

1. Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos*

Not found as a finished product in nature, not solely the creation of human will and fantasy, the region, like its corresponding artifact, the city, is a collective work of art.

L. Mumford

Prefacio

Como bien se ha señalado en numerosas oportunidades, América Latina atraviesa por procesos de cambio que habrán de marcar definitivamente el perfil con que ingresará al Siglo XXI.

Entre otros aspectos centrales "urgidos de modernización" se hallan cuestiones vinculadas al desarrollo de la descentralización, desconcentración, y la regionalización, nuevos modelos de articulación entre el aparato central, el

* Palimpsesto: Manuscrito antiguo que conserva huellas de una escritura anterior borrada artificialmente. (Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, XIX Edición, Espasa-Calpe S.A.) El artículo original "Las regiones como espacios socialmente construidos" fue publicado en el número 35 de la *Revista de la Cepal*, en 1988.

descentralizado y las organizaciones regionales y municipales.

El tema de la descentralización política (territorial) es ciertamente un tema recurrente en la historia de América Latina, que hasta fecha reciente no logra abrirse paso debido, probablemente, al peso de lo que Claudio Véliz llamó "la tradición centralista" de América Latina (Véliz, 1984). Sin embargo, parecen soplar nuevos y más poderosos vientos que como tal vez habría dicho el poeta Vicente Huidobro: "hinchán la proa de la descentralización".

Así por ejemplo, la fecha 2 de marzo de 1988 marca un hito en los esfuerzos descentralizadores de los países latinoamericanos. Ese día, el Presidente del Perú promulga la Ley 24.793 que crea la *Región Grau*, la primera región en América Latina configurada como una entidad territorial con personalidad jurídica de derecho público dotada de autonomía. Puede preverse un fuerte efecto demostración sobre otros países en los cuales la descentralización (territorial) ocupa un lugar importante en el discurso y en el proyecto político.

Como ha sucedido también en otros países, este acto fundacional del Perú genera una situación en la cual "la institucionalidad precede a la regionalidad" en el sentido de una creación, no exenta de justificado voluntarismo, de una nueva estructura societal territorial. Esto plantea un formidable desafío profesional a la planificación regional puesto que muchas de estas nuevas regiones deben ser en verdad construidas tanto política como socialmente. Para utilizar una feliz expresión de un politólogo, en no pocos casos tales regiones son verdaderas creaciones *ex-nihilo*.

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

Pero no se crea que este desafío se presenta sólo en los casos en los cuales se establecen nuevas entidades territoriales. Con diferencias más de forma que de fondo, idéntico problema se presenta en los países en los cuales se

decide impulsar la descentralización fortaleciendo las entidades que conforman la división político-administrativa, puesto que el centralismo histórico las ha vaciado de todo contenido político y social real.

En la construcción de un escenario más favorable a la descentralización —como el que comienza a avizorarse en América Latina— confluyen al menos dos fuerzas, una actuando de arriba hacia abajo, incorporada en la propia dinámica de la fase actual de la expansión industrial y otra, que trabaja de abajo hacia arriba y que representa la universal y creciente demanda de las comunidades al interior de la Nación por mayores espacios de auto realización. La posibilidad que ambas fuerzas confluyan en el mismo plano es lo que posibilita la puesta en práctica de proyectos políticos de descentralización y desarrollo regional.

Desde el primer punto de vista, José Luis Curbelo plantea que:

"La reestructuración del orden económico, a través de la aplicación intensiva de las nuevas tecnologías y la internacionalización de las operaciones del capital a escala universal, corre paralela al proceso de pérdida de confianza y funcionalidad del Estado, tanto en su papel de productor de bienes y servicios como de agente que posibilita la reproducción del sistema económico. El nuevo orden económico parece estar caracterizado por una parte, por la coexistencia de una alta concentración de la propiedad y el poder económico en un número reducido de empresas gigantes y un modelo de extremada descentralización en la producción (la economía difusa) en el cual la fricción del espacio está dejando de ser un obstáculo para la acumulación. En este sentido, el contrato social característico del Estado del Bienestar pierde toda justificación y utilidad. Asimismo, la reducción de las barreras proteccionistas, el debilitamiento de los Estados nacionales y su descentralización son funcionales a la nueva fase de la expansión capitalista". (Curbelo, 1986, subrayado nuestro.)

Más adelante Curbelo agrega: "Por consiguiente, la tendencia a la descentralización de los Estados nacionales es explicable tanto desde la lógica de las exigencias de la propia acumulación como desde la consecuente lógica del Estado capitalista en un período de crisis". (*Op. cit.*)

Desde un punto de vista complementario y usando la terminología de

Jürgen Habermas, cabe recordar que el Estado tiene funciones de *acumulación* y de *legitimación*. Dependiendo de la etapa del desarrollo, la función de acumulación puede llevar a diferentes formas de presencia del Estado en el sistema económico: fuerte por ejemplo durante la industrialización primaria y menos importante en la fase actual, en la cual el Estado, para garantizar la acumulación, debe desprenderse de una serie de tareas, dando paso a un Estado cuantitativo y cualitativamente diferente *que requiere autolegitimarse* en su nueva forma, lo que hace a través de la *descentralización*.

En las palabras de Revel-Mouroz: "El régimen centralizado podría usar la descentralización como una técnica de relegitimación ..." (Revel-Mouroz, 1987.)

Como fuese planteado en un documento anterior (Boisier: 1987), la descentralización, el desarrollo regional y la planificación concertada constituyen hoy una trilogía inseparable y ello justifica dedicar la sección siguiente a examinar la idea en boga de la "crisis" de la planificación y las posibles oportunidades de reformulación que dicha "crisis" plantea.

La crisis de la planificación: entre la cruz y la espada

Con mucha frecuencia se reitera que la planificación –en cualquiera de sus varias dimensiones– se encuentra en un profundo estado de crisis. Si bien esta afirmación es indudablemente cierta, poco es lo que aporta en términos de descubrir la verdadera naturaleza de la crisis, algo que sin duda ayudaría a superarla.

Usando la forma metafórica sería posible encontrar más de una similitud entre la planificación, latamente considerada y la conquista ibérica del continente americano. Esta aventura de la humanidad fue una saga fundacional prácticamente sin parangón en la historia del hombre y se realizó con la ayuda tanto de la cruz como de la espada.

La *cruz*, es decir una doctrina, la fe católica, trató tal vez infructuosamente de dar un contenido moral, una ética, a la conquista, en particular en relación al tratamiento de la población nativa. La *espada*, es decir el poder político, indispensable expresión de la voluntad de conquista y fundación y requisito básico para canalizar recursos y para modelar la institucionalidad de los nuevos espacios incorporados al poder metropolitano.

La planificación debe ser entendida también como una saga fundacional. Como lo señaló en alguna oportunidad Michel Rocard, por entonces ministro del Plan en Francia, la planificación global no es otra cosa que la organización de la sociedad en el tiempo en tanto que la planificación regional (y el ordenamiento del territorio) no es sino la organización de la sociedad en el espacio. Tiempo y espacio son los ejes definitorios del cuadrante de la actividad humana. Planificar es entonces refundar la sociedad a lo largo de ambos ejes. *Para esto la planificación requiere también de una cruz, es decir, doctrina y una espada, esto es, poder político.*

Si se admite que el hombre es el único ser viviente que es capaz de pensar y de modelar su propio futuro y que esta capacidad deriva de su propio libre albedrío, de su impronta como hombre, habría que concluir que tal capacidad, que se confunde con la idea misma de la planificación, no puede jamás estar en crisis, en cuanto atributo esencial de la persona humana. Lo que sí puede hacer crisis es la cruz, o la espada, o ambas a la vez y tal vez así habría que entender la reiterada crisis de la planificación.

El desafío que enfrenta toda forma de planificación y en este caso la planificación regional es, pues, triple. Hay que construir o reconstruir la doctrina; es necesario ubicar o reubicar su práctica en la estructura de poder y hay que recuperar el sentido humanista de ella.

La reconstrucción doctrinaria debe comenzar desde las fundaciones mismas del edificio teórico del desarrollo regional y para ello será necesario formular una pregunta, básica en todos los ámbitos de las ciencias sociales: ¿dónde está el hombre?, ¿en qué momento de la especulación se borró la idea del hombre como objeto y sujeto del desarrollo?

Recuperada la noción fundamental del hombre como sujeto del desarrollo, será preciso convenir en que el desarrollo regional debe estar al servicio del hombre y no del territorio. De este punto debe partir todo esfuerzo de reconstrucción teórica.

El hombre aristotélico –*animal político*– es también un ser apegado a un espacio vital, de cultivo o de caza –*animal territorial*– que en función de su naturaleza gregaria se organiza en dos entornos: uno, el *entorno social*, de la aldea a la compleja sociedad post-industrial; otro, el *entorno territorial*, de la aldea tribal a la aldea global de McLuhan. El entorno, social o territorial, tiene que ser puesto al servicio de la persona humana y para ello el hombre mismo debe ser capaz de manejarlo o intervenir sobre su entorno.

El entorno territorial presenta varias escalas que mantienen definidas relaciones con la posibilidad que el individuo tiene de intervenir en ellas. La primera es la escala *global*, de nula posibilidad de intervención para el individuo y por lo tanto archivada como una categoría puramente referencial. La segunda es la escala *nacional*, entorno sobre el cual el individuo tiene capacidades indirectas de intervención a través de mecanismos político-electorales. La tercera es la escala *regional*, un entorno de dimensión media para el individuo, ni completamente "macro" ni completamente "micro", de amplias posibilidades de intervención para alcanzar objetivos tanto individuales como colectivos. La cuarta escala es la escala *local*, escenario óptimo para la participación individual, pero de tamaño insuficiente para resolver cuestiones relativamente agregadas o de amplitud colectiva. En resumen, la base territorial se desarrolla como uno de los principales intereses sociales a cualquier nivel de agrupamiento y por debajo del nivel nacional este interés se centra en la zona o región.

No obstante su ubicación relativa en esta escala, el entorno regional aparece como un escenario extremadamente complejo (de hecho más complejo que escenarios territoriales superiores, debido a su bajo grado de cerramiento) y por tanto debe ser pensado e intervenido mediante procesos estratégicos. (Matus: 1972.)

Comienza entonces a delinearse la idea de una estrategia (de intervención o de desarrollo regional) como pensamiento y como acción. Para entender claramente el significado de ello, tal vez sea útil recurrir a un símil con el juego de ajedrez.

