



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification

I L P E S

**LA MESOECONOMIA TERRITORIAL:
INTERACCION ENTRE
PERSONAS E INSTITUCIONES**

(Notas para orientar a los gobiernos regionales)

Sergio Boisier */

Documento 95/26

Serie Ensayos

LA MESOECONOMIA TERRITORIAL:
INTERACCION ENTRE
PERSONAS E INSTITUCIONES

(Notas para orientar a los gobiernos regionales)

Sergio Boisier */

Documento 95/26

Serie Ensayos

*/ Director de la Dirección de Políticas y Planificación 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> |
|---|---------------|
| 1. Reconocimiento del <u>entorno</u> . La región en el contexto nacional y la región en el contexto internacional . . . | 4 |
| 2. Reconocimiento del <u>interno</u> . La estructura de la región. Su nivel de complejidad. Su nivel de autoreferencia. Articulación social y conflictividad/consensualidad. . . | 6 |
| 3. ¿Quiénes son los actores institucionales y personales? . | 7 |
| 4. La convocatoria. ¿Por qué y para qué reunirse?. El logro de un acuerdo mínimo o de un consenso básico. | 8 |
| 5. La explicación de la situación actual. Factores determinantes del crecimiento económico <u>absoluto</u> y del crecimiento económico <u>relativo</u> de la región. Crecimiento y desarrollo: brecha y explicación | 10 |
| 6. Un escenario prospectivo que sea un <u>futurible posible</u> . | 13 |
| 7. ¿Quién hace qué y cuándo? | 14 |
| 8. ¿Quién supervisa, controla y evalúa? | 15 |
| 9. ¿Quién y cómo premia, sanciona y remueve? | 16 |
| 10. La modernización del gobierno regional: clave de la gestión del proyecto de región | 16 |

LA MESOECONOMIA TERRITORIAL: INTERACCION ENTRE PERSONAS E INSTITUCIONES

(Notas para orientar a los gobiernos regionales)

Sergio Boisier */

La **macroeconomía**, esto es, el espacio abstracto de las relaciones y de las variables económicas agregadas se expresa, en tanto política económica, de una forma más y más homogénea a lo largo y ancho del mundo. El discurso prevaleciente parece ser el mismo en cualquier punto cardinal.

Esto no es casual. Es otro de los productos laterales de la **globalización**, que al conformar sistemas universales de **comunicación**, de **comercio** y de **producción**, obliga a los países (o a las empresas) a competir por los mismos recursos y por los mismos mercados. Para acomodarse al nuevo orden internacional, todos los países deben afrontar procesos semejantes de cambios estructurales y de ajuste.

Incluso el relativo éxito del modelo neoliberal de política económica muestra similares resultados e indicadores en todas partes: **reducción inflacionaria**, **reducción del déficit fiscal**, **apertura externa**, **reducción de la deuda externa** o de su servicio, **aumento del comercio**, **aumento de reservas**, etc..

La **microeconomía**, es decir, el espacio concreto en el que la persona humana aparece en su doble condición de **productor/consumidor**, muestra las tonalidades grises, sociales y territoriales, de la macroeconomía: **desempleo**, **marginación**, **expulsión**, **aumento masivo de la pobreza** y **aumento reducido de la riqueza**, **explosiones súbitas** en lugares en los cuales la tensión supera la capacidad de absorción social del desajuste (Chiapas se ha convertido en el ejemplo paradigmático).

*/ El autor agradece las valiosas sugerencias de su colega Edgar Ortégón, Director de Proyectos y Programación de Inversiones del ILPES. Es indiscutible que el documento está pensado principalmente como una ayuda a los gobiernos regionales de Chile, que recientemente han debido preparar sus propuestas de desarrollo; aún así, puede tener interés más allá de las fronteras de este país. Santiago de Chile, Enero de 1995.

Hay un cierto **eufemismo** en la expresión **ajuste macroeconómico**, si se tiene en cuenta el profundo **desajuste microeconómico**, que aparece muchas veces como la cara oculta de la moneda o de la medalla (una expresión que se ajusta automáticamente según el Dios al cual se adore!).

La CEPAL, en un reciente informe preparado para la Cumbre de las Américas, celebrada en Diciembre de 1994 señala textualmente a este respecto:

"Las amplias desigualdades históricas de ingreso aumentaron en la mayoría de los países durante los años ochenta. Este hecho, junto con la recesión económica, elevó en forma extraordinaria la incidencia de la pobreza. A comienzos de los años noventa, cerca de 200 millones de latinoamericanos y caribeños --46 % de la población total-- no obtenían un ingreso suficiente para cubrir sus necesidades básicas. Casi la mitad de ellos --un 22 % de la población regional-- se encontraba en situaciones de pobreza extrema" (CEPAL: Transformación económica de América Latina y el Caribe. Indicadores. Santiago de Chile, Noviembre de 1994).

La macroeconomía representa el territorio donde son las **instituciones** las que importan (Banco Central, Ministerio de Hacienda, FMI, GATT, etc..). La microeconomía representa, por su lado, el territorio donde son las **personas** las que importan, en donde las decisiones individuales son las que gatillan el cambio. La acción personal es muy valiosa, sin duda, y pueden mostrarse muchos casos de **desarrollo** que son el resultado de iniciativas personales más que el resultado de procesos institucionales. En esta perspectiva, Mondragón, en el País Vasco, se ha convertido también en un ejemplo paradigmático. Un reciente libro (W. Stöhr, ed. **Global Challenge and Local Response**, Mansell, London, 1990) editado por Walter Stöhr y que recoge el resultado de un proyecto de investigación que examinó alrededor de cincuenta casos de desarrollo local endógeno exitoso, pone de relieve precisamente la importancia del **factor individual** en muchos de ellos.

Pero un avance más sistemático hacia el desarrollo probablemente suponga poner en práctica más y mejores métodos de acción en un nivel intermedio, **mesoeconómico**, en el cual tanto las personas como las instituciones son importantes y en el cual, por tanto, la **interacción** entre actores institucionales y personales resulta clave. Este nivel tiene en todas partes una expresión territorial: es la región (subnacional), o la provincia, o el departamento, o el estado federativo, según sea el modelo de organización política o el modelo de división político-administrativa del caso. Es un espacio territorial menor que el país, pero más amplio que la mera localidad o la comuna.

