

INT-1785

C.2



CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

~~CEPAL/ILPES (1785)~~

C.2

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD-C/74

Alcay



LA ARTICULACION ESTADO-REGION: CLAVE DEL
DESARROLLO REGIONAL *

Sergio Boisier

* El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los
participantes de cursos de Programas de Capacitación.

85-10-1658

LA ARTICULACION ESTADO-REGION: CLAVE DEL
DESARROLLO REGIONAL

Sergio Boisier */

I. ANTECEDENTES

1. Las condiciones iniciales del desarrollo regional

El concepto de desarrollo debe ser ciertamente entendido como un concepto multidimensional y dinámico. Se refiere a cambios (cuya dirección y velocidad constituyen puntos controversiales) en los planos: económico, político, social, ambiental, tecnológico y territorial y por lo tanto se asocia a procesos y cuestiones tales como el crecimiento de la producción, el progreso técnico, la distribución del poder, la distribución del ingreso, la distribución de las oportunidades individuales y colectivas, la preservación de los recursos y del medio ambiente en general, y la organización territorial de la sociedad.

El propio funcionamiento de cualquier sistema económico, si se quiere, del sistema de relaciones sociales de producción, y en particular, del "estilo" de desarrollo que el sistema adopta en un determinado lugar y momento, produce permanentes y asincrónicos cambios en los varios planos señalados. En otras palabras,

*/ Del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social de las Naciones Unidas. Los puntos de vista pertenecen al autor y no corresponden necesariamente a los de la organización con la cual se encuentra vinculado.

(I/51024)
SB/amg

el estilo genera efectos previstos y no previstos, notables o imperceptibles, rápidos o lentos, esporádicos o permanentes, en el monto de la producción de bienes y servicios, en su distribución, en la generación o asimilación de innovaciones tecnológicas, en los mecanismos y procedimientos de acceso al poder, en el uso de los recursos y en la distribución territorial de la población y de la producción.

Interesa examinar la naturaleza de tales efectos en el plano territorial, es decir, sobre la forma en que la sociedad se organiza en el espacio nacional.

Históricamente el conjunto de los cambios producidos por un determinado estilo (o por una sucesión de ellos) se manifiesta territorialmente en dos procesos que se retroalimentan entre sí.

De una parte, se produce un permanente proceso de diferenciación espacial, mediante el cual los diferentes espacios (regiones) que comienzan a delimitarse y a consolidarse en el territorio nacional, asumen funciones específicas, diferenciadas entre sí, que conducen a una especialización regional en relación al modo de acumulación y reproducción incorporado en el estilo.

De otra parte, esta misma diferenciación espacial permite la aparición de una determinada articulación entre tales espacios que usualmente, pero no de un modo inexorable, estará signada por las características de una relación jerárquicamente ordenada de dominación-dependencia.

(I/51024)
SB/amg

Se configura así una organización del espacio, una división territorial del trabajo y una forma de crecimiento regional en gran medida más funcional a los intereses agregados de todo el sistema que a los intereses más específicos de cada región componente del mismo.

Tal diferenciación espacial y tal articulación entre espacios se expresa concretamente en tres características del desarrollo del sistema y de la operación del estilo correspondiente, interdependientes entre sí y que se manifiestan incluso con independencia de la naturaleza misma de las relaciones sociales de producción predominantes.

Primero, la concentración geográfica en reducidos segmentos del territorio, tanto de la población como del aparato productivo.

Segundo, la centralización de los sistemas decisionales públicos y privados, en instituciones y organizaciones localizadas mayoritariamente en los mismos puntos anteriores.

Tercero, la amplia disparidad entre los niveles de ingreso y de vida de la población ubicada precisamente en los lugares anteriores y el resto de la población asentada en diferentes áreas del territorio.

Cabe señalar sin embargo, que estas tres características que tipifican la forma como el proceso de desarrollo se muestra en términos del espacio geográfico, constituyen inicialmente y

durante períodos considerables de tiempo, elementos o factores positivos desde el punto de vista de la generación de estímulos adicionales al desarrollo. En otras palabras, durante largos períodos, el desarrollo genera sus propios mecanismos de retroalimentación, por lo menos desde la óptica territorial.

En efecto, y en relación al fenómeno de la concentración, es precisamente en las condiciones que ofrece la aglomeración geográfica que la industria encuentra el fundamento para su crecimiento, expansión y reproducción; es por ello que la concentración de las actividades y de la población en el espacio es un rasgo propio de las economías en el proceso de industrialización, sea cual sea el carácter de las relaciones sociales de producción imperantes. De esta manera, toda economía que sustente su estrategia de desarrollo en el crecimiento y expansión del sector industrial tarde o temprano terminará por impulsar, directa o indirectamente, el crecimiento y consolidación de ciertos núcleos de concentración territorial. Obviamente, desde este punto de vista, dicha concentración aparece como un factor de estímulo para el crecimiento y el desarrollo de las economías industriales (de Mattos; 1983).

