

LABORATORIO INTEGRADO DE DISEÑO DE  
ESTRATEGIAS REGIONALES (LIDER)

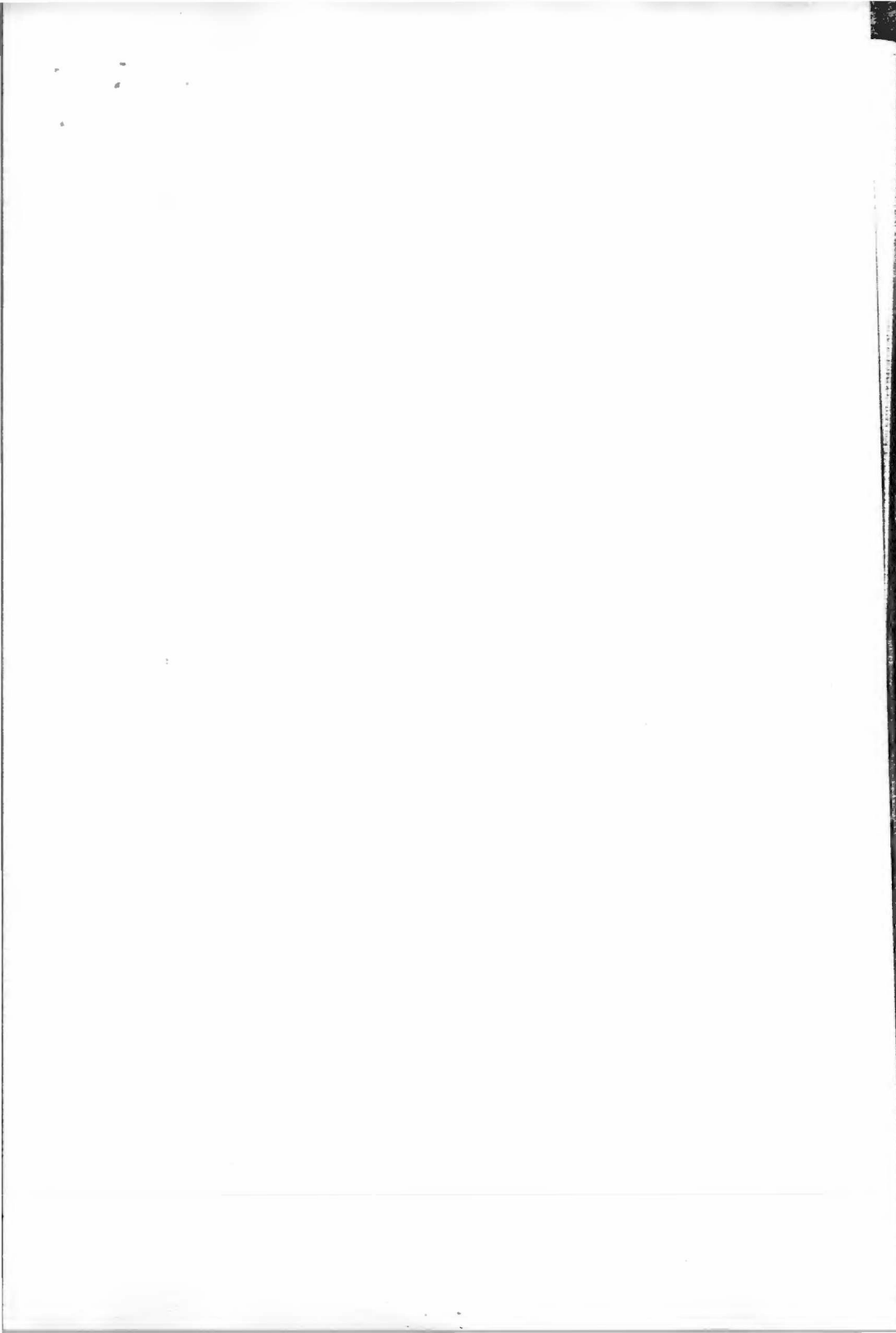
Organizado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el apoyo financiero y técnico del Instituto de Cooperación Iberoamericana del Gobierno de España (ICI/AECI).

