constituida por heterogeneidades, las cuales no significan demérito sino riqueza y potencialidades del todo aludido por la noción. Es un todo o una unidad con diferencias en su seno, a las cuales reconoce y admite como algo valioso y no pasible de ser reducido a un común denominador. Así, las etnias y las minorías pueden convivir y de hecho tienen un lugar admisible en el seno del todo común, con el respeto debido a sus aportes diferenciales. El elemento definitorio de esta noción de identidad no es la exclusión sino la integración. Integración acogedora de las diversidades de un todo que es, por supuesto, mucho más que la suma de las partes y que se mantiene irreductible, a su vez, a ellas tomadas aisladamente..." (Cerutti-Gulberg;1991).

Naturalmente que en este cuadro de nuevas modalidades de competencia internacional, algunas regiones "ganan" en tanto que otras "pierden", no importa cuán cerca se hallen del **centro** del sistema internacional, porque se puede estar en la cercanía geográfica del centro y al mismo tiempo en la **periferia** del cambio. Varios autores españoles apuntan a Andalucía como una región ubicada en una categoría como la descrita (Albuquerque y Curbelo;1991, entre otros). Así que el mayor desafío para todo gobierno regional radica en cómo conducir la región hacia el campo de los ganadores; ciertamente no con ideas y acciones del pasado.

## EL MICROCOSMOS REGIONAL: INDIVIDUO Y TERRITORIO

Una conocida canción del popular canta-autor argentino Alberto Cortez posee un estribillo que dice:

"No soy de aquí ni soy de allá,  
no tengo edad ni porvenir,  
y ser feliz es mi color de identidad"

Este extraño espécimen sólo podría existir en la fantasía del poeta. Es imposible concebir un individuo sin coordenadas espaciales y temporales y que tiene una identidad completamente subjetiva. Se trataría de un desarraigado completo o de un esquizofrénico total.

Nos gusta recordar que Aristóteles definió al hombre como un **animal político**, cuya actividad más noble es la **res pública**. Por alguna oculta razón, recordamos menos el hecho todavía más fundamental de que el hombre es un **animal territorial**. De hecho, las conductas territoriales, en particular la defensa del territorio, constituyen un rasgo propio de la animalidad, que hoy se expresa en asuntos tan variados como los movimientos políticos autonómicos regionales así como en los partidos de fútbol (no es una casualidad que estadísticamente el equipo "local", que defiende figuradamente su territorio, aparezca con una frecuencia notable como ganador).

Como animal territorial y al mismo tiempo como una especie gregaria, el hombre se organiza territorialmente en un amplio abanico de estructuras, que históricamente recorren desde la aldea tribal hasta la moderna aldea global de McLuhan.

Si en algún momento la ilusión de la modernidad albergó la posibilidad de crear al **ciudadano del mundo**, desprovisto de "atávicos" lazos territoriales (en un notable paralelo con el capital trasnacional contemporáneo sin lazos de identidad territorial), hay que convenir que la crisis de la racionalidad moderna echó por tierra tal ilusión. Hoy día, por el contrario, se percibe una "vuelta al terruño".

El geógrafo polaco A. Dembicz ha dado un paso importante en la discusión acerca de "el **lugar** y el **espacio** en la tradición cultural latinoamericana". Dembicz con razón plantea que "una de las referencias básicas para el ser humano es el lugar, **su lugar**, y el espacio como un contexto más amplio del mismo. No sólo la pregunta: ¿de dónde eres? apunta a eso. También la de: ¿quién eres? lleva, de cierta manera implícita la cuestión del lugar. Un lugar y un espacio en la tierra con los cuales uno se identifica, gustosa o penosamente" (Dembicz;1991).

El derrumbe del Estado del Bienestar y de las grandes redes sociales de apoyo que lo caracterizaron (gran empresa, gran sindicato, empleo estable y seguridad social colectiva) fortalece lo local como un nuevo territorio de solidaridad.

La crisis de la racionalidad moderna empuja una explosión de la heterogeneidad y de la diversidad. Lo que hoy importa no es la igualdad a secas, propia del centralismo de los socialismos reales, sino el producir distinto, el consumo diferenciado, el habitar segregado. En la dialéctica entre la alienación y el individualismo extremo, lo propio del habitat, lo único del territorio y lo particular de lo auctóctono surge como la síntesis, transitoria o final, no se sabe.

Un sociólogo chileno afirmaba en una entrevista de prensa a propósito de la modernidad en América Latina:

"El problema de hoy en América Latina es cómo armonizar racionalidad sustantiva con racionalidad formal... El tema de la diversidad territorial es central hoy, cuando emerge la nueva realidad de las identidades nacionales. El mundo se universaliza en lo económico, pero a la vez las identidades se empequeñecen, nacen expresiones nacionales... O sea, ante la incertidumbre de universalizarme, yo me aseguro retornando a lo comunal, a lo local...(Vega;1991, énfasis añadido.)

La modernidad se refiere al control por parte del hombre, de la paradoja consistente en pensar y actuar simultáneamente en dos niveles, el específico y el universal. En la modernidad existe un código, que designa el ordenamiento del pensamiento y de la acción en tanto pretenden sustraerse de las particularidades espaciales y temporales. Es el código de la modernidad el que acompaña al conquistador y también al evangelizador. El "algoritmo" no es sino la versión "científica" y "contemporánea" del código. El territorio es la noción que expresa un contenido concreto, que va más allá de la acepción puramente geográfica y de la acepción puramente metafórica. El territorio es en cierto sentido, el anti-código y en tal sentido la crisis de la modernidad occidental se puede expresar como el conflicto entre el código y el territorio. En este conflicto, el primer término trata de eliminar al segundo

Es exactamente lo que J. Friedmann y C. Weaber plantearon en su conocido libro Territory and Function (Friedmann y Weaber; 1979). El mismo Friedmann avanzó más tarde en estas ideas al poner en la agenda de discusión la **razón existencial** de los movimientos de barrios en América Latina, como una reacción a la racionalidad moderna.

"Visualizo una unidad dialéctica, que significa un conflicto continuo a través del cual la razón de los mundos existenciales, tales como la economía del barrio, fija límites a los márgenes de beneficio del capital transnacional.... La descentralización del poder desde una autoridad central a unidades locales de gobierno con determinación propia...significará una transformación en el estilo de la planificación central y privilegiará un estilo transactivo en el cual el conocimiento especializado está vinculado al conocimiento basado en la experiencia en un proceso de mutuo aprendizaje" (Friedmann;1989).

Este conflicto entre "territorio y función" o entre "código y territorio" está siendo alimentado por las ya aludidas megatendencias descentralizadoras presentes en el mundo actual.

Surge así un **interés de Estado** en el fenómeno de las "sociedades locales", sin cuya existencia la descentralización territorial no pasará de una nueva ficción y surge también una **curiosidad de Estado** que se expresa incluso en el plano académico, por investigar cómo surgen y cómo se estructuran tales sociedades.

La emergencia o la re-emergencia de las sociedades locales es una reacción "popular" que nace en la base, al desarraigo engendrado por la modernidad occidental; es una cierta necesidad de "calor humano" y de convivialidad reencontrada, es un mecanismo de micro-identificación que busca contrarrestar la macro-anonimización, es la búsqueda de "espacios de libertad" al abrigo de un juego institucional del cual se sabe excluido y una reacción de rechazo a formas tradicionales de lucha hoy inocuas. Pero no se llega a la constitución de sociedades locales en forma masiva, sino a partir del trabajo individual, en pequeños grupos, en un trabajo oblicuo, casi invisible, de día a día.

En último término, el individuo llega a relacionarse con el territorio de una manera afectiva, amorosa. Se ama el "lugar", el "terruño" o en su expresión más amplia, el "territorio", porque se experimenta un gozo y una satisfacción por habitarlo (o por visitarlo). De aquí surge una dimensión ética del manejo territorial.

Nadie ha expresado mejor este sentimiento por el territorio que la poetisa Gabriela Mistral:

"En geografía como en amor, el que no ama minuciosamente, virtud a virtud y facción a facción, el atolondrado que suele ser un vanidosillo, que mira conjuntos kilométricos y no conoce y saborea detalles, ni ve, ni entiende, ni ama tampoco".

#### EL MACROCOSMOS REGIONAL: ORGANIZACION Y TERRITORIO

Regionalización, descentralización y desarrollo regional son tres conceptos y tres proyectos políticos no sólo muy articulados entre sí, sino que ligados por una relación instrumental que define una cadena con la misma secuencia de su enunciado.

Como conceptos, son relativamente antiguos en América Latina, si bien su contenido concreto ha mostrado una considerable variación; como **proyectos políticos**, son nuevos, por lo menos si se considera su rango político y constitucional. En efecto, las Constituciones Políticas de Perú (1979), de Chile (1980 y 1991) y de Guatemala (1985) introducen la regionalización y la descentralización en sus textos. La Constitución Política de Brasil (1988) reanima fuertemente su "federalismo fiscal" y es bien

conocido el trabajo de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) en Venezuela. Varios de los actuales programas de ajuste estructural promovidos por el Banco Mundial están colocando un énfasis creciente en la descentralización, como es el caso de Argentina.