Asimismo, la centralización política territorial parece haber sido parte y requisito del proceso de conformación del Estado-Nación. Como lo afirma un especialista:

"La voluntad política que impuso la demarcación territorial de un Estado emergente, autoidentificado como autónomo y, más o menos reconocido como tal por otros Estados, puede provenir de dos tipos de procesos. Por una parte, el

(I/51024)

SB/amg

conjunto de los habitantes fueron sometidos a un proceso de aceptación de normas comunes desde un centro dominante sin contrapeso. Por otra, el conjunto de habitantes se integra en un proceso de unificación, más o menos hegemónico, más o menos consensual, manteniendo ciertas normas de diferenciación en la nueva unidad territorial. Se trata de la conocida bipolaridad entre el Estado unitario y el federal."

El mismo autor agrega:

"En algunas épocas, la vida política se desarrolló en varios centros de similar importancia, hasta que se produjo - a través de la dominación, la hegemonía, o el consenso - el fenómeno de dotar a uno de ellos de poderes acrecentados." (Palma; 1983.)

Tal proceso de centralización, parcialmente explicable en sí mismo como proceso estrictamente político, fue impulsado además, por el paso de economías feudales agrarias a economías urbanas e industriales, transformación que requería de un Estado relativamente fuerte y centralizado. Desde tal punto de vista, la concentración geográfica, parcial expresión de la industrialización y urbanización, alimentó la centralización política territorial en sus inicios y fue a su vez retroalimentada por la propia centralización.

Análogamente, las disparidades iniciales de ingreso y condiciones de vida entre las poblaciones de las incipientes regiones "centrales" y las también incipientes regiones "periféricas" estimularon los flujos migratorios desde áreas rurales hacia áreas urbanas, incrementando la disponibilidad de mano de obra frente a la creciente demanda de ella por parte de las actividades

industriales y reduciendo el nivel absoluto de las disparidades entre regiones gracias a la transferencia de mano de obra desde actividades rurales de baja productividad hacia actividades más productivas de tipo urbano. Esto parece haber sucedido históricamente en algunas economías hoy maduras como la economía norteamericana por ejemplo, siendo uno de los factores que explican la tendencia a la convergencia a largo plazo de los ingresos medios regionales a partir de 1880. (Easterlin; 1958.)

En síntesis, los efectos de tipo territorial - concentración, centralización y disparidades regionales - producidos por el desenvolvimiento del sistema (capitalista en este caso) y de los estilos incorporados en el propio sistema, constituyen mecanismos retroalimentadores funcionales a la ulterior expansión y difusión territorial del sistema, estructurando un espacio nacional jerárquicamente articulado mediante relaciones de dominación - dependencia. El proceso completo se asemeja notablemente a la idea de la "triple concentración del progreso técnico" (Pinto; 1965).

2. El surgimiento de los problemas regionales y su percepción actual

Una notable característica de los procesos de concentración territorial, centralización territorial y diferenciación territorial de ingresos, es su capacidad de autotransformación en el tiempo, pasando de una calidad de "factor funcional" a una calidad de "problema" en relación al desarrollo del sistema social y económico.

(I/51024)
SB/amg

Obsérvese que toda sociedad persigue ciertos objetivos fundamentales más allá de los conocidos objetivos económicos; tales objetivos primarios tienen que ver con la necesidad de reproducción y ampliación de la base económica del sistema social, con la mantención de una cierta estabilidad social que permita justamente dicha reproducción y, con la necesidad de mantener la integralidad territorial de la Nación. Estos objetivos fundamentales y permanentes, que son además independientes de un dado sistema de organización político-social, encuentran crecientes dificultades para su logro en situaciones de típico corte territorial o regional; esta oposición objetivo-impedimento en este plano, genera precisamente los "problemas regionales" (Chadwick; 1973).

La reproducción y ampliación permanente de la base económica o del sistema productivo se pone en peligro o se limita en situaciones en donde la población y el propio aparato productivo se encuentran excesivamente concentrados en segmentos muy reducidos del territorio generando situaciones de metropolización o de megalopolización. Ello en virtud de la creciente proporción de recursos nacionales que es necesario invertir en tales regiones sólo para viabilizar su operación. Gran parte de estos gastos son inversiones en infraestructura no directamente productiva, con costos de oportunidad considerables y por tanto el remanente de recursos destinado a inversiones directamente productivas tiende a disminuir, a lo menos en términos relativos.