Santiago, 26 octubre/27 de noviembre, 1992

REGION INKA  
CONSTRUYENDO EL PROYECTO REGIONAL

Jesús E. Guillén Marroquín

\*/ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes del curso LIDER se ha tomado del libro Medio Ambiente y Desarrollo. Asociación Inca, Año 1, N°2, octubre, Cusco.



## REGION INKA CONSTRUYENDO EL PROYECTO REGIONAL

Jesús E. Guillén Marroquín.

### PRESENTACION

**E**l proceso de regionalización iniciado en el país hace más de dos años supuso un conjunto de retos que cada región debía cumplir con el objetivo de alcanzar el desarrollo regional y el bienestar de sus habitantes. Uno de los retos más importantes era sin duda la formulación de un PROYECTO REGIONAL, es decir, de un instrumento que a través de señales, indicaciones, información y acciones orientase a la sociedad regional, particularmente a los agentes económicos, de lo que se quiere y debe hacer para alcanzar el desarrollo regional.

En el caso de la Región Inka la formulación de tal proyecto se

convirtió prácticamente en una "reivindicación popular" al menos por las razones siguientes:

- 1) porque sólo así la población podía tener una idea del destino que le deparaba la regionalización,
- 2) porque ello contribuiría a determinar el grado de compromiso que asumiría con el proceso de regionalización y finalmente,
- 3) porque así se conocería la voluntad y calidad de los conductores del proceso de regionalización.

Desafortunadamente antes de las elecciones de los representantes regionales, la población no contó con ninguna versión oral o escrita de algo que se asemejara a un PROYECTO

REGIONAL. Más allá de los discursos y la propia campaña electoral, irresponsablemente ningún partido o grupo político alcanzó a preparar una propuesta de modo que la población eligió a los representantes regionales con criterios de simpatía, afinidad o preferencia ideológica.

Sólo antes de la elección del Presidente Regional y lo que llamaríamos la "*construcción del Gobierno Regional*", el Alcalde de la Municipalidad del Qosqo presentó a la población la "CARTA A LA REGION INKA" que, como hipótesis de trabajo puede considerarse el primer PROYECTO REGIONAL para la naciente región Inka.

Si bien el documento no tuvo la difusión necesaria, ni la comprensión de la mayoría de los representantes de la Asamblea Regional, ni su promotor alcanzó el éxito en la elección, es un documento importante para determinar la senda del futuro desarrollo regional.

Un controvertido desenlace de la política regional determinó que el sector político desprovisto de un proyecto regional accediera al control del Gobierno Regional e iniciara su "*construcción*". Sin embargo, ello no le eximió a formular y presentar sus ideas sobre el futuro de la región. El documento fue pre-

parado por la Secretaría Regional de Planificación Presupuesto y Hacienda y se denominó "LINEAMIENTOS ESTRATEGICOS PARA EL DESARROLLO REGIONAL DE MEDIANO PLAZO 1991-1995". Como en el caso anterior el documento debe ser considerado hipotéticamente como el segundo PROYECTO REGIONAL para el espacio regional.

Establecidos los antecedentes, el presente artículo tiene los siguientes objetivos:

- 1) comparar ambos documentos determinando a grandes rasgos sus semejanzas y diferencias,
- 2) verificar o rechazar la hipótesis que ambos constituyen un PROYECTO REGIONAL, y
- 3) iniciar un debate que permita avanzar en la construcción de un PROYECTO REGIONAL.

### LAS GRANDES SEMEJANZAS

Al margen de los enunciados generales, especialmente la voluntad de elevar los niveles de vida las semejanzas son poco numerosas, en cambio hay muchos parecidos que se ubican en el campo de las omisiones.

