

INT-1784



ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

~~CEPAL (ILPES) (1784)~~

PROGRAMA DE CAPACITACION

Alicia Bouvier

Documento CPRD-95

de Mattos



CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION TERRITORIAL EN EL
PROCESO DECISORIO DEL SECTOR PUBLICO */

Sergio Boisier

*/ El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de la Dirección de Programas de Capacitación del ILPES.

85-6-832

CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION TERRITORIAL EN EL
PROCESO DECISORIO DEL SECTOR PUBLICO

	<u>Pág.</u>
1. La cuestión de la descentralización territorial en América Latina.	1
2. El estado de la descentralización en América Latina: discurso y realidad.	12
3. La crisis internacional: ¿factor limitante o estimulante de la descentralización?	32
4. La desconcentración: condición necesaria pero insuficiente.	41
5. El temor a la incoherencia programática.	43
6. Descentralización y planificación regional.	47
7. Necesidad de una concepción actualizada e integrada del desarrollo regional para una descentralización real.	59
8. Estado y región: la clave de una acción descentralizadora eficaz.	64
9. Descentralización, desarrollo regional y recuperación económica en América Latina.	67
10. Algunas posibles líneas de investigación en el tema.	70

CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION EN EL PROCESO DECISORIO
DEL SECTOR PUBLICO

Introducción

Este documento plantea algunas cuestiones vinculadas a la descentralización territorial del proceso decisorio del sector público latinoamericano y a la articulación de la descentralización territorial con la planificación (regional), considerada esta última como una forma de ordenar y guiar al proceso de descentralización.

La selección del tema no es voluntarista por parte del Instituto. Al contrario, se apoya en evidencias de toda clase que parecen indicar que efectivamente el tema de la descentralización es un tema que preocupa a no pocos gobiernos latinoamericanos. Si la evidencia indicara lo contrario, es decir, la exigencia de una mayor centralización, esa sería la tarea del Instituto, pero, como es de público conocimiento, hay demasiadas pruebas de lo contrario.

A pesar de ello, avanzar hacia una mayor descentralización en los varios planos en que ello es posible, puede no representar una opción deseable para algunos países, puesto que, por lo menos en parte, el logro de un equilibrio entre centralización y descentralización dependerá del estilo adoptado por cada país para acomodarse a una situación post-recesión y ello será el resultado de decisiones autónomamente adoptadas por los gobiernos.

Por tanto, el documento debe ser considerado como un ensayo que sirva como base para el intercambio de posiciones y experiencias, intercambio que debe contribuir además, a establecer posibles líneas de investigación por parte del Instituto.

SB/sw

(I/50318)

1. La cuestión de la descentralización territorial
en América Latina

El tradicional centralismo de los Estados latinoamericanos, de los federales así como de los unitarios, parece estar sometido hoy en día a un fuego cruzado de presiones. Estas se originan tanto a nivel de las comunidades territoriales (demanda por descentralización política territorial) como también dentro del propio aparato estatal que busca formas más eficientes y concretas de acción (oferta de descentralización administrativa). Los planteamientos en torno al "fortalecimiento del federalismo" o en torno a propuestas de "regionalización" suscitan interrogantes dirigidas a una cuestión de fondo: la organización de la sociedad y las implicaciones de ello en relación a la formulación de políticas y a posibles modalidades de planificación. ¿Cuánta descentralización política y a qué nivel? ¿Cuánta desconcentración y en relación a cuáles funciones del Estado? ¿Cuán gradual o cuán acelerados deben ser estos procesos?

Como puede inferirse del párrafo precedente, estas dos fuerzas a favor de la descentralización no se cruzan, se plantean en dos planos distintos en los cuales el lenguaje tiene diferente significado real: bajo un mismo término - descentralización - la demanda está referida al plano político en tanto que la oferta está referida al plano de lo administrativo. Posibilitar la solución de esta ecuación, es decir, encontrar un punto de equilibrio entre la descentralización y la desconcentración en términos territoriales (regiones, estados, provincias, departamentos, municipios, etc.) constituye un desafío para políticos y técnicos.

Naturalmente, es difícil o simplemente inconveniente plantear una solución única - sea a favor de la descentralización, sea a favor

SB/sw

(I/50318)

de una mayor desconcentración - frente a la variedad de modalidades de regímenes políticos existentes en América Latina. Tampoco es el papel de un organismo de la naturaleza del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social proponer soluciones que invadirían campos propios e irrenunciables de decisión de cada país. No obstante, en este documento se sugieren algunas posibilidades de acción en materia de descentralización territorial vinculando estrechamente este asunto a una modalidad de planificación regional, que no es excluyente de otras, pero que tiene la ventaja hacer más clara la discusión en torno a las preguntas planteadas en el párrafo inicial. Rastrear los orígenes del estilo centralista en América Latina constituye una tarea de vastos y complejos alcances, propia por lo demás de historiadores y científicos políticos y absolutamente fuera de la naturaleza de este documento. No obstante, es imprescindible anotar dos cuestiones iniciales.

Primero, lo obvio, aunque no por ello siempre recordado. El centralismo y en consecuencia la descentralización es un fenómeno y un proceso esencialmente político, sin perjuicio de ser alimentado y retroalimentar a su vez por y a procesos económicos, sociales, culturales y territoriales. Es por ello que se ha sugerido que un diagnóstico de la centralización implica distinguir a lo menos cuatro niveles de análisis: i) la conformación del Estado Nacional; ii) los efectos espaciales del régimen político; iii) el desarrollo espacial de la sociedad política y; iv) los efectos sobre la sociedad civil del patrón espacial de la sociedad política.^{1/} El mismo autor, razonando siempre desde una perspectiva política afirma que "la descentralización exige un movimiento social (y político) de ruptura de la centralización".^{2/} Sobre ello se volverá más adelante.

^{1/} Palma, E. La descentralización desde una perspectiva política, documento presentado al III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual (Brasilia, 12 al 15 de diciembre de 1983) organizado por el ILPES y el CENDEC.

^{2/} Palma, E., op. cit.

Segundo, los factores causales del centralismo latinoamericano están de tal manera enraizados en la historia política, social y económica del área que resultaría completamente inútil y acientífico plantearse el tema de la descentralización - en cualquiera de sus dimensiones - sin una mención a algunas hipótesis al respecto. En este sentido, una larga pero importante cita de una obra reciente de C. Véliz ahorra comentarios.

"Cuatro de estos factores están en relación inversa a lo que he dado en llamar en carácter "centralista" de las disposiciones sociales y políticas latinoamericanas: el primero es la ausencia de la experiencia feudal en la tradición latinoamericana; el segundo es la ausencia del fenómeno de la disidencia religiosa y el resultante centralismo latitudinario de la religión dominante; el tercero es la ausencia de cualquier acontecimiento o circunstancia a lo largo de los años, comparable con la Revolución Industrial europea; el cuarto es la ausencia de aquellos aspectos de la evolución ideológica, social y política, asociados con la Revolución Francesa que tan radicalmente han transformado el carácter de la sociedad europea occidental durante el último siglo y medio.

"El argumento presentado en este libro también podría ser resumido afirmando que tanto las Revoluciones Industrial y Francesa como sus respectivas consecuencias de más significación han dejado de lado a América Latina. Las tendencias racionalizadoras y centralizadoras inherentes a su aparato de Estado burocrático ya se hallaban presentes dos siglos antes de la toma de la Bastilla, conservando desde entonces su carácter preindustrial. Si la Revolución Industrial tuvo como resultado un cambio social masivo, a causa principalmente de las demandas que planteaba una tecnología trabajo-intensiva, en América Latina la industrialización introdujo una tecnología capital-intensiva que exigió ajustes diferentes. Si podemos vincular con razón la Revolución Industrial con los esfuerzos de una burguesía industrial que, a su vez, generó un proletariado industrial, en América Latina la industrialización ni fue el resultado de las actividades de una burguesía industrial, ni tampoco incidió en la formación de un proletariado industrial".^{3/}

Acá se encuentran, pues, algunas de las raíces profundas de la centralización latinoamericana. Siendo ello así, necesariamente habrá que concordar con la afirmación siguiente: "Si la centralización es un proceso de arrastre, de larga duración y de carácter acumulativo,

^{3/} Véliz C. La tradición centralista de América Latina, Ariel, Barcelona, 1984.

su ruptura impone un momento de inflexión. Tal momento o coyuntura deberá ser necesariamente la toma de conciencia de la centralización como problema que limita o entorpece el desarrollo".^{4/} Hay dos categorías de argumentos en relación a la centralización como problema limitante del desarrollo; ambas parten de una premisa acerca del carácter relativo de la centralización en relación al desarrollo, relativo en el sentido de depender del propio nivel de desarrollo y del momento histórico.^{5/}

Uno de tales argumentos es de naturaleza eminentemente política y asocia la necesidad de la descentralización política (territorial) al objetivo de mantener la integridad territorial del Estado-Nación por la vía de responder a las presiones y reivindicaciones territoriales que - en casos extremos, pero cada vez más frecuentes - se expresan en abiertas demandas de autonomía y separatismo. Por otro lado, dentro de la misma línea argumental se plantea la descentralización (territorial) como condición necesaria de nuevas formas políticas más democráticas. Se parte en este sentido del postulado general de que una organización democrática de la sociedad presupone un adecuado reparto del poder político entre numerosos estamentos sociales, algunos de los cuales están territorialmente definidos. Pero la sola repartición del poder entre múltiples depositarios quedaría simplemente como un acto simbólico si los nuevos receptores no ejercen su derecho a una participación efectiva en los mecanismos de toma de decisión, en particular en la planificación. De aquí que la descentralización - como un proceso político - aparezca estrechamente ligada a la idea de la participación y de lo que se ha dado en llamar "la planificación participativa".

Como se señala en un documento del ILPES:

"En los orígenes de las teorías participativas, la autogestión industrial y el autogobierno comunal y regional eran concebidos como un proceso único. La dinámica de la industrialización y la urbanización desdobló las modalidades de participación. Ellas tienden a distinguirse cada vez más, en razón del diferente tipo de gestión que implican.

^{4/} Palma, E. op. cit.

^{5/} Así por ejemplo, la centralización impuesta en Francia a través de Richelieu tenía en su momento, un carácter marcadamente democrático. En general, cierto grado de centralización parece haber sido condición necesaria del proceso de construcción del Estado-Nación en todo el mundo.

"En el proceso global de cambio social, las formas políticas de las instituciones y los intereses sociales, derivados básicamente de la inserción en la esfera productiva, no coinciden necesariamente. Un caso muy notable en este sentido está dado por la reivindicación que los propietarios rurales hacían de la comuna autónoma, durante la época de la dominación oligárquica. "Más en general, el federalismo ha alimentado en el pasado y alimenta aún en el presente, tanto al pensamiento político de derecha como al de izquierda. No debe colegirse que los desajustes entre las estructuras de poder económico y político sean irrelevantes.

"El primer objetivo de la descentralización territorial es, justamente, descentralizar los conflictos, impidiendo que se acumulen en la cúpula del sistema nacional de planeación. La tarea principal de éste es proveer una base de opciones para las negociaciones de las organizaciones sindicales y patronales. Para mantener el conflicto dentro de límites razonables es indispensable que existan diversas instancias de concertación y que, incluso, otros cleavages como los provenientes de las desigualdades regionales, pueden ser procesados con más o menos independencia del conflicto principal. Si la tensión propietario-asalariados redefiniera todos los conflictos, no cabe duda que las posibilidades de negociación serían mínimas.

"Un segundo objetivo de más largo alcance, aunque perfectamente conciliable con el anterior, tiene que ver con el aprendizaje del autogobierno.

"Todos los correctivos sugeridos para que los enunciados sean asequibles a los sujetos serán inútiles si no aumenta simultáneamente la capacidad - en número de personas y en calificación política y técnica - para acceder a la lógica inherente a la toma de decisiones. Sin un mínimo contacto básico con ese modo de razonar, lo más probable es que las decisiones de planificación sean otorgadas más que participadas".6/

Otro argumento es de carácter técnico-administrativo y puede considerarse a su vez como el resultado de tres consideraciones convergentes:

i) la generalizada desilusión con respecto a los resultados de las formas más o menos centralizadas de la planificación y del control del desarrollo durante las décadas de los años cincuenta y sesenta;

6/ ILPES: Informe sobre planificación participativa en América Latina, (mimeografiado), 1984.

SB/sw

(I/50319)

ii) los requerimientos por nuevas formas de administración de programas de desarrollo y de proyectos que estaban incorporados implícitamente en las estrategias de "crecimiento con distribución" que emergieron en los años setenta y; iii) el creciente convencimiento de que a medida que las sociedades se estaban convirtiendo en más y más complejas, con la consiguiente expansión de las actividades de gobierno, se torne más y más difícil planificar y administrar el desarrollo eficientemente desde un solo centro.

Como lo señala Keith Griffin al comentar las estrategias de crecimiento con distribución:

"... no pueden ser planificadas centralmente. Como consecuencia, el cambio en el pensamiento (del desarrollo) a favor de la agricultura y de la movilización de los recursos humanos y materiales locales, ha sido acompañado por un énfasis menor en la planificación nacional y por una creciente sensibilidad hacia la necesidad de diseñar una estructura administrativa que permita la descentralización regional, autonomía local en tomar las decisiones de interés primordial para la localidad y una mayor responsabilidad local en el diseño y ejecución de programas de desarrollo. Tales cambios, evidentemente, no son sólo técnicos y administrativos; son políticos.^{7/}

En varias oportunidades diversos autores se han referido a los beneficios potenciales de la descentralización, particularmente desde el punto de vista de la administración del desarrollo.

Rondinelli ^{8/} ha identificado el siguiente conjunto de argumentos que se plantean a favor de la descentralización de la planificación y de la administración del desarrollo en los países del Tercer Mundo.

1) La descentralización puede ser un mecanismo para sobrepasar las severas limitaciones de la planificación nacional centralmente controlada mediante la delegación de mayor autoridad para los funcionarios y

^{7/} Griffin K. "Economic Development in a Changing World", World Development vol. 9 N° 3, 1981; citado en: G. Shabbir Cheema y D.A. Rondinelli (eds.) Decentralization and Development, Sage Publications, 1983.

^{8/} Cheema G. Shabbir y Dennis A. Rondinelli: Decentralization and Development, Sage Publications, 1983.