La cuestión central, actualmente, en relación al fomento del desarrollo, radica precisamente en la **interacción** o en la **articulación** entre una multiplicidad de actores sociales. Atrás quedaron los tiempos en que se concebía al "cambio social" como el resultado de la acción de un sólo actor, privilegiado por ello

mismo. Los altibajos ideológicos, pero principalmente la creciente complejidad de los sistemas sociales, hacen ahora imposible recurrir a un esquema de tamaño simplificación. No obstante, todavía es posible, aunque en forma cada vez más rara, identificar situaciones de muy baja complejidad (por ejemplo, una región de "colonización") en las cuales los esquemas de intervención basados en la acción de un único actor, siguen teniendo validez.

El mismo hecho de reconocer la existencia de dos situaciones polares, alta y baja complejidad social, lleva a sospechar la existencia también de situaciones intermedias, en las cuales el fomento al desarrollo debe reconocer modelos ad-hoc. Se concluye, en consecuencia, que el fomento al desarrollo en distintas categorías territoriales presupone una suerte de aplicación territorial del familiar principio del análisis de sistemas conocido como "el principio de la variedad necesaria", de Ashby, principio que establece la necesaria correspondencia entre la complejidad de un sistema y la complejidad de su mecanismo de control. No hay, por lo tanto, una fórmula única para sistematizar y organizar un trabajo práctico cuya finalidad sea estimular el desarrollo de las regiones.

Cuando se reflexiona acerca de posibles sugerencias o recomendaciones dirigidas a quienes están inmersos en el trabajo diario de proponer cursos de acción para gobiernos regionales, parece que lo primero es diferenciar correctamente conceptos que suelen emplearse con escasa precisión. Tal sucede con el concepto de plan, con el concepto de estrategia y con el concepto --más complejo-- de proyecto político.

El elemento central en el concepto normativo de plan reside en la existencia de un agente único que controla la totalidad del medio. Es el "árbitro", que desde una posición exógena, "modela" el medio social, mediante la imposición de objetivos y metas y mediante la selección de medios. La idea de "plan" es una idea fundamentalmente teleológica; se refiere preferentemente a los fines más que a los medios. El poder está radicado en forma exclusiva --en la práctica-- en el agente único, que, obviamente, es el Estado.

En el concepto de estrategia, el elemento central reside precisamente en el reconocimiento de un medio social caracterizado por la presencia de varios agentes que detentan cuotas de poder, de manera que toda propuesta debe considerarse como una entre varias y materia, por consiguiente, de negociación. La anticipación a las reacciones de otros agentes se configura como el elemento metodológico principal en el diseño estratégico. El Estado sigue apareciendo como el agente privilegiado, pero no ya como el único. La estrategia se ubica preferentemente en el campo de la "racionalidad instrumental", en tanto se la concibe como un procedimiento para seleccionar "medios" más que para definir "fines".

El concepto de proyecto político reconoce como elemento central la necesidad de **acumulación de poder** en sociedades "abiertas", como base de toda propuesta realista de cambio. Tal "acumulación de poder" deriva de dos fuentes: i) la **cesión** de poder vía descentralización política y; ii) la **creación** de poder mediante el consenso, la concertación entre actores, el establecimiento de "pactos inteligentes" entre estos mismos actores, etc. El proyecto político regional es el principal instrumento para "crear" poder.

Como el proyecto político aparece como el vehículo para articular estos "pactos inteligentes" entre una multiplicidad de actores, se hace necesario reconocer las diferentes lógicas y pautas conductuales de los actores, muchas de las cuales se apartan considerablemente de la lógica económica, con la cual usualmente (y en no pocas ocasiones en forma errada) se trabaja en el campo del desarrollo. Un proyecto político se nutre más de ideas como las expuestas por Douglass North que de tradicionales concepciones acerca del "homo economicus" supuestamente siempre "racional". Habría, además, que considerar a todo proyecto político como teleológico e instrumental en forma simultánea.

No en cualquier región puede plantearse un proyecto político. Se requiere de un medio "complejo", es decir, con una variedad de estructuras, con multiplicidad de actores, con diferentes niveles jerárquicos, con articulaciones no lineales, etc. Por otro lado, "plan", "estrategia" y "proyecto político" definen una jerarquía anidada, en el sentido de una estructura en la cual el concepto más complejo incluye a los conceptos de menor complejidad.

Toda propuesta de intervención social con estructura lineal, en la cual, una acción sigue a la otra es, con toda seguridad, una sobresimplificación de la realidad, en la cual las acciones son descritas más propiamente por una espiral que por una línea recta. A pesar de ello, y sólo para fines expositivos, se describirán a continuación diez etapas que forman parte del proceso de diseño de un proyecto político regional. Esta "narración" es puramente conceptual y se plantea con un elevado nivel de síntesis, teniendo en cuenta que una buena parte de los aspectos instrumentales y operacionales están desarrollados en otros documentos. El propósito es más bien recordar que la acción de gobierno a favor del desarrollo de una región no se agota ni siquiera consiste en recolectar cifras, sino en generar ideas para una acción moderna.

1. Reconocimiento del entorno. La región en el contexto nacional y la región en el contexto internacional

A partir del reconocimiento del cambiante papel del Estado y del gobierno nacional, como producto de los procesos de reforma estructural y ajuste macroeconómico, y del cambio subsecuente de prioridades nacionales (a favor del crecimiento, de la estabilidad y de la competitividad), en toda región debe hacerse un

reconocimiento de su ubicación en tal nuevo entorno (por ejemplo ¿cómo se ubica la región en relación al objetivo nacional de acelerar el crecimiento?). De igual modo, el reconocimiento del nuevo papel de los **territorios organizados** en la competencia internacional por capital, por tecnología y por nichos de mercado hace necesario un estudio acucioso de la capacidad de la región para ofrecer modernos factores locacionales (infraestructura, telecomunicaciones, servicios a las empresas, etc..) para potenciales inversionistas así como de la capacidad de la región para ubicarse en nichos **competitivos y modernos** en el comercio internacional. Es ineludible entonces una referencia al tema de las ventajas comparativas dinámicas (ventajas competitivas) y a las estructuras ligadas a su generación, existentes (o a la carencia de ellas) en la región.