La primera semejanza es indiscutiblemente el rol prota-

gónico del Estado como agente del desarrollo. El sector privado, es prácticamente dejado de lado y cumple funciones subordinadas a los objetivos generales. Puesto que ambos documentos no explican las razones de esta omisión parecieran poner en evidencia la desconfianza en el sector privado y su limitada capacidad en las tareas del desarrollo. En este sentido, ambos documentos se ubican en la tradición de la planificación latinoamericana y en el viejo marco ideológico de la izquierda, donde el Estado, representante supremo de los intereses de la población asume las tareas del desarrollo.

Otra semejanza es la repetición modificada del estilo de planificación regional denominado de centro-abajo (1). Modificada en el sentido que se reemplaza la separación entre el sujeto, el estado central y el objeto la región, por un nuevo sujeto, el Gobierno Regional y un nuevo objeto: la población regional. En esta nueva versión el Gobierno Regional asume activamente la dirección del proceso de desarrollo: plantea la orientación, los objetivos, las estrategias, etc. La población por su lado, "recibe" las indicaciones y se espera que actúe pasivamente cumpliendo las directivas emanadas por las

autoridades regionales.

Además del ejercicio del poder delegado por la población al Gobierno Regional, el sustento de esta separación es que sus propuestas recogen las aspiraciones generales de sus habitantes (elevación del nivel de ingreso, de educación, nutrición, empleo, etc) de modo que en adelante, la población regional tiene poco que contribuir en el proceso de desarrollo regional precisamente porque sus aspiraciones ya fueron recogidas y entonces debe aceptar pasivamente las iniciativas de las autoridades regionales.

Pocos discutirían la validez de las aspiraciones generales, sin embargo ello no elimina la separación mencionada porque ellas fueron tomadas en su versión terminal sin considerar las contradicciones sociales y espaciales que las originaron. ¿Aumento del ingreso por redistribución de la propiedad o por política fiscal?, ¿qué grupos deberían aumentar más los ingresos?, ¿en qué espacios se debe aumentar más los ingresos?, ¿qué orden de prioridad social y espacial para las diferentes aspiraciones?, ¿acceso a la educación y la salud por aumento de ingreso o por servicios prestados por el Estado?, etc.

Otra fuente de separación es

el olvido y la dispersión de las aspiraciones particulares de los subespacios que limitan la conjunción de los intereses regionales. Los subespacios regionales tienen aspiraciones y/o grados de prioridad que pueden o no coincidir con los intereses generales, por ejemplo la articulación vial, el impulso prioritario a tal o cual actividad económica, etc. Este olvido y la consiguiente ausencia de armonización de aspiraciones que aparecen constantemente en los documentos analizados limitan indudablemente su validez.

En el campo de las semejanzas por omisión la más importante es que ambos documentos parten de la hipótesis que la Región Inka es una región consolidada. En otras palabras, que el espacio regional contaría con estructuras sociales de alcance regional, que dispondría de una identidad aceptable, que no tendría vacíos de magnitud en relación con la existencia de una cultura regional, que habría una capitalidad aceptada, una articulación regional bien establecida y que no es un mosaico de componentes menores (provincias, etc...)(2).

La realidad apunta a rechazar esta hipótesis, la prueba más importante es sin duda el escaso nivel de identidad con los inte-

reses regionales y la acentuada identificación con los de su departamento o localidad. La atomización y dispersión del presupuesto regional, las constantes acusaciones al "*nuevo centralismo cusqueño*", la lucha por la priorización de las obras en los subespacios regionales, las disputas y/o alianzas políticas por la denominación de las autoridades regionales en función al origen natal y/o la "*fabricada buena o mala imagen*" de las personas, etc. contribuyen a reafirmar esta situación.

La consecuencia lógica de este error es la mala elección del objetivo central, en vez de ser la construcción-desarrollo de la región es la búsqueda del crecimiento o de cualquier otro objetivo.