Esta es una situación que se aprecia fácilmente en países en los cuales los principales centros metropolitanos alcanzan

(I/51024)
SB/amg

tamaños tales que soluciones de tecnología tradicional dejan de ser aplicables, por ejemplo, en relación al transporte urbano y en donde es necesario pasar al uso de tecnologías cualitativa y cuantitativamente diferentes con enormes costos en inversiones de infraestructura (por ejemplo, la construcción de ferrocarriles subterráneos). Aún cuando sin duda tales soluciones mejoran (por un tiempo) la "productividad" de la ciudad, parece ser que dichos recursos tendrían un uso alternativo socialmente más conveniente si fuesen usados en actividades directamente productivas.

La estabilidad social de los propios sistemas sociales puede verse amenazada, entre otras cosas, por el efecto de la interacción entre los modernos sistemas de comunicación de masas y las condiciones de vida diferenciales de importantes contingentes de población, sobre todo cuando a ello se añade una percepción colectiva de tipo territorial. Cualquier sociedad en la cual una proporción significativa de la población vive en condiciones muy desmedradas es una sociedad política y socialmente inestable. Si la misma población se encuentra territorialmente concentrada y posee una auto-identificación regional, la situación es mucho más explosiva. Parcialmente esta es la situación que se observa en regiones como el Nordeste del Brasil y por ello hoy día se afirma entre los especialistas que el problema de la pobreza del Nordeste no es un problema local, sino nacional. Como ello se apunta a destacar la dimensión política del asunto o a la necesidad de considerar tal problema como un problema regional "real" (Hilhorst; 1981).

(I/51024)
SB/amg

La integridad territorial de la Nación (y la supervivencia del concepto de Estado-Nación) se ve hoy día amenazada por presiones internas expresadas en una variedad de movimientos sociales y políticos regionales que responden a su vez al universal reclamo de las comunidades sub-nacionales por una mayor autonomía decisional. Si bien la naturaleza última de los movimientos sociales regionales puede responder a una gran variedad de factores (étnicos, religiosos, económicos, etc.) no es menos cierto que a lo menos una parte de ellos se origina en el plano estrictamente político de las demandas por la redistribución territorial del poder político, reacción natural en contextos de elevada centralización política, típicos por lo demás, en América Latina.

Todo esto puede ser puesto en términos más concretos, más actuales y más acuciantes si se confrontan algunos de los grandes objetivos que se postulan para el escenario post-recesión en América Latina y los niveles existentes de concentración, centralización y disparidades interregionales.

Así por ejemplo, la preocupación, económica, pero principalmente ética, por lograr una mayor equidad en la distribución interpersonal del resultado de la actividad económica, está asociada fuertemente a la distribución del ingreso monetario, como es de sobra conocido. Como parece probarlo una creciente cantidad de evidencia empírica sobre varios países latinoamericanos (Martin; 1984), las disparidades interpersonales de ingreso son atribuibles - en un porcentaje que fluctúa entre el diez y más del veinte por ciento - estrictamente a diferencias entre los ingresos medios de las jurisdicciones correspondientes al

(I/51024)

SB/amg

primer nivel subnacional de la división político-administrativa (provincia, estado, departamento). Es decir, la distribución interpersonal del ingreso tiene una clara dimensión geográfica, de donde se deduce que las políticas diseñadas para alcanzar un objetivo tal como una equidad mayor, también deberán contener una no menos clara dimensión territorial. Así pues, las disparidades regionales constituyen un obstáculo para el logro de una mayor equidad interpersonal.

Del mismo modo la necesidad de construir o reconstruir sociedades más democráticas, en el amplio sentido de este concepto, está inescapablemente asociada a la necesidad de descentralizar el sistema decisonal, tanto en la esfera pública como privada. Esto apunta directamente a la cuestión de una completa reestructuración del Estado y pasa por la búsqueda de una nueva forma de organización estatal que se ubica entre los polos del Estado prescindente por un lado y el Estado omnipresente por otro.

De entre las varias formas de descentralización, la descentralización política territorial (regional) (Boisier; 1985) está siendo crecientemente considerada en América Latina como una condición importante de los esfuerzos redemocratizadores tanto en países federales (bajo la fórmula de fortalecimiento del federalismo) como en países unitarios (bajo la fórmula de propuestas de regionalización). Parece existir consenso en que los niveles de centralización (con su secuela de burocratización) alcanzados en la mayoría de los países latinoamericanos constituyen un escollo para el funcionamiento democrático y ello se refiere en buena medida a la centralización territorial. A su vez, la idea de la

(I/51024)

SB/amg

descentralización política territorial se asocia estrechamente al concepto de participación y de democracia participativa (Palma; 1983).