El surgimiento de proyectos políticos regionalistas está hoy día asociado, además, al resurgimiento del municipio y a la redemocratización de las sociedades latinoamericanas.

Cualquiera sea el fundamento último, actualmente se configura una nueva categoría territorial (y política): **la región**, con pretensiones, además de ser una nueva división administrativa, de convertirse en **actor del desarrollo**, es decir, un **sujeto**.

El que ello ocurra dependerá en gran medida de la capacidad colectiva para **construir política y socialmente las regiones**, una idea-fuerza, un concepto y un proyecto, que se ha abierto camino con rapidez en los medios intelectuales y políticos.

Hace algunos años se introdujo la noción de **la región como un cuasi-Estado** para expresar la idea de llevar la descentralización político-territorial tan lejos como fuera posible en el contexto de países con sistemas políticos unitarios y simultáneamente centralizados. Parece útil reproducir parte de la argumentación presentada en esa oportunidad:

"Se sigue en consecuencia que para la mayoría de las regiones el logro de su desarrollo presupone quebrar desde la propia región su relación de dominación. Esta puede considerarse como una proposición heterodoxa, puesto que es bien conocido que en las teorías convencionales de desarrollo regional--enmarcadas todas en el paradigma del **centro abajo**--la región es un objeto pasivo y todo se hace depender del Estado, como si éste dispensara graciosamente los dones del desarrollo.

Puesto que la dominación es una expresión del poder político y de la capacidad de coersión del Estado, romper una relación dominación-dependencia implica dotar a la región también de poder político transformándola en un **cuasi-Estado**. Se trata de un **cuasi-Estado** porque los atributos del Estado como asociación política de personas sólo pueden ser entregados de una manera parcial a una región. Sólo en un sentido limitado podría pensarse en una membresía regional obligatoria dentro del territorio regional (sólo para personas jurídicas), aunque la territorialidad podría ser asignada al **cuasi-Estado** regional en tanto que la capacidad de coacción también estaría limitada por el marco de las competencias jurídicas y administrativas de la región.

Todo lo anterior supone una verdadera construcción jurídica, política, administrativa y social de las regiones y esto es precisamente el objetivo de la descentralización política regional. En este contexto, tanto el Estado nacional como el **cuasi-Estado** regional tienen un carácter análogo dentro de un sistema de relaciones sociales de producción de tipo capitalista. Son, simultáneamente, instrumentos de coaliciones de clase por un lado, y mediadores de conflictos, por otro.

La concertación social regional, es decir, la subordinación de los intereses de las fracciones de la sociedad regional a un interés colectivo (un **proyecto político regional**) congruente pero no necesariamente análogo al proyecto nacional, o, puesto de otro modo, la constitución del **cuasi-Estado** regional como representante de una alianza de clases, constituye la fuente primaria de un **poder regional** real, que complementa con una capacidad de movilización social hacia el exterior, al poder coactivo derivado de la norma jurídica. Sólo en tales condiciones es posible enfrentar al Estado nacional (y a las regiones alineadas con el "interés general") a fin de generar situaciones más permanentes de tipo asociativo o colaborativo entre la región y el Estado, como ha sido demostrado por lo demás en algunos de los numerosos casos latinoamericanos de conflictos regionales" (Boisier;1986).

Tal es el sentido de la "construcción política" de las regiones, indisolublemente ligada como se desprende del párrafo anterior, a la "construcción social" de ellas, definida por el mismo autor en los términos siguientes:

"La construcción política dice relación al establecimiento del aparato político y administrativo de las nuevas regiones, algo que puede hacerse incluso por decreto; la construcción social por el contrario, debe hacerse desde y con la embrionaria sociedad regional. **Construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de auto-organización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identidad territorial y en definitiva, pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo. Ingeniería social utópica? O, difícil, pero inescapable necesidad de una descentralización democrática?"** (Boisier;1991/b).

Concebidas las regiones como **cuasi-Estados** desde el punto de vista político propio de la descentralización, no cabe sino admitir que ellas pasan a ser parte de las nuevas "sociedades pluralistas" de las cuales habla Peter Drucker.

Drucker, un exégeta del sentido común (convertido en académico ilustre tal vez por ser este sentido el menos común de los sentidos), sostiene razonablemente que en tal contexto "una organización será eficaz, incluso de un modo ineficiente, sólo si funciona como institución autónoma y sobre todo, como una empresa, sea de propiedad privada o nacionalizada (Drucker;1990,120, subrayado del presente autor).

Si se acepta este planteamiento, habría que concluir en la necesidad de concebir actualmente a las regiones como verdaderas **cuasi-empresas**. Si el **cuasi-Estado** regional lo es por "defecto", la **cuasi-empresa** regional lo es por "exceso".

Una visión de la región como **cuasi-empresa** implica aplicar analógicamente a la región algunas pautas procesuales de la empresa, particularmente, de la "gran empresa", una de las pocas organizaciones contemporáneas que usa eficazmente un moderno concepto de planificación.

Ello lleva a concluir que la gestión del desarrollo regional (como contraposición al antiguo concepto normativo de planificación) debe definir una estrategia que contenga, para toda región, el siguiente conjunto de pares de variables:

i) productos y mercados; es decir, toda región debe decidir **qué producir y dónde vender**. Esto significa prestar atención más a las ventajas comparativas dinámicas de la región que a sus ventajas comparativas estáticas derivadas de su dotación de recursos naturales. Puesto que las ventajas dinámicas son por definición **creadas**, la selección de productos se apoya en la capacidad regional de investigación científica y tecnológica y por tanto en el sistema regional de ciencia y tecnología (Silva V.;1991), así como en la incorporación a redes internacionales de producción, de

mercados y de tecnología. Este par de variables lleva también a la detección de los "nichos" de mercado que la región puede ocupar en el mercado internacional a partir precisamente de su perfil productivo.

La definición de **qué producir** tiene como contrapartida la definición de **qué no producir**, es decir, el abandono de actividades en las cuales la región no está en condiciones de sostener un competitividad auténtica, sea en mercados nacionales o internacionales. Como lo prueba hasta la saciedad la experiencia internacional, es mejor tomar la decisión de suspender actividades no competitivas **a priori** y no **a posteriori** de la inevitable crisis que tales actividades generarán. A título de ejemplo, si la Región del Biobío en Chile hubiese actuado con este criterio estratégico empresarial, habría evitado o minimizado la crisis de 1991 de la minería del carbón.

ii) proyectos y financiamiento; al igual que una empresa con horizonte de largo plazo, toda región debe crear y mantener actualizado un "banco de proyectos" de inversión productiva y un "banco de fuentes financieras nacionales e internacionales". La gestión empresarial de una región debe asemejarse a una gestión estratégica de largo plazo, mediante la cual se pueda prever el cambio en las ventajas comparativas dinámicas (la exploración sistemática de nuevos nichos de producción y de comercio). Igualmente importante será la exploración de las posibilidades que ofrece el moderno concepto de **ingeniería financiera** para encontrar los capitales para el desarrollo de dichos proyectos. Desde el financiamiento internacional hasta, y sobre todo, el desarrollo de sistemas locales de financiamiento (sociedades de capital de riesgo, de leasing, de factoring). En este segundo par de variables se descubre un papel moderno para las antiguas oficinas regionales de planificación, hoy día completamente desorientadas.

iii) recursos humanos y empleo; posiblemente no hay otra cuestión más importante para una región que la maximización del empleo para sus propios habitantes. La gestión regional con una perspectiva de **cuasi-empresa** parte de la premisa de que el desarrollo regional se basa en los seres humanos, en personas de "carne y hueso" (Morley;1990). La evaluación sistemática de los recursos humanos regionales desde un punto de vista cualitativo (profesiones, oficios, género, rangos etarios, etc..) resulta fundamental para lograr un equilibrio dinámico entre la oferta de mano de obra y la demanda derivada de la exploración de productos, mercados y proyectos. Los programas de reciclaje y de formación acelerada de mano de obra son hoy día concebidos como programas descentralizados y por tanto de responsabilidad esencialmente regional. Como se recordará de la cita relativa a la visión estratégica del SRI, una mano de obra, no de bajo costo, pero sí entrenada, flexible y con mentalidad empresarial es uno de las "basamentos económicos" importantes para la competitividad internacional de las regiones.

iv) imágen corporativa y promoción; las regiones son los nuevos actores de la competencia internacional por capital y tecnología. Esta es una realidad bien internalizada en los países europeos, pero todavía poco asimilada en América Latina. Es sin embargo, la realidad actual.

Aunque no se puede ir tan lejos como sostener que "no importa de dónde venga el capital en tanto venga" ya que lo que interesa a una región es ciertamente la inversión, pero una inversión con una conducta congruente o no conflictiva con los intereses superiores de la región (por ejemplo, preservación del medio ambiente), no caben dudas en el sentido de que el aporte de capital, de tecnología y de mercados provisto por las inversiones exógenas son hoy determinantes de la capacidad de competencia y del logro de una competitividad estable.