Como se ha comentado en otras oportunidades, hay que tener presente la emergencia de dos nuevos escenarios del desarrollo regional: un nuevo escenario **contextual** montado sobre los procesos de apertura externa y globalización por un lado, y apertura interna y descentralización por otro, y un nuevo escenario **estratégico** construido a partir de nuevas formas de organización territorial y de nuevas modalidades de gestión territorial.

En el cruce de ambos escenarios es que debe plantearse actualmente el desarrollo regional. Ello equivale a sostener que de ahora en adelante, el principal desafío de todo gobierno regional consistirá en cómo ayudar a su jurisdicción a posicionarse adecuadamente en ambos escenarios. Posicionarse "adecuadamente" equivale a ocupar nichos competitivos y modernos en el comercio internacional y nichos equitativos y participativos en la sociedad nacional. Hay que hacer notar que ambos tipos de nichos no son independientes; esta interdependencia se encuentra en el centro de la actual idea-fuerza de la CEPAL (transformación productiva con equidad y sustentabilidad).

El manejo de la información, pero sobre todo su transformación en conocimiento para hacer más competitiva a la organización (a la región) resulta clave para poder enfrentar este desafío.

*"Cuanto mayor es el nivel de conocimiento se dispone de hecho de un horizonte de decisiones más amplio, lo que puede significar una ventaja considerable respecto a competidores y en cualquier caso una garantía de que al ampliar el campo de las soluciones posibles significará que la toma de decisiones seguirá un proceso secuencial, sin pararse necesariamente en lo que hubiera sido la primera solución evidente en un entorno más reducido, con lo que se disminuye la posibilidad de elegir un sub-óptimo... Esto, en un mundo cambiante, significa de hecho integrar más parámetros en la toma de decisiones (por tanto minimización del riesgo) e igualmente una mayor rapidez para aprehender los cambios del entorno de manera que la empresa (la región) se pueda adaptar a los mismos antes de que se hayan producido tales transformaciones que le sea imposible" (J. del Castillo y A. Sámano: *Análisis del entorno económico y cambios en la estrategia de las empresas*, J. del Castillo [ed.] *Aspectos Estratégicos de la Gestión Empresarial*, ASLE, Bilbao, España, 1993).*

La globalización supone que las instituciones regionales deben preocuparse de la atracción de empresas foráneas que se ajusten al perfil regional (la posición inversa también es válida, pero resulta a corto plazo más difícil ajustar el perfil regional, por tanto se distinguen cuestiones de corto y de largo plazo en relación a esta cuestión).

*"Esto implica un enfoque más focalizado para atraer inversión internacional y ello supone la identificación, la modelación y el mercadeo de las potencialidades regionales. La política de infraestructura (incluyendo en ella educación, entrenamiento, investigación, transportes y comunicaciones) debe servir de apoyo generalizado al perfil regional. Las instituciones, no obstante, deben preocuparse no sólo de la atracción de firmas extranjeras, sino también de su integración a la economía regional. Esto es, deben estimular el surgimiento de ligazones con las empresas e instituciones regionales a fin de maximizar los beneficios regionales. Estas ligazones, por cierto, no surgen espontáneamente, como se suponía en las políticas de polos de crecimiento (y en otras). Más aún, las articulaciones a las empresas y organizaciones regionales se encuentran entre los principales atractivos potenciales de ciertos lugares, que otras regiones no pueden igualar" (E. Malecki y F. Todtling, *The New Flexible Economy: Shaping Regional and Local Institutions for Global Competition*, IIR-Discussion Paper Nº 50, Wien, 1994).*

2. Reconocimiento del interno. La estructura de la región. Su nivel de complejidad. Su nivel de autoreferencia. Articulación social y conflictividad/consensualidad

Hablar del interno, es, por supuesto, un neologismo fonético para describir aquello que es "interior" a la región.

El conocer la estructura de la región es, por supuesto, algo distinto de describir un conjunto de realidades regionales o distinto de "sumar" sectores o provincias. El estudio estructural se basa en el análisis sistémico y por tanto apunta a la "unidad indivisible" de la región, separable sólo en términos de sub-sistemas. Para tener éxito en un mundo cada vez más complejo, hay que ser también cada vez más complejo; las regiones "simples" (por ejemplo, monoproductoras, sólo pueden exhibir éxitos efímeros). De aquí la necesidad de "complejizar" sistemáticamente a toda región.

El nivel de "complejidad" regional tiene que ver con el número y variedad de estructuras sistémicas que pueden reconocerse al interior de la región y con el tipo de jerarquía decisional presente en tales estructuras regionales. No es lo mismo un conjunto de empresas localizadas en la región operando en ambientes puramente desconcentrados, que ese mismo conjunto operando en ambientes descentralizados. Igual predicamento se aplica, por cierto, al sector público.

La "autoreferencia" dice relación con la cultura regional y con el producto principal de ella: la identidad socio-territorial. Hay que tener presente que hoy interesa el tema de la cultura e

identidad regional no sólo en atención al mérito intrínseco de toda expresión cultural, sino como factor importante en la competitividad internacional de la propia región, competitividad que requiere apoyarse en una imagen corporativa de la región como un todo, imagen que sólo puede generarse en el ámbito de su propia cultura, unicidad e identidad.