Análogamente la impostergable necesidad de asegurar - en el período post-recesión - un crecimiento económico y una transformación productiva capaces de satisfacer simultáneamente las crecientes demandas sociales y las necesidades de pagos internacionales, exigirá tanto la búsqueda de nuevas estrategias de desarrollo como el uso socialmente eficaz y eficiente de recursos que se prevén escasos. Ello puede resultar simplemente imposible si continúa el aumento de la concentración geográfica de la población en las grandes metrópolis, debido a las razones señaladas más atrás, es decir, debido a la creciente proporción de recursos que en dicho caso habrán de ser utilizados principalmente en obras de infraestructura urbana. La concentración, elemento dinamizador en el pasado puede convertirse en un freno del propio crecimiento futuro.

Por último, la necesidad de garantizar la sustentabilidad a largo plazo de los procesos nacionales, pero especialmente de los procesos regionales de crecimiento, obligará justamente a modificar las relaciones de dominación-dependencia que actualmente articulan a las diferentes regiones de los países. La sustentabilidad tiene que ver con una racional explotación temporal de los recursos no renovables y con la reinversión in situ de por lo menos una parte significativa de los ingresos de explotación de tales recursos de manera de asegurar tanto la diversificación de la base económica como una adecuada corriente de ingresos futuros autónomamente administrada.

Este conjunto de situaciones que en lo fundamental ligan los tradicionales problemas regionales a preocupaciones de orden nacional y en consecuencia políticas, es lo que está colocando nuevamente la cuestión regional en el primer plano de las discusiones sobre desarrollo, aún en el difícil y ciertamente centralizador contexto de la crisis internacional. Como se ha señalado con agudeza en más de una oportunidad, parece que todos los gobiernos desean enfrentar los problemas del desarrollo regional en el marco del desarrollo global, pero nadie parece saber exactamente cómo hacerlo.

La transformación de situaciones iniciales de "desequilibrios" territoriales - propias como se señaló de todo proceso global de crecimiento y transformación - en situaciones "problemáticas" no es por supuesto en modo alguno ajena al comportamiento de los principales actores sociales y más precisamente, no es ajena a la lógica del comportamiento económico de tales actores, el Estado, los sectores empresariales, los varios grupos sociales, los propios individuos, etc. Así pues, no puede dejar de reconocerse que tales problemas están profundamente enraizados en la naturaleza misma del funcionamiento social, pero debe prevenirse para no llevar este juicio al extremo de construir una falsa hipótesis de estricta simetría social y espacial. De aquí entonces que todo intento de redireccionamiento (regional) sea en principio holístico en términos sociales.

3. La magnitud de los problemas regionales

Tal vez la característica más notable del proceso de urbanización en América Latina sea el reforzamiento, en el último decenio, del

(I/51024)
SB/amg

proceso de "megalopolización", término empleado para designar la formación de regiones metropolitanas de tamaño antes no conocido.

En el año 1950 solamente existían dos ciudades que tenían más de 10 millones de habitantes, Nueva York (12.3) y Londres (10.4). En 1980 ya había 10 de estas ciudades, entre ellas Ciudad de México (15.0), Sao Paulo (13.5), Río de Janeiro (10.7) y Buenos Aires (10.1). En las estimaciones para el año 2000 seis ciudades de la región figuran entre las 35 más grandes del mundo. Ellas son: Ciudad de México (31.0); Sao Paulo (25.8); Río de Janeiro (19.0); Buenos Aires (12.1); Bogotá (9.6) y Lima/Callao (8.6).

Se estima que entre los años 1980 y 2000 la población de estas seis ciudades crecía de 59 millones a 109, pasando la región a tener las aglomeraciones humanas más grandes del mundo, sin haber encontrado todavía una respuesta a los desafíos que esa situación plantea. Cabe señalar al respecto que en la actualidad en la Ciudad de México y en Río de Janeiro vive más de la cuarta parte de la población en asentamientos no planificados.

Las escalas crecientes de concentración de la población urbana han dado lugar al surgimiento de ciudades que superan el millón de habitantes (metrópolis). El carácter reciente del fenómeno metropolitano queda de manifiesto si se considera que al comenzar el siglo XX no había una sola metrópolis en América Latina; hacia 1960 el fenómeno se presentaba en nueve países (Argentina, Brasil, Cuba, Chile, México, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela) que representaban el 29.8% de la

población urbana de la región. Se estima que en 1980 había 26 metrópolis en doce países (se habían agregado Ecuador, República Dominicana y Guatemala). Brasil contaba con nueve; Colombia con cuatro; México con tres y Argentina con dos ciudades de más de un millón de habitantes que concentraban el 45% de la población urbana. Entre 1960 y 1980 la población metropolitana de la región pasó de 31 a 100 millones de personas; es decir, del total de habitantes de la región, las metrópolis contenían 14.8% en 1960 y 28.5% en 1980. El ritmo de crecimiento de la población metropolitana parece haber sido mucho más rápido que el de las otras dos categorías de ciudades consideradas, alcanzando a una tasa de 5.9% para el período de veinte años, con una leve desaceleración del ritmo de aumento en los años setenta.