"Salir a competir", un imperativo actual, requiere el desarrollo de una **imágen corporativa** de la región que sirva de base al "marketing" de la región y de sus productos. La imágen corporativa regional requiere--otra vez-- de una sólida identidad regional y de una defensa permanente de la singularidad de sus productos. Ello explica, por ejemplo, la denodada lucha por el "registro de marca" o por el monopolio de origen, como es el caso del cognac francés, del queso manchego (Castilla-La Mancha) o el pisco chileno.

El desarrollo de un imágen corporativa y la promoción apoyada en ella no es una tarea que compete sólo a un gobierno regional. Este es uno de los campos en que la concertación entre el sector público y privado tendría que dar sus mejores frutos. Hoy lo que interesa al capital transnacional no son los factores tradicionales de localización, basados todos en el paradigma fordista, sino precisamente los nuevos "basamentos económicos" regionales, entre los cuales una estrategia consensual de desarrollo regional aparece como uno de los más importantes.

La gestión del desarrollo regional basada en un enfoque de **cuasi-empresa** requiere por cierto de habilidades profesionales distintas de las que hoy día configuran el perfil del tecnócrata o burócrata regional y por cierto requieren de una forma de hacer gobierno regional completamente distinta de la del pasado.

En este contexto, un gobierno regional no sólo requiere trabajar coordinadamente con la sociedad civil regional (y en particular con el sector empresarial); la conducción estratégica del gobierno regional debe ir más allá de la especificación del conjunto de cuatro pares de variables anotadas, debe asociarse fuertemente a la conformación de **aglomerados sinérgicos** (Boisier S., F. Sabatini, V. Silva, A. Sojo y P. Vergara; 1991), a la creación de **redes interactivas** y a la construcción de **infraestructura moderna** que facilite la competitividad.

Esta es pues la doble visión contemporánea de la gestión regional: un **cuasi-Estado** en lo político-administrativo y una **cuasi-empresa** en lo estratégico desarrollista. Las implicaciones de esta doble visión en relación a la administración del desarrollo regional son considerables, como se verá a continuación.

#### ASI HABLO ZARATHUSTRA: LA PLANIFICACION HA MUERTO

Si el personaje de Nietzsche hubiese efectivamente dicho lo que el título de la sección indica, sólo habría cometido otro error más. También anunció la muerte de Dios, para dar paso al dominio de la Razón Voluntarista, y al Superhombre como Ser Supremo de la nueva religión. La actual crisis de la modernidad sólo augura una nueva resurrección.

Por cierto que habrán muchos, en los rincones del neo-liberalismo y del anarco-capitalismo, que quisieran que esta imaginaria profesía fuese verdad.

Si el mensaje del monje era la muerte de Dios para ser reemplazado por la Razón Voluntarista, cuál podría ser el reemplazante de la planificación? No el mercado desde luego, porque hay pocos que hoy sostengan como verdadera la falsa antinomia planificación-mercado. A lo sumo, la Tabla de Números Aleatorios.

Sin duda que está a la moda hablar de la crisis de la planificación, pero prepararse para asistir a su funeral podría ser algo prematuro.

Hay que entender la planificación en una doble dimensión. Como atributo de la persona humana, derivado del libre albedrío del hombre, la planificación jamás podrá estar en crisis, siendo el hombre el único ser viviente--a lo que sabemos--capaz de pensar su propio futuro y de actuar consecuentemente sobre él.

Lo que sí está en crisis terminal es la planificación como proyecto colectivo de ingeniería social de la racionalidad iluminista (Hopenhayn;1989, de Mattos;1989, Sabatini;1989), siendo ello propio de la más amplia crisis de la modernidad.

Como se ha sostenido en diversos documentos del ILPES (ILPES;1987 especialmente) el abandonar la planificación, en sus versiones actualmente más refinadas, es simplemente ser socialmente "indiferente al futuro", un lujo que difícilmente una sociedad puede tolerar. El ILPES sostiene que **la planificación es la antítesis de negligencia respecto del futuro** y plantea la imprescindibilidad de una planificación moderna como técnica de gobierno, (también Matus;1990).

La cuestión no se remite en consecuencia a un "sí o no" en relación a la planificación, sino a una cuestión más compleja que

tiene que ver con el **tipo o la modalidad o las características** de la planificación pertinente a las actuales condiciones políticas y económicas. Tal vez la propia palabra hoy día no sea el descriptor adecuado; tal vez **gestión** sea un concepto más apto para reflejar la naturaleza de la tarea de conducción social que es necesario emprender en la actualidad.

Las consideraciones anteriores son válidas cualquiera sea el ámbito jurisdiccional de la planificación o gestión. Son válidas en el nivel global, de los grandes agregados macroeconómicos, así como en el nivel mesoeconómico de las regiones.

En este último nivel, la conceptualización propuesta de las regiones como **cuasi-Estados y cuasi-empresas** obliga a abandonar toda pretensión de utilizar esquemas pretéritos de planificación regional, tal como se la ha entendido hasta ahora. Los cambios en el escenario internacional, los cambios en las condiciones contextuales del propio desarrollo regional (Stohr;1983) y los cambios en los mismos objetivos del desarrollo regional en la actualidad (Boisier;1991/c, Uribe-Echevarría;1991), hacen imprescindibles cambios congruentes en el manejo de la cuestión regional.

Si de gestión se trata, la racionalidad económica no es ya suficiente, menos aún cuando tal gestión se supone **societal**, es decir, con amplia y activa participación de todos los agentes (Wolfe;1987) o actores (Touraine;1988) del desarrollo regional. A ello apunta la última parte de este documento, con intenciones más propositivas que finalistas.

La "gestión" regional es una tarea que envuelve responsabilidades para todos los agentes del desarrollo regional, pero en particular, se asocia al trabajo desarrollado por los funcionarios del propio gobierno de la región y específicamente con las labores de quienes son responsables de generar señales e información para el resto, hasta ahora bajo la forma de un "plan" o de una "estrategia" de desarrollo para la región.

Probablemente un enfoque de carácter sistémico, (Boisier, 1992) esto es, que privilegia la complejidad organizada de la región así como la interacción entre sus elementos constitutivos, sea de mayor utilidad que los tradicionales análisis sectorializados. El gráfico de flujos inserto más adelante pretende dar cuenta de esta aproximación sistémica a la gestión del desarrollo regional.

Hoy día la pregunta es igual que ayer: cómo preparar una secuencia de tareas que efectivamente conduzca al objetivo? Puesto que es imposible tomar en cuenta todos los elementos intervinientes en el fenómeno del desarrollo de una región, cuáles de ellos deben ser incluidos y cuáles no?

Se puede comenzar planteando directamente una tesis: si el propósito es alcanzar un "estado" de desarrollo para la región en cuestión, ello exige elaborar un proyecto político para la región, no sólo una estrategia tal como usualmente se entiende este concepto.

Ahora bien, no todas las regiones pueden alcanzar "estados" de desarrollo en un mismo período o en iguales horizontes de tiempo. Muchas regiones sólo pueden aspirar a lograr situaciones más propias de un "estado" de crecimiento que de uno de desarrollo, debido a la complejidad estructural de este último concepto y a la simultaneidad de los elementos que lo caracterizan.

Estrategia es un concepto que describe y da cuenta de las formas mediante las cuales un actor (individual o colectivo) se enfrenta e interacciona con uno o con un conjunto de otros actores en el marco de una situación de intereses conflictivos. Un país tiene una estrategia para enfrentar (comercialmente, militarmente, etc..) a otros países o un bloque de países tiene también una estrategia para enfrentar a países o bloques, pero no existe una única estrategia que pueda representar a la suma de países, o de actores, en un contexto más general.

El gobierno de una región puede tener una estrategia para alcanzar tales o cuales objetivos, los sindicatos de una región pueden tener su propia estrategia, los empresarios pueden tenerla tanto como cualquier otro agente e incluso la región como un todo puede tener su estrategia, pero no hay una estrategia capaz de dar cuenta de los intereses diferenciados e interactivos y conflictivos de la suma de agentes. Para ello se requeriría de una especie de función o momento generatriz de estrategias. Esto ya se aproxima bastante a la idea de un proyecto societal, o sea, un proyecto político, puesto que envuelve a todos los sectores de una sociedad y toma en cuenta la matriz de interacción entre ellos y da cuenta al mismo tiempo de la modalidad dinámica de uso y distribución de los recursos sociales, incluido el poder.

El gráfico de flujos inserto a continuación comienza por establecer una relación bi-unívoca entre desarrollo regional por un lado y el correspondiente proyecto político por el otro. En otras palabras, se sostiene que lograr un "estado" de desarrollo en una región, requiere de la preparación de un proyecto de mayor complejidad que una estrategia, sin desconocer el hecho que esta última por sí misma ya presenta una cuestión de no poca complejidad. A continuación se presentan los comentarios de cada uno de los elementos del gráfico de flujos.