El jugador que tiene las piezas blancas inicia el juego y en teoría dispone de veinte formas alternativas de apertura. Sin embargo, la experiencia socialmente acumulada con este juego sugiere que del abanico inicial de posibilidades sólo tres o cuatro movimientos son recomendables y en ellos centra su atención el jugador en cuestión. Mentalmente este jugador examina cada una de estas ya reducidas posibilidades y se pregunta acerca de la reacción de su contrincante frente a cada uno de tales posibles movimientos. Nótese que el segundo jugador también dispone de veinte alternativas teóricas para iniciar su juego; en este caso nuevamente la experiencia socializada reduce drásticamente estas alternativas y además este segundo jugador cuenta con una información adicional: la jugada previa de su oponente. Pero todo esto transcurre por el momento sólo en el cerebro del primer jugador, quien comienza así a

construir un verdadero árbol de probabilidades de acción-reacción. En otras palabras, el jugador está construyendo su estrategia, que es simultáneamente una forma *selectiva* de pensamiento (no evalúa todas las alternativas sino sólo unas pocas) y una forma *reactiva* de reacción (para decidir cada movimiento toma en cuenta los movimientos pasados y futuros de su oponente).

Hay que observar que para poder jugar ajedrez se requiere que el jugador conozca un reducido conjunto de *reglas del juego*, por ejemplo, se requiere conocer el tipo de tablero que se usa, el nombre y la disposición de las piezas, las alternativas de movimiento de cada una de ellas y las formas de término del juego. En otras palabras, para jugar (para intervenir) se requiere de una *teoría*.

Esta teoría es invariante con respecto a la realidad. Conocida la teoría, el juego se juega de manera idéntica en cualquier parte.

En el campo ciertamente más complejo de la acción social, la teoría necesaria para estructurar una estrategia de intervención no es invariante con respecto a la realidad, por el contrario, es interdependiente con ella. Es por ello que en el esfuerzo por refundar la doctrina del desarrollo regional no se puede descansar exclusivamente en la readecuación del cuerpo de teorías tradicionales o dominantes, puesto que ellas pueden mostrar una escasa vinculación con el medio societal de los países en desarrollo.

Esto significa que desde el punto de vista de la doctrina será necesario centrar el esfuerzo de reflexión en la inseparable trilogía *realidad-teoría-estrategia*¹.

Para los efectos que acá interesan, la realidad está representada por:

- a) el sistema de relaciones sociales de producción, vale decir, el sistema político y económico;
- b) la manifestación histórica, concreta y localizada del sistema, o sea, su estilo, que en las palabras de Graciarena es "en esencia, políticas de desarrollo en acción más las contradicciones y conflictos que, deliberadamente o no, se están produciendo" (Graciarena: 1976);²

1. Una excelente discusión de las vinculaciones entre teoría, realidad y estrategias de desarrollo regional en América Latina se encuentra en Helmsing y Uribe-Echeverría (1981) y también, en una perspectiva más general en Friedmann y Weaver (1982) y en Gore (1984), entre otros.

2. Para un análisis sobre las relaciones entre estilos de desarrollo y estrategias de desarrollo regional puede consultarse Hilhorst J. (1981).

c) el paradigma dominante de desarrollo regional cuyas características esenciales son su marcado sesgo industrializante, el concomitante sesgo urbanizante y su notoria tendencia centralizadora en el plano de los sistemas decisionales y administrativos.³

Sobre esta última característica conviene señalar que en tanto ella se refiere a las relaciones territoriales de decisión, la centralización está estrechamente asociada a la nefasta separación entre *sujeto* y *objeto* de planificación, la que pudiese tener algún valor como dicotomía analítica en algunos campos de la planificación, pero que introducida en el plano regional no pudo sino alimentar poderosamente las ya fuertes tendencias centralizadoras incorporadas en el paradigma. En esta dicotomía el sujeto fue y es el Estado central y ciertamente centralizado, y el objeto fue y es la región, precisamente considerada como artefacto a merced del sujeto y perfectamente incapaz en el sentido jurídico, social y político, porque, como es lógico, no se conceden ni se reconocen potestades ni capacidades a los objetos.

En consecuencia, se requiere una teoría del desarrollo regional (que permita racionalizar la intervención sobre el entorno regional para ponerlo al servicio del hombre) que:

a) reconozca explícitamente la naturaleza del sistema sociopolítico en el cual se inscribe la región, por ejemplo, capaz de reconocer la existencia de una multiplicidad de actores sociales que tienen papeles legítimos que desempeñar aunque puedan en principio ser contradictorios;

b) reconozca la necesidad de coherencia nacional-regional en función del estilo existente y que pueda identificar correctamente los límites de lo posible o los grados de libertad en materia de objetivos y políticas regionales;

c) ofrezca posibilidad de modificar el paradigma dominante reemplazando la relación de subordinación *sujeto-objeto* por una interdependencia *entre sujetos*, o sea transformando a la región de un objeto a un sujeto y en consecuencia reinsertando la planificación regional en una nueva matriz de distribución del poder.

3. Una excelente síntesis del paradigma dominante se encuentra en Stöhr W. y P. Taylor (1981).

La articulación entre el Estado y la Región

En la medida en que la región pasa a convertirse en un sujeto, consecuentemente aparecerán dos actores en el desarrollo regional: el Estado y la Región, ahora casi como un Estado. Por eso es que actualmente se tiende a definir la región como una organización política territorial dotada de personalidad jurídica de derecho público que goza de autonomía.

¿Qué repartición de funciones o qué división social del trabajo se produce entonces entre estos dos actores del desarrollo regional, uno antiguo y otro de aparición reciente?⁴

Cuando se postula un proceso de desarrollo regional como un proceso en el cual comparten responsabilidades tanto el Estado como la propia región, surge la necesidad de sacar a luz las formas concretas mediante las cuales se articulan ambos actores en tal proceso, para de ahí derivar recomendaciones sobre las políticas públicas más adecuadas a la promoción del desarrollo.

El Estado condiciona el crecimiento económico de una región mediante dos tipos de procesos económicos. Por un lado, el Estado, a través del sector público, es el responsable de la repartición de los recursos públicos entre las regiones mediante gastos de capital y gastos corrientes. En tal sentido entonces el Estado, a través del sector público de la economía, cumple con una importante *función de asignación* interregional de recursos. Identificar y poner en práctica los procedimientos para guiar coherentemente tal proceso ha constituido, por lo demás, la función y modalidad tradicional de la planificación regional. Hay que hacer notar que en el desempeño de esta función el Estado, probablemente, aunque no necesariamente, refleja la lógica de expansión territorial del sistema económico y del estilo prevaleciente.

Por otro lado, el Estado, como único agente político con capacidad legítima de coacción, impone al resto de los agentes económicos un determinado cuadro de política económica tanto de tipo macro como de tipo sectorial que produce impactos o efectos indirectos de variado signo y magnitud en cada región. En otras palabras, el cuadro general de la política económica *no resulta neutral desde el punto de vista regional*.

4. El "actor antiguo" es, al contrario de lo que podría pensarse, la *región*, cuya existencia en los casos en que verdaderamente ella existe como espacio social y político es considerablemente anterior al Estado, una creación social mucho más reciente.

Desde este ángulo, los efectos o impactos regionales de un determinado conjunto de políticas económicas pueden resultar favorables a una determinada región, en cuyo caso esta acción indirecta del Estado se suma al impacto directo provocado por la asignación de recursos a ella o, en otros casos, tales efectos pueden ser negativos de manera tal que la acción indirecta puede anular y aun sobrepasar lo que el mismo Estado hace directamente en la región. En tales circunstancias, situaciones como la anterior darán origen a una función adicional de la planificación regional, a una función de carácter compensatorio, la que, mediante procesos de negociación (política) buscará anular dichos efectos negativos, por ejemplo, por la vía de una mayor gasto fiscal, cuando menos en algunas regiones.

En el mejor de los casos entonces, la acción del Estado provoca en una región condiciones favorables al crecimiento económico, pero cuando se tienen presente las características cualitativas que diferencian una situación de desarrollo de una situación más simple de crecimiento económico, pronto se concluye que el paso de una situación a otra depende más de lo que la propia región pueda hacer (de su *capacidad de organización social*) que de las acciones del Estado.

Es en tal sentido que la articulación entre el Estado (como aparato público) y la región (como actor social) resulta crítica en los esfuerzos para promover un auténtico proceso de desarrollo regional. Ninguna cantidad de recursos volcada por el Estado en una región es capaz de provocar su desarrollo si no existe realmente una *sociedad* regional, compleja, con instituciones verdaderamente regionales, con una clase política, con una clase empresarial, con organizaciones sociales, sindicales y gremiales de base, con proyectos políticos propios, capaz de concertarse colectivamente en pos del desarrollo. Es por ello que se produce una contradicción en los términos cuando se supone que el solo Estado puede "desarrollar" una región.

Esta parece ser la cuestión crucial del desarrollo regional. Todo lo demás queda subordinado al logro de un arreglo activo entre el Estado y la región. Los recursos naturales, la posición geográfica de una región, sus ventajas absolutas y comparativas son sin duda elementos importantes y factores positivos para estimular el crecimiento y un mejor equilibrio entre regiones, pero se trata de factores en último análisis supeditados a los asuntos políticos y sociales señalados.

Es por ello que en una concepción más actualizada y más integral del de-

sarrollo regional será preciso reconocer la existencia de tres funciones complementarias e interdependientes dentro de lo que habitualmente se ha denominado "planificación regional". Una primera función, de *asignación de recursos*, económica en su naturaleza, centralizada en su ejecución y exógena a la región; una segunda función, de *compensación*, en relación a los impactos negativos de la política económica, de naturaleza política en lo esencial, descentrada en procedimientos y también exógena a la región; y una tercera función, de *activación social*, de naturaleza social y ciertamente descentralizada y endógena a la región. Es, naturalmente, una concepción más compleja y de más difícil puesta en práctica, pero al mismo tiempo potencialmente más eficaz y que satisface dos de los requisitos de la reconstrucción teórica, tal como se planteó más atrás.⁵

El itinerario de la construcción social regional

¿Qué se requiere en este intento de propuesta teórica para transformar la región-objeto en una región-sujeto, cuestión central en este argumento?

Se requiere una diferente distribución del poder político en la sociedad, una suerte de nuevo "contrato social" entre el Estado y la sociedad civil, parcialmente expresada y organizada en regiones. A este nuevo "contrato social" se llega por medio de la descentralización político-territorial.

De aquí que *desarrollo regional* y *descentralización territorial* sean dos procesos que en la práctica definen un solo proceso autocontenido, de evidente naturaleza y dimensión tanto política como social.⁶

La descentralización regional implica en casi todos los casos la necesidad de *construir políticamente* las regiones, o, como se ha señalado en alguna oportunidad, hay que "politicar" las regiones. Es decir, hay que dotar a las regiones con órganos que configuren una estructura política y administrativa autónoma de manera tal que las regiones pasen a tener categoría de organizaciones políticas territoriales con personalidad jurídica de derecho público

5. Este argumento es una apreciada síntesis de las hipótesis sobre desarrollo regional expuestas *in extenso* en: Boisier S., "Política económica, organización social y desarrollo regional". *Cuadernos N°29*, ILPES, 1982, Santiago de Chile.