- administradores del desarrollo que trabajan en el campo, más cerca a los problemas. La descentralización hacia los niveles regional o local permite a los funcionarios desagregar y ajustar los programas y planes de desarrollo a las necesidades de regiones y grupos heterogéneos;
- 2) La descentralización puede reducir los enormes gastos burocráticos. y los procedimientos altamente estructurados característicos de la planificación y administración central en las naciones en desarrollo y que en parte son el resultado de la sobre concentración de poder, autoridad, y recursos en la cúspide del gobierno en la capital nacional;
 - 3) Mediante la descentralización de funciones y la reasignación de funcionarios del gobierno central a los niveles locales, el conocimiento y la sensibilidad de estos funcionarios hacia los problemas y necesidades locales puede aumentarse. Los contactos más cercanos entre funcionarios del gobierno y la población local debería permitir a ambos obtener mejor información con la cual formular en forma más realista y efectiva los para los planes y proyectos del gobierno.
 - 4) La descentralización también permitiría una mejor penetración política y administrativa de las políticas del gobierno nacional en áreas alejadas de la capital nacional, donde los planes del gobierno central a menudo son desconocidos o ignorados por la población rural o son boicoteados por las élites locales y donde el apoyo a los planes nacionales es frecuentemente muy débil;
 - 5) La descentralización permitiría una mejor representación de los diferentes grupos políticos, religiosos, étnicos, y tribales en el proceso decisorio del desarrollo conduciendo a una mayor equidad en la asignación de los recursos gubernamentales y en las inversiones;
 - 6) La descentralización podría conducir al desarrollo de una mayor capacidad administrativa por parte de los gobiernos locales e instituciones privadas en las regiones y provincias, expandiendo así su capacidad para hacerse cargo de funciones que normalmente no son bien ejecutadas por los

SB/sw

(I/50320)

ministerios centrales, tales como la mantención de caminos y de inversiones en infraestructura en áreas muy alejadas de la capital nacional. También podría dar la oportunidad a los funcionarios locales para mejorar sus destrezas técnicas y administrativas;

7) La eficiencia del gobierno central debería aumentar mediante la descentralización relevando a los funcionarios superiores de la administración de tareas rutinarias que podrían ser ejecutadas con mayor efectividad por funcionarios locales. El tiempo ahorrado en la administración rutinaria liberaría a los líderes políticos y administrativos para planificar más cuidadosamente y supervisar más efectivamente la ejecución de las políticas de desarrollo;

8) La descentralización también puede proveer una estructura a través de la cual los diversos ministerios y agencias del gobierno central que están envueltos en tareas de desarrollo se pueden coordinar entre sí más efectivamente y también con los líderes locales y organizaciones no gubernamentales existentes en las diversas regiones. Las regiones, las provincias, o los distritos proveen una base geográfica conveniente para la coordinación de los múltiples proyectos especializados que muchos gobiernos de los países en desarrollo están llevando a cabo en áreas rurales;

9) Una estructura gubernamental descentralizada es un requisito para institucionalizar la participación de los ciudadanos en la planificación y en la administración del desarrollo. Una estructura de gobierno descentralizada puede facilitar el intercambio de información en relación a las necesidades locales y canalizar las demandas de la comunidad local hacia los ministerios nacionales;

10) Mediante la creación de medios alternativos de decisión, la descentralización puede contrarrestar la influencia o el control de las actividades de desarrollo ejercidas por élites locales que a veces muestran poca simpatía a las políticas nacionales de desarrollo e insensibilidad a las necesidades de los grupos más pobres en las comunidades rurales;

11) La descentralización puede significar una administración más flexible, innovadora y creativa. Las unidades administrativas regionales

SB/sw

(I/50320)

provinciales, o distritales pueden tener mayores oportunidades para verificar innovaciones y para experimentar con nuevas políticas y programas en áreas seleccionadas, sin tener que justificarlas para todo el país. Si los experimentos fallan, sus impactos quedan limitados a jurisdicciones pequeñas; si tienen éxito, pueden ser repetidos en otras partes del país;

12) La descentralización de la planificación y de la administración del desarrollo permite a los líderes locales instalar los servicios y las facilidades públicas de una manera más eficiente dentro de las comunidades, integrando áreas aisladas o rezagadas en las economías regionales y supervisando y evaluando la ejecución de proyectos de desarrollo de una manera más efectiva de lo que puede ser hecho por las agencias centrales de planificación;

13) La descentralización puede aumentar la estabilidad política y la unidad nacional dando a los grupos de las diferentes secciones del país la capacidad para participar más directamente en las decisiones de desarrollo, aumentando en consecuencia su compromiso con la mantención del sistema político;

14) Mediante la reducción de las deseconomías de escala inherentes a la sobreconcentración de las decisiones de la capital nacional, la descentralización puede aumentar la cantidad de bienes y servicios públicos y la eficiencia con la cual ellos pueden ser provistos, a un costo menor.

Los argumentos enumerados por Rondinelli constituyen casi una suma totalizante de planteamientos a favor de la descentralización. No todos tienen el mismo valor y ciertamente algunos de ellos podrían incluso ser revertidos y puestos a favor precisamente de la centralización y pasan por alto consideraciones de costo, que en no pocos casos pueden ser muy importantes.

De todas formas es útil su reproducción acá, puesto que normalmente se exige a quienes abogan por esquemas descentralizados aportar el peso de la prueba y desde tal punto de vista algunos de ellos son bastante convincentes.

A pesar de toda la argumentación que desde diferentes campos se plantea a favor de la descentralización, este proceso ha avanzado con extrema parsimonia en América Latina, y en todo caso, lo ha hecho con mayor rapidez en el plano de la descentralización funcional que en el plano territorial.

SB/sw

(I/50320)

Brasil y México constituyen dos países en los cuales el sector funcionalmente descentralizado es de considerable extensión. El gobierno federal mexicano clasifica las agencias autónomas en dos grupos: organizaciones descentralizadas y, empresas paraestatales. Existen más de cien organizaciones descentralizadas (desde PEMEX hasta el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología) y más de cuatrocientas empresas para estatales. Adicionalmente existe una tercera forma de organismo público que goza de considerable autonomía, si bien no es considerada esta forma como descentralizada; esta categoría incluye más de ochocientas comisiones y consejos independientes.

En Brasil la Reforma Administrativa de 1969 divide la burocracia federal en organismos administrativos directos e indirectos. Estos últimos incluyen tres categorías: i) instituciones autónomas; ii) empresas públicas y; iii) sociedades y empresas mixtas. Adicionalmente en Brasil existe otra categoría que no se clasifica ni como de administración directa ni tampoco de administración indirecta: se trata de las fundaciones para la prestación de servicios determinados. Aunque se norman por la ley común, han sido creadas por el Gobierno Federal y en tal sentido representan casi una contradicción jurídica: son fundaciones públicas.

Desde el punto de vista de la descentralización territorial, en Chile y en Perú las recientes Cartas Constitucionales introducen la región y la regionalización del territorio como un nuevo y superior espacio para la administración y para el gobierno interior, generando un alto potencial descentralizador. En Venezuela, la regionalización ha sido objeto de diversas normativas legales a partir de 1969 y ello ha contribuido a explorar varias instancias de descentralización. En el resto de los países latinoamericanos las propuestas de regionalización a nivel de todo el territorio se mantienen como instrumentos para facilitar la planificación nacional, pero no llegan a plantearse en el plano político, es decir, como sujetos de derecho público. No obstante, pueden observarse en América Latina numerosas agencias más o menos autónomas de desarrollo regional estructuradas para trabajar en regiones específicas, como es el caso de la SUDENE, de varias Corporaciones Regionales en Colombia, Ecuador, Bolivia, Argentina y otros países.

SB/sw

(I/50320)

Si la descentralización territorial está - o debiera estarlo - estrechamente asociada al manejo sub-nacional de los recursos públicos, una mirada a la distribución del gasto público entre el gobierno central, y los gobiernos sub-nacionales debería permitir entrever la profundidad de ella.

Aunque no se dispone de cifras recientes para todos los países, Stöhr calculaba que a fines de la década de los sesenta, el gobierno central manejaba entre un 71 por ciento y un 98 por ciento del gasto público en los países unitarios y entre un 58 por ciento y un 87 por ciento en los federales.^{9/}

2. El estado de la descentralización en América Latina:
discurso y realidad

El examen de los planes de desarrollo vigentes en América Latina y el análisis de las respuestas de los organismos de planificación a la encuesta sobre el estado de la planificación en la región, preparada por el ILPES con el fin de elaborar el informe a la Conferencia de Ministros de Planificación de América Latina y el Caribe correspondiente al año 1985 revela la importancia que los gobiernos están confiriendo a la cuestión de la descentralización territorial.

En el VI Plan de la Nación, de Venezuela, la descentralización territorial aparece con mucha fuerza tanto como objetivo así como estrategia.

Así, por ejemplo, se plantea como uno de los objetivos generales del desarrollo regional "aumentar la participación de las regiones en la definición y ejecución de las decisiones que afectan sus procesos de desarrollo".^{10/} A continuación ello se traduce concretamente en:

"a. Profundizar la aplicación de las normas previstas en el Decreto 478, referido a la Regionalización Administrativa y la Participación de la Comunidad en el Desarrollo Regional, conformando un sistema institucional para el desarrollo regional, no sólo con el objeto de evaluar y controlar la ejecución del Plan, sino también para promover y canalizar la opinión organizada de las diferentes regiones del país.

^{9/} Stöhr W. El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas. Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1972.

^{10/} República de Venezuela, Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, VI Plan de la Nación 1981-1985, Vol. III, Caracas, 1981.

- b. Descentralizar efectiva y progresivamente las funciones tradicionalmente ejercidas por los organismos centrales de la Administración Pública, tanto en lo que se refiere a actividades administrativas, como a servicios de educación, salud, agua, vivienda, comunicaciones y construcción de la infraestructura y equipamiento social y productivo. Esta descentralización se realizará selectivamente, no sólo en cuanto a lo que se refiere a los aspectos sectoriales y regionales, sino también en función de la capacidad de absorción que las diferentes regiones poseen.
- c. Avanzar en la democratización del proceso de toma de decisiones, incorporando a la comunidad organizada a nivel local, estatal y regional, a fin de que influyan sobre la asignación de recursos y la elaboración de políticas que las afecten.
- d. Asignar crecientes responsabilidades al nivel regional en cuanto concierne al financiamiento del desarrollo.
- e. Modificar el sistema de planificación para hacerlo más integral, más coherente, más eficiente y más participativo.^{11/}

En cuanto a las estrategias asociadas a estos objetivos, se plantean los siguientes:

- a. Redistribuir las competencias entre los organismos nacionales regionales, estatales y locales.
 - i) Se procurará en cada región la mayor autonomía e independencia de funcionamiento de las distintas dependencias administrativas y se considerará, a la luz de los resultados de los estudios que se adelanten en el período del Plan, la posibilidad de asignar a organismos regionales y a gobiernos estatales y Concejos Municipales, la administración de servicios tales como los de educación pre-escolar, básica y media diversificada, salud y la formulación y ejecución de programas de vivienda. Los organismos nacionales que en el presente realizan estas funciones conservarán las de planificación, formulación de políticas, macro asignación de recursos financieros, control, estadística y cooperación técnica con los organismos regionales.
 - ii) Se asignará la planificación, ejecución y conservación de la vialidad urbana y rural a los gobiernos estatales, para lo cual contarán con el apoyo técnico del Ministerio correspondiente. Los efectos que esta reasignación de funciones tendrá en el presupuesto de gastos de los organismos estatales y locales se considerarán en las propuestas de modificación de la distribución actual de los recursos financieros.
- b. Regionalizar empresas e institutos nacionales de servicio.
 - i) El Gobierno Nacional adelantará todos los estudios necesarios para examinar la viabilidad técnica, económica y financiera de la regionalización de los servicios que hoy prestan centralizadamente algunas empresas e institutos del Estado en áreas tales como las de telecomunicaciones, electrificación, agua potable y alcantarillado.

^{11/} Ibidem.

ii) Se crearán mecanismos regionales y locales de participación en la programación de estos organismos, así como el control en la ejecución de los programas y en la calidad de los servicios que prestan.

c. Modernización legal y administrativa de los órganos estatales y locales de gobierno y administración.

Al respecto:

El Gobierno Nacional dará todo su apoyo y participación, con recursos financieros y técnicos, para iniciar un amplio proceso de modernización jurídica, renovación y actualización administrativa de las gobernaciones y concejos municipales. Este proceso es de imprescindible realización si se quiere asignar mayores responsabilidades administrativas y de control a las gobernaciones y concejos municipales.^{12/}

Aunque el VII Plan de la Nación no se encuentra publicado a la fecha de preparar este informe, antecedentes preliminares permiten afirmar que se continúa otorgando tanta o más importancia a la cuestión de la descentralización territorial, con un análisis considerablemente más sofisticado en lo que dice relación a la identificación de los factores causales, como se puede apreciar observando el fluxograma adjunto sobre "centralización territorial, administrativa, financiera y política" preparado por CORDIPLAN.

Asimismo, en el documento de CORDIPLAN "Lineamientos Generales del VII Plan de la Nación" se plantean en la estrategia política las tareas siguientes:

a) Democratizar el Estado, para dejar atrás el paternalismo y equilibrar las relaciones de poder, perfeccionando el sistema electoral que elige sus autoridades, descentralizando jerárquica y espacialmente sus funciones, reformando y reforzando el Régimen Municipal como base del poder local y reduciendo el ámbito del Sector Público mediante reglas que precisen sus fronteras con el Sector Privado;

b) Democratizar las relaciones del Estado con la Sociedad Civil, abriendo paso a la participación ciudadana en la planificación, en la toma de decisiones, en el control de la calidad de los servicios

^{12/} Ibidem.

públicos y creando un sistema eficaz de defensa del ciudadano ante la posibilidad de arbitrariedades que le pueda causar el Poder Público. La seguridad personal como un servicio público básico, es parte importante de estas relaciones y ella tiene que ser drásticamente mejorada;

c) Democratizar las bases de sustentación de la Sociedad Civil, fortaleciendo las organizaciones sociales para entregarles responsabilidades precisas en la solución de sus problemas y creando un tercer sistema de propiedad, el Sistema Económico de Cooperación, a fin de extender el acceso a la propiedad empresarial y equilibrar las relaciones de propiedad;

En México, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 inicia el capítulo sobre la política regional con la frase siguiente: "La descentralización de la vida nacional ha surgido como un reclamo vigoroso del pueblo mexicano, a lo largo del territorio nacional".^{13/}

Y continúa: "Las prácticas y mentalidades centralistas se han convertido en obstáculos que distorsionan la democracia, profundizan la desigualdad e imposibilitan el desarrollo armónico de las diferentes regiones y grupos del país".^{14/} Este planteamiento es desarrollado más en detalle en los siguientes párrafos:

"La descentralización de la vida nacional, entendida como propósito político, tiene a la planeación regional del desarrollo como el medio idóneo para lograr la transformación territorial del país y exige decisiones firmes e inmediatas, cuyos frutos se consoliden en el largo plazo.

"La descentralización de la vida nacional es un imperativo para nuestra consolidación política, económica, administrativa y cultural, como sociedad equilibrada y plenamente desarrollada, que cancele los vicios que presenta la excesiva centralización.

"En lo político, como principal objetivo de la descentralización, se está llevando a cabo de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 115 constitucional, la revisión y redistribución de las competencias entre las tres instancias de gobierno; en este contexto, la Federación asume su función como instancia rectora del desarrollo nacional, procurando la descentralización en diálogo y coordinación con las entidades, en tanto que éstas y los municipios deberán continuar con su proceso de fortalecimiento.

^{13/} Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México 1983.

^{14/} Ibidem.

"En lo económico, la descentralización de la vida nacional, implica una redistribución geográfica más equitativa. Para ello, se establecen políticas tendientes a reubicar a lo largo del territorio, las actividades productivas, cuidando que las opciones de localización contribuyan efectivamente a distribuir los intercambios en el ámbito regional, para contrarrestar la concentración actual.

"Se requiere de un esfuerzo de redespliegue territorial de la economía hacia ciudades medias, a las que se les dotará de infraestructura, equipamiento y servicios básicos, para que en el mediano plazo puedan incorporar ordenadamente, a nuevas actividades económicas y absorber asentamientos humanos adicionales. Ejemplo de esto, lo constituyen los estados de Baja California, Jalisco y Nuevo León. Se pretende con ello lograr un proceso de desarrollo regional equilibrado dentro de las entidades federativas.

"El intercambio de productos entre las diferentes entidades federativas sin su paso obligado por el centro del país, constituye un elemento indispensable para el logro de un desarrollo regional que conjunte a toda la República. Por ello, se define como prioritaria la integración gradual de una red transversal de comunicaciones y transportes, la que favorecerá la descentralización y paralelamente, la integración de mercados regionales alternativos vinculados entre sí y con el mercado mundial.

"El Sistema Nacional de Abasto integrará los procesos de acopio, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización en cada mercado regional, reduciendo la triangulación de productos al ligar zonas de producción con sus áreas de influencia.

"El fomento a la producción a lo largo del territorio nacional pretende generar empleos y establecer las condiciones necesarias para arraigar a las personas en su lugar de origen.

"Un desarrollo más equilibrado entre las distintas regiones no puede darse sin el rompimiento de las tendencias que han generado los actuales desequilibrios regionales, acentuados entre las zonas urbanas y rurales.

"En lo administrativo, se avanzará en el proceso de descentralización de la Administración Pública Federal, a través de una profunda y permanente revisión de competencias que propicie el equilibrio de facultades y funciones entre las tres instancias de gobierno. En este proceso habrán de ubicarse, más adecuadamente, los organismos de la Administración Pública Paraestatal para que contribuyan a los programas de desarrollo regional en las entidades federativas.