Pero la cuestión más importante en el examen "interno" de la región debe referirse al **grado de articulación** entre las organizaciones de la sociedad civil regional y al **tipo de articulación** entre ellas, reflejo de la conflictividad existente o de la cooperación prevaleciente. El desarrollo regional está fuertemente asociado a la **textura del tejido social**, como elemento facilitador de la transmisión social de ideas e iniciativas. La peor situación imaginable es un contexto regional anómico; la mejor, es un contexto regional altamente articulado y cooperativo. Deben aplicarse técnicas propias de la sociología cuantitativa para medir estos asuntos. Es necesario construir un "sociograma" regional que refleje el universo (o una parte significativa de él) de la sociedad civil regional, y hay que calcular el **coeficiente de conflictividad regional** ^{1/}, a partir de cuidadosas calificaciones de las modalidades de interacción.

Sin duda alguna, **no hay conocimiento más importante**, para activar el desarrollo de una región, que el que deriva del análisis anterior. Sin él, no es posible la **participación** ni la **creación de poder**.

3. ¿Quiénes son los actores institucionales y personales?

Sin el apoyo de las fuerzas que detentan el poder en la región, toda propuesta de desarrollo no saldrá de los anaqueles o de las cuatro paredes de la burocracia pública. Para lograr éxito en una propuesta colectiva es imperioso **cooptar** a quienes tienen capacidad de influir, de dirigir, en definitiva, a quienes tienen la capacidad de tomar decisiones. Para lograr esta cooptación, hay que conocer, **con nombre y apellido**, a cada uno de los que conforman la "familia del poder" en la región. La cooptación es un proceso que debe ser manejado con honestidad, para evitar situaciones extremas de alienación que podrían surgir si no se abren espacios de participación.

^{1/} Cada par de organizaciones sociales incluido en el sociograma regional interactúa en forma neutra, cooperativa o conflictiva. Si se asignan, respectivamente, pesos de 1, 2, y 3, a las formas alternativas de interacción, es posible calcular un **coeficiente de conflictividad** como el cociente entre la suma de los casilleros con "peso" 3 y el máximo teórico, máximo igual a $3 \frac{1}{2}$ veces el número de organizaciones multiplicado por (n-1).

La "personalización" del poder en una región debe reconocer agentes en tres planos: en el plano **político-burocrático-administrativo**, en el cual las personas son fácilmente identificables, dada la estructura muy formal de este plano; en el plano del **capital**, en el cual se distinguen como categorías de agentes los propietarios y los administradores y; finalmente, en el plano de la **sociedad civil**, plano esencialmente difuso e intersocial.

A partir del sociograma y mediante la utilización de un software especialmente diseñado para ello ^{2/}, resulta posible conocer la lista de personas con las cuales hay que ejecutar un programa de conversaciones profesionalmente estructuradas tendientes a configurar los principales elementos del proyecto político regional. Esto se hace en forma sistemática sobre la base inicial de una propuesta del grupo técnico de trabajo, propuesta que debe contener un análisis de las principales tendencias y perspectivas así como de las principales dificultades enfrentadas por la región.

4. La convocatoria. ¿Por qué y para qué reunirse?. El logro de un acuerdo mínimo o de un consenso básico.

Un proyecto político regional es concebido como una proposición con un alto nivel de participación social. No se trata de una participación dicha "popular", que por lo general trasunta un considerable grado de populismo carente de contenido, porque, ¿cómo se estructura la participación en regiones con poblaciones de varios millones de personas? En verdad, un proceso participativo y por tanto socialmente inclusivo orientado al diseño de un proyecto político regional, necesariamente comienza, al menos, como un proceso **cupular** y en tal sentido, elitista; de otra forma es imposible plasmarlo en términos prácticos. Esto no significa que la participación quede permanentemente remitida a una cúpula dirigente; por el contrario, deben idearse las formas de su ampliación sistemática, pero no tiene sentido plantear una participación masiva desde el comienzo del proceso.

La capacidad de convocatoria de la autoridad política regional resulta esencial para conformar inicialmente una "mesa de conversación del desarrollo". Esta capacidad de convocatoria está condicionada por diversos factores: la legitimidad del gobierno, las percepciones de la alteridad (a su vez condicionadas por

^{2/} La Dirección de Políticas y Planificación Regional del ILPES ha desarrollado el software ELITE, que permite agilizar el trabajo de ponderar e identificar a los detentores de poder en una región.

conductas pasadas), y la oportunidad o, como se dice corrientemente, **el tempo** político y administrativo del gobierno.

Las reuniones entre los diversos "agentes" del desarrollo, formuladas a partir de una convocatoria de la autoridad, deben ser estructuradas en forma profesional, a fin de obtener **actos comisivos** por parte de los agentes. Esta perspectiva sigue de cerca el pensamiento de algunos modernos teóricos organizacionales que consideran a toda organización como un "espacio conversacional". A su vez, esta estructuración profesional de las conversaciones entre agentes se basa en un trabajo técnico previo que saca a luz las debilidades y potencialidades regionales y que permite **enseñar el desarrollo regional**, una cuestión que no es de dominio común. Pero tal "fundamento técnico" del proyecto político ^{3/}, sólo cumple la función de generar un punto inicial de debate y en modo alguno podría pensarse como una suerte de "verdad revelada".

Estas reuniones pondrán encima de la mesa, por así decirlo, el variopinto conjunto de intereses, racionalidades, aprehensiones, temores, desconfianzas y en general, pautas de conducta propias de cada agente. Para poder avanzar en una situación como ésta, un ejercicio de "catarsis" resultará imprescindible. En la medida en que se comienza a reconocer que la "racionalidad económica instrumental" es sólo una pauta de conducta entre muchas pautas alternativas, se entiende también que provocar una actitud colectiva a favor de un proyecto de desarrollo difícilmente puede ser una tarea que recaiga en manos de economistas solamente.

El resultado al cual debe llegarse es un acuerdo social (más cerca de un mínimo concebible que de un máximo imaginable) en torno a **la** o en torno a **las** cuestiones estructurantes de la región, entendiendo por tales los asuntos cuya potenciación o cuya remoción provocan cambios **estructurales** en la región y en torno a las acciones precisamente **estratégicas** vinculadas a tales cuestiones. Se trata de aplicar las lecciones de los exitosos megaproyectos de planificación e ingeniería (por ejemplo, el colocar un hombre en la Luna en la década de los sesenta o la construcción de la mayor represa hidroeléctrica del mundo en el río Paraná): un objetivo, una institucionalidad **ad-hoc**, capacidad gerencial y recursos congruentes.