## 1. Desarrollo Regional

La idea de desarrollo regional se expresa en un concepto formal, en una explicitación de esa idea, o sea, en una definición de ella misma que delimite y circunscriba el fenómeno de una manera que permita diferenciarlo de otros, darle unicidad y especificidad. Igualmente importante es especificar el conjunto de atributos o propiedades que dan cuenta **de los procesos** a través de los cuales se alcanza el "estado" del concepto.

### 1.1 Concepto

Se define el desarrollo regional como "un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la región, de la comunidad regional como un todo y de cada individuo residente en ella". No es por cierto la única definición existente, pero ésta parece tener ciertas ventajas en precisión y en la identificación de los sujetos involucrados.

### 1.2 Atributos

El desarrollo de una región, que presupone necesariamente la existencia de un proceso de **crecimiento económico**, se caracteriza además por el conjunto siguiente de "atributos" simultáneos:

- a) Un creciente proceso de autonomía decisional regional, que significa más y más capacidades regionales para definir su propio "estilo" de desarrollo y para usar instrumentos de política congruentes con tal decisión.
- b) Una creciente capacidad regional para apropiarse parte del excedente económico generado en ella a fin de reinvertirlo en la propia región, diversificando su base económica y confirmando sustentabilidad de largo plazo a su crecimiento.
- c) Un creciente proceso de inclusión social, denotando este término simultáneamente una mejoría sistemática en la repartición interpersonal del ingreso regional y una permanente posibilidad de participación de la población en las decisiones de competencia regional.
- d) Un creciente proceso de concientización y movilización social en torno a la protección ambiental y en torno al manejo racional de los recursos naturales de la región.
- e) Una creciente auto-percepción colectiva de "pertenencia" regional, o sea, de identificación de la población con su región.

### 1.3 Hipótesis de trabajo

Al preparar un esquema de gestión social para el desarrollo regional deben plantearse de inicio algunas "hipótesis de trabajo" que permitan contar con una **direccionalidad y con una delimitación** del campo de acción. En general será necesario discutir a lo menos dos hipótesis: una referida al hecho de si la región en cuestión puede en verdad considerarse como una región suficientemente consolidada (sobre todo en relación a la letra e del punto anterior) y otra en relación al desempeño global (socio-económico) de la región.

#### 1.3.1 En relación a la región

Como se ha sostenido en repetidas oportunidades, la configuración de regiones en países con sistemas políticos unitarios, fuertemente centralizados y normalmente sin grandes clivajes étnicos o de otra naturaleza que sustenten verdaderos movimientos sociales regionales, deriva más bien de actos de voluntarismo político (sean del Gobierno, sean del Parlamento) que no por convenientes y necesarios, dejan de tener un fuerte contenido de artificialidad. Se abren entonces dos posibilidades para orientar el trabajo en relación a este asunto.

##### 1.3.1.1 Sí

La primera posibilidad --y la más sencilla-- es que la región para la cual se intenta preparar un programa de gestión sea vista y considerada como una auténtica región, particularmente en términos sociológicos. Una situación tal presupone la existencia de una **cultura regional** que a través de sus elementos históricos y antropológicos hace que las gentes se sientan pertenecientes a ese territorio que, siendo parte indisoluble de un contexto mayor (el país), tiene sin embargo, especificidades que determinan que el colectivo se vea a sí mismo y sea visto por los demás, como **diferente**. Esta situación constituye por cierto, la base sobre la cual apoyar el proyecto político regional.

##### 1.3.1.2 No

Con mayor frecuencia sin embargo la situación es la opuesta. Gran parte de las regiones con las cuales hay que trabajar en la práctica pueden ser calificadas como no-regiones al carecer de estructuras sociales de alcance regional y al mostrar vacíos de magnitud en relación a la existencia de una cultura regional. Muchas regiones carecen de historia común, de capitalidad bien establecida o incluso de articulación y aparecen en consecuencia más como un mosaico de componentes menores (provincias, etc..) que como una **unidad con identidad reconocida**. En estos casos, la tarea por delante es gigantesca porque será necesario avanzar en un complejo proceso de construcción social de la región, que además,

tendrá matices diferentes si el carácter de "no-región" deriva de una anomia colectiva o de conflictos abiertos.

#### 1.3.1.2.1 Clivajes

El neologismo "clivaje" se refiere a las divisiones y tensiones de distinto orden que en una región impiden que ésta opere como tal, ya que los factores de desunión pesan más que los factores unificadores.

Es imprescindible entonces identificar tales clivajes a fin de poner en marcha mecanismos que los superen. No se puede dar en abstracto una lista de los clivajes posibles en una situación dada, pero al menos se pueden indicar algunos de mayor ocurrencia.

Cuando una región se ha conformado mediante el procedimiento administrativo de "sumar" o agregar divisiones pre-existentes de tipo político-administrativo (provincias por ejemplo), es frecuente que se presenten disputas por la capitalidad regional, ya que no es un asunto menor el instalar todo un aparato de gobierno y administración en una u otra ciudad. Aún si la disputa por la capitalidad no se presenta, surge generalmente un reclamo en torno a un supuesto o real mayor centralismo intra-regional en el marco de una mayor descentralización nacional.

El proceso de regionalización transcurre con velocidades distintas en los diferentes planos institucionales que configuran una región. Es usual observar que la regionalización avanza más rápidamente en el plano de la administración pública (donde se impone por decreto) que en el plano de las organizaciones sociales, que mantienen inercialmente estructuras provinciales o locales. Los mismos municipios de la región pueden no seguir adecuadamente el ritmo y la dirección de la regionalización, sobre todo cuando el plano municipal se mantiene y maneja en forma independiente. Pero naturalmente que de nuevo es el tema de la cultura el más relevante en este campo. No hay lugares, por pequeños que sean, que no tengan alguna forma de cultura, compuesta por tradiciones, formas de organización social, relacionamiento con el medio y expresiones de todo tipo. Una región que es al mismo tiempo una "no-región" carece de las articulaciones y mecanismos socializadores de sus propias culturas particulares, al punto que mensajes tales como "yo soy de tal o cual región" carecen de contenido o de referentes concretos.

Finalmente las propias dificultades de accesibilidad interna de la región, tanto en términos de su infraestructura de transportes como, sobre todo, de comunicaciones, constituyen clivajes adicionales, no menos importantes, en la práctica, que las rivalidades y disputas de las clases dominantes por la conquista de una nueva hegemonía regional.

### 1.3.1.3 Proyecto cultural

Cuando la verificación de la hipótesis de trabajo con respecto a la región ha sido tal que avala la hipótesis de una no-región, el programa de gestión del desarrollo regional requiere de un componente cultural, es decir, debe prepararse un proyecto cultural regional, que elimine los clivajes y que produzca la auto-percepción colectiva de pertenencia.

Dos elementos fundantes de tal proyecto cultural deben ser mencionados. Por un lado, debe procurarse producir una **apropiación regional de las culturas locales**, es decir, una verdadera socialización de lo vernacular. Para que ello sea posible se requiere a su vez incrementar la circulación regional de las expresiones culturales locales. Por otro lado, toda región "moderna" debe insertarse adecuadamente en la cultura universal y por tanto también se requiere de un proceso permanente de **apropiación regional de la cultura universal**. La cuestión principal es la mantención de un equilibrio entre ambas formas de cultura, de forma de evitar la alienación y el parroquialismo. Institucionalmente se descubren importantes papeles en este sentido para el gobierno de la región y para su sistema de educación, incluyendo por cierto el segmento superior de ella. No menos importante es en este sentido el papel de los medios de comunicación.

### 1.3.2 Desempeño global

Evaluar el desempeño global de la región resulta de fundamental importancia para establecer el **objetivo** básico hacia el cual apunta la gestión regional y para establecer, en consecuencia, el conjunto de **medios** o instrumentos de acción.

En una primera instancia, porque el análisis de este punto puede ser refinado permanentemente, el desempeño global de la región está referido a la doble situación de crecimiento económico y de equidad social regional.

Para ello se prepara una matriz que muestre en dos columnas la **tasa de crecimiento económico regional**, en comparación con la correspondiente variable nacional y en sus dos filas, la situación de la **equidad regional** también en términos relativos a la situación nacional.

En consecuencia, el casillero superior izquierdo de la matriz agrupará a las regiones que muestran simultáneamente un mayor crecimiento relativo que el país y una mejor situación relativa de equidad; el casillero superior derecho incluye regiones con crecimiento inferior a la media, pero con situaciones de equidad mejores que el promedio nacional. El casillero inferior izquierdo denota regiones con crecimiento relativo (al país) pero con situaciones de inequidad relativa y el casillero inferior derecho

muestra regiones con ambos indicadores peores que los promedios nacionales.