Igualmente los sistemas urbanos de los países de América Latina se distinguen por un alto grado de primacía, es decir, por el predominio indiscutido de alguna ciudad principal, habitualmente la capital político-administrativa de cada nación. El índice de primacía (calculado como la relación entre la población en la ciudad mayor y la suma de las poblaciones de las tres ciudades siguientes) alcanza valores de 9.4 en Paraguay, 9.0 en Guatemala, 5.2 en Chile, 4.8 en Argentina y 1.0 en Brasil por ejemplo. Se estima que este atributo es el resultado de la acción conjunta de procesos demográficos, sociales y económicos ocurridos en sociedades de fuerte centralismo político y económico, las que se han desenvuelto históricamente bajo condiciones de dependencia externa. Al parecer, tanto al afianzamiento del modelo primario-exportador cuanto al esfuerzo de sustitución de importaciones han contribuido a mantener y a fortalecer la preeminencia de la ciudad principal como una regla general

(I/51025)

SB/amg

aplicable a los países de la región. La primacía pareció incrementarse hasta los años cincuenta, presentándose en países de grado de desarrollo y magnitud demográfica y territorial diferentes (CEPAL; 1984).

La concentración territorial de la industria manufacturera ha acompañado, por supuesto, a la concentración de la población. En efecto, en la década de los años sesenta por ejemplo, el porcentaje del Producto Bruto Interno Industrial generado por la concentración urbana principal fluctuaba entre un 29.0% en el caso de Colombia (Departamento de Cundinamarca) y un 72.7% en Argentina (Capital Federal más provincia de Buenos Aires). En el Brasil, San Pablo contribuía con un 55.9% al producto industrial nacional en tanto que en Chile, Santiago aportaba un 49.3% por el mismo concepto y en Perú, Lima-Callao lo hacía con un 55.9% y Ciudad de Panamá tenía una participación del 68.0%. Todos estos guarismos muestran además, una tendencia creciente en años posteriores.

En relación a las disparidades interregionales de ingreso, las escasas investigaciones empíricas disponibles muestran, para algunos países, una evolución ambigua. En la investigación realizada por León para el ILPES se presenta el siguiente análisis (León; 1984):

Con el propósito de analizar la tendencia temporal que mostraron las disparidades interjurisdiccionales y su relación con la evolución del PIB por habitante, se calcularon los índices de dispersión relativa utilizados por Williamson. Sus valores, para los tres países, se presentan en el siguiente cuadro

(I/51025)
SB/amg

EVOLUCION DE LAS DISPARIDADES
INTERJURISDICCIONALES

| Jurisdicciones y años | V_{uw} | V_w |
|---|----------|-------|
| 1. <u>Panamá</u> : Provincias (9) | | |
| 1970 | 0.487 | 0.458 |
| 1972 | 0.487 | 0.462 |
| 1974 | 0.473 | 0.425 |
| 1976 | 0.430 | 0.391 |
| 1978 | 0.439 | 0.384 |
| 2. <u>Venezuela</u> : Estados (23) | | |
| 1961 | 0.336 | 0.358 |
| 1971 | 0.367 | 0.398 |
| 3. <u>Colombia</u> : Departamentos (24) | | |
| 1960 | 0.313 | 0.315 |
| 1965 | 0.323 | 0.332 |
| 1970 | 0.312 | 0.332 |
| 1975 | 0.302 | 0.307 |

V_{uw} = Coeficiente de variabilidad no ponderado interjurisdiccional del PIB per cápita.

V_w = Coeficiente de variabilidad interjurisdiccional del PIB per cápita ponderado por la proporción de población en cada jurisdicción.

La tasa de crecimiento del PIB en Panamá entre 1970 y 1978 fue de 3.8% acumulativo anual y la tasa de crecimiento poblacional de 3.0%; en consecuencia, el PIB per cápita creció a una tasa de 0.7%. Cabe distinguir, sin embargo, dos subperíodos netamente diferenciados en la evolución del PIB, ya que en la primera mitad del período se expandió a una tasa del 6.0% mientras que, en la segunda, lo hizo a un ritmo del 1.6% anual.

(I/51025)

SB/amg

Como la tasa de crecimiento de la población se mantuvo constante, el crecimiento del PIB per cápita fue positivo, 2.8%, en el primero y negativo en el segundo subperíodo, -1.4%.