"La descentralización de la vida cultural y educativa, debe cumplir con el doble propósito de fortalecer la identidad cultural de las regiones y de proporcionar a éstas las oportunidades de su enriquecimiento, a través del disfrute de otras manifestaciones culturales. Con este objetivo, se han iniciado programas específicos de descentralización de los sectores de educación y salud".^{15/}

En el caso de Chile, el Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1978-1983 señala taxativamente:

"La Estrategia de Desarrollo Económico y Social tiende también como meta fundamental, propender hacia una efectiva descentralización espacial de la economía, de manera de aprovechar integralmente los recursos naturales y humanos y las potencialidades geográficas de las diferentes regiones del país".^{16/}

Más adelante, se señala la importancia de la política de descentralización funcional y administrativa en los términos siguientes:

"Con el fin de apoyar y contribuir al desarrollo regional, debe acelerarse el proceso de descentralización funcional y administrativa de las instituciones y organismos del sector público, con el fin de aumentar la eficiencia del sistema administrativo y de toma de decisiones a nivel regional".^{17/}

Cabe señalar sin embargo, que en este caso el discurso del organismo de planificación se queda corto con respecto a la realidad ya que es indudable que la regionalización avanzó en Chile más de lo que la cita permitiría inferir, ello sin perjuicio de haber encontrado probablemente su límite dentro del actual ordenamiento político.

En el Brasil, el discurso oficial tiene un tono mucho menos descentralizador que en el resto de los países comentados. En cierto sentido, Brasil es un país más descentralizado que el resto de sus congéneres latinoamericanos, no obstante la considerable recentralización del período que va desde mediados de los sesenta hasta mediados de los setenta.

Como lo señala un especialista:

"En resumen, en los últimos tres decenios la planificación del desarrollo regional ha sido predominantemente centralizada en el gobierno federal, con movimientos de centralización - descentralización entre el nivel de Brasilia y el de los organismos federales de planificación en las regiones".^{18/}

En todo caso es preciso señalar que la demanda por una descentralización política efectiva a nivel de los Estados ha aumentado considerablemente a partir de las elecciones parlamentarias de 1982.

^{16/} República de Chile, Oficina de Planificación Nacional, Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1978-1983, Santiago de Chile, 1983.

^{17/} Ibidem.

^{18/} Magalhaes A. Rocha. Desconcentración, descentralización y planificación regional: algunas reflexiones del caso brasileño, documento presentado al III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional-Estadual, (Brasilia, 12-15 diciembre 1983) organizado por ILPES/CENDEC.

Si bien no podría afirmarse que en todos los países latinoamericanos la descentralización es demandada o sentida con igual necesidad, en una buena parte de ellos aparece como un objetivo importante, en países grandes en tamaño así como en los de menor tamaño, cubriendo por otro lado una amplia gama de modelos políticos.

Aparte de los casos citados más atrás que corresponden a los países que respondieron con mayor amplitud la parte sobre desarrollo regional de la ya mencionada encuesta del ILPES, pueden citarse: Haití (Plan Bianual 1984-1986) como un caso de un país pequeño de territorio en el cual la descentralización es planteada por el Gobierno como objetivo importante; Panamá, país en que a partir de 1968 la descentralización y la planificación regional asumen un papel de creciente importancia y en donde el Gobierno tomó la decisión (a comienzos de la década pasada) de deslocalizar los Ministerios de Agricultura a Santiago de Veraguas y de Obras Públicas a David, una notable acción en el concierto latinoamericano; Costa Rica, otro país de pequeña extensión en donde la preocupación por la descentralización territorial también es significativa; Colombia, en donde la discusión política sobre descentralización es histórica y encuentra un ápice en la Constituyente de López Michelsen.

Mención aparte por supuesto merece el caso de Cuba en donde - en el marco de un sistema diferente - la descentralización y gestión territorial constituye un pilar de la organización económica. La dimensión territorial de la planificación se integra formalmente al Plan Unico de Desarrollo Económico y Social con posterioridad al I Congreso del PCC (1975). Constituyen premisas para su incorporación la implantación del nuevo sistema de dirección económica, la creación de los Organos Locales de Poder Popular y la nueva división político-administrativa. Todos estos cambios suponen un mayor grado de descentralización de decisiones en las instancias regionales, la participación popular institucionalizada en la gestión y planificación de la economía y la reducción de escalones para la resolución de los problemas económicos y sociales, que se van produciendo en la implantación del Plan.

Si bien, como se señalaba anteriormente, recién en la segunda década de los 70 es incorporada la dimensión territorial en forma integral al Plan, ya desde los inicios del proceso revolucionario se manifiesta preocupación

SB/sw

(I/50321)

por los problemas relacionados con la planificación física del desarrollo económico y social. Esto derivado fundamentalmente de los múltiples requerimientos que planteaban en materia de ordenamiento espacial, las transformaciones llevadas a cabo, como la primera y segunda Reforma Agraria, en 1959 y 1963, respectivamente y la Reforma Urbana (1961).

Estos motivos llevaron a la creación en 1963, del Instituto de Planificación Física (IPF), adscrito en una primera etapa al Ministerio de la Construcción. Los esfuerzos principales del IPF se centraron en gran medida en los problemas de localización de las nuevas inversiones.

Por otra parte, también desde los inicios del proceso revolucionario se enfrentó con bastante decisión el problema de detener o aminorar el flujo migratorio hacia la ciudad de La Habana, mediante un conjunto de políticas claramente orientadas en ese sentido. Una de ellas fue la descentralización de las inversiones productivas y de infraestructura social a nivel de todo el país, dando especial atención al sector rural. También, a través de la educación y la salud se reforzó esta tendencia. En materia de educación, se impulsó la instalación de escuelas secundarias en el campo y se actuó sobre factores subjetivos en la formación de los niños, tendiendo a reducir la diferenciación entre campo y ciudad y entre regiones.

En salud, se descentralizaron instalaciones y personal médico y paramédico fuera de La Habana. Para esto último jugó un papel importante el período de servicio social exigido a los profesionales egresados.

En síntesis, los elementos de planificación territorial del desarrollo y en particular la planificación física, de una u otra forma siempre han estado presentes. En algunos casos, las políticas seguidas en esta área muestran resultados bastante exitosos. Sin embargo, recién en los años 1975-76 se generan mejores condiciones político-administrativas y económicas, que posibilitan llevar a cabo en forma más integral esta dimensión de la planificación.

Se pretende, con la planificación territorial, garantizar un adecuado nivel de desarrollo social y económico en los diversos territorios, compatible con los objetivos centrales del Plan y con las especificidades de recursos humanos, recursos naturales y nivel de desarrollo alcanzado, de cada territorio en particular.

SB/sw

(I/50321)

Se trata de enfrentar de manera adecuada los problemas socio-económicos de los diversos territorios, de tal modo de ir disminuyendo las diferencias existentes entre ellos, así como el interior de cada región, independientemente de sus dimensiones. Se busca el desarrollo armónico en concordancia con la dotación de recursos naturales y humanos, tratando de optimizar el uso de éstos.

También a través de la planificación territorial se trata de descentralizar las decisiones de la planificación económica global y ramal en el nivel provincial. En este sentido los planes se convierten en un instrumento para la dirección operativa en la provincia y a su vez en un medio de coordinación horizontal entre los distintos sectores que operan en el territorio.

La Constitución Política del Perú sancionada en 1979, establece en los Títulos II, Del Estado y La Nación, III Del Régimen Económico y IV De la Estructura del Estado, en los Artículos 79°, 121°, 165° y 259° al 268°; y en la Cuarta, Novena y Décima Disposiciones Generales y Transitorias, la voluntad de realizar la regionalización en el país que conlleve a una descentralización efectiva para alcanzar el pleno desarrollo a lo largo de todo el territorio nacional.

En el Artículo 79° se establece que "El Perú es una República democrática y social, independiente y soberana basada en el trabajo. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado".

En el Artículo 259° se especifica que "Las regiones se constituyen sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, económica, administrativa y culturalmente. Conforman unidades geoeconómicas. La descentralización se efectúa de acuerdo con el plan nacional de regionalización que se aprueba por ley".

En el Artículo 261° se establece que: Las regiones tienen autonomía económica y administrativa.

Son competentes, dentro de su territorio, en materia de salubridad, vivienda, obras públicas, viabilidad, agricultura, minería, industria,

SB/sw

(I/50321)

comercio, energía, previsión social, trabajo y, en concordancia con los Artículos 24 y 30, educación primaria, secundaria, y técnica, y las demás que le son delegadas conforme a Ley. En los Artículos 264° al 268° se señalan cuáles son las atribuciones del Gobierno Regional y en los Artículos 121°, 262° y 263° los recursos financieros.

Asimismo, en la Novena y Décima Disposiciones Generales y Transitorias se precisa el proceso que debe seguirse para la conformación de las regiones, y en el Artículo 260° los organismos que deben proponer o pronunciarse respecto de la creación de regiones y los requisitos para probables modificaciones.

Lo anterior ha sido sancionado en la Ley N° 23878 del 21.6.84.

En resumen, el discurso oficial en América Latina tiene hoy día un considerable contenido descentralizador.

¿Qué sucede en la realidad en tanto? Una forma de responder a esta pregunta o una forma de investigar la magnitud de la brecha entre discurso y realidad - tan frecuente en el ámbito de la planificación latinoamericana - es analizar cómo se da en la práctica el proceso de transferencia de recursos financieros desde el gobierno nacional a los gobiernos sub-nacionales. Es por lo demás sabido que una descentralización efectiva requiere de una cierta disponibilidad de fondos.

Las fuentes financieras a nivel regional, estatal o provincial son varias y bien conocidas, si bien asume modalidades diferentes entre países federales y unitarios.^{19/} En la mayoría de los casos, las transferencias inter-gubernamentales constituyen la principal de tales fuentes.

En América Latina ha sido bien frecuente la creación de mecanismos ad-hoc para facilitar tales transferencias, las que en varios países tienen además, rango constitucional.

En Venezuela, la Constitución de 1961 establece una partida en el presupuesto nacional destinada a las Entidades Federales no menor al

^{19/} Véase Davey K. Financing Regional Government, J. Wiley, 1983.

12.5 por ciento del total de ingresos ordinarios (hoy día tal partida llegó a su máximo límite de 15 por ciento) con el nombre de Situado Constitucional. En 1974 el Situado es reglamentado a través de la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional de manera de vincular su uso estatal con los programas sectoriales nacionales.

El gráfico anexo muestra claramente la mecánica de distribución del Situado Coordinado. El Cuadro N° 1 muestra la distribución del Situado en 1984.

Cuadro N° 1

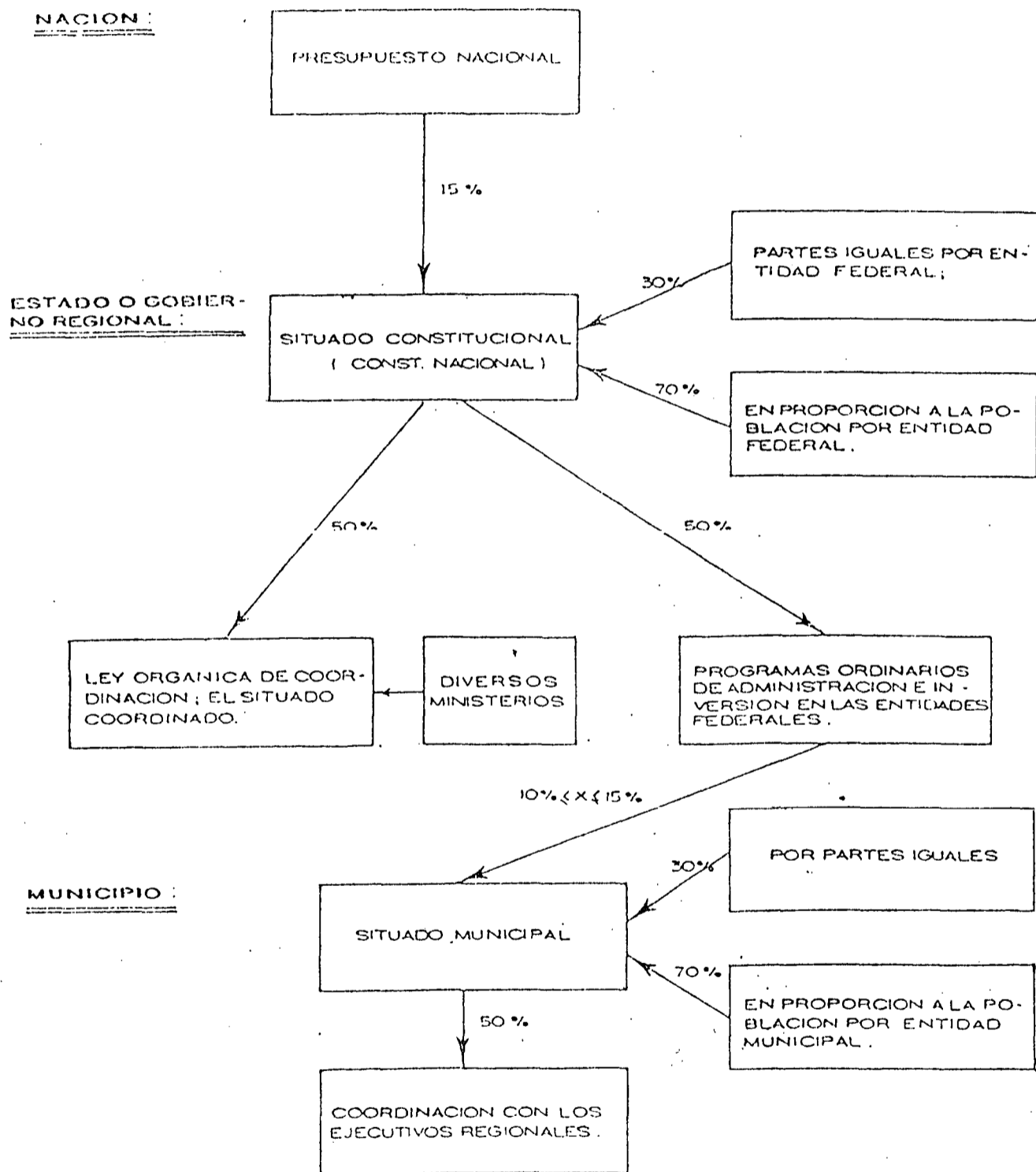
VENEZUELA: DISTRIBUCION DEL SITUADO CONSTITUCIONAL
(Millones de bolívares)
1984

ESTADO	MONTO	ESTADO	MONTO
Distrito Federal	1.245	Miranda	901
Anzoátegui	494	Monagas	345
Apure	247	Nueva Esparta	248
Aragua	632	Portuguesa	373
Barinas	322	Sucre	446
Bolívar	505	Táchira	485
Carabobo	735	Trujillo	371
Cojedes	217	Yaracuy	296
Falcón	402	Zulia	1 031
Guarico	341	Amazonas	175
Lara	632	Delta Amazonas	180
Mérida	390	TOTAL	11 915 <u>20/</u>

20/ Fuente: CORDIPLAN

SB/sw
(I/50)

SISTEMA FISCAL DE VENEZUELA (1974)
Distribución del Situado . . .



En Chile en 1974 se crea el Fondo Nacional de Desarrollo Regional mediante el D.L. 575 que establece que se destinará al F.N.D.R. a lo menos un 5 por ciento del volumen total de los ingresos calculados para los sistemas tributarios y arancelarios, excluida la tributación de bienes raíces. En 1979 el F.N.D.R. fue equivalente a un 1.8 por ciento del gasto fiscal total.

El Cuadro N° 2 muestra la evolución del monto del F.N.D.R. entre 1968 y 1983 y el Cuadro N° 3 da cuenta de la distribución del F.N.D.R. entre regiones.