6. Esta propuesta es desarrollada en Boisier S.: "Los procesos de descentralización y de desarrollo regional en el escenario actual de América Latina". *Revista de la CEPAL*, N°31, Santiago de Chile, 1987.

que gozan de autonomía. Estos órganos propios son, con variadas denominaciones: una Autoridad Regional electa o semi-electa, una Asamblea Legislativa Regional, un Consejo Económico y Social Regional y, los organismos de Administración Regional.

La redistribución del poder a favor de las regiones requiere sin embargo de un receptor regional adecuado. Para que el desarrollo regional tenga además un verdadero sentido democrático es necesario que la cuota de poder político entregada a la región no tenga como depositario solamente una estructura formal de organización o un solo grupo social dominante y tal vez retardatario. Se requiere un receptor "socialmente adecuado" y tal receptor no puede ser sino la sociedad o comunidad regional organizada.⁷

Esto, a su turno, implica en la práctica la necesidad de *construir socialmente* la región. El desarrollo regional tiene entonces también una importante dimensión social. Como ya se dijo, construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de auto-organización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identificación territorial y en definitiva pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en *sujeto* de su propio desarrollo. Esta construcción es evidentemente una tarea de naturaleza social y de características particulares porque no toda forma de organización social regional es funcional a un desarrollo regional equitativo y democrático; acá se postula un desarrollo que presume una sociedad regional organizada bajo el signo de la concertación y la participación social.

El énfasis que este autor ha colocado -aquí y en otros trabajos- en la idea de "concertación" regional puede inducir a pensar que dicho énfasis oculta, premeditadamente o no, la importancia del conflicto social originado en la confrontación de proyectos políticos antagónicos o en pugnas distributivistas al interior de uno de ellos o en otras causas.

Desde luego no se trata de eso, pero sí hay una intención de evitar la deificación del conflicto y también una intención de racionalizarlo mediante la concertación. En tal sentido, las citas siguientes permiten hacer más claro este punto:

7. Como muchas de las regiones usadas en planificación son creaciones *ex-nihilo* (Palma: 1983) o están cerca de serlo, dar por existente una sociedad o comunidad regional organizada puede ser casi una ficción.

"La concertación no debe entenderse ni como una tregua social ni como la búsqueda de neutralizaciones mutuas que terminarían por paralizar el sistema. La concertación implica objetivar los conflictos, los recursos y las necesidades de cada una de las partes y, en consecuencia, actuar en una perspectiva dinámica y abierta". (Flaño y Jiménez: 1988.)

Asimismo, la siguiente afirmación de Touraine parece muy pertinente: "Debemos rechazar al mismo tiempo la idea parsoniana de una sociedad organizada alrededor de un conjunto de valores especificados en normas sociales y encarnados en organizaciones, *status* y roles y la idea opuesta de una vida social dividida en dos mundos completamente separados correspondientes a las clases sociales, la cual afirma que la apariencia de algo común al conjunto de la sociedad es sólo una ilusión útil para los intereses de la clase dominante". (Touraine: 1987-a, subrayado del presente autor.)

La concertación no parece sin embargo posible si ella no se inscribe en la paulatina transformación de la región de "objeto" a "sujeto", una necesidad a la cual se apunta desde diversas trincheras.

Así por ejemplo, en un reciente libro publicado en Chile, Jordi Borja, Teniente-Alcalde de Barcelona y especialista en Geografía Urbana, plantea conceptos muy semejantes al señalar que: "La descentralización es un proceso de carácter global que supone por una parte el reconocimiento de la existencia de un sujeto (subrayado en el original) -una sociedad o colectividad de base territorial- capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativa y, por otra parte, transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente". (Borja: 1987.)⁸

¿Puede un "espacio" o un "territorio" o aún una "región", interpretado este último concepto de una manera simplista, ser considerado un sujeto? Naturalmente que no. La idea de la *región como sujeto* sólo puede ser entendida teniendo como telón de fondo la existencia real de la *ecuación sociedad-región* o la identificación entre contenedor y contenido, como se ha expresado en tra-

8. En la misma obra, Borja señala que "hay acuerdo general sobre que las divisiones territoriales deben basarse en unidades con *personalidad* (subrayado en el texto) social y/o cultural, con intereses comunes, que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación cívica". (Borja: 1987, 49.)

bajos anteriores. (Boisier: 1987.)

Pero en este aspecto es necesario ser enfático: no hay desarrollo regional sin el paso de *regiones objeto*, dominadas y manipuladas, a *regiones sujeto*, independientes y autodeterminadas. Negar la posibilidad de la región sujeto es negar simplemente la posibilidad del desarrollo regional, aunque afirmar su existencia no produce automáticamente el desarrollo.

Otra vez Touraine: "El rol central otorgado por la sociología clásica a la racionalización y a la modernización corresponde aquí a la libertad y hasta, más profundamente, al concepto de sujeto, en tanto representa la capacidad de los hombres para liberarse a la vez de los principios trascendentes y comunitarios". (Touraine: 1987-a.) "La noción de sujeto se identifica con la idea de conciencia ..." (Op. cit.) "El acento puesto sobre el sujeto brinda un principio de unidad moderno, enteramente secularizado, a la vida social, la cual puede definirse desde entonces con total independencia de la intervención del Estado". (Op. cit.).

Hay un punto que debiera ser remarcado en relación al paso -complejo sin duda- desde una situación caracterizada por la existencia de una multiplicidad de actores regionales independientes a una otra situación en la que se configura un "sujeto colectivo". Los "agentes regionales de desarrollo" (a la Wolfe) sostienen presumiblemente conflictos en dos planos. Cada agente puede tener una relación conflictiva con otros agentes en la misma región y también puede tener una relación conflictiva con agentes externos a la región, es decir, se puede hablar de un campo de conflictos horizontal y de un campo de conflictos vertical (hacia el exterior).

La concertación y por tanto la configuración de un *sujeto colectivo* se facilita si tácticamente se pone el acento en encontrar un común denominador para el conjunto de conflictos externos para, posteriormente, avanzar en la concertación entre actores dentro de la región. Por esto es que el regionalismo es importante al contribuir a dibujar un *frente común* en relación a agentes externos. Esto permite que cada agente *subordine* su racionalidad propia a un proyecto colectivo sin renunciar necesariamente a ella.

El desafío de "construcción social" regional estará siempre presente en situaciones en las cuales la *institucionalidad* precede y pretende dar origen a la *regionalidad*. En ciertos casos (España puede ser un buen ejemplo cuando

se piensa en Cataluña, Galicia y el País Vasco) la *demanda regional* es el gatillo de los proyectos descentralistas y de desarrollo regional; en otros (Francia y en general Latinoamérica), la *oferta gubernamental* (que obedece a diferentes racionalidades) antecede a la demanda y sobreimpone al territorio una regionalización.⁹

De inmediato se abre aquí un enorme e inconcluso campo de ensayo en relación a cómo se define una región y cómo ello se traduce en propuestas de regionalización. Como es bien conocido, la historia de este asunto muestra la creciente primacía que adquirió la discusión sobre la naturaleza del *contenedor* (tamaño, límites, etc.) por encima de aquella que debiera haber privilegiado la estructura del *contenido*. En la práctica ello resultó en el fracaso de la mayoría de los intentos de regionalización. Tal situación pone de inmediato de manifiesto la necesidad de "construcción social", como ha quedado en evidencia, por ejemplo, en Francia a partir de 1982. Un autor comenta esto de la manera siguiente:

"De forma general, ellas (las primeras experiencias de planificación descentralizada) han constituido un gran caldo de cultivo de la cultura de experimentación social ... Han sido, al menos en algunos casos, una oportunidad para el reencuentro y para una discusión global entre grupos y entre intereses diversos que, a pesar de encontrarse en un mismo territorio, se habían habituado a considerarse como extranjeros.

"Las primeras experiencias de planificación descentralizada tal vez han tenido como interés inmediato principal el ser formas de autopedagogía colectiva, formas de aprendizaje de la responsabilidad colectiva de un territorio y de su porvenir. Aunque han estado lejos de generar un desarrollo autocentrado 'en la base', han hecho emerger o reemerger una conciencia territorial en una parte de la población y de sus líderes. Conciencia territorial que forja tanto más nitidamente cuanto los agen-

9. En este contexto, la siguiente afirmación hecha por J. Friedmann hace exactamente veinte años atrás, sigue siendo válida e ilustra el problema que se comenta: "A pesar de que cada una de las regiones de Chile tiene su propio perfil económico, las variaciones culturales entre ellas son pequeñas. En términos generales, los chilenos constituyen un pueblo bastante homogéneo y su apego al terruño natal es muy débil. Por esto las regiones del país son más bien artefactos económicos que entidades orgánicas históricas y culturales y carecen de toda expresión política. Las provincias, que son las unidades que las forman, no son sino subdivisiones administrativas conformadas siguiendo el modelo del sistema prefectorial francés". (Friedmann: 1969.)

tes de un territorio tienen la oportunidad, por medio del trabajo en común, de constatar que ellos pueden tener intereses comunes". (Plan-que, 1985.)

Se puede ilustrar prácticamente esta situación recurriendo precisamente a la reciente experiencia francesa.

La Región Rhône-Alpes (capital Lyon) es la región más importante de Francia, después de Ile-de-France. La Comisión PROSPECTIVE RHONE-ALPES 1995-2000 (establecida por el Presidente y el Prefecto) señala en su primer informe: "La constatación: una no región". Agrega: "Rhône-Alpes no tiene historia ni geografía común, no tiene capitalidad, no tiene cultura propia ni identidad", y concluye: "Consecuencia: Rhône-Alpes debe afirmar su existencia". La parte final del informe (cuyo título es "Condiciones de un parto feliz") plantea textualmente: "Pero la clave de todo ¿no reside acaso en los espíritus? Puesto que no hay una identidad histórica de la región, no es preciso acaso construir una *identidad voluntarista 'política'*", sobre todo en una perspectiva de integración europea? El ronalpino desconoce su región: ¿qué proyecto imaginar, que haga que cada uno se incorpore en profundidad? ¿Puede razonarse solamente 'en crudo', en relación a los flujos exteriores que la región buscará 'captar', en relación a 'redes' a las cuales ella debería articularse? ¿No es preciso también apoyarse en fuerzas endógenas, con la ayuda de un *proyecto social y cultural portador de valores*? ¿Cuáles son los lugares donde tales intercambios, esta construcción, podrá hacerse? (S.G.A.R, 1988, subrayado en el original.)