Las cifras del PGB regionalizado servirán para medir el crecimiento y debe encontrarse algún indicador cuantitativo de la equidad, por ejemplo, el porcentaje de población (u hogares) pobres en relación a la magnitud total o, idealmente, la distribución del ingreso por deciles.

No será frecuente el caso de regiones ubicadas en el casillero superior izquierdo. A título de ejemplo de la metodología expuesta se supondrá convenientemente que la región en cuestión se ubica en el casillero inferior izquierdo, es decir, una región que muestra simultáneamente crecimiento económico e inequidad social, una situación por demás común.

#### 1.3.2.1 Hipótesis

Conocida entonces la naturaleza estructural de la región a través de la tipología anterior, hay que recurrir nuevamente al planteamiento de hipótesis que puedan explicar tal situación a fin de derivar de ellas sugerencias de políticas.

Haciendo uso del "modelo" de desarrollo regional elaborado en el ILPES, habría que concluir que el efecto combinado del proceso de asignación de recursos a la región y del impacto en la región del cuadro de la política económica (tanto macro como sectorial) es positivo, hecho que explica el crecimiento regional en términos absolutos y relativos. Naturalmente hay que avanzar en este análisis de manera de determinar de la manera más precisa posible el monto de recursos (públicos y privados) que fluye a la región a través de varios mecanismos y hay que desglosar el cuadro de la política económica nacional a fin de identificar los componentes de ella (por ejemplo, la política cambiaria o fiscal o de precios u otras) que son los responsables de la situación observada. No se descarta de antemano la posibilidad de encontrar efectos de signo contrario.

Igualmente deben sacarse a luz las causas de la inequidad, comenzando por examinar la calidad del proceso de organización social regional como una primera fuente posible de la injusticia social expresada en la "pobreza". Pero este análisis debe completarse recurriendo precisamente al conjunto de planteamientos que en los últimos años se han señalado como factores de la inequidad: la situación observable en relación al stock de capital humano de los habitantes de la región, su inserción laboral en relación a sectores de actividad "modernos" o "atrasados" y su localización en localidades estructuralmente carenciadas en capital de infraestructura.

De la fineza y calidad de este análisis depende en gran medida la eficacia y eficiencia de la posterior gestión del desarrollo regional.

## 2. Proyecto Político

Como se indicó, el proyecto político de la región mantiene una relación bi-unívoca con el propio concepto de desarrollo regional.

Toda sociedad, nacional o regional en este caso, y en cada etapa de su historia, posee un proyecto político explícito o implícito (la mayor parte de las veces), de objetivos múltiples, de naturaleza transformadora, conservadora o de compromiso y que se refiere a la distribución más o menos coactiva del poder y de los recursos sociales. Hay que agregar que todo proyecto político se basa explícita o implícitamente en un conjunto de valores o creencias con respecto de la estructura y funcionamiento de la sociedad, de la cual deriva una visión del tipo de sociedad futura deseada y del proceso de cambio tendiente a alcanzarla. En tal sentido, el proyecto político tiene una ideología predominante que influye tanto en la identificación de los fines sociales como en la calificación de la legitimidad de los medios que han de utilizarse para alcanzarlos y por tanto, hay una **ética** subyacente en todo proyecto político.

Un proyecto político se especifica mediante sus elementos componentes, los que serán comentados a continuación.

### 2.1 Imagen futura

Todo proyecto político se estructura a partir de una **imagen futura** de la sociedad a la cual se refiere; sin dicha imagen no puede haber conducción social porque simplemente no se sabe hacia adonde ir. Por supuesto, se trata de una imagen futura que representa una construcción voluntarista del futuro, pero eso no la convierte en una utopía en la medida en que tal imagen represente el campo de lo posible dentro de lo deseable y en la medida en que ella se asocie a horizontes determinados de tiempo.

La imagen futura de la región se construye mediante el uso de la metodología prospectiva de escenarios.

Un escenario completo incluye cinco componentes: i) una "filosofía" que sintetiza el movimiento o la dirección fundamental del sistema considerado, la región; ii) un conjunto de variables o factores que representan los elementos esenciales del sistema y contexto considerado (variables que corresponden a los atributos del desarrollo regional); iii) un conjunto de actores; iv) un conjunto de "escenas", cada una de ellas representando la situación del sistema en un momento dado y; v) una trayectoria.

Las principales características de la metodología de escenarios son: i) la adopción de una visión **global** de la realidad; ii) el énfasis en los aspectos cualitativos de la realidad actual y futura; iii) relaciones dinámicas entre variables y actores, implicando cambios cualitativos en el tiempo; iv) una **concepción de futuro**, como motivación básica de acciones y decisiones; v) una visión **plural** del futuro ya que a cada instante el futuro previsible es múltiple e incierto; vi) la adopción de modelos conceptuales, métodos cuantitativos y cualitativos así como una visión probabilística de los fenómenos y; vii) una dimensión política como un fuerte condicionamiento del futuro mediante la consideración explícita de los actores envueltos en cada escena.

El uso de esta metodología obliga siempre a construir cuatro escenarios.

El primero de ellos, el **escenario actual**, es en realidad una descripción ordenada de la realidad actual más que un escenario propiamente dicho (puesto que no hay futuro). Se mantiene la denominación sólo para hacer más coherente la discusión.

El segundo de ellos, el **escenario tendencial**, refleja las tendencias probables de la situación de la región a mediano plazo (alrededor de diez años). Tales tendencias reflejan el movimiento posible de las variables que constituyen los atributos del desarrollo regional, más otros elementos que interactúan con ellos.

El tercer escenario, el **escenario contextual**, describe el entorno futuro en el cual la región se ubicará; puede ser el entorno nacional o, en algunos casos, puede ser el entorno futuro internacional. Con frecuencia se utilizará en este caso el perfil energético, productivo y comercial del Siglo XXI, puesto que a fines del milenio actual, toda proposición de desarrollo regional tomará su forma definitiva en el siglo próximo.

El cuarto escenario, el **escenario estratégico**, representa exactamente el futuro "construido" para la región, a partir de las desviaciones posibles del escenario tendencial o inercial. Este escenario se asemeja, pero no es igual, al tradicional concepto de **imagen-objetivo** de la planificación usual.

## 2.2 Ideología

La ideología del proyecto político es importante para calificar la relación entre fines y medios en desarrollo regional.

No se hace alusión a las versiones corrientes de las ideologías propias de la acción política, es decir, no se trata de imbuir el proyecto político regional de una postura doctrinaria de carácter liberal, o socialista, para citar algunos ejemplos, cosa que probablemente no contribuiría en nada al consenso, sino de

identificar los valores fundamentales que orientan la acción concreta.

### 2.2.1 Valores

No tiene mucho sentido discutir acerca de los juicios de valor, puesto que por tratarse de pronunciamientos subjetivos no hay forma de dirimir científicamente una diferencia de opinión acerca de ellos. Los juicios de valor, se aceptan o se rechazan a partir de creencias muy arraigadas que no se encuentran en el dominio de la razón y por tanto es difícil sostener que todo proyecto político regional debe necesariamente incluir los mismos valores. Lo que sigue por tanto, es una mera proposición.

El regionalismo parece constituir un primer "valor" a ser incorporado en un proyecto político regional. Regionalismo bien entendido por cierto, lejos de cualquier patología social. Como se ha sostenido en diversas oportunidades, la región, aparte de ser un hecho físico, constituye un espacio en donde se desarrolla la vida cotidiana de las personas, espacio en el cual paulatinamente se genera toda una "cultura" ampliamente entendida y que se convierte en una especie de interfase que relaciona al individuo y a la comunidad con el resto del mundo. Esta forma de relacionamiento es internalizada y se convierte en el regionalismo, una modalidad de acción social y política que coloca los intereses del territorio (organizado y estructurado) por encima de otros.

Lo que todo proyecto político regional persigue es impregnar a toda la comunidad de este sentimiento que "la región importa" porque tiene que ver con las posibilidades de mejorar el nivel de realización personal y colectiva.

Pero este regionalismo debe asumir un carácter positivo y propositivo y no de mera denuncia, real o imaginaria, de situaciones de dominación o de injusticia. El regionalismo positivo es más pro que anti y debe ser encauzado mediante una actitud verdaderamente militante. Difícilmente puede hablarse de un verdadero proyecto político regional sin la presencia permanente de este "valor".

El humanismo constituye sin duda un segundo valor de todo proyecto político regional. El humanismo acá se refiere a dos asuntos de la mayor importancia y vigencia en el mundo contemporáneo.

En primer lugar, hacer valer el humanismo como parte del proyecto político regional significa reconocer que el territorio de la región debe ser puesto al servicio de la persona humana y no de otros intereses, como puede ser el capital por ejemplo o la ganancia de corto plazo, aún cuando sea de carácter colectivo. Esto tiene que ver con la cuestión del medio ambiente y la explotación de los recursos naturales regionales. Se observa hoy día en muchas

regiones una depredación del medio ambiente y una sobre explotación de los recursos naturales, renovables y no renovables, que refleja exactamente el hecho de colocar el territorio regional no al servicio del hombre (de hoy y de mañana). Se comete un verdadero "pecado de lesa humanidad" al nivel de las regiones.