Cuadro N° 2

CHILE: FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL 21/
(Millones de dólares de 1978)

<u>Año</u>	<u>Monto</u>
1978	65
1979	68
1980	70
1981	70
1982	70
1983	70

21/ Fuente: Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1978-1983,
ODEPLAN, 1978.

SB/sw
(I/50321)

Cuadro N° 3

CHILE: DISTRIBUCION REGIONAL DEL FNDR EN 1979 22/
(Porcentajes)

<u>Región</u>	<u>Porcentaje</u>	<u>Región</u>	<u>Porcentaje</u>
Tarapacá (I)	8.58	Bío-Bío (XIII)	6.24
Antofagasta (II)	6.24	Araucanía (IX)	7.37
Atacama (III)	6.41	Los Lagos (X)	14.08
Coquimbo (IV)	6.93	C. Ibáñez (XI)	9.00
Valparaíso (V)	7.12	Magallanes (XII)	11.45
B. O'Higgins (VI)	5.89	Reg. Metropolitana	3.47
Maule (VII)	7.11	<u>TOTAL</u>	<u>100.00</u>

La mecánica de preparación presupuestaria y de distribución del Fondo es la siguiente:

El F.N.D.R. es administrado por el Ministerio del Interior y fue concebido como un instrumento de política económica que fomentará la ejecución de proyectos que propendan al desarrollo de las regiones.

El proceso o ciclo presupuestario del F.N.D.R. comienza con la fijación de un marco presupuestario global dado por el Ministerio de Hacienda al Ministerio del Interior.

Por otra parte, en la toma de decisión sobre los proyectos que serán financiados por el F.N.D.R. participa el Ministerio del Interior, la Unidad de Apoyo Regional de ODEPLAN y el encargado del F.N.D.R. en el Ministerio de Hacienda.

Estos funcionarios confeccionan un ranking de proyectos por medio de una ponderación por regiones en base a dos indicadores, fundamentalmente:

Indicador socioeconómico: en base a este indicador puede hacerse una priorización de las necesidades de proyectos de inversión entre

22/ Boisier S. Política económica, organización social y desarrollo regional, Cuaderno N° 29, ILPES, Santiago de Chile, 1982.

las regiones, según el grado de desarrollo económico relativo. Para construir este indicador, con diferentes grados de ponderación, se utilizan variables como: porcentaje de desempleo regional; nivel de alfabetismo; déficit de escuelas; mortalidad infantil; número de camas per cápita en hospitales; déficit de viviendas; nivel del Producto Geográfico Bruto Regional, etc.

Indicador geopolítico: Con él pueden establecerse ponderaciones relativas por la distancia que tiene cada región respecto a los centros productores de bienes de capital y materias primas. Los objetivos de utilizar dicho indicador son dos. Primero, "propender al desarrollo de las regiones extremas del país generando así bases sólidas para el resguardo de nuestra soberanía. Segundo, corregir por el mayor costo que tiene el realizar proyectos que estén alejados de los principales centros productivos de bienes y servicios que entran como insumos de los proyectos".^{23/}

Con lo anterior se persigue que los proyectos regionales compitan sobre una base homogénea de comparación; estableciéndose finalmente un marco presupuestario preliminar que fija el monto a invertir por región y por proyecto.

Como resultado final de este ciclo se obtiene el proyecto de presupuesto del F.N.D.R., el que posteriormente debe ser analizado por la totalidad de los Intendentes y Ministros, de manera de efectuar cambios marginales a dicho presupuesto técnico en virtud de consideraciones políticas y/o administrativas.

En México la transferencia de recursos desde el Gobierno federal a las entidades federales se realiza mediante dos mecanismos principales: el Fondo General de Participaciones cuyo monto equivale a un 13 por ciento de los ingresos totales de la federación y el Fondo Financiero Complementario de Participaciones cuyo monto es igual al 0.5 por ciento de los impuestos federales.

Ambos fondos se distribuyen de acuerdo a los coeficientes mostrados en el Cuadro N° 4.

^{23/} Folletín de ODEPLAN N° 555.

SB/sw

(I/50321).

Cuadro N° 4

MEXICO: FACTORES PARA LA DISTRIBUCION DE LOS FONDOS
GENERAL DE PARTICIPACIONES Y FONDO FINANCIERO

	Factores de aplicación	
	Fondo General de Participantes	Fondo Financiero Complementario
<u>Estados Unidos Mexicanos</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>
Aguascalientes	0.56	3.60
Baja California	2.91	1.91
Baja California Sur	0.43	3.26
Campeche	0.87	2.76
Coahuila	2.25	2.33
Colima	0.41	4.77
Chiapas	3.99	2.61
Chihuahua	2.70	2.80
Distrito Federal	23.34	1.42
Durango	0.89	3.21
Guanajuato	2.58	3.69
Guerrero	1.42	3.26
Hidalgo	0.81	3.80
Jalisco	6.30	2.88
México	11.02	2.88
Michoacán	1.63	3.87
Morelos	0.89	3.45
Mayarit	0.68	4.19
Nuevo León	6.11	1.92
Oaxaca	0.98	3.75
Puebla	2.68	3.54
Querétaro	1.02	3.13
Quintana Roo	0.37	3.43
San Luis Potosí	1.06	3.98
Sinaloa	2.91	2.75
Sonora	3.45	2.49
Tabasco	7.09	1.48
Tamaulipas	2.62	1.42
Tlaxcala	0.39	3.92
Veracruz	6.10	2.70
Yucatán	1.00	3.12
Zacatecas	0.56	4.65

Fuente: Carranza E. La coordinación fiscal en un Estado federal como instrumento de descentralización, documento presentado al III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional-Estadual (Brasilia, 12-15 diciembre 1983) organizado por el PES y el CENDEC.

SB/gw
11/503211

El procedimiento para determinar dichos coeficientes es por demás sencillo: a nivel de cada entidad se sumó lo que percibieron en 1979, se dividió entre la recaudación federal total para ese año y se obtuvieron así factores generales para cada entidad. La suma de todas ellas se aproximó al porcentaje global del Fondo de Participaciones que corresponde a los Estados. Por último, para obtener el porcentaje exacto a nivel de las 32 entidades, se procedió a dividir el factor general de cada entidad entre la suma de los 32 factores generales. Se igualó a 100 la suma total y se determinó el de cada entidad federativa.

El Fondo Financiero Complementario se distribuye siguiendo el propósito fundamental de favorecer en mayor medida a las entidades que obtienen menos participaciones del Fondo General; la determinación de la fórmula de reparto ha sufrido cambios derivados en buena medida de las dificultades de alcanzar acuerdos que logren conciliar los intereses de todos los Estados de la federación. De estas negociaciones se ha llegado a la aplicación de una fórmula que toma en cuenta tanto el número de habitantes como las participaciones recibidas del Fondo General. La que ha regido hasta la fecha y cuyos factores de distribución aparecen en el Cuadro N° 4, se determinaron, de acuerdo a la llamada "fórmula combinada" que conjuga diversos criterios para el reparto; de acuerdo con la misma, el 25% del monto anual estimado del Fondo se reparte en partes iguales entre todas las entidades federativas; el 50% del monto estimado se distribuye a las entidades en sentido inverso de la erogación por habitante que la federación realice por concepto de participaciones federales, gasto corriente en educación y apoyos financieros diversos; el 25% restante del fondo se distribuye a las entidades en sentido inverso de las participaciones del Fondo General recibidas el año anterior.^{24/}

El Cuadro N° 5 muestra la magnitud de ambos fondos.

^{24/} Carranza E. *op. cit.*

Cuadro N° 5

MEXICO: PARTICIPACIONES LIQUIDADAS
(Millones de pesos)

Años	Total	Fondo General de Participaciones	Fondo Financiero Complementario
1979	<u>68 636</u>	67 136	1 500
1980	<u>112 530</u>	110 110	2 411
1981	<u>150 721</u>	146 399	4 322
1982	<u>211 452</u>	205 495	5 957

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el Brasil existen varios fondos de transferencia de recursos ^{25/}, pero el más importante desde el punto de vista interregional es el Fondo de Participación de los Estados y los Municipios.

Este Fondo se alimenta con un 20 por ciento de la recaudación federal de los impuestos a la renta y a los productos industrializados (IPI). La distribución de este volumen de recursos es la siguiente:

- a) un 2,0 por ciento es destinado a constituir el Fondo Especial (75 por ciento del cual se destina al Nordeste).
- b) un 9,0 por ciento pasa a constituir el Fondo de Participación de los Estados (FPE). A su vez, éste se distribuye de la siguiente forma: 5% proporcional a la superficie; 95% proporcional al coeficiente individual de participación, resultante del producto del factor representativo de la población por el factor representativo del inverso de la renta per cápita.

^{25/} Fundo de Investimento do Nordeste, Fundo de Investimento da Amazonia, Programa de Integração Nacional, Programa de Redistribuição de Terras, Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano.

c) un 9.0 por ciento constituye el Fondo de Participación de los Municipios.

Por otro lado, los Estados participan de la recaudación de los impuestos a los combustibles y lubricantes, a la energía eléctrica y a los minerales.^{26/}

El Cuadro N° 6 muestra la evolución reciente de los ingresos tributarios de los Estados y de los recursos efectivamente disponibles (ingresos y transferencias) a nivel de los Estados.

Cuadro N° 6

BRASIL: INGRESOS TRIBUTARIOS Y RECURSOS DISPONIBLES
A NIVEL ESTATAL
(Millones de cruzeiros de 1977)

Año	Ingresos tributarios	Recursos disponibles
1975	101.749	108.924
1976	117.844	116.051
1977	125.390	137.848
1978	144.356	155.035

Fuente: Longo C., op. cit.

^{26/} Longo C. "Finanças governamentais num regime federativo: considerações sobre o caso brasileiro", Pesquisa e Planejamento econômico Vol. 12 N° 3, IPEA, Río de Janeiro, 1982.

Se ha producido en Brasil un claro proceso de centralización fiscal si se considera que el índice (base 1966=100) de recursos efectivamente disponibles varió entre 1966 y 1978 hasta alcanzar un valor de 365 para la Unión como un todo y sólo 290 para el conjunto de los Estados.

Por cierto que este tema - transferencias intergubernamentales - debiera ser motivo de una investigación especial, por parte del Instituto. Las cifras acá presentadas sugieren por el momento, que en los tres países federales considerados el monto de tales transferencias es considerable, por lo menos como cifras globales, aunque debe tenerse presente que en estos casos las transferencias son usadas tanto como gasto corriente así como gasto de capital. Si bien no pueden compararse cifras de países federales con cifras de países unitarios, de todos modos el Fondo de Desarrollo Regional de Chile aparece como expresivamente exiguo.

3. La crisis internacional: ¿factor limitante e estimulante de la descentralización?

En épocas de crisis económica - anota Palma 27/ el proceso descentralizador tiene probabilidades muy altas de experimentar grandes retrocesos.

Si la hipótesis anterior es correcta interesa entonces examinar someramente el impacto de la crisis en las economías sub-nacionales.

Trastocando un conocido proverbio popular, bien se podría decir en relación a los impactos regionales (sub-nacionales) de la crisis internacional que "el bosque no deja ver los árboles". En efecto, la crisis internacional es considerada, analizada y discutida sólo como una situación que ha afectado al cuadro global de la economía de los países afectados. Disminución en los precios de las materias primas exportables, reducción de la liquidez internacional, alza de las tasas de interés, estrangulamiento en la capacidad de pago de los países,

27/ Palma E. op. cit.

desempleo, desequilibrios de balanza de pagos, proteccionismo creciente de los países industrializados, inflación, etc. etc., son algunos de los términos en el análisis de los efectos de la crisis.

Si bien todo ello es correcto, no resulta menos cierto que cuando menos los impactos reales de la crisis terminan por localizarse con intensidad variable en las diferentes regiones, áreas o zonas de los países que sufren la crisis (desocupación, cierre de actividades exportadoras, etc.). como de igual modo resulta cierto que los impactos puramente financieros - mediatizados a través del gasto público - no se reparten de manera proporcional entre las diferentes regiones.

Mirando el asunto desde el otro punto de vista, es decir, desde el punto de vista de las políticas para enfrentar la crisis, también puede afirmarse que por lo menos una parte de ellas - en principio consideradas puramente como públicas globales - tienen claros y definidos efectos diferenciados sobre las regiones.

La naturaleza de los impactos regionales de la crisis es muy variada entre las diferentes regiones y en general puede decirse que depende del tipo de estructura económica de cada región, de su nivel de diversificación inter-sectorial y, muy principalmente, de su particular inserción en el mercado internacional. Complementariamente depende también del volumen de actividad directa e indirecta que el sector público nacional estaba comprometiendo en una determinada región.

La cuestión crucial parece residir en lo siguiente: una disminución, por ejemplo, en el empleo ligado a sectores exportadores puede representar un impacto de magnitud relativa menor a nivel del país, pero simultáneamente podría representar un impacto de magnitud absoluta y relativa muy considerable a nivel de una región notoriamente especializada en tales sectores. Ahora bien, cuando los gobiernos perciben este asunto como un asunto nacional y no como un asunto localizado, sus reacciones también asumen la forma de políticas o programas globalmente concebidos cuya capacidad para resolver la situación particular de una región es bien discutible.

En términos de variables reales, la magnitud del impacto regional de una determinada faceta de la crisis resulta ser una función directa de la concentración y de la dispersión inter-regional de la actividad nacional afectada. Cuando menor sea su concentración y en consecuencia cuanto más ampliamente distribuida se encuentre tal actividad entre todas las regiones, menor será su impacto específico de tipo regional.

Hay que agregar, además, algo de sobra conocido como es el hecho de que las regiones disponen de escasos márgenes de maniobra en materia de política económica y que, en consecuencia, cuando experimentan una situación recesiva aguda, las medidas para contrarrestar tal situación deben ser mediatizadas a través del gobierno nacional, con considerables costos de información y de dilación.

En consecuencia, "localizar" los impactos de la crisis debiera contribuir no sólo a mejorar el entendimiento del fenómeno si no que ayudaría a diseñar políticas más eficaces y eficientes. Ello plantea sin embargo, considerables desafíos en términos de la capacidad de análisis requerida, principalmente del tipo coyuntural.^{28/}

Los Gobiernos de algunos países incluidos en este informe preliminar basado en la respuesta de ellos a la encuesta del ILPES, tienden a coincidir en aspectos generales vinculados al impacto de la crisis sobre la disponibilidad de recursos financieros transferibles a las regiones, particularmente vinculados a la ejecución de importantes proyectos nacionales y/o regionales, pero muestran una muy diferente actitud para adoptar medidas específicas en el ámbito regional.

Primeramente y en relación a los mecanismos de transferencia de recursos hacia las regiones, llama la atención la, hasta cierto punto, considerable proliferación de ellos. Como se comentó, en los cuatro países considerados existen no menos de catorce formas de transferencia desde el gobierno nacional a los gobiernos sub-nacionales.

^{28/} Un interesante ejemplo del tipo de estudio al cual se alude es desarrollado por A. Avena Filho, del Centro de Estadística e Informações del Estado de Bahía, Brasil. Véase al respecto al Informe Conyuntural N° 3 (marzo de 1974) publicado por el CEI.

En México, cabe citar primero el Fondo General de Participaciones, a través del cual el 13 por ciento de los ingresos totales de la Federación es repartido entre los Estados; en seguida el Fondo Financiero Complementario de Participaciones, mediante el cual se canaliza hacia los Estados el 0.5 por ciento de los impuestos federales. A ello se agrega el Fondo de Fomento Municipal y muy especialmente, los Convenios Unicos de Desarrollo entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales.

En Brasil, los principales mecanismos de transferencia están constituidos por el Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR), el Fundo de Investimento de Amazonia (FINAM), el Programa de Integración Nacional (PIN), el Programa de Redistribuição de Terras (PROTERRA), el Fundo Nacional de Participação de Estados e Municípios.

En Chile existe el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, el Fondo Social, el Fondo Municipal y los Fondos Sectoriales.

