

INT-0981

e.1



ILPES

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES

AREA DE PLANIFICACION Y POLITICA REGIONAL



LA GESTION REGIONAL: UN ENFOQUE SISTEMICO

Sergio Boisier

Documento 91/9

Serie Ensayos



LA GESTION REGIONAL: UN ENFOQUE SISTEMICO

Sergio Boisier (*)

La "gestión" del desarrollo regional es una tarea permanente que envuelve responsabilidades para todos los agentes del desarrollo regional, pero en particular, dicha gestión 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, normalmente bajo la forma de un "plan" o de una "estrategia" de desarrollo para la región.

Probablemente un enfoque de carácter sistémico, 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 a estudiar este asunto 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 de planeación, o, lo que es lo mismo, en iguales horizontes de tiempo. Muchas regiones sólo pueden

*/ Coordinador, Area de Planificación y Políticas Regionales. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES/ONU). Se expresan acá opiniones personales y no institucionales. El autor agradece los comentarios de la señora V. Silva. Santiago de Chile, 1991.

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 o niveles más elevados de él, 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 por supuesto 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 del sujeto o del objeto que dan cuenta del **proceso** o 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 confiriendo 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 real 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 (en mineralogía el término denota las fisuras de los cristales) 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 como tal 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 total y el parroquialismo completo. 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, se trata de 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 humanos 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 POLITICO

Como se indicó en la parte introductoria de este documento, el proyecto político de la región o para 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 corresponde 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, o los valores simplemente, 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 llamado de atención, si no 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 incluídas 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" 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 más 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 (puntos 1.3.2 y 1.3.2.1 de este esquema) así como con la imagen futura de la región (punto 2.1 del esquema).

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 comentada en relación al punto 1.3.2 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 (punto 1.1 del esquema) 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** (algo vinculado al proyecto cultural del punto 1.3.1.3). 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, ello 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 analítica y, aunque parezca paradójal, sintética, 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, todos 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 formalmente estructurado. 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 planificación 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 planificación 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 (hipótesis 1.3.1) y para ello el uso de un 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 planificación 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** (hipótesis 1.3.1.2), 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.

REFERENCIAS

- Boisier S. (1980) - **Técnicas de análisis regional con información limitada**, Cuaderno No.27, ILPES, Santiago de Chile.
- _____ (1982) - **Política económica, organización social y desarrollo regional**, Cuaderno No.29, ILPES, Santiago de Chile.
- _____ (1990) - **Territorio, estado y sociedad**, Editorial Pehuén, Santiago de Chile.
- _____ (1991) - **El difícil arte de hacer región**, ILPES/APPR Documento 91/4, Serie Investigación, Santiago de Chile.
- 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/APPR, Documento 91/8, Serie Ensayos, Santiago de Chile
- Helmsing B.y F. Uribe-Echeverría (1981) - **La planificación regional en América Latina: Teoría o práctica?** en S. Boisier et.alli. (comps.) Experiencias de Planificación Regional en América Latina, ILPES/SIAP, Santiago de Chile.
- Solari A., R. Franco y J.Jutkowitz (1976) - **Teoría, acción social y desarrollo**, Siglo XXI Ed. México.
- Touraine A. (1988) - **El regreso del actor**, EUDEBA, Buenos Aires.
- Wolfe M. (1987) - **Agentes del desarrollo**, Revista de la CEPAL, No. 31, Santiago de Chile