^{3/} Parte de los conceptos utilizados acá pueden ser encontrados en una presentación más detallada en el trabajo de S. Boisier: **La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-Estados y cuasi-empresas**, publicado en varias revistas especializadas y en particular en el libro del autor **El difícil arte de hacer región**, Centro Bartolomé de las Casas, Cusco, Perú, 1992.

5. La explicación de la situación actual. Factores determinantes del crecimiento económico absoluto y del crecimiento económico relativo de la región. Crecimiento y desarrollo: brecha y explicación

Como bien se sabe, el aumento sostenido de la producción de bienes y servicios por la región, es la única posibilidad de entrar al sendero de un real desarrollo. Así es que el crecimiento económico se encuentra en el centro de toda propuesta regional y por tanto el estudio y la explicación de su nivel y ritmo es fundamental.

En términos **absolutos**, el crecimiento económico de una región depende de la interacción de dos procesos: i) de el monto de recursos invertidos (la eficiencia de ese mismo proceso es también clave) en la región o, en términos más generales, de el patrón de asignación regional de recursos dictado por la lógica del sistema de relaciones de producción (en este caso el capitalismo); ii) de el efecto regional (de variado signo y magnitud) que produce el cuadro de la política económica nacional (macro y sectorial).

Es importante observar la "nueva" importancia que cobra el concepto de "capacidad regional de negociación" en relación al crecimiento, puesto que éste depende crecientemente del capital transregional, en la medida en que avanza el proceso de globalización y por tanto en la medida en que aumenta la transnacionalidad del capital.^{4/} Por otro lado, la fijación del cuadro de la política económica nacional es, claramente, una indelegable responsabilidad del Estado, y por tanto, una cuestión exógena a la región y sólo mutable mediante procesos de negociación.

En términos **relativos**, o sea, considerando a cada región como un territorio que "compite" con otros en el mismo país, el crecimiento relativo depende también de dos elementos: i) de las variaciones en la **especialización** de cada región en actividades que se comportan en forma dinámica en todo el país (de la creciente o decreciente asociación de la estructura productiva regional a sectores nacionalmente dinámicos); ii) del aumento o de la pérdida de **productividad y competitividad** nacional de los sectores que se hallan localizados en la región.

^{4/} La "nueva" importancia de la negociación debe reconocer que desde hace años se ha sostenido que la planificación de muchas regiones era equivalente a un proceso sistemático de negociación debido al pequeño "tamaño" de muchas regiones y al consecuente reducido "ámbito de control" de ellas en relación a política económica autónoma (véase S. Boisier: **¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche?** Revista de la CEPAL, N° 7, 1979, Santiago de Chile).

El análisis de series pertinentes de datos permite formar juicios acerca de los factores que están detrás tanto del crecimiento absoluto como del crecimiento relativo de la región y a partir de ellos pueden entonces sugerirse líneas de acción.

Existen técnicas bien conocidas y softwares especialmente diseñados para ayudar al analista en estas tareas.^{5/} En particular, el exámen del crecimiento económico relativo permite poner al descubierto las tendencias **pesadas** del cambio regional, tanto positivas como negativas. Para ilustrar ésto, véase los cuadros siguientes, preparados a partir de información oficial en relación al PIB regionalizado en Chile (S. Boisier y L. Lira: **El subdesarrollo comienza al Sur**, ILPES, 1994):

^{5/} Véase al respecto: S. Boisier **Técnicas de Análisis Regional con Información Limitada**, ILPES, 1980 y el software **TAREA** preparado en la DPPR/ILPES por V. Silva y B. Quiroga (Documento 93/1(a), Serie Metodologías, ILPES, Santiago de Chile.

RESUMEN DE SITUACIONES

| | | |
|---|--|--|
| <p>ORDENAMIENTO TERRITORIAL CHILENO SEGUN COMPORTAMIENTO MACROECONOMICO RELATIVO DE LAS REGIONES</p> <p>1960-1990</p> | <p>Aumento en productividad y competitividad nacional de sectores regionales</p> | <p>Retroceso en productividad y competitividad nacional de sectores regionales</p> |
| <p>Avance regional en la especialización en sectores dinámicos nacionales</p> | <p>REGIONES</p> <p>I, II, IV, RM</p> <p>(Regiones dinámicas)</p> | <p>REGIONES</p> <p>X, XII</p> |
| <p>Retroceso regional en la especialización en sectores dinámicos nacionales</p> | <p>REGIONES</p> <p>III, VII, XI</p> | <p>REGIONES</p> <p>V, VI, VIII, IX</p> <p>(Regiones rezagadas)</p> |

OBJETIVOS BASICOS DE POLITICAS REGIONALES
SEGUN CIERTAS REGIONES

| | | |
|----------------------------|---|---|
| | | <p>PRODUCTIVIDAD GLOBAL</p> |
| | | <p>Región LOS LAGOS</p> <p>Región MAGALLANES</p> |
| <p>RECONVERSION GLOBAL</p> | <p>Región ATACAMA</p> <p>Región MAULE</p> <p>Región AYSEN</p> | <p>Región VALPARAISO</p> <p>Región BIOBIO</p> <p>Región ARAUCANIA</p> |

La fundamental distinción entre "crecimiento" y "desarrollo" hace ingresar al juego otros elementos, fundamental en el paso de una situación a otra, es decir, en la transformación del crecimiento en desarrollo. Se trata de la **capacidad de organización social regional**, concepto que alude a la presencia en la región de elementos objetivos, un "tejido" social regional bien mapeado en el territorio y de elementos subjetivos, una conducta colectiva proclive al cambio y al desarrollo.