Finalmente en Venezuela, el mecanismo de transferencia está constituido por el Situado Constitucional mediante el cual el 15 por ciento del Presupuesto Nacional es distribuido entre los Estados.

En todos los casos estudiados se afirma de una manera u otra que la crisis ha afectado el monto global de recursos transferibles, reducción que ha afectado proporcionalmente a las entidades territoriales receptoras dada la mecánica de distribución establecida.

En relación al impacto real de la crisis, expresado por ejemplo en el retardo o la paralización de proyectos, el cuadro que se obtiene de las respuestas de los países a la encuesta del ILPES es bastante decidor.

En el Brasil se han producido retardos en la ejecución de proyectos en el Norte y en el Nordeste en los sectores energía, industrial y transportes principalmente. Especial mención merece el caso de usinas hidroeléctricas en el Norte (Samuel y Balbina), el retraso en el Polo Cloroquímico de Alagoas en el Nordeste, el Projeto Grande Carajás en el Nordeste y varios proyectos de transportes en el Norte y en el Nordeste.

SB/sw

(I/50322)

En Chile, una gran cantidad de proyectos se encuentra sin financiamiento. El Fondo Nacional de Desarrollo Regional acusa un déficit de US\$100 millones cuando se comparan sus recursos con los requerimientos emanados de los proyectos.

En Venezuela se han paralizado importantes proyectos: el complejo minero-energético-metalúrgico en el Estado de Zulia (en el cual ya se habían invertido alrededor de US\$150 millones) y la presa Yacambú en el Estado de Lara. También es importante la reducción de la actividad portuaria y de servicios portuarios en La Guaira, Maracaibo, Puerto Cabello y Guanta como resultado de la escasez de divisas y la reducción de las importaciones.

En el caso de Venezuela fue posible obtener datos muy recientes de desocupación por regiones, aunque no resulta claro si las variaciones regionales en la tasa de desocupación obedecen o no a la crisis. En todo caso y considerando cifras promedio del período febrero/julio de 1984 se observa una tasa nacional de desocupación del 13.1 por ciento. Tasas más elevadas se encuentran en la Región Central (15.9 por ciento), la Región Centro-Occidental (13.6 por ciento), la Región Zuliana (13.8 por ciento), la Región Nor-Oriental (14.8 por ciento) y la Región de Guayana (15.4 por ciento).^{29/}

En Chile, de acuerdo a los datos correspondientes a los meses de octubre y noviembre de 1982, la tasa de desocupación oficial (sin incluir programas especiales de empleo) era de 19.4 por ciento a nivel nacional. En la Región de Valparaíso llegaba a un 23.8 por ciento, en la Región del L. O'Higgins era de un 20.9 por ciento y en la Región Metropolitana alcanzaba a un 23.7 por ciento.^{30/}

Las medidas tomadas por los gobiernos para contrarrestar el impacto localizado de la crisis se han centrado en programas de urgencia para absorber el desempleo y en el manejo de algunos instrumentos tributarios.

^{29/} CORDIPLAN: Encuesta de Hogares por Muestreo, Resultados mensuales, julio 1974, Caracas.

^{30/} INE, Encuesta Nacional del Empleo 1982, Santiago de Chile, 1983.

SB/sw

(I/50322)

En México por ejemplo, el Programa Inmediato de Recuperación Económica puesto en práctica por la actual administración, ha permitido dar continuidad a un gran número de proyectos regionales, como por ejemplo, acueductos (Linares-Monterrey), presas (Cerro de Oro), termoeléctricas (Geotérmica de Baja California), carreteras (Guadalajara-Manzanillo), aeropuertos (San Luis Potosí) y una gran cantidad de pequeñas obras comunitarias.

Paralelamente el Gobierno Mexicano ha puesto en marcha un Programa de Empleo en Zonas Urbanas Críticas, programa que se estructura a través de los siguientes sub-programas:

- a) Empleo, tierra y servicios: el cual consiste en realizar en toda la República obras de interés comunitario que contribuyan a elevar el nivel de vida de los sectores urbanos más desprotegidos del Estado, apoyar la producción y dotar o en su caso reforzar los servicios públicos.
- b) Empleo, producción y alimentación: se otorga prioridad a los programas y cuyas obras utilicen intensivamente la mano de obra, a la vez que se sienten las bases, directa o indirectamente, de una mayor productividad en el medio rural, como son proyectos de pequeña irrigación, ganaderos, avícolas, porcícolas, de reforestación y otros.
- c) Servicio Social de pasantes y empleo de jóvenes: se canalizan recursos a los Estados, para atender las necesidades de los pasantes que presten su servicio social en acciones que coadyuven a solucionar los problemas prioritarios de las Entidades bajo un esquema de solidaridad social.
- d) Becas para la capacitación de obreros: se encauzan recursos para el otorgamiento de becas destinadas a la capacitación de obreros que hayan perdido su empleo, con la finalidad de mejorar su adiestramiento técnico (electricidad, minería, construcción y otros) y brindar apoyo a la planta productiva del Estado, sobre todo en aquellas ramas que tendrán y, que de hecho ya presentan en algunas entidades, un despunte en la actividad económica.

SB/sw

(I/50325)

- e) Empleo de la mujer: se destinan recursos a efecto de materializar acciones que proporcionen un complemento al ingreso familiar, a través del trabajo de la mujer, principalmente en las poblaciones urbanas y rurales marginadas, con el objeto de lograr un mayor bienestar social regional.
- f) Becas para hijos de obreros, campesinos y de miembros integrantes de las clases populares: se asignan recursos para proporcionar becas a hijos de obreros y campesinos y de miembros integrantes de las clases populares que les permiten obtener la capacidad para incorporarse al proceso productivo.

En el Brasil, la respuesta del Gobierno ha constituido en un manejo de la política tributaria a través de dos medidas principales:

- a) la elevación de las tasas del Impuesto de Circulación de Mercancías en operaciones internas, estableciéndose una tasa uniforme del 16 por ciento;
- b) la diferenciación de los alícuotas interestaduais del ICM a favor de las regiones menos desarrolladas.

En Chile y en Venezuela no se han tomado medidas específicas de tipo territorial para contrarrestar la crisis.

Algunas regiones de tipo fronterizo han acusado con mucha nitidez los impactos de la crisis que, en estos casos, suelen afectar positivamente la situación en algún lado de la frontera y negativamente en el otro.

Así por ejemplo, la devaluación de la moneda venezolana en 1983 cambió por completo el sentido de los flujos comerciales entre Venezuela y Colombia, favoreciéndose el comercio para Venezuela. En la frontera de México y los Estados Unidos se registra un considerable aumento en la actividad de las "maquiladoras" instaladas en México y del empleo en general; la devaluación programada del peso mexicano ha colocado los salarios industriales mexicanos en alrededor de un tercio del salario por hora pagado en los Estados Unidos.

SB/sw

(I/50325)

Resulta inútil soslayar un hecho que emerge del análisis anterior: todavía los gobiernos no valoran suficientemente el impacto sub-nacional de la crisis. Siendo ello así, es natural que las políticas diseñadas para contrarrestar la crisis sigan planteándose en un plano esencialmente global. Ciertamente, ello no juega a favor de la descentralización!

Desde una perspectiva histórica de largo plazo, Véliz tiene todavía una visión más pesimista:

"Esto no quiere decir que el centralismo de América Latina nunca sufrirá cambios, sino simplemente que habiendo sobrevivido al desafío liberal del siglo XIX cuando las condiciones económicas, políticas y culturales favorecían su extinción es difícil imaginar su desaparición en el último cuarto del siglo XX cuando prácticamente todos los factores domésticos así como las tendencias internacionales parecen apuntar hacia una mayor centralización".^{31/}

¿Dónde se juega, finalmente, el papel de la crisis en relación con el equilibrio centralización-descentralización? Probablemente, en la modalidad efectiva de desconcentración, es decir, en la vía que tiene el poder central para compensar regiones, subregiones y comunas deprimidas a través de subsidios y transferencias especiales.

La dinámica de la vida política y las restricciones que imponen las crisis, especialmente estas últimas, son situaciones límites que evidencian por sí mismas los avatares del proceso descentralizador. Sin embargo, en situaciones tan comunes como recientes, diversas materias de decisión introducen discontinuidades al proceso de descentralización. Por la propia naturaleza de ciertos temas, el gobierno central, con mayor o menor aceptación de las regiones, provincias y comunas, se encuentra obligado periódicamente a traspasar ciertas áreas hasta ese momento centralizadas o centralizar actividades que no lo estaban. Es difícil enumerar las razones que justifican tales cambios de orientación:

^{31/} Véliz C. op. cit.

economías de escala, criterios de progresividad, necesidad de contar con una masa crítica, equilibrios subnacionales, conflictos lingüísticos, carencia de recursos humanos, aumento de los niveles participativos. Sin una investigación comparativa amplia de conjuntos o subconjuntos de países relativamente homogéneos, no cabe intentar una configuración de afinidad electiva entre ciertas áreas temáticas, situadas en una época y su propensión intrínseca hacia la centralización o la descentralización en las decisiones políticas.

Sea como fuere, la descentralización estará afectada de discontinuidades sean ellas avances o retrocesos en el curso del proceso.

Un examen detallado y objetivo de los procesos políticos no conduce a negar la existencia de oportunidades históricas para aumentar la descentralización.

Por muy ubicua que sea la justificación que legitima la descentralización, hay momentos en que se reestructura espacialmente el poder. La descentralización puede imponerse en la fase fundacional o refundacional del Estado, como unidad territorial y del régimen político, en tanto que modalidad de ejercicio del poder desde una perspectiva espacial.

Habrán otras coyunturas en que se produzca el cambio de la estructura de la sociedad política que tendrá efectos sobre la modalidad asociativa de los grupos de la sociedad civil que pueden facilitar la aceptación del proyecto descentralizador (consensos impuestos consensual o hegemónicamente por un partido dominante pactos históricos de fuerzas sociales y políticas, etc.).

Generalmente, las respuestas iniciales a las grandes convulsiones políticas y a las agudas crisis económicas, se inscriben dentro de una marcada propensión a la centralización política del poder espacial.

Como puede inferirse de los planteamientos anteriores, no es posible dar una respuesta inequívoca a la pregunta de que si la crisis estimula o frena el proceso descentralizador.

Si sólo se confiara en la inercia histórica, no se podría ser demasiado optimista al respecto. Pero tampoco puede dejarse de lado el hecho no menos significativo de ser la sociedad - el hombre en definitiva -

SB/sw

(I/50325)

quien crea la historia. Por ello, en último término, aprovechar la coyuntura de la crisis en uno u otro sentido depende de la voluntad política de los gobiernos.

4. La desconcentración: condición necesaria pero insuficiente

La desconcentración de los servicios estatales está ligada estrechamente al avance del proceso descentralizador. No es una cuestión de doctrina sino de eficacia práctica. En efecto, una descentralización sin el mismo nivel de desconcentración es una democracia en la base carente de objetivos y, en el caso inverso, una democracia limitada. Ambos casos de anomalía conducen a separar a los grupos y a los ciudadanos de la gestión y decisión pública lo que inevitablemente significará la decadencia de los órganos descentralizados.

Desde otra perspectiva, vinculada a las funciones del Estado, ambos procesos tienen la virtud de que se corrigen mutuamente en sus eventuales desviaciones. La lógica de la desconcentración supone objetivos globales en las políticas públicas impulsadas por el Gobierno Central: opera desde la cúspide hacia la base. La descentralización actúa en sentido contrario, desde la base hacia la cúspide, especificando los objetivos de la política pública y canalizando las demandas globales.

No es posible separar decisiones políticas y administrativas. Naturalmente, hay un espacio de regulaciones inciertas para operar reajustes político-administrativos; el papel del representante del poder central, el ámbito de las competencias de los órganos de elección directa y en relación con la jurisdicción del representante del Gobierno Central, cuyo titular, el Presidente, también es una magistratura designada democráticamente, etc.

Como se comentó al comienzo, la desconcentración, es decir, el traspaso de competencias desde el Estado (nacional) a agentes locales del propio

SB/sw

(I/50325)

Estado, es aparentemente lo que los gobiernos están dispuestos a ofrecer. Así se explica la búsqueda apremiante de fórmulas y mecanismos que permitan traspasar la prestación de servicios sociales colectivos (principalmente educación y salud) a entes locales estatales y en algunos casos (lo que constituye en parte una descentralización) a corporaciones autónomas como los municipios.

El problema es que la desconcentración - condición necesaria de la descentralización - puede también ser usada para desdibujar una verdadera descentralización política. Desde este punto de vista el caso de Chile es paradigmático. Respecto del modelo de descentralización impulsado por el Gobierno chileno:

"Técnicamente se trata de un proceso de centralización política y administrativa con desconcentración de decisiones, siempre sujetas a autorización previa de la autoridad jerárquica superior, o a control de su correspondencia con políticas, planes o programas aprobados por instancias superiores".^{32/}

No es posible asimilar la desconcentración y la descentralización efectiva. Nada indica que se trate de un continuum o de umbrales ascendentes, que se transitan a partir de la desconcentración de los servicios, alcanzando más adelante formas superiores de autogobierno. En efecto, la desconcentración consiste en otorgar poder de decisión a un servicio público dentro de una esfera territorial determinada. Tal modalidad puede ser funcionalmente eficiente para la administración de los servicios y, normalmente, significará una mejoría en las relaciones entre la burocracia oferente y los usuarios. Sin embargo, ello no implica que los beneficiarios del beneficio aprendan de la participación.

La descentralización efectiva es participación en la toma de decisiones y, como tal, cualesquiera sean sus modalidades, implica transformación de las estructuras del poder. Al interior de las formas de descentralización es posible referirse a un continuum de esferas de competencia de las colectividades locales. Dichas competencias

^{32/} Cumplido F. La estructura institucional del modelo de descentralización. Centro de Estudios del Desarrollo, Doc. de Trabajo N° 3, Santiago de Chile, 1983.

se refieren a materias financieras, al establecimiento de prioridades en las necesidades de equipamiento comunitario, a materias educacionales y sanitarias, etc. Su variedad deriva no sólo del ámbito de la competencia, sino también de los grados variables en que el gobierno central ejerce jurisdicción correctiva o tutela sobre las autoridades de menor rango político. En especial, son decisivas las competencias financieras ya que es posible, como ocurre en otros países, que las autoridades comunales y regionales dispongan del poder de establecer ciertos impuestos territoriales o también contratar empréstitos que deben servirse a través de diversas modalidades, sólo por los beneficios de los fondos contratados, sin traspasar el servicio de la deuda al resto de los contribuyentes.

5. El temor a la incoherencia programática

Si las propuestas de descentralización encuentran escollos en la inercia de la historia y en la propia estructura política, no es menos cierto que también tales propuestas deben superar la desconfianza de la burocracia técnica, planificadores nacionales, diseñadores y decisores de la política económica, etc., siempre suspicaces de cualquier intento que pudiese comprometer la coherencia programática global.

Las necesidades que apremian a los gobiernos han desplazado la cuestión de la distribución del poder territorial. En muchos casos, el tema es una ocasión de retórica para fines de legitimización y apoyo de los habitantes de las áreas y provincias deprimidas. Un indicador sustancial de la falta de interés real en la descentralización es la carencia de evaluaciones que permitan visualizar magnitudes económicas y períodos de tiempo para consolidar dicho proceso y, en fin, una pormenorización del contenido efectivo del impulso centralizador. Sólo así se podrían evaluar las virtudes de un proceso de tanta envergadura respaldadas, al menos, por la experiencia y con ciertas apreciaciones de magnitud.

SB/sw

(I/50325)

Por lo demás, es altamente probable que una descentralización territorial efectiva implique durante cierto período de tiempo, altos costos en el desempeño global del sistema económico. Es bien difícil hipotetizar algo más o pretender asignarle una ponderación al costo, en términos de producto geográfico bruto u otra medida global. ¿Cuáles son las razones en que se basa tal hipótesis? Fundamentalmente, la carencia de una masa crítica de funcionarios idóneos que garanticen al menos, la mantención de los niveles de eficiencia en la gestión burocrática descentralizada.