La segunda semejanza omisión es la falta de claridad en cuanto al concepto de desarrollo regional. Ninguno de los documentos alude a esta cuestión importante quizás amparados en que los lectores tienen internalizada esta idea, lo cual no es necesariamente cierto. Por cierto que en ambos documentos se manifiesta la voluntad de elevar el nivel de ingreso y en general de mejorar el bienestar de la población, pero obviamente esa es una aproximación a la noción de desarrollo, es decir a los procesos

continuos tendientes al progreso y cambio de una sociedad.

Otra semejanza-omisión es la falta de claridad en cuanto al tipo de sociedad al cual se pretende arribar en el futuro. Es bien conocida que ambas propuestas fueron elaboradas a partir de profesionales provenientes de círculos de izquierda, sin embargo no hay una clara alusión a si las propuestas apuntan o no a la construcción de una sociedad diferente. En este sentido pareciera que el pragmatismo hubiera orientado gran parte de las propuestas contenidas en ambos documentos.

La "*Carta a la Región*" avanza algo en cuanto propugna una sociedad mucho más democrática, exagerando, parecería inspirarse en la corriente europea del socialismo liberal (3). El documento del disuelto Gobierno Regional sorprende no sólo porque no hace la menor alusión al tema, sino porque al representar el ala más radical de la izquierda regional era lógico esperar que se pronunciase sobre un asunto tan importante (4).

### LAS GRANDES DIFERENCIAS

La primera diferencia es el marco ideológico general de las propuestas. La "*Carta a la Región*" tiene un claro anclaje

humanista cuando admite que "el principio fundamental de la política de desarrollo es que la economía regional debe estar al servicio del hombre y la sociedad" (5). El estudio del documento del Gobierno Regional deja la sensación de una ausencia ideológica capaz de orientar su contenido. Solo un pequeño párrafo cuando habla de los Recursos Humanos deja entrever una orientación semejante a la orientación contenida en la "*Carta a la Región*" sin que ello sea determinante para definir el carácter de sus propuestas (6).

Si bien es cierto que en ambos documentos no hay una nítida alusión a la modernización como elemento ideológico de su propuestas, la "*Carta a la Región*" contiene varios elementos que apuntan en este sentido. Los planteamientos referidos a la educación, el rol de las Universidades en el desarrollo regional, la investigación, el cambio técnico como elemento central del crecimiento económico, la aceptación de los criterios de eficiencia, competitividad y equidad, la manera de insertarse al mercado mundial, etc (7). A excepción del cambio técnico en algunos sectores y el rol de las universidades, el documento de "*Lineamientos Estratégicos*" no contienen planteamientos que apun-

ten en esta dirección (8).

Otra diferencia importante es la delimitación del marco teórico y de las estrategias del desarrollo regional. En los "*Lineamientos Estratégicos*" no existe mención a estos temas y la lectura de su contenido no permite identificar una orientación. La "*Carta a la Región*" se inscribe en el marco teórico y las estrategias de la corriente de la Satisfacción de las Necesidades Básicas promovido por Marc Nevlín y otros autores (9). La elección de este marco se sustenta en la situación de crisis de la economía nacional, la situación de la economía regional y su dotación de recursos (10).

Este último argumento permite adentrarnos en otra diferencia muy importante: el marco de la economía nacional y la armonización de la política de desarrollo regional con la política económica nacional. En el documento de "*Lineamientos Estratégicos*" prácticamente no hay alusión a estos temas y da la impresión que se trabaja como si la región fuese una economía autónoma y cerrada. Esta ausencia no deja de llamar la atención puesto que el documento contiene un diagnóstico detallado de la situación regional, en contraste con el ligero diagnóstico contenido en la Carta a la Región que

más bien se asemeja a una revisión histórica de la evolución de la economía regional. A pesar de esto último y de manera imperfecta la "*Carta a la Región*" toma en cuenta estos temas y presenta sus propuestas en el marco de la crisis económica del país y enuncia una armonización con la política económica nacional.