Por supuesto, un alegato en este sentido no debe ser confundido con una actitud de proteccionismo romántico, pero sí como una defensa en el largo plazo de la más real de las posesiones regionales: su propio territorio.

En segundo lugar, el humanismo en este contexto significa un imperativo para colocar el crecimiento regional al servicio de la persona humana.

Una región que "crece", pero que al mismo tiempo no es capaz de ofrecer pleno empleo o, peor que eso, que genera simultáneamente situaciones de abierta injusticia social en términos de la distribución interna (inter-personal) del ingreso, claramente no está colocando su propio crecimiento al servicio de la persona humana. Para colocarlo en términos más rudos, no es posible en este caso hablar de "desarrollo regional", puesto que se produce una contradicción en los términos del concepto.

En tercer lugar y trayendo de nuevo a la discusión el momento histórico en que se vive --al borde del cambio de milenio y en el medio de una vorágine de cambio tecnológico y social-- el proyecto político de toda región debe estar impregnado de un valor asociado a la modernización, amplia y solidariamente entendida. No se trata por cierto de postular para toda región una modernización expresada en los **elementos aparentes y superficiales** de ella, como puede ser la "modernización consumista" o la "modernización productiva" entendida de una manera reduccionista y en definitiva, "trunca", como ha sido denominada. Se trata de introducir en la región una mentalidad proclive al cambio, a la innovación y a la transformación de las relaciones sociales. Esta modernización se refiere desde luego, al perfil productivo, pero mucho más que eso, se refiere a valores colectivos, a nuevas relaciones capital/trabajo, a la equidad y a la competitividad regional y afecta tanto a los sectores productivos como a la administración y al gobierno y al amplio campo de los modernos servicios (investigación, marketing, redes, etc.) así como al "modelo educacional y profesional" adoptado por la región y a su capacidad para producir innovaciones endógenas.

### 2.3 Conducción

La conducción del proyecto político regional se refiere a la dirección superior del mismo, ejercida en forma permanente por la clase política de la región, **tanto la que participa directamente del gobierno como la que se encuentra circunstancialmente en la oposición**. Es importante recalcar esta proposición teniendo

presente el horizonte de largo plazo de todo proyecto político, lo que hace factible que un mismo proyecto sea "administrado" a lo largo del tiempo por grupos disímiles que se alternan en el poder.

Se trata de una doble conducción en la realidad concreta de cada región.

Por una parte, y ello es obvio, cabe hablar de una conducción cupular, ejercida por el gobierno de la región, en particular, por el poder ejecutivo regional, a quien compete la toma de decisiones sistemática para encauzar el proyecto en su direccionalidad establecida.

Conviene señalar que la conducción cupular se despliega en tres planos complementarios. Por un lado, ella hace referencia a la administración (o sea, la prestación de servicios); por otro, hace referencia a las tareas propias de la función de gobierno interior (orden y seguridad pública, representación del ejecutivo, etc.); finalmente, la conducción cupular se refiere a la dirección política superior de la región, una función para la cual no siempre los gobiernos regionales están debidamente equipados y preparados.

Por otra parte, y ello es menos obvio, cabe hablar de una conducción colectiva, a cargo de quienes cumplen funciones legislativas, sea en un cuerpo legislativo regional o en una cámara nacional, toda vez que la región contenga distritos electorales (contenidos completamente en ella) sobre la base de los cuales se eligen legisladores nacionales, quienes, no obstante su carácter fundamental de parlamentarios nacionales, no dejan ni pueden dejar de asumir una bien entendida representación regional.

Naturalmente que no se trata de cogobernar, pero sí se trata de complementar las tareas que el gobierno regional efectúa con las que pueden ser desarrolladas por una eventual asamblea legislativa regional y sobre todo, con aquellas que los parlamentarios nacionales elegidos en la región pueden desarrollar a favor de la región actuando como un Bloque Parlamentario Regional.

En muchos casos prácticos y sobre todo cuando no existen cámaras regionales, la constitución de dicho Bloque se transforma en una de las tareas políticas más importantes y delicadas contenida en el propio proyecto político.

#### 2.4 Base social

Un proyecto político regional no es un proyecto **neutro**. Por el contrario y a menos que se trate de un proyecto esencialmente conservador, el proyecto supone una repartición social de sus beneficios y de sus costos en términos necesariamente **discriminados**. Por lo tanto es utópico pensar en un consenso total y absoluto en la región; siempre habrá que contar con sectores que

apoyan el proyecto y con otros que se mantienen indiferentes o bien asumen posturas francamente opositoras.

Por ello una tarea inicial en la preparación del proyecto consiste en auscultar la **base social** en relación a las hipótesis preliminares que darán forma al proyecto, para identificar la posición de los diferentes agentes o grupos y para estructurar el proceso de participación de la población en la concreción del propio proyecto.

#### 2.4.1 Sociograma regional

Resulta útil preparar un **sociograma regional**, es decir, una verdadera radiografía de la estructura de organizaciones sociales regionales y de sus relaciones. Esta misma radiografía permitirá además, identificar inicialmente el conjunto de individuos que ocupan posiciones de liderazgo en la región, los que posteriormente serán objeto de un trabajo "conversacional" tendiente a lograr su cooptación.

El sociograma consiste en una simple matriz en la cual cada fila y columna muestra una organización, por ejemplo, la columna y fila número uno puede tener el título de "Cámara Regional de la Producción y del Comercio", la segunda puede representar a la, supóngase, "Confederación Regional de Trabajadores", la tercera el "Gobierno Regional" y así sucesivamente, tratando de ser tan exhaustivo como sea posible.

La cuestión importante sin embargo es llenar los casilleros (no diagonales) de la matriz con una apreciación del tipo de relación que liga a cada par de organizaciones. Para ello se puede utilizar una clasificación cualitativa que distinga entre relaciones **neutras, cooperativas y conflictivas**.

Se tendrá así una percepción del grado de **conflictividad o de consensualidad** pre-existente en la región, una información de la mayor importancia para hacer pasar el proyecto político desde el plano de la formulación al de la acción.

Para cada una de las organizaciones sociales listadas debe conocerse la nómina de su cuerpo directivo (no necesariamente de todos sus miembros). Este rol o lista es fácilmente ordenado por un computador de manera de obtener una nueva lista agregada ordenada decrecientemente según el porcentaje de organizaciones a la cual pertenece cada individuo incluido en las listas parciales precedentes. El resultado será entonces del tipo siguiente: X.X. participa en un 63% de las organizaciones, Y.Y. participa en un 55% de las organizaciones, Z.Z. participa en un 38% de las organizaciones y así sucesivamente.

Establecido un límite inferior relevante, se tendrá una fotografía del **conjunto de los líderes regionales** en función más

de su participación que de sus condiciones personales como líder. Una persona puede parecer muy "apagada", pero si se encuentra en la mayor parte de los estamentos directivos de las distintas organizaciones, es evidente que está ocupando una posición de liderazgo.

La preparación del sociograma, una tarea sencilla y extremadamente útil, entrega adicionalmente una visión de la **densidad** del tejido social regional y de la propia **regionalidad** de las instituciones, una cuestión importante en relación a la primera hipótesis de trabajo discutida anteriormente.

#### 2.4.2 Participación

Está demás casi recordar que un proyecto político **democrático** es por definición un proyecto de elevada participación social.

Pero es más fácil hablar de participación que ponerla en práctica. Desde luego, hay que reconocer que la participación en la preparación de un proyecto político regional no puede envolver a todos y a cada uno de las habitantes de la región. La participación en la elaboración de tal proyecto es básicamente de tipo "ilustrado" o con fuertes componentes de carácter técnico y por tanto, difícil de masificar. Otra cosa es, naturalmente, la posterior discusión popular del proyecto una vez finalizado.

Inicialmente la participación será bastante "elitista", ya que se remite justamente al estamento dirigente de las organizaciones sociales incluidas en el sociograma regional. Esta forma inicial de participación consiste básicamente en una socialización de las hipótesis primarias y de las ideas centrales que darán forma al proyecto. En la práctica esto implica la organización de sucesivas reuniones de trabajo con las organizaciones sociales y en la mantención de "conversaciones profesionalmente estructuradas" (Flores;1990) con el conjunto de líderes regionales relevantes. Esto presupone la activa participación de profesionales expertos en técnicas de comunicación conjuntamente con los planificadores especialistas en cuestiones mas específicas.

Si bien puede descubrirse en este enfoque una cierta preferencia por una participación selectiva y de "arriba hacia abajo", lo importante será la mentalidad con que los planificadores cumplen esta tarea, puesto que no se trata de imponer un esquema pre-establecido, sino discutir en torno a ciertas ideas que sirven como punto de partida, pero siendo siempre receptivo a la incorporación de propuestas que surgen de las personas que conocen --mejor que el planificador-- la situación de los diversos sectores y ámbitos regionales.