La tarea de construcción social de una región comienza por la investigación sobre el número y tipo de agentes del desarrollo presentes en la región o, para ser más preciso, el número y tipo de agentes del desarrollo *de la región* y continúa con la identificación de los mecanismos de articulación que aglutinan a tales agentes y que permiten hablar de un *conjunto* de agentes más que de una simple sumatoria de ellos. Estas son dos informaciones básicas para establecer mecanismos de activación social.

En un reciente trabajo, Marshall Wolfe hace una enumeración de agentes del desarrollo que en principio puede utilizarse directamente para identi-

ficar los agentes presentes en la región o *de la región*.*

Lo importante de tener en cuenta al observar esta lista de agentes es que cada uno de ellos posee una *racionalidad propia*, no necesariamente coincidente. Es decir, cada uno de ellos interpreta la cuestión regional y en particular su inserción en ella (los beneficios y los costos relativos a una dada posición) de una cierta manera, y esto constituye una de las barreras principales al logro de un consenso al interior de la región. De nuevo surge acá la importancia de la práctica de la concertación para armonizar estas diferentes racionalidades. También es importante para este propósito el contar con una *visión holística* de la región y de su desarrollo.

A este conjunto de agentes del desarrollo se le aplica la primera regla cognitiva de la granja orwelliana, ya que si bien todos son "agentes", hay algunos "más agentes" que otros. En este sentido debe recalcar por un lado la importancia de aquéllos que influyen de manera directa sobre el uso de recursos, ya sea movilizándolos desde otras regiones o bien incidiendo sobre la apropiación y reinversión *regional* del excedente. Por otro, también debe llamarse la atención sobre la extrema importancia de una categoría de agentes —los académicos e intelectuales— y a su *locus* institucional por excelencia: la universidad (o en general, los centros de investigación científica y tecnológica). Más adelante se volverá sobre la cuestión de la "universidad regional" como posible punto focal de la "malla sinérgica" regional.

Desde el punto de vista formal, estos agentes pueden actuar individual o colectivamente. En este último caso se agrupan en organismos públicos de na-

* Wolfe emplea las siguientes categorías:

- 1) Dirigentes políticos;
- 2) Planificadores y demás tecnócratas;
- 3) Otros burócratas;
- 4) Capitalistas y empresarios;
- 5) Gerentes y otros tecnócratas;
- 6) Oficiales militares;
- 7) Jueces y abogados;
- 8) Dirigentes sindicales;
- 9) Dirigentes de asociaciones de profesionales;
- 10) Propietarios de medios de comunicación;
- 11) Académicos e intelectuales;
- 12) Dirigentes de organizaciones religiosas;
- 13) Dirigentes de organizaciones estudiantiles;
- 14) Dirigentes e ideólogos que rechazan la economía de mercado;
- 15) Dirigentes de movimientos de los pobres rurales y urbanos. (Wolfe: 1987).

turaliza generalmente consultiva, tales como Consejos Regionales de Desarrollo u otros similares. En tales casos, la legitimidad de la representación constituye un punto de crucial importancia.¹⁰

ortante como el número de agentes presentes en una región es, por un lado, la distinción entre agentes de la región y agentes en la región y por otro, el estudio de las formas sustantivas de articulación entre ellos. La articulación o la referencia de los agentes a un marco común (algo que dista todavía de la concertación) se expresa cultural compartido o en un proyecto político regional. El primero da cuenta de una entidad regional adscrita y el segundo da cuenta de una identidad regional adquirida. Cualquiera sea el caso, se trata del principio de identidad señalado por Touraine como el primero de los elementos definitorios de un "movimiento social" (regional en este caso). Como lo indica Laserna, la identidad apela a ciertas condiciones de base compartidas colectivamente (Laserna: 1986) y que en el caso de la identidad cultural regional tienen que ver con el paisaje, tradiciones, formas de organización social, mitos y expresiones vinculadas al lenguaje, a la escritura, a la música y danza y a otras formas de expresión colectiva; en definitiva, como dice S. Spoe- rer, la identidad hace relación a la forma en que "los demás" perciben al individuo o al grupo en cuestión, es tanto una "internalidad" como una "externalidad".

Parece útil destacar en relación al tema de la "cultura" regional que ésta se basa, por un lado, en un cierto "acervo" históricamente acumulado de símbolos y valores que derivan principalmente de la forma como el medio natural influye sobre una multiplicidad de expresiones colectivas. Por otro lado, la cultura es también un proceso y como tal, dinámico y de permanente creación, fuertemente influenciado por la paulatina conformación de la base económica regional. Sin ir más lejos, piénsese en las más importantes regiones mineras en América Latina y cómo allí se ha gestado todo un conjunto de expresiones culturales "construidas", complementando los rasgos culturales pre-existentes. No cabe duda, el campo de estudio de la "cultura regional" está todavía por explorar, tarea urgente si se quiere configurar la identidad de las regiones.

10. Este es un tema que comienza a producir un intenso debate en Chile, país en el cual durante el año 1988 deben entrar en funcionamiento los Consejos Regionales de Desarrollo, organismos de participación regional de carácter consultivo establecidos por el Gobierno, una buena idea de discutible representatividad y legitimidad, pero aún así, de indiscutible importancia potencial.

Un proyecto político regional es un elemento alternativo y/o complementario a la cultura regional desde el punto de vista del aglutinamiento de los agentes regionales. Toda sociedad regional, y en cada etapa de su historia, posee un proyecto político explícito o implícito, de objetivos múltiples o parciales, 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 y creencias con respecto de la estructura y funcionamiento de la sociedad, del cual deriva una visión del tipo de sociedad futura deseada y del proceso de cambio social tendiente a alcanzarla. En este 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 (Solari *et. alli.*, 1980). Como la existencia de un proyecto político regional presupone la existencia de una "sociedad" regional y como precisamente ésta debe ser construida para poder estructurar un proyecto regional, hay que concluir que la construcción social regional y la especificación del proyecto político son dos tareas simultáneas e interactuantes.

Sociedad regional, ideología y movimientos regionales parecen ser tres conceptos básicos dentro de la idea general de "construcción social regional". La noción de sociedad regional debe ser comprendida como el espacio social, en un sentido amplio, donde se producen y reproducen un conjunto de prácticas sociales particulares. Este concepto hace relación a una unidad estructural y política en espacios sociales propios que interactúan permanentemente con otros y que se modifican de acuerdo a las fases del desarrollo nacional (F. Calderón, citado por Laserna, 1986). El espacio social y el espacio geográfico correspondiente están ligados por un mapeamiento recíproco o una relación biunívoca.

La ideología es el regionalismo. La expresión "regionalismo" representa estrictamente la idea de lo regional en acción, como una *ideología*, como un movimiento social o como el basamento teórico para la planificación regional (Schwartz: 1974) porque, aparte de ser un hecho físico, la región llega con el tiempo a ser una conciencia colectiva. En las ya temporalmente distantes palabras de H. W. Odum: "El regionalismo (...) representa la filosofía y la técnica de la auto-ayuda, del auto-desarrollo, y la iniciativa mediante la cual cada unidad areal es no solamente ayudada, sino que también comprometida al ple-

no desarrollo de sus propios recursos y capacidades. Esto, por un lado, contrasta con la dependencia regional de la nación o con la submarginalidad de una región comparada con otras; por otro lado, contrasta también con la explotación hecha por fuentes externas. Presupone que la clave para la redistribución de la riqueza y para la igualdad de oportunidades se encuentra en la capacidad de cada región para crear riqueza y, mediante nuevos alcances en el consumo de bienes, mantener esa capacidad y retener esa riqueza en programas bien equilibrados de producción y consumo". (Citado por Friedmann y Weaver: 1982.)

Los movimientos sociales regionales —que expresan el regionalismo de una sociedad— son, en la definición de Laserna, acciones colectivas que explicitan una identidad referida al espacio territorial regional al que reconocen o del que reivindican ciertas particularidades (económicas, culturales, étnicas, históricas, geográficas, políticas, etc.). (Laserna: 1986.) Tales movimientos regionales, para poder conservar la amplia capacidad inclusiva de la base territorial de identidad, están continuamente enfrentados a la necesidad de constituirse como ámbitos y mecanismos de concertación social, desarrollando internamente prácticas democráticas a fin de que su diversa composición pueda expresarse.

El sociólogo Bernard Poche en su trabajo *Une définition sociologique de la région?* habla de la "aspiración regional como movimiento social" y agrega: "Ella hace de la reivindicación regional un movimiento social caracterizado por una *situación*, la del desarrollo desigual generado por un Estado central tecnoburocrático, y por sus *actores*, los de una lucha social construida sobre el *modelo de la lucha de clases*. Habiendo sido la identidad local destruida en el proceso de desarrollo desigual, su reconquista sirve entonces de vector a esta lucha, cuya finalidad es la *reconstitución de una autonomía cultural y económica* sobre la base de la identidad reconstruida. La dimensión político institucional es finalmente superada en beneficio de la dimensión de sociabilidad, que la sustituye en el papel de organizador de la estructura social". (Poche: 1985, subrayado en el original.)

El carácter policlasista de la generalidad de los movimientos regionales es destacado en el trabajo ya citado de Laserna, en el cual señala: "En todos los casos de movimientos regionales se puede encontrar que la región refiere al conjunto de los sectores y grupos que la habitan, proyectándose como una mediación 'superclasista' que tiende, sobre la común pertenencia a un terri-

torio, un arco de solidaridades que niega y recubre las contradicciones internas de la sociedad regional". (Laserna: 1986.) El mismo autor agrega que esto es claramente perceptible en Bolivia (Flores: 1985; Sandoval: 1983), en el Perú (Remy: 1984; Henríquez: 1986), en Colombia (Santana: 1983; Carrillo: 1981) y en Ecuador (Pachano: 1985),¹¹ casos a los cuales habría que agregar el conocido ejemplo de Chiloé en Chile (Abalos: 1982).

Sobre el tipo de reivindicación incorporada en los movimientos regionales, se ha sostenido, por parte de quienes ven difícil la estructuración de verdaderos movimientos sociales "regionales" (en el estricto sentido de Touraine), que tales reivindicaciones serían puntuales y concretas y no de carácter totalizante.

Sin desconocer que en no pocos casos es efectivamente así, nuevamente opiniones como las de Laserna y Poche avalan un punto de vista diferente:

"En la mayor parte de los casos conocidos, el adversario explícito de los movimientos regionales es el Estado". (Laserna: 1986.) Por su lado, Poche señala: "La región movimiento social es aparentemente una construcción militante que integra, de una manera arbitraria, los problemas culturales y las *cuestiones ligadas a la problemática de la dominación económica*, por lo demás no siempre enunciadas con rigor". (Poche: 1985, subrayado del presente autor).