Este temor latente acarrea que las metas descentralizadas hayan sido, hasta ahora, muy circunspectas. Esto es particularmente grave para el aprendizaje de la participación ya que por muchos esfuerzos de capacitación que se desplieguen, lo cierto es que, como toda práctica social, la única manera de aprender a participar, es participando, con todos los riesgos de ensayo y error inherentes a las experiencias humanas.

Es por demás frecuente en este orden de cosas el plantear implícitos análisis de beneficio-costos con los cuales y siempre de una manera muy superficial, se minimiza el potencial descentralizador en aras de la mantención de una quimérica coherencia global. Como lo señala un autor, hay en este sentido ciertas actitudes típicas que se advierten con elocuente frecuencia cuando se practican análisis de costos y beneficios de la descentralización, como las siguientes:

- la manera en que, cuando se habla de la mayor eficiencia de un sistema fundamentalmente centralista, se prescinde de la apropiada estimación de las especificidades de las economías locales que, dentro de su ámbito y a su escala, pueden traducirse no sólo en externalidades de más amplio beneficio para el conjunto, sino incluso en mayores eficiencias relativas.

- el modo en que no se cuantifican los costos de la uniformidad frente a los de la heterogeneidad cuando se ponderan los beneficios de una instrumentación exclusivamente central de la política económica.

SB/sw

(I/50325)

- la frecuencia con que, como alguna vez se destacó, se practican análisis inclinados a lo que podría llamarse una repartición social de los costos vis a vis una determinación individualizante de los beneficios.

- la incoherencia que se manifiesta cuando en los análisis de los costos y beneficios económicos se dan por sentadas y entendidas las razones implícitas, y a la vez se exige la pormenorización explícita de aquéllas que se refieren a los costos y beneficios en el orden político.

- la forma en que dentro de dichos análisis se olvida el planteamiento de algunas verdades administrativas que no pueden discutirse (como es el caso de los ámbitos o escalas óptimas para la previsión y ejecución de tareas gerenciales), o de estrategia básica en los procedimientos (como la lógica de preferir lo posible frente a lo deseable, o lo previsible frente a lo posible).

- el sesgo que se produce cuando se enfatiza la consideración de los costos que podrían causarse como producto de acciones de descentralización, sin estimar a la vez que los que alternativamente se ocasionan y pagan por no emprenderlas.

- la contradicción efectiva que se origina cuando un mismo fenómeno admite dos interpretaciones distintas y hasta contrapuestas en virtud de la prescindencia que se hace de la consideración de las peculiaridades distintivas de dos realidades no intercambiables.^{33/}

Puesto en el lenguaje de los planificadores nacionales: la planificación de una economía envuelve un proceso permanente y simultáneo de diagnóstico, proposiciones e implementación. Diagnóstico de los problemas básicos, tanto económicos como sociales, de sus prioridades y de la capacidad actual y potencial de la economía. La formulación de proposiciones está asociada a la definición de objetivos y a la identificación de estrategias y políticas para alcanzarlos como asimismo, al diseño de modelos que expliciten las funciones objetivo que deben ser optimizadas al igual que los costos sociales de oportunidad asociados a las restricciones de la economía.

^{33/} Bustamante B.L. Costos y beneficios de la descentralización: algunas consideraciones metodológicas, documento presentado al III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional-Estadual, (Brasilia, 12-15 diciembre 1983) organizado por ILPES/CENDEC.

La implementación tiene que ver con los aspectos políticos, organizacionales y administrativos ligados a la consecución de los objetivos.

Este proceso no se da en un marco abstracto o neutral. Complejos intereses (frecuentemente en conflicto entre sí) hacen que la práctica de la planificación se transforme en algo realmente complicado. Quizás si ello sea particularmente relevante en los países en desarrollo y tal vez ello contribuye a crear problemas y limitaciones adicionales a la descentralización. Múltiples organizaciones, todas ellas debidamente institucionalizadas y ubicadas en niveles similares o distintos en el aparato decisonal debén participar en el proceso de planificación al mismo tiempo que formulan y deciden políticas para fortalecer sus propias instituciones. ¿Cómo asegurar la conciliación de los objetivos cuando se planifica simultáneamente en diferentes niveles? Por ejemplo, ¿cómo asegurar que los objetivos globales sean consistentes con los objetivos y metas regionales? ¿Cuánta pérdida en términos de optimización puede tolerarse en este proceso de conciliación? ¿Cómo se puede garantizar un proceso de convergencia a la función-objetivo social y cómo se puede determinar el trade-off entre varios objetivos? ¿Qué se requiere en términos de redes y flujos de información? ¿Cuáles deben ser las ligazones entre los modelos que ayudan a la toma de decisiones en diferentes instituciones? Las respuestas a estas preguntas tienen que ver con los procedimientos de descentralización de la planificación.

"La descentralización sólo puede operar si todos los decisores individuales, privados o públicos, pueden ser inducidos a conducirse voluntariamente en una forma consistente con los criterios sociales de bienestar. En otras palabras, deben crearse condiciones que hagan deseable actuar en función del interés social. En la ficticia organización de un mercado competitivo esto se alcanza mediante el uso de incentivos de pérdidas y ganancias basadas en el mecanismo de los precios y por medio de adecuados instrumentos de redistribución del ingreso. Desafortunadamente, este enfoque no puede aplicarse directamente a los propósitos de descentralización regional. Ello debido a que los gobiernos regionales no son maximizadores de beneficios, en el sentido económico del término. Además, las decisiones de los gobiernos regionales con respecto al uso de recursos

pueden afectar directa y significativamente amplios segmentos de la economía, de forma que la conducta económica de un gobierno regional puede a menudo afectar el bienestar de otras regiones. En consecuencia, conflictos de intereses y varios tipos de externalidades pueden fácilmente surgir".^{34/}

Para resolver cuestiones como las recientemente planteadas se requieren métodos de planificación semi-descentralizados y desde tal punto de vista la planificación de niveles múltiples puede constituir una respuesta apropiada en cuanto incorpore instrumentos tales como la "descomposición" y los "precios sombra".^{35/}

Lo que no puede negarse en esta discusión es otra cosa: todo proceso de aprendizaje puede implicar costos iniciales y desde este punto de vista no es posible ocultar que en América Latina hay que aprender a vivir descentralizadamente. Claro que tales costos pueden reducirse significativamente mediante el uso de metodologías apropiadas así como mediante disposiciones jurídicas y administrativas que impriman sellos de coordinación inter-agencial para evitar un uso poco adecuado de los recursos descentralizados. A título de ejemplo la Coordinación del Situado Constitucional en Venezuela apunta precisamente a ello.

Sin embargo, como se verá, cuando se plantea una modalidad diferente de una planificación territorialmente descentralizada, los riesgos de la incoherencia programática se reducen de manera considerable.

6. Descentralización y planificación regional

El desarrollo del tema exige convenir en una concepción de la propia planificación regional, que deriva de la interpretación del desarrollo regional esbozada a continuación.

La planificación del desarrollo regional es, primero que todo, una actividad societal, en el sentido de ser una responsabilidad compartida por varios actores sociales: el Estado desde luego, por varias y conocidas razones y la propia Región, en cuanto comunidad regional, polifacética,

^{34/} Lefebvre, Louis, "National Planning and Regional Decentralization" A.R. Kuklinski (ed.). Regional Development and Planning: International Perspectives, Sijthoff, 1975.

^{35/} Existe una extensa literatura teórica y empírica sobre la aplicación de la planificación de niveles múltiples, de forma que "el temor a la incoherencia programática" no puede explicarse por carencia de métodos.

contradictoria y difusa a veces, pero comunidad al fin, locacionalmente específica y diferenciada. Sin la participación de la región, como un verdadero actor social, la planificación regional sólo consiste - como por lo demás prueba la experiencia histórica - en un procedimiento de arriba hacia abajo para asignar recursos financieros o de otra índole entre espacios arbitraria u erróneamente llamados "regiones".

Si la planificación del desarrollo regional no es entendida como una responsabilidad compartida entre el Estado y las organizaciones regionales no tiene sentido postular la descentralización regional; a lo sumo podría hablarse de mayor o menor desconcentración administrativa regional.

Esto es lo mismo que plantea Bustamante en un trabajo sobre el Perú:

"La desconcentración es, pues, sólo administrativa; mientras que la descentralización puede ser política o económica. No basta la desconcentración administrativa, hoy alcanzada en mayor o menor grado. Si la regionalización se limitase a la desconcentración administrativa, se estaría empequeñeciendo el concepto hasta hacerlo únicamente retórico: se trataría tan sólo de un mejoramiento de la organización administrativa. Si no existiese el propósito de traspasar atribuciones políticas (hoy ejercidas en el nivel central) al ámbito regional (lo que supone la generación de toda una nueva institucionalidad regional) es mejor que no se hable de regionalización".

36/

Se requiere en consecuencia de un modelo de planificación regional concebido de acuerdo a las ideas anteriores, en el que puedan identificarse las funciones que corresponden tanto al Estado como a la propia región en un esfuerzo coordinado de desarrollo regional.

Por supuesto que existen diversas formas de entender el proceso de desarrollo regional y de ellos derivan diferentes "modelos" de planificación regional. Parece prematuro adoptar posiciones excluyentes en este sentido; cada interpretación y en consecuencia cada "modelo" de planificación regional tiene méritos y también limitaciones. De todas formas, el Instituto ha venido privilegiando una interpretación del desarrollo regional con importantes connotaciones políticas y sociales, que pone

36/ Bustamante B., Luis, "La regionalización y la Constitución de 1979" en C. Amat y L. Chavez y L. Bustamante (eds.). Lecturas sobre regionalización, Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, Lima, 1981.

énfasis en el papel jugado por las organizaciones, públicas o nó, formales o informales, en tal proceso y muy ligada en consecuencia, a procesos de descentralización. Es difícil atribuir a tal interpretación una validez universal, pero resulta difícil negar por otro lado, su mayor potencial para generar políticas eficaces de desarrollo regional, una necesidad sentida en la mayoría de los países de la región.

En tal sentido, puede plantearse la tesis siguiente: el desarrollo a largo plazo de una región (no sólo su crecimiento económico) es el resultado neto de tres procesos, dos de ellos exógenos a la región y un tercero endógeno. Por un lado, el crecimiento económico regional depende en primer lugar de la proporción de recursos nacionales a los cuales tiene acceso la región; en segundo lugar, el crecimiento económico regional es una función del efecto regional del cuadro de la política económica nacional tanto global como sectorial, efecto que puede operar en el mismo sentido de la asignación de recursos o en un sentido inverso, drenando recursos regionales. Por otro lado, el desarrollo regional (como fenómeno cualitativamente diferente del crecimiento) depende de la capacidad de la propia región para pasar de un estado a otro, mediante el aumento de la capacidad decisional autónoma, mediante el aumento de la capacidad regional para retener y reinvertir el excedente generado por el crecimiento económico, mediante una creciente incorporación de todos los grupos sociales regionales al reparto del producto económico y al proceso político, y mediante una adecuada valorización del medio ambiente. En otras palabras, el desarrollo depende de la capacidad de organización social de la región.

En consecuencia, la planificación regional puede ser vista como conteniendo simultáneamente tres funciones: primero, una función de asignación asociada a los criterios y procedimientos para repartir los

SB/sw

(I/50325)

recursos nacionales entre las regiones, incluyendo el diseño de los mecanismos de transferencia; segundo, una función de compensación asociada a los análisis y a los procedimientos de negociación dirigidos a compensar el efecto detrimental sobre la región de las políticas económicas, cuando sea el caso y; tercero, una función de activación asociada a la creación y estímulo de un complejo conjunto de instituciones políticas, burocráticas y sociales que sean funcionales a la transformación del crecimiento en desarrollo y que configurarían en definitiva, la comunidad regional organizada.

a) La función de asignación: una función centralizada

Los países que han avanzado en la descentralización territorial de la asignación de recursos lo han hecho con extrema cautela y con considerables dificultades.

Lefebber comenta el ejemplo de la India durante el período cubierto por el Cuarto Plan Quinquenal. A fin de incorporar al proceso de formulación del plan a quienes en último término tenían la responsabilidad de su ejecución, se estableció que el Consejo Nacional de Desarrollo, formado por los Primeros Ministros de los Estados y por los Ministros del Gabinete Nacional, fuese la plataforma decisiva no sólo en la formulación del plan sino también en su ejecución. El Consejo Nacional de Desarrollo pronto descubrió - según Lefebber - que el conflicto entre los Estados por la apropiación de los recursos nacionales (en un esquema supuestamente descentralizado) no podía resolverse sino con la ayuda de criterios nacionales bien definidos y en consecuencia, con una pérdida de autonomía y con un aumento en el grado de centralización. El mismo autor concluye:

"El nudo del problema es que la cohesión de un grupo de regiones semi-autónomas sólo puede alcanzarse mediante la armonización provista por un plan, lo cual a su turno implica necesariamente cierto grado de centralización o de integración regional".^{37/}

Si la función de asignación (de recursos) de la planificación regional fuese concebida como una función verdaderamente descentralizada,

^{37/} Lefebber L. op. cit.

ello supondría, por pura definición, que las regiones tuviesen plena capacidad para captar recursos regionales, nacionales e incluso, internacionales y para utilizarlos de acuerdo con las propias prioridades regionales. Supondría en consecuencia, no la cesión de recursos nacionales a cada región, sino el derecho a requerir, sin límite, la cuantía de recursos nacionales estimada como conveniente por cada región. Supondría también como consecuencia, un complicado proceso de negociaciones y acuerdos entre regiones y entre cada región y el Estado. Obviamente esto no podría funcionar en la práctica y por tanto el camino para satisfacer parcialmente las demandas regionales por recursos ha sido otro.

Desde el punto de vista de la asignación interregional de recursos públicos, la tendencia universal, con diferencias más de forma que de fondo entre países unitarios y federales, es complementar la cesión de ciertas capacidades y recursos con la existencia de fondos nacionales de desarrollo regional que bajo distintas denominaciones operan en varios países y que progresivamente han adquirido rango constitucional.

Salvo del caso de Brasil (y en general, de los países federales) en donde en 1978 los Estados disponían de recursos equivalente a un 40 por ciento del total de la recaudación tributaria federal, estadual y municipal, las transferencias nacionales a las regiones (cualquiera sea la definición de ellas) son reducidas y el grueso de la asignación de recursos es manejado en forma centralizada.

En verdad no puede ser de otra manera.

Puesto que los recursos nacionales, privados y públicos, son por definición escasos, su asignación entre usos alternativos debe resultar de la especificación de una cierta función social de preferencia. Tal principio general es por supuesto válido en el caso de la asignación de los recursos entre regiones, y por tanto este proceso debe estar enmarcado en un claro - aunque no por ello siempre explícito - sistema de prioridades regionales.

SB/sw

(I/50325)

Establecer un sistema de prioridades regionales no significa - como a veces parece interpretarse - concentrar el esfuerzo del desarrollo única y exclusivamente en los focos regionales definidos como prioritarios y dejar abandonados a su suerte al resto. En realidad, cada región tiene una función o un papel que cumplir en relación al desarrollo del país, papel fundado principalmente en la disponibilidad de recursos naturales regionales y por tanto toda región recibe una cuantía variable de recursos bajo la forma de proyectos específicos de inversión. Pero debe reconocerse que, desde el punto de vista de la generación de procesos integrales y dinámicos de desarrollo, éstos pueden provocarse sólo en unas pocas regiones, precisamente las regiones prioritarias, si el desarrollo constituye también un objetivo nacional, es decir, si la función social de bienestar a la que alude Lefebvre otorga un alto valor específico al desarrollo.

Tales prioridades regionales sólo pueden ser establecidas de una manera centralizada (aunque en la práctica pueden existir y de hecho existen, retroalimentaciones diversas entre las regiones y el centro decisor) por razones técnicas y operacionales.