Como puede apreciarse en el Cuadro, se constata una disminución apreciable a partir de 1974 en las disparidades interprovinciales en Panamá. Esta disminución resultó de dos tendencias contrapuestas; por un lado, el crecimiento más que proporcional del PIB en las provincias pobres y, por otro, la pérdida de dinamismo del Area Metropolitana, afectada en mayor medida por la caída del ritmo de crecimiento del PIB en la segunda mitad del período, hecho que se constata por la mayor reducción que muestra el índice ponderado en relación al otro.

En el caso de Venezuela, no se dispuso de datos sobre la evolución del PIB por estados, razón por la cual la comparación debió realizarse sobre la base de los ingresos medios estadales.

Los cambios ocurridos en la década de 1960 se presentan en el Cuadro citado donde se aprecia un incremento de las disparidades interestadales del ingreso medio. El análisis de los datos desagregados permite apreciar que los estados con menor ingreso medio en 1961 y menor crecimiento en el período 1961-1971 son las jurisdicciones con mayor proporción de población rural. En contraposición, el Area Metropolitana de Caracas es la única jurisdicción cuyo ingreso medio en 1961 y la tasa de crecimiento del mismo, entre 1961 y 1971, son superiores al respectivo promedio nacional. En consecuencia, las mayores disparidades interestadales resultan de un mayor

distanciamiento de la principal Area Metropolitana respecto del resto de las jurisdicciones y de un rezago en el crecimiento de las áreas más pobres, con predominio de población rural.

En el período 1960-1975, Colombia experimentó un proceso de crecimiento económico relativamente acelerado. La tasa promedio anual de crecimiento del PIB alcanzó a 5.6% y la correspondiente a la población 3.1%; por lo tanto, el PIB per cápita se expandió a una tasa promedio del 2.5%.

Según puede apreciarse el incremento del PIB per cápita ha ido acompañado de un aumento de las disparidades interdepartamentales en el primer quinquenio, de una relativa estabilidad en el segundo y, finalmente, de una disminución en el tercero y cuarto. En este sentido, la tendencia observada correspondería a la hipótesis de la U invertida de Williamson, la cual postula que el crecimiento económico iría acompañado durante una primera fase de aumentos en las disparidades y, posteriormente, disminuiría a medida que continúe la expansión del producto per cápita.

En síntesis, la evolución de las disparidades interjurisdiccionales no presenta un patrón común. Sin embargo, el examen de distintos indicadores sociales y de la calidad de la vida revela, en los tres casos, un mejoramiento importante durante la década de 1970 de las condiciones de vida en las distintas jurisdicciones, aun cuando no hayan variado significativamente los determinantes primarios de la distribución del ingreso. Es probable que este hecho esté asociado con la acción del Estado en la prestación de servicios sociales básicos como salud, educación e infraestructura sanitaria y vial.

(I/51025)

SB/amg

Examinar empíricamente el grado de centralización decisional existente al interior del aparato público latinoamericano exigirá una investigación de procedimientos. En su defecto y si se admite una alta correlación entre centralización decisional y manejo de recursos públicos, el examen de la distribución del presupuesto público según niveles territoriales de gobierno ofrece una primera aproximación a este problema. El Cuadro siguiente aunque ciertamente expresivo de la situación en la década de los sesenta, ilustra parcialmente un fenómeno que más bien pareciera agravarse en el tiempo.

CENTRALIZACION PRESUPUESTARIA EN PAISES
DE AMERICA LATINA
(%)

| | Año | (Gasto público) | | |
|--------------------------|---------|------------------|----------------------|--------------------|
| | | Gobierno Central | Gobierno Subnacional | Gobierno Municipal |
| <u>Estados Federales</u> | | | | |
| Argentina | 1963 | 68.9 | 22.9 | 8.2 |
| Brasil | 1966 | 57.9 | 34.0 | 8.1 |
| México | 1958 | 90.5 | 7.1 | 2.4 |
| Venezuela | 1964-68 | 87.1 | 10.5 | 2.4 |
| <u>Estados Unitarios</u> | | | | |
| Bolivia | 1958 | 97.8 | - | 2.2 |
| Chile | 1966 | 97.5 | - | 2.5 |
| Colombia | 1958-60 | 70.6 | 17.0 | 12.6 |
| Costa Rica | 1966 | 95.6 | - | 4.4 |
| Ecuador | 1963 | 81.0 | 1.0 | 18.0 |
| El Salvador | 1967 | 96.8 | - | 3.2 |
| Guatemala | 1960-67 | 89.7 | - | 10.3 |
| Honduras | 1966-67 | 90.5 | - | 9.5 |
| Nicaragua | 1962 | 95.2 | - | 4.8 |
| Perú | 1962 | 95.6 | - | 4.4 |
| Rep. Dominicana | 1966 | 88.7 | 11.3 | - |

Fuente: Stöhr, W., El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas, Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1972.