Ambos autores claramente aluden a la naturaleza totalizante de los movimientos regionales en los cuales *el principio de oposición* de Touraine se expresa en el Estado. Después de todo, la relación entre el Estado y una región es holística primero que nada y particularizada en segundo término.

Por eso puede sostenerse que los proyectos políticos regionales que dan contenido a los movimientos regionales (y viceversa) cuestionan principalmente la dominación.

Con los antecedentes expuestos ya puede intentarse delinear una secuencia de acciones que podría conducir al logro o al establecimiento de las regiones como *cuasi-Estados*, es decir, como *sujetos* resultantes de un proceso de *construcción social (y política)* regional, de elevado contenido descentralista.

El proceso de construcción reconoce como paso inicial el análisis del te-

11. Estas referencias bibliográficas se encuentran identificadas en el trabajo de Laserna.

jido social de la región. El concepto de "tejido social" hace referencia, por un lado, a la identificación de los agentes del desarrollo regional *de la región* (a la Wolfe) y de las formas de *articulación* que los entrelazan. Ya se señaló que la articulación sustantiva de los agentes regionales se establece a través de la referencia a una *cultura común*, siempre complementada con la existencia de un *proyecto político* regional. Por otro lado, el tejido social también define el conjunto de organizaciones sociales de base (juntas vecinales, centros de madres, centros juveniles, clubes deportivos, etc.) mediante las cuales la población logra en forma asociativa ciertos objetivos que no tienen un alcance político, en el sentido que no afectan a los recursos sociales ni a la super estructura social. Son organizaciones a través de las cuales se expresa la "micro participación".

Hace bastantes años que Friedmann exploró una temática semejante a ésta utilizando el concepto de "polo de desarrollo social".¹²

La noción de proyecto político regional remite la construcción social al campo de las propuestas específicas que dan forma al proyecto y que en general corresponden a reivindicaciones de diversa naturaleza que apuntan en su conjunto a una diferente *inserción* de la región en el sistema político y económico nacional. Se trata por tanto de una cuestión permanente y no meramente coyuntural y, por lo mismo, todo proyecto político es un proyecto de largo plazo, en el correcto entendido, claro está, que el largo plazo no es algo que comienza en un futuro distante, sino que comienza aquí y ahora; se sigue, del párrafo anterior, que todo proyecto regional cuestiona explícita o implícitamente la dominación (cuantitativa y/o cualitativa) que se ejerce sobre la región.

El regionalismo, como ideología del proyecto político regional, debe ser asumido por una *sociedad regional* cuya existencia como expresión concreta de un tejido social orgánico e ideologizado, da cuenta de una *región socialmente construida* que expresa su propio proyecto político mediante *movimientos regionales* cuya principal y más permanentemente y generalizada demanda es la *demandas descentralista* por una autonomía que desemboque en la figura de una *región políticamente construida*. Tal región, jurídica y políticamente dará

12. "Me referiré a las periferias activas como polos de desarrollo social... que poseen una alta capacidad potencial de organización propia para alcanzar un crecimiento económico sostenido. Propongo que denominemos esto, su capacidad de desarrollo social". (Friedmann: 1973.) Obsérvese la similitud, pero sólo eso, con el concepto de *capacidad de organización social-regional*.

lugar a la noción de región como *cuasi-Estado*.

Este concepto de la región como "cuasi-Estado", es decir, como una institución política dotada parcialmente de los atributos que se asignan al Estado como asociación de personas, es de particular importancia para el reemplazo de la típica relación de subordinación entre el Estado y la región por una relación *concertada* entre ambos sujetos, relación concertada, interdependiente y solidaria que permite el surgimiento de nuevos instrumentos de planificación y gestión regional, como por ejemplo, los "contratos-plan" en la Francia descentralizada actual.¹³

Una cuestión importante en este planteamiento tiene que ver con el estímulo a la concertación regional o con los impulsos iniciales a la conducción del movimiento regional. En un interesante aporte al estudio de los movimientos regionales, Abalos señala que el problema de la participación en este tipo de movimientos puede ser enfocado en dos niveles: uno se refiere a la capacidad de convocatoria para generar un respaldo masivo, mientras que el segundo considera el origen y la naturaleza de los líderes y activistas de las causas regionales. Según Abalos, los movimientos regionales tratan de movilizar verticalmente, es decir, sin hacer referencia a los problemas de *status*, de clases sociales y económicas y de poder que se dan intrarregionalmente. De esta manera las proclamas regionalistas son aglutinantes de los diversos sectores sociales y grupos ocupacionales.

El segundo aspecto a considerar es el que se refiere al origen de los activistas regionales. Abalos sostiene que, siendo imposible definir con exactitud su origen, parece razonable suponer que aquéllos que ejercen de líderes tienen obviamente habilidades, conocimientos y perspectivas respecto al problema político regional superiores a las de la mayoría de la población local. (Abalos: 1985.)

Probablemente esta capacidad de convocatoria y de concertación se encuentra potencialmente más desarrollada en instituciones (pertenecientes o establecidas en la región) que por su propia naturaleza y quehacer operan con

13. El contrato global es preparado por el presidente del Consejo Regional en representación de la región y el Administrador de la región por la República y en representación del Estado. Los contratos de planificación tienen tres componentes principales: programas de acción específica, identificados por objetivos y costos; determinación concertada para modernizar la economía en las etapas de insumos y de productos del proceso productivo y determinación también concertada para promover una mayor justicia social; y estrategias para atender características regionales específicas. (Benko: 1987.)

enfoques multisectoriales y supra-clasistas. Si a esto se agrega el prestigio social que confiere ya sea el saber científico o bien una postura moral, parecería que instituciones como la Universidad o como la Iglesia se encuentran en una posición muy favorable para funcionar como agentes "inductores" iniciales de la concertación social regional.

Aquí puede ser útil una reflexión sobre la particular posición de la universidad regional (o, en general, de las instituciones de investigación científico-tecnológico) no sólo ya como agente inductor sino además, como punto focal de la "sinergia regional".

Puede hacerse una afirmación que no requiere demostración: las regiones (y por cierto los países) que no sean capaces de incorporarse -con intensidad variable sin duda- a la actual revolución científica y tecnológica, verán pasar el Siglo XXI muy lejos de sus fronteras. Naturalmente que esto no es equivalente a postular para todas las regiones reconversiones productivas que la lleven a fabricar "chips" de silicona o super-conductores de cerámica u otros productos similares. Muchas regiones seguirán produciendo manzanas o artículos artesanales de cuero, pero aun tales actividades deberán pasar por el cedazo de la modernización tecnológica si sobre tales explotaciones pretenden lograrse un verdadero desarrollo.

Cualquiera sea entonces la vocación productiva de una región, la investigación científica endógena y su aplicación técnica a los procesos de producción, administración y comercialización resulta clave.

Es obvio que ciertas regiones se están incorporando o se incorporarán a la "Tercera Ola" mediante procesos industriales basados en la presencia de grandes empresas que repetirán -ahora en el marco de las actuales condiciones industriales- el nebuloso balance de la industrialización regional de las décadas de los cincuenta y de los sesenta, es decir, serán de nuevo más claros los efectos de *crecimiento* que los de *desarrollo*, como se muestra, por ejemplo, en la evaluación dirigida por Stöhr y Todtling. (Stöhr y Todtling: 1977.)

Pero ése no puede lógicamente ser el camino para la mayoría de las regiones, ni siquiera es deseable que lo sea. Para muchas regiones, el camino hacia una imposterizable modernización deberá estar basado en la creación y dinamización de un amplio conjunto de actividades productivas y de servicios de mediana y pequeña escala, *con un muy elevado grado de interacción* capaz de provocar verdaderos fenómenos de sinergia regional con utilización de todo el arsenal posible de la tecnología contemporánea. Esta interacción debería

que nazca de dar origen a una capacidad endógena de investigación científica y tecnológica (aquí se inserta la universidad o instituciones semejantes) y también debería ser capaz de originar una capacidad financiera endógena.

No es una casualidad que hoy día los *show-case* del desarrollo regional en el mundo no sean ya los casos de grandes industrializaciones regionales basados en polos perrouxianos (sur de Italia, nordeste del Brasil, Guayana Francesa, Lázaro Cárdenas-Las Truchas en México, etc.) si no los aparentemente más modestos pero más relevantes casos de Mondragón en España o el "Tercer Modelo" en Italia (Stöhr: 1986), a los cuales podrían agregarse los de Santa Catarina en el Brasil o de Antioquia en Colombia y otros. Estos esquemas tienen además otras implicaciones, como lo indica Bitar:

"El regreso a la democracia debería descansar cada vez más en los gobiernos locales, en la descentralización regional y sectorial; además deberían promoverse las cooperativas y las empresas medianas y pequeñas. Esta línea de acción da lugar a las energías sociales e iniciativas locales y disminuye la carga sobre el Estado, permitiéndole al aparato público concentrarse efectivamente en los problemas estratégicos. Al mismo tiempo, esto descentraliza los conflictos, previniendo que sobrepasen la capacidad de control central". (Bitar: 1985.)

Estos casos de verdadero desarrollo regional, estructurados como lo señala Stöhr, con una fuerte sinergia, ponen de relieve otra vez el papel central de la investigación científica y tecnológica y por tanto destacan el lugar que en el éxito de estas experiencias tienen los centros regionales de investigación C y T. La densidad de las interrelaciones entre tales centros y un vasto conjunto de organizaciones productivas, de servicios sociales, culturales y de comunicaciones establecidas en la región, parece constituir una condición necesaria para generar endogeneidad.

A la luz de estas reflexiones sería útil pensar en el diseño de un método que permitiera construir la "malla" de sinergia potencial de la región alrededor de un "punto focal" (como por ejemplo una universidad regional). A título de mera sugerencia, un método como el propuesto (tal vez similar formalmente a la técnica de eslabonamientos principales), permitiría identificar no sólo la interacción existente entre el centro de investigación C y T y otras instituciones, sino que además revelaría la falta de interacción sugiriendo enton-

ces trayectorias de acción.

Para terminar, como ya es conocido, la concertación, sea entre la región y el Estado, sea entre los actores o agentes dentro de la propia región, puede ser considerada como el resultado de verdaderos procesos de sinergia social propios de un sistema abierto como es toda región. Por ello es que se aplican aquí las ideas de Haken, quien sostiene que en un sistema abierto sus diversos componentes prueban constantemente nuevas posiciones mutuas, nuevos movimientos o procesos de reacción en los que siempre participan numerosos componentes individuales del sistema. Bajo la influencia de la energía constantemente aportada, uno o varios de estos movimientos o procesos se muestran superiores a los demás (Haken: 1984). Como fue señalado por este mismo autor en otra oportunidad, en esta aventura refundacional de la planificación regional y de la descentralización, esta energía no es sino la voluntad política colectiva de alcanzar una fase superior de desarrollo y de democracia (Boisier: 1987). A la implícita pregunta acerca de la "cantidad de energía política" necesaria de ser introducida al sistema para provocar tal proceso sinérgico, debe responderse que se trata de una cantidad elevada, pero lejos —como lo prueban los relativamente recientes casos de Francia y España— de toda utopía revolucionaria.