Por lo tanto la cuestión de la centralización y en particular la cuestión del grado de centralización no se resuelve en el plano de la asignación de recursos, juicio que no niega la posibilidad de discusiones y conflictos en torno a las modalidades específicas de la centralización.

Ahora bien, como la asignación interregional de recursos puede ser organizada mediante un procedimiento formal de planificación que envuelve las etapas clásicas de tal procedimiento (diagnóstico, selección de objetivos y metas, estrategias, políticas, control), ha habido una tendencia en la literatura a discutir la cuestión de la descentralización de la planificación regional en términos precisamente de tales etapas y de posibles distribuciones de tareas entre organismos centrales y locales. Tal posición representa - en el mejor de los casos -

SB/sw

(I/50325)

una visión estrecha de la planificación regional y en el peor, un error de concepto, ya que por tal camino sólo podría llegarse a una situación de desconcentración, pero no de descentralización.

b) La función de compensación: una función desconcentrada

Ha sido esporádico y en todo caso tardío el reconocimiento que en la teoría y en la práctica de la planificación regional se le ha dado al impacto regional diferenciado que tienen la mayoría de las políticas e instrumentos de política económica nacional. Tal impacto, que puede operar en el mismo sentido de la asignación de recursos (estimulando en consecuencia el crecimiento regional) o en un sentido inverso (frenando en consecuencia el crecimiento regional), es considerado como uno de los tres factores fundamentales del desarrollo regional en el modelo de desarrollo que aquí implícitamente se utiliza.

¿Cuáles son las tareas de planificación que surgen al introducir este factor? Básicamente surgen dos tareas adicionales a las tradicionales, una de carácter técnico y otra de naturaleza política.

En primer lugar es necesario identificar y cuantificar este mecanismo de interacción entre la nación y la región. Esto a su vez presupone antes que nada, un análisis del grado de homogeneidad entre la estructura económica de cada región y la estructura económica nacional, puesto que cuanto menor sea la homogeneidad (cuanto más difieren ambas estructuras) mayor es la posibilidad de que en tal región cualquier instrumento de política económica nacional provoque un efecto específico de consideración, sea positivo o negativo. Por ejemplo, un alza en un determinado porcentaje en el valor de la divisa provocará efectos promedios en la estructura de comercio exterior del país y en el bienestar promedio de sus habitantes y provocará un efecto cuantitativamente diferente en una región que sea importadora absoluta con efectos también diferentes sobre el nivel de bienestar regional.

SB/sw

(I/50325)

Sin embargo, el análisis anterior, de sencilla factura, sólo indica la posibilidad de que una determinada política o determinado instrumento de política produzca un impacto regional notadamente diferente de su impacto promedio. En consecuencia y a continuación será necesario efectuar las evaluaciones cuantitativas correspondientes, tarea que puede ser muy compleja desde el punto de vista técnico, pero cuya discusión está fuera del marco de este trabajo.

En segundo lugar y a la luz de los estudios pre-citados, la región deberá establecer los procedimientos de negociación con los organismos centrales (gobierno, agencias gubernamentales) de manera de obtener medidas compensatorias (similar al concepto de discriminación positiva en políticas sociales) destinadas a anular el impacto negativo producido por políticas e instrumentos de política, a lo menos en el caso de las regiones consideradas como prioritarias desde el ángulo del desarrollo regional nacional, en un proceso de naturaleza eminentemente política.

Ambas tareas, la identificación y cuantificación del problema por un lado, y la negociación de medidas compensatorias por otro, caen en la práctica en instituciones regionales del propio sistema de gobierno y administración interior del Estado y de la administración pública. El análisis técnico corresponde al organismo regional de planificación, que es parte y por tanto está subordinado al respectivo organismo nacional de planificación. Hay aquí por tanto un claro traspaso de competencias desde un organismo estatal nacional a un agente local del propio organismo nacional, es decir, una situación muy evidente de desconcentración. Asimismo, la negociación sólo puede ser viable cuando se la entiende como un proceso mediatizado por la autoridad política regional que es, a lo menos en el caso de los países con sistema político unitario, un agente del Poder Ejecutivo en la región, dotado de atribuciones cedidas por el Gobierno Central. Nuevamente se trata de una situación de desconcentración.

Por cierto que pueden imaginarse situaciones en las cuales los propios decisores (nacionales) de política económica están obligados a

SB/sw

(I/50325)

considerar ex-ante los efectos regionales de sus propuestas y a introducir también ex-ante las correcciones necesarias, como se plantea por lo demás, en el III Plan de Desarrollo del Brasil (1980). Ello eliminaría de hecho las dos tareas que definen a la función de compensación. Si bien teóricamente posible, no es menos cierto que en la práctica son las propias regiones las más (si no las únicas) interesadas en esta cuestión, por lo tanto la concentración de estas funciones en el propio nivel central no ayuda el proceso de descentralización y tal vez no garantice siquiera su adecuado y oportuno tratamiento.

Es importante señalar que el proceso de negociación no puede ser inscrito solamente en el marco de un esquema de desconcentración y que requiere, adicionalmente, ser entendido también como resultante de fuerzas descentralizadas. De otra forma, se estaría en presencia de una negociación que no es tal, dada la relación de subordinación jerárquica entre la autoridad política regional y la autoridad política nacional.

c) La función de activación social: una función descentralizada

La activación social regional no es sino la organización de la comunidad regional y la animación de sus grupos e instituciones a fin de potenciar sus papeles en la tarea - esencialmente autónoma y de autoconfianza colectiva - de transformar el crecimiento económico en desarrollo.

Desde tal punto de vista, la función de activación social tiene que ver con algunos procesos fundamentales: la autonomía decisional, la reinversión, la distribución, la participación y, la preservación ambiental.

Entiéndase todo esto en los siguientes términos: i) el desarrollo regional presupone una creciente capacidad de la región para tomar por sí misma las decisiones sociales que se refieren a la selección de un estilo de vida (ello incluye ciertamente la capacidad para definir e implementar políticas congruentes) o, presupone alternativa y complementariamente, una creciente capacidad para influir en los agentes o actores

SB/sw

(I/50325)

externos que toman tales decisiones; ii) el desarrollo regional presupone una creciente capacidad regional para captar recursos externos, pero principalmente internos (bajo la forma de excedente económico regional), con el objeto de ser reinvertidos en la región ampliando y haciendo más autosustentante su crecimiento económico; iii) el desarrollo regional presupone, desde el punto de vista distributivo, una progresiva situación de mejoramiento en relación a la cuota de ingreso regional percibida por los sectores de menores ingresos de la región; iv) el desarrollo regional presupone además una activa participación de la población (a través de una diversidad de organizaciones) en la planificación en cuanto proceso político y en el proceso menor, pero no menos importante, de decisiones del día a día y que interesan a las personas como tales, no necesariamente como miembros de grupos; v) finalmente el desarrollo regional presupone una posición valórica y una defensa activa del medio ambiente, en su acepción más amplia.

Evidentemente el reforzamiento de la capacidad decisional autónoma o el aumento de la capacidad regional para intervenir en su "entorno paramétrico" decisional tiene que ver con cuestiones técnicas (oportunidad, mecanismos, racionalidad, etc. etc.), pero principalmente tiene que ver con la posibilidad de dar a cada región una expresión política que se manifiesta no sólo en proyectos políticos regionales sino que se expresa formalmente en instituciones políticas regionales. Aquí es donde hay un amplio terreno para ensayar la descentralización política regional.

Pasar de una regionalización administrativa, diseñada por ejemplo, para servir de base a una forma restringida de planificación regional (solamente como función de asignación de recursos) a una regionalización política no es algo sencilla, ni menos algo que pueda hacerse por decreto. La región, como entidad territorial política, es una conquista de la comunidad regional y por tanto presupone la existencia de tal comunidad.

SB/sw
(I/50326)

Teniendo presente este punto de vista, conviene volver a la realidad latinoamericana a fin de tomar conciencia de cuán difícil será lograr una real descentralización política regional en un continente en donde la existencia de comunidades regionales constituye muchas veces, una excepción y donde, en consecuencia, la descentralización tendrá que ser considerada como un verdadero proceso de aprendizaje social, necesariamente gradual en el tiempo y en la geografía.

Varias conclusiones pueden ser extraídas de la argumentación presentada en las páginas anteriores.

La conclusión más provocativa es que la planificación regional descentralizada, si se la entiende de esta manera, presupone una conceptualización, presupone un paradigma de planificación regional diferente del tradicional. Si no se entiende la planificación regional como una actividad que va mucho más allá de la cuestión de la asignación de recursos y que incluye adicionalmente una importante función de activación social regional, no parece posible pensar en situaciones de amplia y verdadera descentralización. Como se señaló en el momento pertinente, la cuestión de la descentralización no se resuelve en el limitado plano de la asignación de recursos.

Parece importante también destacar, a lo menos cuando se piensa en América Latina, la necesidad de implementar la descentralización regional de una manera gradual, tanto en términos temporales como regionales. Hay un verdadero proceso de aprendizaje social en la puesta en marcha de una sociedad territorialmente descentralizada y apresuramientos innecesarios pueden liquidar de inicio todo el proceso.

Cabe además resaltar la idea de que la creación de regiones es por definición un acto político y no de administración solamente ni menos de planificación. Claro está que el juicio anterior es válido si y sólo si se entiende la región como una unidad territorial políticamente descentralizada y al mismo tiempo como un actor social. Esto pone en evidencia

SB/sw

(I/50326)

en términos prácticos, que la regionalización es materia de una reforma constitucional, tanto en países unitarios como federales, salvo el caso de que en estos últimos se opte por asimilar los conceptos de estado federado y región, tendencia común por lo demás en América Latina, pero ello debe entenderse como un "second-best" político y de planificación.

Por otro lado también es importante recalcar una vez más que la idea de la descentralización regional se asocia estrechamente al concepto de democracia política en el sentido de un sistema en que el poder político está altamente diseminado entre varios estamentos funcionales y territoriales de la sociedad. Por el contrario, hay una antítesis evidente entre descentralización y autoritarismo, sea de derecha o de izquierda y por tanto la descentralización regional en América Latina dependerá de su transformación democrática.

De un modo similar, la idea de la descentralización regional va de la mano con la idea de la participación. En realidad la región constituye el continente de la participación de base territorial. Lo que se ha llamado últimamente como "planificación participativa" no es otra cosa en buena medida que planificación descentralizada.

Con todas las limitaciones vistas, es en el ámbito de la planificación regional donde parece ser más factible la incorporación de los grupos sociales de base a las tareas del plan. Así lo perciben también los gobiernos, que tienden a identificar la regionalización (descentralización) con la participación especialmente si la descentralización llega hasta el plano comunal o local, donde es viable articular la presencia de grupos sociales organizados con los representantes del aparato gubernamental. En consecuencia, es allí donde surge una posibilidad cierta para superar el desfase entre sociedad civil y Estado. Ello, ciertamente, supone la existencia de una voluntad política de desconcentración del poder.

SB/sw

(I/50326)

7. Necesidad de una concepción actualizada e integrada del desarrollo regional para una descentralización real

La aplicación de políticas públicas para controlar el proceso de desarrollo regional en América Latina - una experiencia de alrededor de cuarenta años - ha sido objeto de numerosas evaluaciones tanto de tipo histórico como de carácter analítico.^{38/} En general tales evaluaciones coinciden en señalar el relativo o el escaso éxito que puede atribuirse a tales políticas. Sin olvidar lo difícil que resulta - en cualquier ámbito del desarrollo - establecer una relación causal directa entre planificación y desarrollo, tales resultados llaman la atención en relación a por lo menos dos interpretaciones posibles: o bien un determinado patrón de desarrollo regional nacional está de tal manera incorporado en la lógica de expansión territorial del sistema de relaciones sociales de producción y de sus particulares estilos que sólo cabe esperar un resultado mecánico, predecible e inmutable, o bien tales resultados apuntan a la naturaleza misma del instrumental utilizado, en cuyo caso éste debería ser examinado críticamente y reformulado.

Es muy posible que una interpretación realista del asunto incluya consideraciones correspondientes a ambos polos interpretativos, lo que vendría a respaldar la necesidad de reenfocar técnicamente el problema (en el sentido de examinar más cuidadosamente los márgenes posibles de acción y la eficacia de los medios), sin que ello se confunda con una aproximación tecnicista o deformada del problema.

La práctica usual en materia de planificación del desarrollo regional (en América Latina) es susceptible a ser criticada fundadamente desde varios ángulos, pero, no siendo ello el propósito por el momento, basta señalar una sola crítica fundamental a partir de la cual es posible

^{38/} Entre otras evaluaciones véase: Stöhr W. El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas, Ediciones SIAP, Buenos Aires; Boisier S. et. alli. (comps.). Experiencias de planificación regional en América Latina: una teoría en búsqueda de una práctica? Edición ILPES/SIAP, Santiago de Chile, 1982; de Mattos, C. Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional, ILPES CPRD-D/88, Santiago de Chile, 1984; Alayev E. El desarrollo regional de los países latinoamericanos en los años 1950-1975, CEPAL (mimeografiado), Santiago de Chile, 1978.

configurar una concepción más actualizada y también más integral del fenómeno del desarrollo regional.

Producto principal del paradigma que ha dominado la práctica de la planificación regional en el pasado - paradigma denominado "del centro-abajo" ^{39/} ha sido una artificial separación entre el sujeto y el objeto de la planificación regional. El sujeto, el Estado central y centralizado, el objeto, la región como una mera construcción geográfica, sin un contenido social y sin, en consecuencia, una expresión política. Como lo señala un analista, en muchos casos, verdaderas construcciones ex-nihilo.^{40/}

Tal separación condujo a considerar el desarrollo regional como un proceso centralizado, impuesto de arriba hacia abajo, dependiente de los vaivenes del Estado y del sector público, con regiones completamente receptoras y pasivas, es decir, como un proceso totalmente exógeno y dependiente.

¿Qué podría esperarse de tal enfoque si no, en el mejor de los casos, el surgimiento de algunos procesos de crecimiento económico que poco o nada han tenido que ver con un auténtico desarrollo regional?

Las críticas diferencias entre un proceso de crecimiento regional y un proceso de auténtico desarrollo para la región han sido explicitadas en otra parte ^{41/} y no es del caso repetir las acá. No obstante, conviene tener presente que el desarrollo regional debiera ser entendido como una tarea compartida entre dos grandes actores sociales: el Estado, por conocidas y obvias razones, y la región como sujeto activo, es decir, como otro actor válido de esa tarea; esto último presupone necesariamente la identificación entre región y sociedad regional, es decir, presupone la existencia de comunidades regionales animadas por un regionalismo positivo y ello plantea severas restricciones a las posibilidades de impulsar un desarrollo regional generalizado, a lo menos en la mayoría de los países latinoamericanos.

^{39/} Stöhr W. y D.R. Fraser Taylor: Development from Above or Below? John Wiley and Sons, Londres, 1981.

^{40/} Palma, E. op. cit.

^{41/} Boisier S. op. cit.

Debido a ello y debido también a razones adicionales dictadas por una elemental lógica económica, una primera condición de éxito en la aplicación de políticas públicas de desarrollo regional reside en la selectividad espacial y en la continuidad temporal de tales políticas.

La selectividad espacial plantea dos interrogantes: primero, ¿por qué deberían ser selectivas las políticas? y segundo, ¿dónde deberían aplicarse ellas?