Dejando de lado cuestiones más teóricas es interesante identificar algunas otras diferencias. La primera es la definición de los sectores prioritarios en uno y otro documento. En armonía con el marco teórico, la "*Carta a la Región*" prioriza la agricultura, la agroindustria y los servicios básicos. En la propuesta del Gobierno Regional se elige la silvo-agricultura, la minería, los hidrocarburos, el turismo como sectores prioritarios en tanto que la industria, la agroindustria y la artesanía son calificados como complementarios. Es obvio que tratar el tema superaría el espacio y los objetivos del artículo por lo que no emitiremos ningún juicio de valor ni buscaremos las razones de tal o cual preferencia, no obstante queremos puntualizar que la elección particular de cada documento dió lugar a políticas y estrategias distintas que hacen diferentes ambos documentos.

Aún la convergencia en priorizar la agricultura tiene rasgos disímiles. En el documento del Gobierno Regional se insiste en el funcionamiento de proyectos de Desarrollo Rural Integrado localizados en las áreas más pobres de la región, la ampliación de los recursos especialmente a través de la colonización, la recuperación de cultivos y tecnologías andinas, la organización campesina como medio para optimizar la producción individual, familiar y colectiva, la aplicación de una política de abastecimiento de semillas e insumos, de precios y seguro agropecuario y lo más novedoso, el reconocimiento y participación de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) en la política agraria (11). En contraste, la Carta a la Región sustenta el desarrollo rural en el aumento de la productividad a través del cambio tecnológico, la diversificación de actividades rurales, la aplicación de políticas de precios, crédito, extensión agropecuaria, mercados, investigación y dos elementos novedosos, la aplicación de impuestos a las tierras abandonadas y la vieja noción de seguridad alimentaria aplicada al plano regional (12).

Aún dentro del terreno de las prioridades sectoriales se apre-

cia una diferencia importante materializada en el tratamiento de un mayor número de sectores y una amplia desagregación de políticas en la "*Carta a la Región*". En los "*Lineamientos Estratégicos*" apenas son tratados nueve sectores y las políticas propuestas son de carácter general y enunciativo.

Aunque puede considerarse cuestión de matices una diferencia interesante es que en los "*Lineamientos Estratégicos*" se hace recurso continuo (explícito o implícito) a las ventajas comparativas como sustento de la asignación de recursos y del desarrollo regional, en tanto que la "*Carta a la Región*" insinúa además a la noción de las ventajas competitivas para el mismo fin (13).

Una diferencia notable en ambos documentos es el marco institucional para la ejecución de sus propuestas. Mientras el documento del Gobierno Regional subraya que ellas se ejecutaran a través de las oficinas subregionales (14), la "*Carta a la Región*" designa a los gobiernos locales como los ejecutores de la mayoría de sus propuestas, incluso se llega a afirmar que ellos constituirán unidades básicas de planificación (15).

Esta divergencia significa obviamente enfoques diferentes

sobre el rol del Estado (en este caso del denominado "*quasi-estado regional*") y la democracia. En el primer caso se privilegia el aparato, el papel de la burocracia y se acepta una menor participación directa de la población. En el segundo caso, además de la elección democrática como elemento de participación popular, se acepta la cercanía de los municipios a la población y el mejor conocimiento de su problemática hecho que los coloca en mejor posición para encontrar soluciones óptimas. Asimismo, plantea un cambio radical en las funciones edilicias: la conjunción de tareas urbanísticas y de servicio con tareas de desarrollo. Aunque el documento adolece de vacíos en cuanto a la forma y los procedimientos para el cumplimiento de las tareas de desarrollo, el enunciado comporta un elemento novedoso y estimulante para el desarrollo regional.

Otra diferencia notable es el hecho que en el documento de "*Lineamientos Estratégicos*" las acciones propuestas se ubican dentro del marco de violencia que vive el país y la región. Adicionalmente se enuncia que sus propuestas tienden a revertir la violencia promoviendo el desarrollo, la participación de las organizaciones populares y la

acción de la sociedad civil. Sorprendentemente la "*Carta a la Región*" no alude este marco ni dirige específicamente sus acciones a eliminar este dramático factor de la historia contemporánea del país y el espacio regional. En este sentido, es claro que el documento pierde perspectiva y ve limitadas sus posibles bondades.