II. ELEMENTOS DE ESTRATEGIA Y DE POLITICAS

1. Necesidad de una concepción actualizada e integrada del desarrollo regional

La aplicación de políticas públicas para controlar y orientar 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 (Stöhr, 1972; Boisier et. alli, 1982; de Mattos, 1984 entre otros). 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 a 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.

(I/51025)
SB/amg

La práctica usual en materia de planificación del desarrollo regional (en América Latina) es susceptible de ser criticada fundamentalmente 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 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" (Stöhr y Taylor; 1981) - 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 (Palma; 1983).

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?

(I/51025)
SB/amg

Las críticas diferencias entre un proceso de crecimiento regional y un proceso de auténtico desarrollo para la región han sido explicitadas en otra parte (Boisier; 1982) y no es del caso repetir las acá. No obstante, conviene tener presente que el desarrollo regional debiera ser entendido como el resultado de la interacción del accionar de 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 y simultáneo a lo menos en la mayoría de los países latinoamericanos.

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 preferentemente ellas?

Como ya se insinuó, desde el momento mismo en que se considera el desarrollo regional como un proceso societal de funciones y responsabilidades que caben tanto al Estado como a la región, ello plantea como requisito la organización de las comunidades regionales porque:

(I/51025)
SB/amg

"... 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." (UNRISD; 1968.)

Ahora bien, el hecho concreto es que, por una variedad de razones, de entre las cuales el centralismo histórico es tal vez la predominante, 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.

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 de recursos corrientes a otras regiones.

La continuidad en el tiempo de las políticas es un requisito intrínseco de cualquier política dirigida a resolver problemas de tipo estructural. No obstante tratarse de un punto

(I/51025)
SB/amg

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.

Por otro lado, el éxito de los esfuerzos de desarrollo regional, entendido éste nuevamente como un complejo proceso de cambios impulsados tanto por el Estado como 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 y social 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.

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 la cual las

(I/51025)

SB/amg

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 contexto la reformulación del Estado) es considerada hoy día como un requisito básico en el proceso de recreación de sociedades políticamente más democráticas en América Latina, como lo anota, por ejemplo, Boeninger:

"A tal finalidad (una más amplia democracia) 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 de los 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." (Boeninger; 1984.)

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 (Abalos; 1985).

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, (I/51025)
SB/amg

desde situaciones de regresión, de estancamiento y aún de crecimiento económico a situaciones de desarrollo requerirá de comunidades movilizables y movilizadas, es decir, requiere de la existencia de movimientos sociales de base regional.

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." (Calderón; 1983.)

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.

2. Estado y región: la clave de una acción 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.

(I/51025)
SB/amg

El Estado condiciona el crecimiento económico de una región mediante dos tipos de procesos económicos. Por un lado, el Estado a través del sector público es el responsable de la repartición de los recursos públicos entre las regiones mediante gastos de capital (infraestructura física, infraestructura social, inversiones en actividades productivas, en investigación tecnológica, etc.) y mediante gastos corrientes (remuneraciones y adquisiciones de insumos). En tal sentido entonces, el Estado, a través del sector público de la economía cumple con una importante función de asignación interregional de recursos. Identificar y poner en práctica los procedimientos para guiar coherentemente tal proceso ha constituido por lo demás, la función y modalidad tradicional de la planificación regional.

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 puede 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 lo anterior darán origen a una función adicional de la planificación

(I/51025)

SB/amg

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 por lo menos en algunas regiones).

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.

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 cantidad 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 regionales, con una clase política, con clase empresarial, 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, la posición geográfica de una región, sus

(I/51025)

SB/amg

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; en segunda función, de compensación de los impactos negativos de la política económica, de naturaleza política en lo esencial, desconcentrada en la práctica y también exógena a la región y una tercera función, de activación social, de naturaleza social y ciertamente descentralizada y endógena a la región. Es, naturalmente, una concepción más compleja y de más difícil puesta en práctica, pero al mismo tiempo, potencialmente más eficaz. Este "modelo" de planificación regional multifuncional (sintetizado en el cuadro adjunto) ha sido desarrollado en otra parte (Boisier; 1982).