Estado y dominación regional

Es imposible entender la ausencia de desarrollo o la existencia de desarrollo regional sin acudir a la figura del Estado como uno de los actores principales de toda situación regional. Puesto que no todos los actores envueltos en una determinada situación regional son iguales, es indispensable tener en cuenta las formas de dominación y la distribución de los recursos de la sociedad, como bien lo apuntan Solari, Boeninger, Franco y Palma. (Solari *et. al.*, 1980.)

Pero, ¿qué Estado o cuál concepción del Estado es la que interesa de manera principal? Desde luego, se alude al Estado como figura política más que como *aparato* institucional público, y se requiere utilizar la idea de Estado en sus múltiples facetas.

Si la tarea de construcción social regional desemboca —como se anotó— en el surgimiento de un *cuasi-Estado* regional, ello es precisamente para permitir a la región (por lo menos a algunas de ellas) articularse adecuadamente

con el Estado y ello presupone a su vez sacar a luz las diversas racionalidades (política, económica, jurídica, etc.) que explican y guían la acción estatal.

O'Donnell define el Estado diciendo que: "Entiendo por Estado el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada" (O'Donnell: 1984) y Maranhao por su cuenta señala: "De hecho, pues el Estado es fundamentalmente una relación social de dominación y, en la medida en que fundamenta y organiza las relaciones de dominación a través de instituciones que habitualmente gozan del monopolio de los instrumentos de coerción dentro de un territorio definido, garantizando un sistema que articula de modo desigual los componentes de la sociedad civil, se revela en su faz de instrumento de clase". (Maranhao: 1982.)

Ahora, en cuanto a algunas de las funciones que precisamente el Estado desempeña gracias a su capacidad de dominación, es pertinente reproducir lo señalado al respecto por los autores recién citados.

Así por ejemplo, Maranhao apunta: "Sin embargo, en la medida en que esas instituciones del Estado son consideradas como poseyendo un derecho *legítimo* (subrayado en el original) para garantizar el sistema de dominación social, el Estado aparece como *mediador* de los conflictos sociales" (Maranhao: 1982). A su turno, O'Donnell dice: "El Estado garantiza y organiza la reproducción de la sociedad *qua* capitalista porque se halla respecto de ella en una relación de 'complicidad estructural'". (O'Donnell: 1984.) Y Solari, Boeninger, Franco y Palma destacan tres funciones del Estado vinculadas a su papel en la planificación, aparte de proveer la arena para la integración de diversos proyectos competitivos entre sí: en primer lugar, el Estado aparece como el titular de la voluntad jurídica de la planificación; en segundo, el Estado aparece como actor frente a la sociedad civil y por último, el Estado aparece como mecanismo de integración y sustento de orden político. (Solari *et. al.*, 1980.)

Sin necesidad de compartir las posiciones ideológicas que sirven de matriz a los planteamientos citados, de ellos se desprende una cuestión importante: la *dominación* es un atributo intrínseco al concepto mismo de Estado y ella es utilizada con el propósito —entre otros— de orientar el sistema económico a fin de alcanzar ciertos objetivos expresados en una cierta función de preferencia social (en el lenguaje económico) o en un cierto proyecto político (en el lenguaje sociológico), por ejemplo, la maximización del ritmo de expansión o el logro de un determinado patrón de reparto de la riqueza u otros. Algunas

entrada y salida.¹⁴

Hay que recordar que la esencia del análisis sistémico radica en el hecho que, lo mejor para el todo no es necesariamente lo mejor para cada componente del sistema. Esto, puesto en otros términos, significa que para *optimizar la conducta del sistema, se debe suboptimizar a los subsistemas*.

Volviendo ahora al concepto de Estado, esta vez con una aproximación desde el pensamiento de Laski más que desde la óptica ideológica, el Estado aparece como una *asociación de personas* o sea, como una sociedad creada por los hombres, con determinación territorial y conocidas características (membresía obligatoria, demarcación territorial, *uso legítimo de la fuerza*) que los individuos establecen para que ella (esta sociedad o agrupación particular llamada Estado) realice ciertas tareas sociales que los propios individuos o sus asociaciones (ahora intermedias) no pueden realizar (principio que dará origen al Estado subsidiario) o no quieren realizar (principio que dará origen al Estado "suplementario" y, por supuesto, centralizado). Una de las tareas encomendadas o delegadas en esta asociación de personas será -en cualquiera de las dos situaciones- la de *optimizar la conducta del sistema social en términos de algunos resultados colectivamente aceptados*, como por ejemplo, resultados de producción (maximizar el ritmo de expansión de ella) o de distribución (alcanzar un dado perfil de distribución del ingreso). El término *sistema social* empleado recién denota en realidad una multiplicidad de sistemas, el regional entre ellos.

Entonces se puede afirmar (y en esto se es totalmente coincidente con Habermas), que una de las tareas asignadas al Estado es precisamente, y al amparo de los estilos de desarrollo vigentes, maximizar el ritmo de aumento del producto social desde el punto de vista del conjunto de regiones que definen un sistema regional, cuyo perímetro, por así decirlo, coincide con el todo. Para poder dar cumplimiento a un mandato de este tipo, el Estado deberá suboptimizar uno o varios subsistemas (regiones). Es en este momento en que la dominación entra en juego, porque sólo por intermedio de tal capacidad es que el Estado puede cumplir con su propia naturaleza y objetivo.

Este verdadero sentido y alcance de la articulación dominación-dependencia no ha escapado a la atención de algunos especialistas. Por ejemplo

14. Esta es la definición de sistema propuesta hace mucho tiempo por R.B. Kreshner que aparece, por ejemplo, en Stanley (Stanley: 1966.) La literatura sobre este tema es muy extensa y conocida.

de las múltiples caras del Estado (mediador de conflictos sociales, garante de acumulación, articulador de la integración social) aparecen claramente develadas por los autores citados. Podrían agregarse, por supuesto, otras.

Considerando la importancia atribuida al concepto de dominación, éste debe ser precisado y es el propio O'Donnell el que se encarga de ello en la siguiente definición:

"Por dominación (o poder) entiendo la capacidad, actual y potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso, pero no necesariamente, contra su resistencia. La dominación es relacional: es una modalidad de vinculación entre sujetos sociales. Es por definición asimétrica, ya que es una relación de desigualdad. Esa asimetría surge del control diferencial de ciertos recursos, gracias a los cuales es habitualmente posible lograr el ajuste de los comportamientos y de las abstenciones del dominado a la voluntad -expresa, tácita o presunta- del dominante. No tiene sentido intentar un inventario exhaustivo de esos recursos, pero es útil distinguir algunos muy importantes como sustento de la dominación. El primero es el control de medios de coerción física, movilizables por sí o por intermedio de un tercero. Otro es el control de recursos económicos. Un tercero es el control de recursos de información en un sentido amplio, incluso conocimientos científico-tecnológicos. El último que interesa señalar es el control ideológico, mediante el cual el dominado asume como justa y natural la relación asimétrica de la que es parte y, por tanto, no la entiende ni cuestiona como dominación". (O'Donnell: 1984.)

Para utilizar la idea de dominación en el contexto de las regiones, en otras palabras: para entender verdaderamente qué es lo que se quiere decir cuando se hace referencia a articulaciones del tipo dominación-dependencia en modelos "centro-periferia" a la Friedmann, es necesario introducir un par de conceptos elementales de la teoría general de sistemas.

Un sistema es una colección de entidades u objetos (animados o inanimados) que reciben ciertas corrientes de entrada y se encuentran limitadas a actuar en forma predeterminada sobre las entradas, para producir cierta corriente de salida, con el objeto de maximizar alguna función de corrientes de

Ch. Gore se refiere a ello en los términos siguientes:

"Más aún, tan pronto como son establecidos mecanismos de coordinación para planificar las asignaciones de recursos al nivel regional, comienzan a ser evidentes los conflictos entre el logro de los objetivos nacionales y los objetivos regionales. El gobierno puede sostener que sus políticas se han diseñado para servir al 'bien común' de todos los habitantes del territorio nacional. Pero sin importar cómo se defina esta idea, el alcance del 'bien común' a escala nacional será contradictorio con su logro a nivel regional y viceversa.¹⁵ Una política que hipotéticamente sirva al 'bien común' de los habitantes del territorio nacional no servirá al 'bien común' de la gente de algunas regiones de ese territorio ..." (Gore: 1984.)

Es así que el Estado *limita* las posibilidades de expansión material en algunas regiones, o sea, impone una *dominación cuantitativa* en ellas impidiendo que se maximice su producción.

En otros casos, algo más sutiles, hay *dominación cualitativa*, puesto que si bien se estimula al máximo la producción, se la orienta al mismo tiempo en una dirección o mediante un estilo que no corresponde a las necesidades regionales sino a necesidades nacionales y/o de regiones distintas.

De hecho, la expansión territorial de un sistema capitalista expresado en un estilo "maximalista" de producción, obedece a una lógica interna que orienta al sistema hacia la penetración de nuevos espacios (distintos de los lugares de acumulación tradicional) en los cuales impone -a una escala reducida- un estilo en todo semejante al prevaleciente a escala nacional e introduce una relación de dominación indispensable para garantizar la reproducción del patrón de acumulación.¹⁶

La dominación que el Estado se ve obligado a imponer sobre ciertas regiones no requiere de una acción directa del Estado como tal, ni siquiera del

15. Esta es una cuestión muy bien percibida en algunas experiencias nacionales. Por ejemplo, en Argentina se creó en la década de los años 50 el Consejo Federal de Inversiones (CFI), una institución resultante de un acuerdo político entre las provincias del cual no forma parte la Nación y cuya finalidad es representar y defender los intereses del conjunto de las provincias, intereses distintos de los de la Nación.