La capacidad de organización social regional es un concepto íntimamente vinculado a otro: la construcción social regional, ya que en muchos casos esta capacidad debe ser llevada desde el plano virtual al plano real. Esto pone de manifiesto, una vez más, cuán "esquivo" puede ser el desarrollo de una región. La brecha común entre crecimiento regional y desarrollo regional se explica principalmente por carencias en la organización social.

6. Un escenario prospectivo que sea un futurible posible

Cualquier pretención de esquematizar el futuro regional mediante el uso de proyecciones determinísticas carece por completo de sentido en una época caracterizada por la "turbulencia" del entorno.

Resulta ahora inescapable el uso de la **prospectiva** como método de construcción del futuro.

*"La prospectiva sostiene una visión holística en lugar de parcial y desintegrada; además de aspectos cuantitativos considera aquellos de naturaleza cualitativa, permitiendo asimismo una apreciación más completa; sus relaciones son más dinámicas y están basadas en estructuras evolutivas y no fijas o estáticas; su futuro es múltiple e incierto y, lo más importante, su actitud hacia el futuro es activa y creativa y no pasiva o sencillamente adaptativa" (Miklos T. y M.H. Tello: **Planeación Prospectiva. Una Estrategia para el Diseño del Futuro**, Editorial Limusa, México, D.F. 1991).*

Las técnicas prospectivas más conocidas son: la **tormenta de ideas**, el **análisis estructural**, el **juego de actores**, las **matrices de impacto cruzado**, y la construcción de **escenarios**, (**Métodos de análisis prospectivo: reseña y su utilidad para proyectos de inversión**, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, ILPES, 1994). Si bien todas estas técnicas deberían usarse al momento de diseñar un proyecto de desarrollo, la más común de ellas es la construcción de escenarios prospectivos. Los componentes básicos de los escenarios prospectivos son: primero, una **teoría** bien estructurada acerca del fenómeno o proceso sobre el cual se va a intervenir (ya puede observarse la dificultad práctica que ello supone en el caso del desarrollo regional); segundo, un conjunto de **variables** extraídas precisamente de ese cuerpo teórico y a las cuales se aplicarán métodos tanto cuantitativos como cualitativos y análisis probabilístico para determinar su comportamiento futuro;

tercero, un conjunto de **actores**; cuarto, una serie de **escenas** temporales y, finalmente, una **trayectoria**.

Las características esenciales de la construcción de escenarios prospectivos son las siguientes: i) una **visión holística** de la situación; ii) uso intenso de formas de **análisis cualitativo**; iii) juego dinámico entre **variables y actores**; iv) una concepción del **futuro plural y etnocéntrica**; v) uso de **métodos probabilísticos**; vi) introducción de una **dimensión política** en el diseño de escenarios, o sea, consideración explícita de la estructura de poder y de sus cambios.

El uso de la técnica de escenarios obliga, en toda región, a preparar por lo menos cuatro escenarios: i) el escenario actual (que no es otra cosa que una lectura **estructurada** de la realidad presente, a la luz, precisamente de una teoría explicativa); el escenario tendencial (el más difícil de preparar, por la interacción de variables, actores, análisis cualitativo, análisis probabilístico, etc.); el escenario contextual (referido al entorno futuro) y; el escenario **estratégico**, derivado de los anteriores y que representa el **futurible posible**, en el lenguaje de de Jouvenel, cuya característica esencial reside en la acción colectiva.

7. ¿Quién hace qué y cuándo?

Logrado un "pacto inteligente" entre los diversos actores regionales, pacto dirigido a maximizar las probabilidades de generar un proceso de desarrollo en la región y expresado en un proyecto político regional, hay que **asignar responsabilidades y cronologizar** las acciones.

Hay que distinguir entre responsabilidad "global" y responsabilidades "parciales" en la ejecución del proyecto político. En relación a la primera, en la etapa ejecutiva debe mantenerse activa la noción de que el proyecto regional es una **responsabilidad colectiva** o compartida por **todos** y por tanto su puesta en ejecución no corresponde sólo al gobierno regional. Será útil crear una suerte de "comité cívico", pequeño pero representativo, para llevar adelante el proyecto. Por supuesto, no son pocos los problemas cotidianos, de coordinación, de superposición, de administración en general, que surgirán inevitablemente, pero aún así, lo más importante es mantener activa la responsabilidad colectiva.

Las responsabilidades parciales o específicas sólo pueden ser establecidas a la luz de un proyecto concreto, aprovechando, ahora sí, la estructura administrativa del propio gobierno.

La experiencia muestra que sin importar cuán grande haya sido el entusiasmo inicial por el proyecto, una vez formulado definitivamente, este entusiasmo tiende a ser sobrepasado por la

rutina cotidiana y por tanto la "energía social" inyectada al proyecto desciende sistemáticamente. Esta es una situación que debe ser combatida y se abre, a este respecto, un espacio muy considerable para acompañar permanentemente el proyecto con una **estrategia de comunicación social** que mantenga en un alto nivel la "energía social". ^{6/}

El cronograma de la puesta en ejecución del proyecto regional no es una suerte de carta de Gantt. No se trata de asumir compromisos de fechas, sino de tener claridad con respecto a la **secuencia y oportunidad** de las acciones; el método PERT representa mejor la forma de visualizar en el tiempo la ejecución del proyecto.

8. ¿Quién supervisa, controla y evalúa?

El proyecto regional no es el proyecto del gobierno solamente ni de ningún otro agente; es el proyecto de todos y por tanto la supervisión, el control de avance y la evaluación, son tareas colectivas, pero que deben ser separadas de la ejecución. Tampoco se trata de crear nuevas instituciones, por específicas y de vida predeterminada que sean. Hay que atenerse a la regla de oro en esta materia: cuanto menos instituciones, tanto mejor, si son eficaces y suficientes!.

Así pues, hay que buscar en el tejido institucional existente la institución más adecuada --con la mayor capacidad técnica, independencia y credibilidad-- para supervisar, controlar y evaluar.

Una posibilidad que de inmediato salta a la vista es entregar estas funciones al **órgano político colegiado** de la región (los Consejos Regionales en el caso chileno) siempre y cuando la legalidad así lo permita. ^{7/} Ello supondría algunas ventajas, pero se violaría el principio de **separación de funciones**, tan importante en este caso.