## 2.5 Fundamento técnico

El proyecto político regional no es un planteamiento metafísico; bien por el contrario se trata de un proyecto de cambio económico y social bien concreto y descansa entonces en una **fundamentación técnica**, que tiene que ver simultáneamente, con la evaluación ya hecha acerca del desempeño global de la región y de sus hipótesis explicativas así como con la imagen futura de la región.

Es difícil ofrecer una visión de amplia aplicabilidad sobre este punto porque es aquí en donde entran a jugar los elementos concretos y específicos de cada situación regional.

En algunos casos, las medidas tendientes a consolidar la propia estructura regional serán muy importantes; en todos aquellos casos en donde se ha verificado la hipótesis de la **no-región**. En la generalidad de los casos sin embargo, será el resultado de la evaluación global de la región el que determine la naturaleza y composición del fundamento técnico del proyecto regional.

Regiones que muestran crecimiento e inequidad dan origen a ciertas formas de acción; regiones que muestran bajo crecimiento en condiciones de equidad aceptables originan a su vez un contenido diferente de la propuesta; regiones con bajo crecimiento e inequidad configuran a su turno otra situación y otro conjunto de propuestas. En definitiva, la matriz de evaluación global del esquema es determinante del carácter de la propuesta. De todos modos, la coherencia entre el diagnóstico y la propuesta resulta crucial.

A título de simple ejemplo, si se ha determinado una situación de crecimiento económico conjuntamente con una de inequidad social, la descentralización, la generación de empleos y la erradicación de las condiciones estructurales de la pobreza así como de su transmisión inter-generacional, serán los elementos claves del fundamento técnico del proyecto político. Pero sobre esto, no cabe sino hipotetizar y/o ejemplificar mediante experiencias prácticas fuera del alcance de estas notas.

En el fundamento técnico del proyecto cabe recoger e incorporar los elementos definitorios del concepto de desarrollo regional puesto que en muchos casos una de las primeras tareas del proyecto será establecer acciones para garantizar el **progreso de la región como un todo**. Igualmente, siempre el proyecto tendrá que ver con el **progreso de la comunidad regional**, una cuestión decididamente asociada a la descentralización y a la organización social que ella permite y en general el proyecto tendrá directa relación con el **progreso de cada individuo** habitante de la región que, en los casos en que se presentan situaciones de inequidad social, se articula no sólo con la descentralización, también con la provisión creciente de empleo con productividad creciente,

cuestión a su vez vinculada con el trato preferencial de la pequeña y mediana empresa, la generación de progreso técnico local y la formación permanente de la mano de obra.

El concepto de desarrollo endógeno deberá ser introducido explícitamente en el proyecto, sobre todo cuando éste se inscribe en una modalidad de política económica (nacional) que reduce sistemáticamente el papel del Estado, a lo menos en relación a su función como "asignador" directo de recursos.

### 2.5.1 Estrategia

El fundamento técnico del proyecto político regional se expresa mediante la respectiva **estrategia** de desarrollo regional. Aquí cabe entonces rescatar el concepto más restringido, pero no por ello menos potente, de una "estrategia de la región".

#### 2.5.1.1 Conceptos

En primer término es preciso recordar que una **estrategia** es simultáneamente una forma selectiva de pensamiento así como una modalidad reactiva de acción.

En tanto "modalidad selectiva de pensamiento", toda estrategia de desarrollo regional centra su atención en lo que constituye el o las cuestiones **globales** relevantes de la situación de la región. La estrategia no es un listado de problemas; focaliza en aquello que es "estructuralmente determinante de la situación regional" y por tanto presupone una gran capacidad de análisis y, de síntesis, por parte del planificador.

Como se ha dicho, la estrategia se ubica en el "centro" de una compleja malla de relaciones que la articulan con la **realidad** del medio en que va a operar, con su propio fundamento **teórico**, que no es cualquiera, sino precisamente funcional a dicha realidad, con los **objetivos** que pretende alcanzar, con las condiciones existentes relativas a los **medios** técnicos factibles de ser utilizados así como a las condiciones determinadas por la estructura de **poder** existente y con el **aparato institucional y administrativo** que "recibe información inductora" de la propia estrategia para funcionar en la direccionalidad que ella establece.

En tanto "procedimiento reactivo de acción", la estrategia revela una manera en que un agente (en este caso la región como un todo) se vincula con el conjunto de "otros" agentes, en este caso, muchos pertenecientes al entorno paramétrico regional, o sea, agentes externos (gobierno central, empresas estatales, empresas transnacionales, el propio mercado externo, etc..).

Tal procedimiento reactivo de acción puede ser **destrutivo** (como en las tradicionales estrategias militares) o **interactivo** (situación ideal pero de difícil aplicación práctica debido a la

dificultad para especificar las "funciones de reacción") o **cooptativo**, una modalidad más realista en términos prácticos. La cooptación supone precisamente una amplia participación social.

#### 2.5.1.2 Documento

El proyecto político regional y su propia estrategia se muestra a través de un documento formal. A pesar de no ser el elemento más importante de la gestión regional, es indudable que suele ser percibido como el "resultado" de todo el trabajo que configura la preparación del proyecto político. En no pocos casos, la calidad del documento, aún en sus aspectos formales menores, puede ser determinante de su aceptación social.

Es aquí en donde las consideraciones de "forma" de la gestión regional resultan de singular importancia.

El documento es el vehículo para la **socialización** del proyecto y es el instrumento básico para lograr la **cooptación** del mayor número de agentes sociales del desarrollo.

A la luz de estas consideraciones, el "lenguaje" usado en el documento adquiere decidida importancia. Desde luego, se debe evitar el uso de un lenguaje demasiado técnico, críptico y en consecuencia indescifrable para el lector no iniciado.

Tomando en préstamo expresiones propias de la ingeniería de sistemas, el documento (que en verdad será lo único conocido por la opinión pública) debe ser concebido como un documento **amigable**, no agresivo y simultáneamente **cooptativo**. Se puede graficar esto de la siguiente manera: si se deja el documento en la mesa de trabajo de cualquier "agente del desarrollo regional", éste debe motivar su lectura (en términos prácticos esto incluye hasta cuestiones vinculadas al titulaje) y después de su lectura debe provocar una reacción de compromiso. Si ello no ocurre, quiere decir --ni más ni menos-- que el documento no ha sido bien preparado, que no se han utilizado técnicas de mercadeo en su elaboración.

A fines del Siglo XX y teniendo presente el espectacular desarrollo de las técnicas de "marketing", el solo título muy tradicional del documento como, por ejemplo, "plan de desarrollo regional" o "estrategia de desarrollo regional", puede significar su rápido traslado al "anaquel de las cosas muertas".

Así es que no debiera resultar extraña la incorporación al equipo de gestión de una región de comunicadores sociales y expertos en publicidad; más bien es una cuestión de importancia crucial.

### 2.5.2 Método

Otro asunto de la mayor importancia, poco tratado en la literatura técnica, se refiere a la metodología --concretamente al método científico-- que es necesario utilizar en la preparación de un proyecto político regional.

La planificación (regional en este caso) supone por pura definición, la aplicación del conocimiento (método) científico a la solución de problemas sociales (de una región en este caso).

Es un hecho que la investigación científica, incluyendo la investigación propia de las ciencias sociales, ha estado incontrarrestablemente dominada por el cartesianismo y en consecuencia por el **método analítico**, que presupone la desagregación sistemática de un problema en sus partes componentes.

Nada más ilustrativo en el campo del análisis económico que la metodología de la contabilidad social.

La cuestión es que la estrategia y el proyecto político regional requieren justamente de un método inverso, de un **método sintético, sistémico y holístico**.

La región es una **unidad** y en muchos casos prácticos la idea de una **unidad regional** debe ser permanentemente enfatizada como una forma de contribuir a consolidar lo que aparece como una construcción precaria y para ello el uso del método científico sintético resulta muy importante.

Una totalidad es definida como una síntesis o unidad de partes que, en cuanto unidad, afecta el comportamiento y las interacciones de las partes involucradas. Toda unidad de este tipo es una totalidad estructurada, en la que las funciones independientes de cada una de las partes se relacionan y se combinan. Desde esta perspectiva resulta fundamental establecer la "posición" de cada una de las partes en la "estructura". De aquí se sigue que es imposible explicar la totalidad a partir de una simple suma de las partes, pero, por otro lado, no se desprende de lo anterior un determinismo sin salida para cada parcialidad. Toda región es una unidad; como tal, la unidad puede ser reconocida sólo al nivel de aquello que, como unidad, la identifica (aquello que define su identidad y su diferenciación del resto).

El hecho práctico es que el método sintético y el análisis sistémico pueden resultar muy atrayentes al investigador, pero no necesariamente al funcionario que tiene problemas y responsabilidades específicas y concretas y para el cual la visión **holística** de la región resulta de escasa utilidad inmediata.