16. Numerosos autores han discutido la lógica de expansión territorial del sistema capitalista, desde diversas perspectivas, como por ejemplo y entre otros, Harvey (1982), Boisier (1982), de Mattos (1983).

gobierno, como estructura política (transitoria) de él. La dominación es mediada por las regiones más capitalizadas cuyos intereses coinciden casi completamente con los "intereses generales" de la sociedad, representados por el Estado. ¿Qué diferencia significativa hay entre los "intereses" del país y los "intereses" de la región central (de acumulación tradicional) cuando ésta representa por ejemplo, un 70 o un 80% de la producción industrial, en un estilo en el cual éste sea el sector motor?¹⁷

Este fenómeno de dominación que resulta de la naturaleza *sistémica* del conjunto regional se reproduce escalonadamente hacia abajo. Así por ejemplo, la región Centro-Sur *domina* a la región Nordeste en el Brasil y cuando se considera a su vez a la región Nordeste como un sistema de varios Estados federados, se podría constatar tal vez que Bahía *domina* a Ceará y que en Ceará el Municipio de Fortaleza *domina* a los otros municipios y así sucesivamente.

Para toda región es una cuestión fundamental "descubrir" quién la domina y el tipo de dominación ejercida. Para algunas regiones romper con su articulación de dominación significa abrir la puerta para transformar su propio crecimiento en desarrollo, en tanto que para otras la superación de la dominación significa liberar su potencial de crecimiento económico. En ambos casos, aunque con características diferentes, ésta es probablemente la función más importante de un esfuerzo planificado de desarrollo regional y por tanto esta tarea será también un componente básico del *proyecto político regional*.

Pero ¿es posible romper una relación de dominación-dependencia entre, por ejemplo, la Región A (dominante) y la Región B (dependiente) si ello es el resultado de la doble lógica de la expansión territorial y de la optimización *sistémica*?

Considerando inicialmente la *dominación cuantitativa*, vale decir, aquella modalidad de dominación que se expresa en la imposición de un *nivel y ritmo* de producción por bajo la capacidad potencial regional, hay que convenir en que tal modalidad opera a través del proceso de asignación inter-regional de recursos¹⁸ que canaliza a estas regiones un flujo de recursos inferior al que

17. A título de ejemplo, el Estado de Sergipe, que forma parte del NE del Brasil es "dependiente de y dominado por": a) el Estado brasileiro; b) el Estado de Sao Paulo o; c) por cada uno y ambos o, puesto de otro modo, por Sao Paulo *en representación* del Estado nacional.

18. Suponiendo que no existan restricciones laterales de carácter estructural, como por ejemplo, carencia de recursos naturales o de población.

1.4 construcción social regional: ¿Ingeniería social utópica?

En el desafío de construir socialmente las regiones existe el peligro permanente de ceder a tentaciones centralizadoras, dominantes, autoritarias; en definitiva, tentaciones exógenas a la región. Naturalmente que por esa vía la región nunca pasa de ser objeto, ahora claro está, objeto de manipulación social y el hombre, objeto, sujeto y beneficiario del desarrollo, sigue convertido en una anteleguina.

Cuando ello es así se está frente a un proyecto de ingeniería social utópica, para usar la expresión de K. Popper. Ingeniería social utópica no sólo por su carácter holístico sino además porque se agota en sí misma sin conducir a parte alguna y sin conexión con las fuerzas sociales que podrían darle viabilidad. De acuerdo a Popper, toda utopía social transformada en proyecto político (es decir, con control del poder) conlleva una fuerte tendencia al autoritarismo.

La construcción social regional sólo puede hacerse con y desde la comunidad regional, aunque ésta sea al comienzo justamente incipiente y poco nítida. La ayuda exógena -normalmente imprescindible al comienzo como mecanismo inductor- debe cesar tan pronto sea posible.

Es necesario volver a una pregunta ya formulada: ¿quién puede o debe actuar como inductor inicial en el proceso de poner en marcha a la comunidad regional? Dejando de lado el surgimiento de hechos, internos o externos, que pueden en ocasiones desatar tal proceso²² la respuesta a esta pregunta apunta también al papel potencial de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG), sin perjuicio del papel atribuido a la universidad regional como un punto focal especial.

Hay ONG que operan preferentemente en planos muy básicos desde el punto de vista social,²³ en tanto otras se mueven en planos más superestructurales y formales y las hay realizando actividades en ambos planos (la Iglesia en particular). Las ONG cumplen al menos dos papeles significativos en el contexto de la "construcción social regional" al contribuir con su sola presen-

22. Por ejemplo, catástrofes naturales que estimulan la solidaridad o acontecimientos políticos o económicos que provocan una reacción colectiva defensiva.

23. Las políticas económicas neo-liberales ensayadas en América Latina a partir de los años 70 han hecho florecer una gran variedad de ONG "básicas" que forman parte de las estrategias de sobrevivencia de los grupos más pobres y marginalizados de la población.

la economía regional podría absorber sin generar presiones inflacionarias y también mediante el posible impacto negativo del cuadro de la política económica global y sectorial. Es factible modificar el patrón inter-regional de asignación de recursos por vía de un mejoramiento significativo de la *capacidad de negociación regional*, fundada a su vez en la capacidad de organización social de la región, capacidad estrechamente asociada a la posibilidad de gestión de un proyecto político regional.¹⁹

La dominación acá denominada cualitativa, esto es, expresada en un condicionamiento de la expansión regional a las necesidades de la región dominante, se manifiesta en relación a las regiones de penetración inmediata del sistema, en las cuales se impone -como se señaló- un estilo similar al estilo global dominante.²⁰ En este caso, producir una ruptura de la articulación dominación-dependencia puede resultar una cuestión mucho más compleja, en parte porque acá la dominación puede además adquirir una dimensión *ideológica*, en el sentido en que lo apunta O'Donnell y entonces no hay fuerzas sociales (con poder político) que contesten la dominación y en parte también, porque en el horizonte de estas regiones está su completa identificación (e incorporación) con las fuerzas dominantes de la dupla nacional-regional. El éxito de estas regiones es el éxito de la expansión del sistema y de su particular estilo y viceversa.

La concertación de la región con el Estado a fin de identificar y ejecutar proyectos en áreas (productivas o de investigación) que satisfagan necesidades compartidas, puede ser en estos casos un buen camino para *reducir la proporción* de actividades locales al servicio de los intereses de la región dominante y aumentar en consecuencia la *endogeneidad* del crecimiento, condición y atributo del *desarrollo* de la región.²¹ Ya se dijo que tal concertación sólo es posible con regiones *política y socialmente construidas*.

19. Véase, S. Boisier, *Política económica, organización social y desarrollo regional*, ILPES, 1982, Santiago de Chile.

20. Son, en consecuencia, regiones de la más alta prioridad real en las cuales el modo de producción se basa en la industrialización y en la urbanización y corresponden a los casos de desarrollo regional tradicionalmente vistos como "éxitos". En otras palabras, son los nuevos centros de acumulación.

21. Nuevamente los "contratos-plan" en Francia proveen un buen ejemplo de acuerdos para el desarrollo compartido de actividades y para el fomento compartido de la investigación científica y tecnológica. Véase Nota Nº10.

cía a la densificación del tejido social (cuestión que tiene un valor intrínseco) y al funcionar en ciertos casos como "focos de inducción" de esta misma construcción. En este caso cuentan con la considerable ventaja de un alto grado de receptividad y aceptación por parte de la población, en particular en el segmento más marginal de ella, y de esta manera presentan una capacidad de articulación considerablemente mayor que las agencias del sector público, usualmente consideradas sospechosas de "paternalismo y clientelismo, como mínimo. La universidad regional (cuando existe) y la Iglesia fueron indicadas más atrás como dos potenciales agentes inductores.

El tema del papel de las ONG en el desarrollo regional ha terminado por adquirir un perfil propio y en consecuencia su tratamiento excede los límites de este trabajo²⁴. En cualquier caso, y aparte de llamar la atención sobre él, de nuevo es necesario insistir en que la articulación y animación de la comunidad regional va de la mano con la especificación del proyecto político regional, que ofrece el telón de fondo contra el cual proyectar -es decir, conducir con objetivos establecidos- la comunidad regional.

Proyecto político regional que debe basarse en un ideología y en una estrategia de y para el desarrollo regional. En sus trazos gruesos, tal estrategia tiene en parte como objetivo final el *cerramiento selectivo*²⁵ de la región y descansa en un procedimiento de *planificación negociada*²⁶ que es por pura definición, una modalidad participativa y concertada de planificación. En relación a los paradigmas conocidos de desarrollo regional, la estrategia y en consecuencia el proyecto político regional toma elementos de uno y de otro, en tanto se apoya en la articulación de los dos ya mencionados sujetos o actores: el Estado y la región.²⁷

24. El autor tuvo la oportunidad de actuar como editor invitado del número 29 de la *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos-Regionales* (LEURR) publicada por el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Católica de Chile (diciembre de 1983), número dedicado por entero al papel de las ONG en el desarrollo regional.

25. Esta es una conocida propuesta de W. Stöhr (1981).

26. Esta propuesta ha sido planteada por el autor en la *Revista de la CEPAL*, N° 7, 1979, Santiago de Chile.

27. Se han planteado dudas en relación específica al carácter de "actor" atribuido en este trabajo al Estado, al cual se tiende a considerar más bien como "arena" de conflictos, intermediaciones y alianzas. Es el mismo Touraine quien afirma: "... en los países definidos más por su proceso de cambio histórico y por su desarrollo que por su participación en un tipo societal, el Estado es el actor principal, porque el papel específico del Estado es mantener la continuidad de la sociedad nacional a través de sus campos económicos y sociales y frente a otros Estados, amigos o enemigos". (Touraine: 1987 b.) Igual posición es sustentada en Solari, Boeninger, Franco y Palma (1980).

La animación de la comunidad y la paralela tarea de especificar el contenido del proyecto político son dos asuntos en relación a los cuales una ayuda puede provenir de la respuesta a una pregunta clave: ¿qué pueden hacer los agentes del desarrollo por el desarrollo de su propia región? Esta pregunta obliga a estructurar una respuesta que saque a luz una explicación coherente del desarrollo regional en general (es decir, obliga a explicitar una *teoría*) y que en la medida en que sea una explicación no abstracta, socialmente articulada, mostrará precisamente el papel de cada agente, desde los dirigentes políticos hasta empresarios y dirigentes sociales cuyas tareas y responsabilidades deben ser enmarcadas en tareas institucionales y colectivas de la región.

Nuevamente cuidando de no caer en el papel del "ingeniero holista" de Popper, no puede descartarse tan ligeramente el valor de un enfoque holista en el *diagnóstico* regional. Uno de los problemas que aparece en los intentos de ayudar a articular al conjunto de agentes regionales es precisamente la *visión analítica*, segmentada, que cada uno de ellos tiene sobre la región y sus procesos de cambio. Sobre todo cuando no existen profundos rasgos culturales regionales, el conocimiento científico de la región, de su *gestalt*, cumple un papel muy importante en este contexto.