Otra posibilidad es entregar estas tareas al **cuerpo político nacional originado en la región**, esto es, a los parlamentarios elegidos en los distritos electorales contenidos en la región. Esto

^{6/} En relación a este punto vale la pena observar lo que ha sido la pionera experiencia de la Región de Antofagasta, en Chile, a partir de 1990.

^{7/} Es curioso observar, en el caso de Chile, que el artículo pertinente de la L.O.R N° 19.175 establece que le corresponde al Consejo: "Aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo de la región...". No se hace referencia alguna a una tarea más permanente o de seguimiento.

tendría la ventaja de obligar, en cierto modo, a configurar un bloque parlamentario regional, una cuestión de evidente interés.

Puede considerarse además, al **sistema universitario regional**, como una estructura potencialmente aprovechable para estos fines. Se envolvería así directamente a la función universitaria con la función pública y colectiva del desarrollo y ciertamente se alcanzarían los objetivos de realizar estas tareas con capacidad técnica, con independencia y con credibilidad.

9. ¿Quién y cómo premia, sanciona y remueve?

Los agentes del desarrollo regional son todos iguales, pero al igual que en la granja orwelliana, "**algunos son más iguales que otros**". Es evidente que tratándose de una tarea que tiene que ver con el bien común de la sociedad regional, los agentes políticos, es decir la dirigencia política (electa o designada) ocupa un lugar principal entre el conjunto de agentes.

Los dirigentes políticos son premiados y sancionados en la arena política, mediante procesos electorales que determinan su remoción o su permanencia en sus cargos ^{8/}. Pero esta posibilidad puede estar muy diferida en el tiempo, con lo cual la región pierde el aprovechar oportunidades intermedias.

Los dirigentes sociales que han participado en la elaboración del proyecto regional no deberían ser ajenos a una suerte de evaluación social, pero hay que reconocer que no resulta sencillo proponer modalidades prácticas para ello. Los medios de comunicación social de la región podrían jugar un papel en este sentido.

10. La modernización del gobierno regional: clave de la gestión del proyecto de región

En el Mensaje Presidencial de 1994 al Congreso Pleno de Chile, el Presidente de la República planteó que durante el sexenio se duplicaría la proporción de la inversión pública decidida por las propias regiones, llegando a un 42% del total. Si se considera que hoy por hoy la inversión pública representa alrededor de un 25% de la inversión total, la meta del gobierno supondrá entregar recursos a las regiones equivalentes a algo más del 10% de la inversión geográfica bruta de Chile, o, en promedio aritmético simple, un

^{8/} Es interesante recordar que la Constitución de Colombia, a partir de su reformulación en 1991, establece la posibilidad de la remoción "programática" de las autoridades locales, precisamente por no cumplimiento del programa de gobierno ofrecido. Hay, por cierto, beneficios y costos en una disposición como ésta.

0.81% por región! En términos absolutos, se llegaría a cifras regionales medias del orden de los 50 millones de dólares por región o US\$630 millones en total, una cifra que es aproximadamente un quinto de la que se encuentra en un país como Colombia por ejemplo.

Este simple ejercicio pone de manifiesto dos asuntos. Primero: es relativamente rápido --en términos históricos-- el traspaso de recursos a las regiones, ya que en diez años subirá de cero a más del cuarenta por ciento. Segundo: en Chile siempre los gobiernos regionales serán modestos dispensadores de recursos.

La conclusión debe ser clara: si los nuevos gobiernos regionales desean ser actores verdaderamente relevantes desde el punto de vista de un bien entendido desarrollo de sus propias regiones, **deberán inventar nuevas formas de gobierno que permitan acceder a recursos de diferente naturaleza, pero de creciente importancia en el desarrollo, como por ejemplo, recursos psico-sociales.**

A este respecto, y con independencia de las tareas que emanan de una gestión cuasi-empresarial de las regiones, se han sugerido dos nuevas tareas para todo gobierno regional, una primera, de naturaleza eminentemente política, consistente en la **conducción regional** y una segunda, más sociológica, consistente en la **animación regional**. La primera se traduce en sistemáticos y permanentes procesos de **negociación** hacia "arriba" (principalmente con el gobierno nacional y secundariamente con otros agentes externos), hacia "los lados", esto es, con el conjunto de agentes y actores propiamente regionales y, hacia "abajo", es decir, con los municipios y otros actores de la base social. La segunda tarea se desdobra en dos funciones igualmente sistemáticas y permanentes: una función de agente **catalítico**, capaz de hacer surgir sinergia a partir del encuentro permanente de los agentes individuales y una función **informática**, capaz de recoger, procesar y reestructurar el enorme flujo de información "entrópica" que circula en torno a los agentes del desarrollo en una región, agentes que difícilmente pueden por sí solos procesar tales flujos. Se supone que el gobierno regional está en mejores condiciones para hacerlo y para devolver la masa de información a los potenciales usuarios, de una manera estructurada (es decir, en función del propio proyecto de desarrollo de la región) a fin de reducir la incertidumbre decisional, reducir los costos de transacción y a fin de colocar el flujo decisional en función de un cuadro estratégico.

Es importante observar una vez más que la **negociación hacia arriba** adquiere una importancia impensada en el pasado al tener en cuenta la **creciente exogeneidad del crecimiento económico regional**. En efecto, a medida en que se intensifica la globalización, aumenta la movilidad espacial del capital, tanto del nacional como, principalmente, del capital transnacional. Una proporción creciente de la inversión asentada en cualquier región tiende a tener como

respaldo el capital extra-regional; de allí la necesidad de potenciar la capacidad de negociación regional para, **primero**, obtener radicación de capital y, **segundo**, para lograr la máxima pertinencia de esa radicación a los lineamientos estratégicos regionales.