Como ya se insinuó, desde el momento mismo en que se considera el desarrollo regional como un proceso societal de funciones y responsabilidades compartidas entre el Estado y la región, ello plantea como requisito la organización de las comunidades regionales porque ... "aparte de ser un hecho físico, la región llega con el tiempo a ser una conciencia colectiva. Por vivir en un área dada las gentes desarrollan una concepción de sí mismas, adquieren un sentido de vinculación y pertenencia común, se identifican ellas mismas con los intereses de dicha área y responden a varios símbolos materiales y espirituales que expresan tales intereses y sentido de pertenencia común. Esta conciencia regional puede convertirse en parte significativa de la vida de la población y acrecentarse al estímulo de conflictos o competencias con otras regiones, y en cierto momento llega a constituir una filosofía y un movimiento social. Se le llama regionalismo".^{42/}

Ahora bien, el hecho concreto es que, por una variedad de razones, de entre las cuales el centralismo histórico es una de las predominantes, en América Latina las comunidades regionales constituyen la excepción y no la regla y ello conduce a concebir el proceso de desarrollo regional como un proceso gradual en el tiempo y selectivo en el espacio en una modalidad de verdadero aprendizaje social, como ya fue anotado.^{43/}

^{42/} UNRISD, Informe final del Grupo de Trabajo sobre la sociología del desarrollo regional, Ginebra, 1968.

^{43/} Sobre las condiciones que favorecen el surgimiento de movimientos regionales véase: Abalos J. Introducción al estudio de los movimientos regionales, ILPES, DCPR/C-70, 1984.

La cuestión relativa a dónde debiera impulsarse inicialmente el desarrollo regional tiene una respuesta inequívoca. Aquellas regiones que, aparte de ser expresiones territoriales de una comunidad, tienen al mismo tiempo las características que hacen que su desarrollo sea funcional al estilo de desarrollo vigente, deberán ser consideradas como regiones prioritarias, en el entendido que tales prioridades no excluyen la aplicación corriente de recursos a otras regiones.

La continuidad en el tiempo de las políticas es un requisito intrínseco de cualquier política dirigida a resolver problema de tipo estructural. No obstante tratarse de un punto por demás conocido, es útil llamar la atención sobre él en relación a un proceso de carácter tan estructural y de largo plazo como lo es el desarrollo regional.

En segundo término, el éxito de los esfuerzos de desarrollo regional, entendido éste nuevamente como un complejo proceso de cambios impulsados asociativamente por el Estado y por la región, presupone dotar a ésta de las potestades y capacidades necesarias para generar sus propios proyectos políticos, optar por particulares estilos de vida y disponer efectivamente de un conjunto de instrumentos tanto administrativos como económicos.

Tal reconocimiento de un conjunto de competencias regionales plantea problemas de distinta naturaleza y magnitud según se trate de países federales o unitarios.

Aún cuando en ambos casos el problema de fondo reside en la creación política de regiones, en los países federales (cuya organización política representa en teoría el modelo óptimo de regionalización) y a lo menos en el corto plazo la cuestión puede reducirse a la devolución al sistema federal de sus atributos iniciales (lo que es denominado en varios países como "el fortalecimiento del federalismo"). En el caso de los países de régimen unitario el problema es considerablemente más complejo toda vez que el mencionado reconocimiento de competencias regionales implica profundos procesos de desconcentración administrativa y descentralización política.

SR/sw

(I/50326)

Esto último lleva a plantear la necesidad de la reformulación del propio Estado en un nuevo "contrato social" que implica una diferente repartición del poder político, en el cual las regiones pasan a ser depositarias de una importante cuota de poder. Un nuevo arreglo de tal especie es lo que está detrás del objetivo de la descentralización.

Como se señaló precedentemente, la descentralización (y en tal sentido la reformulación del Estado) es considerada hoy día como un requisito básico en el proceso de recreación de sociedades políticamente democráticas en América Latina.

"A tal finalidad contribuirán diseños de ingeniería política como los siguientes, varios de los cuales corresponden, por lo demás, a procesos históricos que ya han alcanzado cierto desarrollo en algunos países en cuestión".

"Descentralización espacial del poder político, lo que implica cierto grado de autonomía o autogobierno regional, con existencia de autoridades representativas elegidas por la comunidad respectiva y la transferencia efectiva de recursos, responsabilidades y poder de decisión respecto de materias realmente significativas".^{44/}

En tercer término, el éxito de políticas públicas de desarrollo regional concebidas en los términos de la argumentación presente requerirá estimular y aceptar la existencia de movimientos sociales regionales.

Una comunidad o una sociedad regional pasiva, aún cuando consciente del problema del desarrollo regional, es incapaz de tomar en sus manos la responsabilidad que le cabe en su propia transformación y tiende inevitablemente a convertirse en objeto en los proyectos políticos impulsados por el Estado central. El salto cuantitativo, pero principalmente cualitativo, desde situaciones de regresión, de estancamiento y aún de crecimiento económico a situaciones de desarrollo ^{45/} requerirá de comunidades movilizables y movilizadas, es decir, requiere de la existencia de movimientos sociales de base regional.

^{44/} Boeninger, E. El nuevo rol del Estado, documento presentado al "Encuentro sobre planificación del Cono Sur" realizado por la SIAP, en Santiago de Chile, mayo de 1984.

^{45/} Boisier, S., op. cit.

Tales movimientos regionales existen, cuando la región como un todo, bajo una cierta hegemonía social, se enfrenta al Estado central y busca arreglos y concertaciones en función de sus intereses.

"Los movimientos regionales pueden entenderse como una acción del conjunto de las clases de la sociedad regional, que reivindican y luchan durante un largo período por metas de desarrollo regional, modernización, y en general hegemonía regional-nacional, pero a partir del logro de intereses regionales particulares".^{46/}

Por cierto que al plantear la necesidad de estimular los movimientos sociales regionales hay que tener presente por un lado, el peligro de abrir una insondable Caja de Pandora y por otro, la dificultad de generar y mantener actitudes de concertación que eviten que los movimientos regionales se transformen a poco andar en manifestaciones localizadas de las luchas de clase.

8. Estado y región: la clave de una acción descentralizadora eficaz

Cuando se postula un proceso de desarrollo regional como un proceso en el cual comparten responsabilidades tanto el Estado como la región, entonces 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 apropiadas a fin de promover el desarrollo.

El Estado condiciona el crecimiento económico de una región mediante dos tipos de procesos económicos. Por un lado, el sector público es el responsable de la repartición de los recursos públicos entre las regiones mediante gastos de capital (infraestructura física, infraestructura social, inversiones de actividades productivas, en investigación tecnológica, etc.) y mediante gastos corrientes (remuneraciones y adquisición de insumos). En tal sentido, 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.

^{46/} Calderón, F. "Reflexiones preliminares: sociedad regional y movimientos sociales" en Calderón F. y R. Laserna (eds.) El Poder de las Regiones, Ediciones CERES-CLACSO, La Paz, 1983.

Por otro lado, el Estado como único agente económico 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 de variada magnitud en cada región. En otras palabras, el cuadro general de política económica no resulta neutral desde el punto de vista regional.

Desde tal punto de vista, 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 aún sobrepasar lo que el mismo Estado hace directamente en la región. En ciertas 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 tales efectos negativos (por ejemplo, por la vía de un mayor gasto fiscal en la región).

En el mejor de los casos entonces, la acción del Estado provoca en una región condiciones propicias al crecimiento económico, pero cuando se tienen presentes 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.^{47/}

Es en tal sentido que la articulación entre el Estado y la región (como actor social) resulta crítica en los esfuerzos para promover un auténtico proceso de desarrollo regional. Ninguna capacidad de recursos volcados por el Estado en una Región es capaz de provocar su desarrollo (como bien lo prueban varios ejemplos latinoamericanos) si no existe una real sociedad regional, compleja, con instituciones verdaderamente

^{47/} Boisier S. op. cit.

regionales, con una clase política, con élites, con organizaciones sociales de base, con proyectos políticos propios, que sea 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 es la cuestión crucial del desarrollo regional, si se le entiende correctamente. Todo lo demás queda subordinado al logro de un arreglo activo entre el Estado y la región. Los recursos naturales, su estructura productiva, la posición geográfica de una región, sus ventajas comparativas, son sin duda elementos importantes y factores positivos para estimular el crecimiento y un mejor equilibrio entre las diversas regiones, pero inexorablemente se trata de asuntos supeditados a los factores sociales y políticos señalados anteriormente.

Es por ello que en una concepción más actualizada y también más integral del desarrollo regional será preciso reconocer la coexistencia de tres funciones complementarias dentro de lo que habitualmente se ha denominado como 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 (de impactos negativos), de naturaleza política en lo esencial, desconcentrada en la práctica y parcialmente 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.

SB/sw

(I/50326)

9. Descentralización, desarrollo regional y recuperación económica en América Latina

El escenario latinoamericano más probable en una etapa post-recesiva parece ser uno caracterizado, desde un ángulo económico, por una astringencia financiera externa, por una pesada carga de pago de deuda, por un lento crecimiento de las exportaciones, por un continuo redespliegue de la industria internacional más tradicional y por un moderado crecimiento económico; desde una perspectiva política, la característica principal debería ser un afianzamiento de la redemocratización de los países y, desde el punto de vista social es dable esperar una erupción de demandas sociales y el surgimiento de un amplio espectro de organizaciones y movimientos sociales.

La tendencia a la redemocratización de las sociedades latinoamericanas tiene, como una de sus características, el fortalecimiento de la sociedad civil e inevitablemente la reformulación del propio Estado. La búsqueda de estructuras más o menos equilibradas de repartición del poder político tiende a legitimar a una gama de nuevos actores sociales, de entre los cuales las regiones aparecen como particularmente significativas.

La consecuencia de ello apunta al surgimiento de sociedades considerablemente más plurales que en el pasado y ello imprimirá a los estilos de desarrollo un sello de fuerte descentralización política y administrativa.

La misma recomposición de la sociedad destacará el hecho de que el Estado será sólo uno de entre varios actores sociales relevantes y por tanto habrá que reconocer que el control del Estado sobre el medio societal estará limitado por el ámbito de control de otros actores. Esta situación contribuirá a marcar el carácter esencialmente estratégico que tendrán que asumir las políticas de desarrollo como instrumentos de un Estado que operará en situaciones de poder compartido.

SB/sw

(I/50326)

Atrás también quedarán los tiempos de una acción estatal totalizante o comprehensiva, intento inútil en sociedades plurales por un lado y crecientemente complejas desde el punto de vista económico por otro. Por necesidad, las políticas estatales en el futuro inmediato tendrán un carácter altamente selectivo en términos de intervención sobre unos pocos mercados, precios y parámetros. La selectividad generará adicionalmente un esquema de repartición de funciones entre el mercado y la planificación como mecanismos complementarios de asignación de recursos. Posiblemente el mercado sea plenamente utilizado en el marco de decisiones microeconómicas, en donde su eficacia parece incontrarrestable en tanto que la planificación se manifestará preferentemente en el plano de las decisiones macroeconómicas.

Garantizar la paz social en un contexto democrático y al mismo tiempo, de limitadas expectativas de crecimiento y de generalizados y en cierto sentido legítimos intentos sectoriales de recuperar situaciones perdidas, requerirá de insospechadas dosis de sensatez colectiva y, en términos prácticos, de claros y eficaces mecanismos de concertación social.

Por último, el período tras la recesión será no sólo un período de complicado ajuste y ordenamiento interno de las economías. Paralelamente continuarán y probablemente se acelerarán los cambios en el orden económico internacional, parcialmente empujados por la "tercera ola" como llamó Tofler a la actual revolución tecnológica e industrial. Las economías en desarrollo enfrentarán en consecuencia el desafío adicional de lograr la mejor inserción posible - en cada coyuntura - en la economía internacional. Tal desafío lleva a pensar en una política económica muy adaptativa a las cambiantes condiciones del marco externo.

En tal escenario, ¿qué papel puede esperarse para proyectos de desarrollo regional?

Obsérvese que, dados los parámetros que definen el escenario post-recesión, algunos países deberán optar por estilos y estrategias

SB/sw

(I/50326)

de desarrollo "hacia adentro", particularmente aquéllos en los cuales el tamaño de sus mercados internos puede proporcionar una base más o menos sólida de crecimiento y sobre todo, en los al mismo tiempo menos dependientes de importaciones de energéticos y alimentos. En esos casos, una estrategia de desarrollo "hacia adentro" contendrá importantes elementos de desarrollo regional, apoyándose posiblemente en proyectos multi-sectoriales encadenados a la explotación de un recurso natural regional de consideración. Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela podrán encuadrarse en este grupo.

Pero en términos más generales, en todos los países continuarán acelerándose las presiones por proyectos de descentralización política regional, en algunos casos originados por requerimientos de base territorial y en otros, debido a la necesidad de descomprimir la cúpula del sistema político trasladando parte de las demandas sociales a ámbitos locales, en donde puedan efectivamente ser satisfechas. Por lo demás, en la letra, las nuevas constituciones políticas de, por ejemplo, Chile (1980) y Perú (1979) responden a esta necesidad.

Por último, el aparentemente inevitable reordenamiento y relocalización industrial en el plano internacional plantea la necesidad de claras políticas sub-nacionales de localización industrial de forma de evitar la continua concentración del parque industrial transnacional en las ya congestionadas áreas metropolitanas de América Latina.

SB/sw

(I/50326)

10. Algunas posibles líneas de investigación en el tema

El documento ha puesto de relieve - entre otras cosas - la considerable magnitud de la brecha existente en América Latina entre posibles modelos de descentralización y de planificación regional y el conocimiento empírico sobre varias cuestiones que se encuentran en la médula de tales proposiciones.

Siendo ello así, bien podrían identificarse algunas propuestas de investigación para ser desarrolladas cooperativamente entre el ILPES y algunos organismos de planificación, con evidentes beneficios mutuos. Algunas sugerencias posibles son las siguientes:

a) Impacto regional de políticas macro-económicas. El Instituto espera finalizar, dentro del primer semestre de 1985, un estudio enmarcado en el tema anterior y referido a Chile. Se trata de una investigación titulada "Política comercial y desarrollo regional: el impacto de la apertura externa de Chile en la estructura industrial regional" y cuyo propósito es estudiar de manera cuantitativa el significado de la reducción arancelaria entre 1974 y 1980 en términos de la recomposición industrial de las diversas regiones del país. Resultados preliminares ya permiten avanzar conclusiones en relación a la pérdida de actividad industrial en varias regiones, al aumento de la concentración regional de la industria y a la diferente capacidad de adaptación del sector en cada región al nuevo cuadro de política comercial, con importantes efectos negativos sobre el empleo.

Estudios similares podrán estimularse en otros países a fin de generar un cúmulo de antecedentes comparativos de los cuales pudiesen extraerse recomendaciones de política.

b) Transferencias financieras intergubernamentales. Se tratará en este caso de una investigación comparativa sobre mecanismos de transferencias de recursos financieros intergubernamentales (desde el gobierno nacional a los gobiernos subnacionales).

SB/sw

(I/50326)

Una investigación de este tipo llenaría un vacío en esta materia, a lo menos en América Latina, constituiría una concreción lógica del trabajo que el ILPES ha iniciado en el último tiempo sobre descentralización al mismo tiempo que produciría material importante para los cursos sobre planificación regional. Parece obvio señalar, además, el interés de los gobiernos por análisis comparativos como el señalado.

Tal estudio consideraría países federales y unitarios como por ejemplo México, Venezuela, Colombia, Chile, Brasil y Argentina.

El estudio se centraría en un análisis histórico, jurídico y económico de los siguientes mecanismos, a lo menos:

- Fondo General de Participaciones (México)
- Fondo Financiero Complementario (México)
- Situado Coordinado Constitucional (Venezuela)
- Situado Fiscal (Colombia)
- Situado Fiscal de Población (Colombia)
- Fondo Nacional de Desarrollo Regional (Chile)
- Fondo Municipal (Chile)
- Fondo Social (Chile)
- Fondos Sectoriales (Chile)
- Fondo de Participación de Estados y Municipios (Brasil)
- Fondo Especial (Brasil)
- FINOR (Brasil)
- FIDAM (Brasil)
- Participación tributaria (Brasil)
- Coparticipación (Argentina)

c) Modalidades de desconcentración y descentralización de servicios públicos

En este caso se trataría de estudiar algunos casos de desconcentración y/o descentralización de servicios tales como educación y salud, incluyendo la municipalización de ellos. Se trata de conocer las modalidades, costos, problemas y beneficios de tales procesos y el nivel territorial en que se han dado.

SB/sw

(I/50326)