Quien está encargado del problema de vivienda en una región no se sentirá, en principio, muy "cooptado" por una propuesta muy

global que suele ser vista como "académica" y "poco práctica". La verdad es que tanto el "practitioner" como el "academician" tienen razón en defender, el uno un método tradicional analítico que separe el problema específico de la totalidad y el otro un método comprensivo que de cuenta de la unicidad y totalidad regional.

La solución reside sencillamente en entender que el proceso de gestión regional no es un "proceso ingenieril" que en un plazo dado entrega un producto acabado, sino un proceso "continuo" de aproximaciones sucesivas en que se combina el uso inicial de un método sintético con posteriores enfoques analíticos y parciales que sólo pueden ganar al contar con un estudio previo de la "totalidad".

#### 2.5.1.2.1 Programas y proyectos

De lo anterior se desprende de inmediato el hecho que todo proyecto político/estrategia de desarrollo regional se manifiesta finalmente en un conjunto de **programas y proyectos** de inversión. Tal conjunto "temporaliza" el proyecto político y su estrategia y hace una parte de él congruente con el "tiempo político" de la administración regional, una cuestión importante en términos de la política contingente.

Es importante remarcar entonces la coexistencia de ambos métodos científicos en la preparación del proyecto político regional: sintético y sistémico al inicio y analítico en fases posteriores. Pero será en definitiva el "tiempo político real" de la administración regional la que determinará el peso relativo de cada fase.

También es importante recordar, como ha sido señalado por varios especialistas, que la estrategia es un cuerpo de proposiciones que no siempre se define más allá de un marco muy general, en que un grado considerable de imprecisión hace necesario interpretar las tareas concretas. Rara vez un estrategia puede descomponerse en un conjunto detallado de programas y proyectos. Esto significa en la práctica que es muy importante lograr desde el inicio la participación activa en la preparación del proyecto político regional de parte del conjunto de funcionarios de la administración regional, así como de otros agentes del desarrollo regional, puesto que serán ellos los encargados directos de la especificación sectorial y territorial de la propuesta.

#### 2.6 Medios de comunicación social

Lo que en el lenguaje más técnico se denomina como **mass-media** juega un papel de singular importancia en el proyecto político regional.

Cualquiera sea su naturaleza técnica (prensa escrita, radio, televisión, medios especializados) el apoyo del sistema regional

de medios de comunicación social resulta determinante por lo menos en dos sentidos: la facilitación de la amplia **participación social** en la discusión del proyecto y, en el caso de una situación que queda bajo la hipótesis de **no-región** en el apoyo del proyecto cultural regional estructurado para superar precisamente esta situación.

No se puede desconocer sin embargo, la precaria situación que enfrentan los medios sociales de comunicación de tipo regional frente a la avasalladora penetración de la "aldea global" viabilizada por el avance de los sistemas de comunicación y por el peso relativo de las fuentes productoras de comunicación de los países desarrollados que "envasan" y comercializan una proporción creciente de la comunicación social.

Sin embargo, no por ello deben escatimarse esfuerzos por defender los medios de comunicación de la región, sean de alcance regional o bien de mayor alcance. No existe posibilidad alguna de provocar procesos de **desarrollo regional endógenos** sin la activa presencia de tales medios. La dificultad de hacerlo no puede ser la razón para abandonar el esfuerzo, reconociendo al mismo tiempo que probablemente será necesario encontrar nuevas formas y modalidades para hacer atractiva y vendedora la información regional.

Si bien es cierto, parafraseando a Hearst, que "un perro que muerde a un hombre en la capital es más noticia que el hombre que muerde a un perro en la provincia", los medios regionales de comunicación social deben hacer un esfuerzo sistemático para mantener y acrecentar su propio espacio en el campo comunicacional, así como para seleccionar la información exógena de acuerdo a criterios de pertinencia regional. El mismo proyecto político regional puede constituir --como algunas experiencias muestran-- un buen punto de partida para ello.

Para terminar, resulta claro que las nuevas condiciones de los escenarios internacionales y nacionales, las subsecuentes nuevas modalidades de competencia e inserción internacional y la necesidad de dar cabida a enfoques de desarrollo regional que consideren a las regiones como organizaciones "autónomas" y "empresariales" conlleva un cambio radical en la forma de dirección de las regiones, acercándose dicha dirección a una gestión moderna de elevada participación y consensualidad. No para mayor gloria de tecnócratas y políticos, sino para mejorar la vida del bípedo implume (Unamuno) que vive en las regiones.

## BIBLIOGRAFIA

- Albuquerque, F. y J.L. Curbelo (1991) El futuro no es un camino de rosas: regiones periféricas y Unidad Económica y Monetaria, presentación al 1er. Encuentro Iberoamericano de Estudios Regionales, Santa Cruz, Bolivia (28 de octubre/10. noviembre).
- Boisier, S. (1992) "La gestión regional: un enfoque sistémico", Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, EURE, No. 54, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Boisier, S. (1991/a) "La descentralización: un tema difuso y confuso", en D. Nohlen (Editor), Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur. Ed. Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.
- Boisier, S. (1991/b) "Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos", en S. Boisier: Territorio, Espacio y Sociedad, Editorial Pehuén, Santiago de Chile.
- Boisier, S. (1991/c) Los tiempos verbales del desarrollo regional en América Latina, ILPES/APPR, Serie Ensayos, Docum. 91/06, Santiago de Chile.
- Boisier, S. (1986) "La articulación Estado-Región: clave del desarrollo regional" Pensamiento Iberoamericano No.10, ICI/CEPAL, Madrid.
- Boisier, S., F. Sabatini, V. Silva, A. Sojo y P. Vergara (1991) La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad, ILPES, Cuaderno No.36, Santiago de Chile.
- Boisier, S. y V. Silva (1990) "Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual" en F. Albuquerque, C. A. de Mattos y R. Jordán (eds.) Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva: Impactos y desafíos territoriales, GEL, Buenos Aires.
- CEPAL (1992) Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado, LC/I.668, Santiago de Chile.
- Cerutti-Gulberg, H. (1991) La tradición Latinoamericana de la categoría de "identidad" y su posible valor teórico futuro, Ponencia presentada al II Simposio Internacional de la U. de Varsovia sobre América Latina, Varsovia, 16/21 de septiembre.

- de Mattos, C. (1989) "La planificación en América Latina: el difícil camino de lo utópico a lo posible", en Planificación, Democracia y Participación (mimeo), SOCHIPLAN, Santiago de Chile.
- Dembicz, A. (1991) El "lugar" y el "espacio" en la tradición cultural latinoamericana, CEDLA, U. de Varsovia (mimeografiado).
- Drucker, P.F. (1990) Las nuevas realidades, Ed. Sudamericana, Buenos Aires.
- Flores, F. (1990) Inventando la empresa del Siglo XXI, Hachette, Santiago de Chile.
- Friedmann, J. (1989) "La dialéctica de la razón", Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, EURE No.46, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Friedmann, J. y C. Weaber (1979) Territory and Function, E. Arnold, Londres.
- Gallopín, G. L. (1991) "Human dimensions of global change: linking the global and the local processes", International Social Science Journal No.130 (Global Environmental Change), Blackwell P/UNESCO
- Hopenhayn, M. (1989) "Crisis de las racionalidades en el Estado planificador y en el concepto de planificación", en Planificación, Democracia y Participación, (mimeo), SOCHIPLAN, Santiago de Chile.
- ILPES (1987) ILPES: su función en la segunda mitad de los 80. Doc. NTI/F.VII-3, Santiago de Chile.
- Matus, C. (1990) Política, Planificación y Gobierno, ILPES, Caracas, Venezuela.
- Morley, J. (1990) "El desarrollo local no es opcional", Nuevas Asociaciones para crear empleo a nivel local, LEDA, Dublín, Irlanda.
- S.R.I. (1990) Economic Success in the 1990's. A New Perspective and Analytical Approach, Concept Paper, Menlo Park, CA. (prepared by Center for Economic Competitiveness).
- Sabatini, F. (1989) "Notas sobre la relación entre investigación científica y planificación" en Planificación, Democracia y Participación, (mimeo), SOCHIPLAN, Santiago de Chile.
- Silva, V. (1991) La dimensión espacial en el imperativo de la innovación, ILPES/APPR, Doc. 91/10, Serie Ensayos, Santiago de Chile.

Stohr, W. (1983) - Changing External Conditions and a Paradigm Shift in Regional Development Strategies, IIR, Vienna.

Touraine, A. (1988) El regreso del actor, EUDEBA, Buenos Aires.

Uribe-Echevarría, F. (1991) Desarrollo regional en el nuevo entorno de políticas públicas presentación al 1er. Encuentro Iberoamericano de Estudios Regionales, Santa Cruz, Bolivia (28 de octubre/1o. noviembre).

Vega, J. E. (1991) Entrevista del diario La Epoca, 10 de Noviembre, Santiago de Chile.

Wolfe, M. (1987) "Agentes del desarrollo", Revista de la CEPAL No. 31, Santiago de Chile.