A su vez, el principal instrumento de negociación "hacia arriba" es el **proyecto regional**, con suficiente consensualidad, pero que no oculta el disenso. Tal proyecto es el resultado preciso de la capacidad de **negociación hacia los lados y hacia abajo** del gobierno regional, es decir, de su capacidad de convocatoria a la sociedad civil y de su imaginación para asentar esa misma convocatoria en un destino desafiante y aglutinante.

Naturalmente, asumir estas nuevas tareas presupone una profesionalización de las administraciones regionales, una tarea conjunta entre el sector público y el sector académico y presupone, por cierto, la preparación de un **proyecto regional**, que permita, por ejemplo, que los diversos proyectos de inversión sean evaluados no sólo en atención a sus méritos intrínsecos, sino principalmente en función a su contribución al proyecto regional. Es legítima la queja que se ha escuchado a Intendentes y Consejeros en este mismo sentido. Si la mayor parte de la regiones no dispone a la fecha de una estrategia o de un proyecto político, la suma de proyectos de inversión configura un resultado aleatorio desde el punto de vista de su contribución al desarrollo regional. Es curioso observar que hace un tiempo, un importante rotativo capitalino ha criticado acervamente al Ministro de Planificación por un supuesto intento de **destruir** al MIDEPLAN debido a la introducción de indeseables criterios "políticos" en la evaluación de proyectos a fin de favorecer a regiones. El periódico en cuestión ignora o pasa por alto que difícilmente hay decisiones de inversión estrictamente neutras y técnicas ^{9/} y que los criterios puramente económicos de evaluación "preman" las localidades ya desarrolladas, debido a la presencia de importantes economías externas; por lo demás, si se introdujeran criterios "políticos" en la asignación de recursos sobre el territorio, se validaría por completo el "efecto territorial" de la lógica de mercado, una cuestión altamente discutible.

La **animación**, en tanto función catalítica del gobierno regional adquiere más y más importancia en la medida en que se reconoce la significación de la sinergia como fundamento del

^{9/} Hace pocos años, Pedro Arraes, Gobernador de Pernambuco (Brasil) sostenía en la prensa local que "nadie puede disputar **técnicamente** a Pernambuco su derecho a ser la sede"... de un importante proyecto de refinería de petróleo de PETROBRAS. Según el mismo periódico, un asesor del Gobernador, menos ingenuo, se preguntaba si en alguna parte del mundo un proyecto de US\$600 MM envolvía decisiones puramente técnicas.

desarrollo regional endógeno y sobre todo, como base de la **capacidad local y regional de innovación**, clave a su vez, del desarrollo contemporáneo.

Las explicaciones tradicionales acerca de la capacidad local o regional de innovación, todas basadas en determinantes aislados y no relacionados de la innovación, han oscurecido más que aclarado la "causalidad espacial", según lo apunta Walter Stöhr. El mismo autor agrega que la creciente especialización funcional de las regiones (que se extiende más allá de la tradicional especialización sectorial) ha desprovisto a muchas regiones, particularmente a las más periféricas, de la mayoría de las funciones claves que se requieren para la innovación. Lo que necesitan tales áreas, en consecuencia, es la **reintegración** de esas funciones claves en una modalidad sinérgica.

De acuerdo a varios estudios empíricos, los componentes importantes de las redes regionales de interacción sinérgica parecen ser: las instituciones de educación y de entrenamiento, R & D, consultoras en administración y en tecnología, capital de riesgo, capital de trabajo y, sobre todo, funciones decisoras radicadas localmente. Siempre el papel del gobierno local o regional aparece como un factor clave en la conformación de estos "aglomerados sinérgicos porterianos".

La segunda forma de desplegar la función de **animación** consiste, como se dijo, en el proceso de **recircular la información en forma estructurada**, de manera de superar el entropismo, reducir la incertidumbre y facilitar que la toma de decisiones del conjunto de los agentes regionales relevantes adquiera un alto grado de pertinencia con respecto al proyecto regional. ^{10/}

Si se recuerdan ahora los nuevos escenarios del desarrollo descentralizado en economías de mercado, abiertas y descentralizadas, aludidos en la parte inicial de este documento, es fácil apreciar de nuevo que el desafío principal para todo gobierno territorial (sea regional, provincial o comunal) es cómo ayudar a su propio territorio a **insertarse en el contexto del comercio internacional de una manera moderna y competitiva y en el**

^{10/} Tal vez el mejor ejemplo de la falta de capacidad para realizar esta función de "recirculación estructurada de la información" queda dado por la falta de un ejercicio interpretativo, a nivel de cada región, del significado de las cifras 1960-1992 del PGB regionalizado recientemente dadas a conocer. En cada región ya sería posible saber qué importancia ha tenido la **estructura productiva intersectorial** por un lado y la **competitividad nacional de los sectores productivos** por otro, en la dinámica del crecimiento regional, una información clave para enfrentar procesos de reconversión, que están en el horizonte de todas las regiones.

contexto de la descentralización nacional de una manera equitativa y participativa.

Está de moda hoy hablar de la "modernización del Estado", sin que muchas veces se sepa exactamente a qué se hace referencia. Es cierto que hay aspectos tecnológicos envueltos en toda modernización, así como también los hay de naturaleza procesual y por cierto, de administración de personal. Para algunos, parece que la modernización del Estado fuese simplemente sinónimo de privatización y/o de reducción del tamaño del Estado. Se pierde de vista la elemental consideración que "ser institucionalmente moderno" es, por lo menos, equivalente a acompañar o mejor, estar al frente, del comportamiento del entorno. Hoy ello supone un Estado cuya gestión se caracteriza por la **velocidad, la flexibilidad, la maleabilidad y sobre todo, por la creatividad.**

Los gobiernos regionales o territoriales en general, verdaderos cuasi-Estados, deberían aspirar a configurarse en términos de las características señaladas, en vez de copiar casi miméticamente las antiguas estructuras y rutinas del gobierno nacional. Los diez principios innovadores sugeridos en un **best seller** internacional reciente (D. Osborne y T. Gabler: **Reinventando o Governo. Como o espírito empreendedor está transformando o setor público**, MH Comunicação, Brasília, 1994) debieran constituir el "catecismo" de la gestión regional.