Si bien es cierto que ambos documentos aluden las relaciones internacionales de la Región, el trabajo del Gobierno Regional es mucho más completo en cuanto al tratamiento económico, político y social de las fronteras internacionales de la Región. Se nota claramente una preocupación por estos espacios y su población e incluso se puede percibir una priorización de las acciones en las franjas fronterizas. En contraste, la "*Carta a la Región*" revela una subordinación a la política internacional del país y una menor agresividad en el cuidado y tratamiento de las fronteras.

Aunque se podrían determinar más elementos divergentes queremos destacar una última que nos parece fundamental: la priorización espacial de las acciones de desarrollo. En la "*Carta a la Región*" este elemento es olvidado y prácticamente no hay referencias al tema, en cambio

los "Lineamientos Estratégicos" contienen una priorización en base a los niveles de pobreza y desatención histórica de los subespacios regionales. En particular destaca la priorización espacial de la política agropecuaria. Allí se nota la prioridad otorgada a las provincias altas de Cusco y Apurímac y la selva de Madre de Dios. Se puede o no estar de acuerdo en las propuestas propiamente dichas, pero no se puede negar el valor de este elemento en cualquier política regional. Es a través de él que se puede concitar el consenso para la formación de la región y su desarrollo.

### HACIA UN PROYECTO REGIONAL

El análisis precedente apunta a señalar que la Región no cuenta con un Proyecto Regional adecuado. Las omisiones y las debilidades de ambas documentos amparan este juicio, pero no es sólo por estas razones, sino por dos hechos fundamentales.

En primer lugar, porque ninguna de las propuestas se origina en la construcción, presentación, confrontación y combinación de estrategias del gobierno, de los empresarios y de todos los agentes de la región. Aunque aceptamos el hecho que ello supondría un momento ge-

neratriz de estrategias (16), tampoco se puede negar el hecho que en ninguno de los casos se trató de recoger la información precisa para elaborar las propuestas, se las conocía imperfectamente o se las intuía. Obviamente tampoco se puede decir que el nivel de conocimientos o intuición era el mismo en ambos documentos, el lector interesado en el tema podrá rápidamente darse cuenta cuál de las propuestas se aproxima más a la realidad regional y extraerá sus propias conclusiones.

En segundo término, porque metodológicamente ambos trabajos aspiraban a convertirse en documentos para la planificación regional y no en Proyectos Regionales.

En todo caso, la Región dispone de documentos iniciales que pueden estimular un rico debate y convocar a los agentes de la región a construir, presentar y confrontar sus estrategias y proposiciones.

En función a la necesidad de avanzar en el proceso de regionalización, es bien probable que estos materiales servirán para materializar un Proyecto Regional aceptable fruto del debate y que provoque consensos capaces de construir y desarrollar la Región. A partir de este esfuerzo se podrá iniciar la plani-

ficación y la gestión de nuestra región.

1. Sergio Boisier, "La articulación Estado-Región clave del desarrollo regional". Pensamiento Iberoamericano N° 10.p. 154 .
2. Sergio Boisier, "La gestión regional: Un enfoque sistémico". Revista Interamericana de Planificación, Vol. XXIV. Num. 96. p. 109.
3. Chantal Mauffe Leviatan. último número.  
Carta a la Región, p. 9.
4. Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Regional de Mediano Plazo, 1991-1995, p. 44-451.
5. Carta a la Región. p. 10.
6. Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Regional de Mediano Plazo. 1991-1995, p. 54.
7. Ibid, p. 22, 24, 15 y 21.
8. Ibid, p. 60 y 72.
9. Nevlin Marc, .....
10. ibid. p. 11.
11. Ibid. p. 59 a 63.
12. Ibid. p. 15 a 17.
13. Michel. E. Parter, "The Competitive Advantage of Nations" . Free Press.
14. Lineamientos Estratégicos, p. 44.
15. Carta a la Región, p. 13
16. Ibid, p. 106.