Cabría ahora preguntar si todo el argumento desarrollado hasta el momento permite tener la seguridad de haber completado el proceso de construcción social regional. La respuesta es inequívocamente negativa: nunca se puede tener la seguridad de que la puesta en práctica de una serie de acciones desembocará en la buscada "construcción social regional". De hecho, una respuesta taxativamente positiva volvería a poner toda la cuestión en el campo precisamente de la "ingeniería social utópica" o en el campo del voluntarismo ingenuo. Aunque no existe receta alguna para alcanzar el objetivo de la construcción social regional en un plazo dado, es sin embargo fundamental por lo menos tener un esbozo del objetivo; sólo cuando se esté en posesión de una imagen aproximada de la sociedad y región que se desea, sólo entonces se puede empezar a considerar cuáles son los mejores caminos y medios para su realización y trazar un plan para la acción práctica.

Como si las dificultades internas (de la región) al proceso de construcción social fuesen pocas, todavía hay que mencionar el ambiguo marco externo a la escala internacional como un potencial escollo adicional y también, por qué no mencionarlo, algunas dificultades ideológicas que naturalmente se transformarán en dificultades políticas prácticas. La ambigüedad del marco

externo se refiere al doble signo que sobre los procesos regionales tienen las más importantes tendencias tecnológicas que se manifiestan en la escala internacional, pero que repercuten claramente en el nivel local, como por ejemplo las transformaciones en la tecnología industrial y en la informática; el autor tuvo oportunidad de referirse marginalmente a estos temas en otro trabajo. (Boisier: 1987.) Las dificultades ideológicas se refieren a la dificultad que tienen algunos sectores marxistas ortodoxos en aceptar la idea de los movimientos sociales (y en este caso, regionales) y la estrategia de concertación como formas de promover el cambio social. De hecho, como lo señala Castells, al afirmar su propia posición contraria a la ortodoxia "por definición, el concepto de movimiento social como agente de transformación social es estrictamente impensable en la teoría marxista. Existen luchas sociales y organizaciones de masas que se rebelan en defensa de sus intereses, mas no puede haber actores colectivos conscientes capaces de liberarse por sí mismos". (Castells: 1983.)

Edward Soja comentó hace varios años a propósito de esta misma cuestión y acerca de la obra cumbre de Lefèbvre: "En su conceptualización de esta revolución urbana, Lefèbvre pareció estar sustituyendo el conflicto de clase por el conflicto espacial-territorial como la fuerza motivadora detrás de la transformación social radical. Por cien años, había sido una costumbre entre los académicos marxistas ortodoxos resistir tales aparentes intentos para desviar la atención del conflicto de clase como dudosos revisionismos, y Lefèbvre no sería una excepción". (Soja: 1987.)

El hecho concreto es que en muchas regiones una parte de los agentes potenciales de desarrollo orientan su acción política en función de la ideología marxista, y es de suponer entonces que al menos los más perspicaces y ortodoxos de ellos no admitirán la consolidación de un proyecto político regional que por pura definición es antagónico a tal concepción. Ciertamente, como lo ha hecho notar C. de Mattos, estos sectores no son los únicos que pueden oponerse a la concertación.

Para colocar nuevamente al hombre en el centro de los procesos de desarrollo y para colocar el territorio regional al servicio del hombre, la construcción social regional será un proceso oscilante entre tareas y objetivos a nivel de *micro escalas* (de acción, producción, movilización, etc.) tanto como a nivel de *macro escalas* asociadas a la confrontación ideológica, a la concertación y a la internalización del cambio tecnológico.

Por ello es que este proceso se apoya en la reflexión regionalista microcósmica de Gabriela Mistral: "En geografía como en amor, el que no ama minuciosamente, virtud a virtud y facción a facción, el atolondrado que suele ser un vanidosillo, que mira conjuntos kilométricos y no conoce y saborea detalles, ni ve, ni entiende, ni ama tampoco"²⁸, tanto como en la macrocósmica invitación a construir un mundo nuevo, de Pablo Neruda: "Sube a nacer conmigo, hermano".

Bibliografía

- Abalos, J. (1982) - *Regional growth versus the community: A case study of collective-self reliance and resilience*, Unpublished MDS Thesis, ISS, The Hague.
- Abalos, J. (1985) - "Introducción al estudio de los movimientos sociales", *El Trimestre Económico*, N°206, México.
- Benko, G.B. (1987) - "French regional policy in the early 1980's", *International Social Science Journal*, N°112 (Regional Science) Basil Blackwell/UNESCO, París.
- Bitar, S. (1985) - "The nature of latinoamerican crisis", *CEPAL Review*, N°27, Santiago de Chile.
- Boisier, S. (1979) - "¿Qué hacer con la planificación regional antes de la medianoche?", *Revista de la CEPAL*, N°7, Santiago de Chile.
- Boisier, S. (1982) - "Política económica, organización social y desarrollo regional", *Cuademo* N°29, ILPES, Santiago de Chile.
- Boisier, S. (1987) - "Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina", *Revista de la CEPAL*, N°31, Santiago de Chile.
- Borja, J. (1987) - "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado", en Borja, Valdés, Pozo y Morales, *Descentralización del Estado*, ICI/FLACSO/CLACSO, Santiago de Chile.
- Castells, M. (1983) - *La ciudad y las masas*, Alianza Universidad Textos, Madrid.

28. Fragmento de una conferencia dada en España por Gabriela Mistral con el título de "Breve descripción de Chile".

- Curbelo, J.L. (1986) - "Economía política de la descentralización y planificación del desarrollo regional". *Pensamiento Iberoamericano*, N°10, CEPAL/ICI Madrid.
- de Mattos, C. (1983) - *La dinámica concentradora y centralizadora en los procesos de formación de las estructuras territoriales latinoamericanas*, Documento CPRD-C/72, ILPES, Santiago de Chile.
- Flaño, N. y G. Jiménez (1988) - *Empleo, política económica y concertación*, Instituto Chileno de Estudios Humanistas, Santiago de Chile.
- Friedmann, J. (1969) - Chile: *La Década del 70*, Fundación Ford, Santiago de Chile.
- Friedmann, J. (1973) - *Urbanization, planning and national development*, Sage Publications, Beverly Hills/Londres.
- Friedmann, J. (1986) - "Planejamento na America Latina: da Ilusão Tecnocrática á Democracia Aberta", en *Estado e planejamento: Sonhos e realidade*, CENDEC, Brasilia.
- Friedmann, J. y C. Weaver (1982) - *Territory and function*, Edward Arnold, Londres.
- Gore, C. (1984) - *Regions in question, space, development theory and regional policy*, Methuen, Londres.
- Graciarena, J. (1976) - "Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa", *Revista de la CEPAL*, N°1, Santiago de Chile.
- Haken, H. (1984) - *Secreto de los éxitos de la naturaleza sinérgica: la doctrina de la acción en conjunto*, Argos-Vergara, Barcelona.
- Harvey D. (1982) - *The limits to capital*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Helmsing, B.H.J. y F. Uribe-Echeverría (1981) - "La planificación regional en América Latina: teoría o práctica?", en S. Boisier et al. (comps.), *Experiencias de planificación regional en América Latina*, ILPES/SIAP, Santiago de Chile.
- Hilhorst, J. (1981) - "Estilos de desarrollo y estrategias nacionales de desarrollo regional", en S. Boisier et al. (comps.), *Experiencias de planificación regional en América Latina*, ILPES/SIAP, Santiago de Chile.
- Laserna, R. (1986) - "Movimientos sociales regionales. Apuntes para la construcción de un campo empírico". *Pensamiento Iberoamericano*, N°10, CEPAL/ICI, Madrid.
- Maranhao, Sylvio (1982) - "Estado e planejamento regional", *Revista de Desenvolvimento Urbano e Regional*, vol. 1, N°1, Centro de Estudos do Desenvolvimento Urbano e Regional, Recife.

- Mitus, C. (1972) - *Estrategia y plan*, Editorial Universitaria de Chile, Santiago de Chile.
- O'Donnell, G. (1984) - "Apuntes para una teoría del Estado", en *Teoría de la burocracia estatal*, O. Oszlak (comp.), Paidós, Buenos Aires.
- Palma, E. (1983) - *La descentralización desde una perspectiva política*, ILPES, Documento CPRD-D/90, Santiago de Chile.
- Planque, B. (1985) - "Décentralisation économique et décentralisation politique en France", *The Canadian Journal of Regional Science*, vol. VIII, N°3, Halifax.
- Puche, B. (1985) - "Une définition sociologique de la région?", *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. LXXIX, Grenoble.
- Revel-Mouroz, J. (1987) - "Pour une géopolitique régionale et urbaine", en *Pouvoirs locaux, régionalismes, décentralisation*, IHEAL/CREDAL, Paris.
- Schwartz, M. (1974) - *Politics and territory, the sociology of regional persistence in Canada*, McGill-Queen's University Press, Montreal and London.
- Solari, E., E. Boeninger, R. Franco y E. Palma (1980) - "El proceso de planificación en América Latina, escenarios, problemas y perspectivas", *Cuaderno N°26*, ILPES, Santiago de Chile.
- Soja, E. (1978) - *Topian marxism and spatial praxis: A reconsideration of the political economy of space*, Paper presented at the Annual Meeting of the Association of American Geographers, New Orleans, April 9-12. (Mimeograph.)
- Stöhr, W. (1981) - "Hacia otro desarrollo regional?", en S. Boisier et al. (comps.), *Experiencias de planificación regional en América Latina*, ILPES/SIAP, Santiago de Chile (una versión inicial con la co-autoría de F. Todtling fue publicada en *Papers of the RSA*, vol. 38).
- Stöhr, W. (1986) - *Territorial innovation complexes*, Paper presented to the 32nd North American Regional Science Congress (Philadelphia 1985), mimeo, Wien.
- Stöhr, W. y F. Todtling (1977) - "Evaluation of regional policies experiences in market and mixed economies", en Hansen N. (ed.), *Human Settlement Systems*, IIASA, Ballinger, N. York.
- Stöhr, W. y D.R. Fraser Taylor (1981) - *Development from above or below?*, John Wiley and Sons, Londres.
- Stanley, W. (1966) - *Young management: a system analysis*, Scott, Foresman and Co., Glencoe.
- SGAR (1988) - *Secretariat Permanent, Commission Prospective Rhône-Alpes 1995-2000; Rapport d'étape à M. le Prefet de Région et à M. le President du Conseil Regional*, Lyon.

Touraine, A. (1987-a) - *El regreso del actor*, EUDEBA, Buenos Aires.

Touraine, A. (1987-b) - *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*, PREALC, Santiago de Chile.

Véliz, C. (1984) - *La tradición centralista de América Latina*, Ariel, Barcelona.

Wolfe, M. (1987) - "Agentes del desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N°31, CEPAL, Santiago de Chile.