3. Una nota sobre el concepto de Estado y su relación con el desarrollo regional

Hasta el momento, el presente argumento a favor de un enfoque diferente del desarrollo regional, se ubica en la mejor tradición cepalina en referencia al Estado: se alude a él como una especie de "caja negra". Se sabe que dentro de la caja ocurren ciertas "cosas" o "procesos", pero se desconoce la naturaleza de ellos (o se dan por conocidas) e incluso, el propio diseño de la caja

(I/51025)

SB/amg

HIPOTESIS CAUSALES DEL DESARROLLO REGIONAL Y
 ATRIBUTOS DE LA PLANIFICACION REGIONAL

| | | HIPOTESIS CAUSALES | | |
|------------------------|------------|-----------------------|--------------------|---------------------|
| | | Recursos Nacionales | Política Económica | Organización Social |
| PLANIFICACION REGIONAL | FUNCION | ASIGNACION | COMPENSACION | ACTIVACION |
| | DIMENSION | ECONOMICA | POLITICA | SOCIAL |
| | CONDUCCION | CENTRALIZADA | DESCONCENTRADA | DESCENTRALIZADA |
| | ORIGEN | EXOGENO | EXOGENO | ENDOGENO |
| | SUJETO | ESTADO | ESTADO | REGION |
| SINTESIS | | CRECIMIENTO ECONOMICO | | DESARROLLO |

es difuso y ambigüo, como bien lo señaló recientemente Gurrieri (Gurrieri; 1984) al examinar la vigencia actual del "Estado planificador" implícito en las primeras propuestas de la CEPAL.

Aunque sería cómodo mantener este tratamiento del Estado, dada la importancia que se le ha atribuido en la promoción del crecimiento regional a través de las funciones de política económica directa e indirecta y considerando que en esta argumentación la región pasa a ser visualizada como un "cuasi-Estado", ello resultaría autolimitante, y por consiguiente es necesario escudriñar en la naturaleza del concepto de Estado funcional a esta interpretación del desarrollo regional.

Desde el punto de vista organizacional, es costumbre asimilar la noción de Estado a la de "aparato estatal" o a la de sector público. Como anota Gurrieri, no es posible usar esta concepción concreta pero limitada de Estado si no es en referencia a un concepto político del Estado pues este último condiciona al primero.

Así, desde el punto de vista organizacional el Estado es un "sistema de instituciones" (gobierno central, gobiernos locales, sistema judicial, fuerzas armadas, etc.) ubicado por encima de la sociedad civil y regulando precisamente el funcionamiento de ella. No cualquier "sistema de instituciones" resulta igualmente apto para conducir el proceso de desarrollo regional y por tanto, un nuevo enfoque de éste presupone - en general - un "aparato estatal" diferente y ésto constituye un desafío adicional a los ya planteados. Por ejemplo, la introducción en la planificación regional de la nueva función de compensación conlleva la necesidad de introducir nuevas tareas e incluso nuevas instituciones en el Estado visto como aparato estatal.

(I/51025)

SB/amg

Desde un punto de vista político positivo, la acepción más común del concepto de Estado lo identifica con una "asociación de personas" que tiene la particularidad - de acuerdo a Laski - de imponer una membresía compulsiva sobre todos aquellos que viven en su ámbito territorial y que puede - ultima ratio - imponer su voluntad recurriendo al legítimo uso de la fuerza. En consecuencia, las características que definen al Estado como una asociación de personas son: i) las particulares relaciones de poder que ligan a los miembros del Estado; ii) la demarcación territorial de tales relaciones de poder y; iii) las condiciones de ingreso y salida de dicha asociación.

El punto crucial en esta concepción del Estado se refiere a la noción de "poder".

"Por dominación (o poder) entiendo la capacidad, actual y potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso pero no necesariamente contra su resistencia.

La dominación es relacional: es una modalidad de vinculación entre sujetos sociales. Es por definición asimétrica, ya que es una relación de desigualdad. Esa asimetría surge del control diferencial de ciertos recursos, gracias a los cuales es habitualmente posible lograr el ajuste de los comportamientos y de las abstenciones del dominado a la voluntad - expresa, tácita o presunta - del dominante. No tiene sentido intentar un inventario exhaustivo de esos recursos, pero es útil distinguir algunos muy importantes como sustento de la dominación. El primero es el control de medios de coerción física, movilizables por sí o por intermedio de un tercero. Otro es el control de recursos económicos. Un tercero es el control de recursos de información en sentido amplio, incluso conocimientos científico-tecnológicos. El último que interesa señalar es el control ideológico, mediante el cual el dominado asume como justa y natural la relación asimétrica de la que es parte, y por lo tanto, no la entiende ni cuestiona como dominación." (O'Donnell; 1978.)

(I/51025)
SB/amg

Desde el punto de vista del desarrollo regional resulta de mucho interés combinar el análisis general de sistemas con el análisis político del Estado.

El conjunto de regiones que el propio proceso global de desarrollo ha ido conformando a lo largo del tiempo, según se expuso en el punto inicial de este trabajo, constituye obviamente un sistema económico, social y territorial y tal naturaleza sistémica se acentúa en proporción al grado de complejidad del sistema económico nacional (por ejemplo, el sistema de regiones en Argentina tiene más características sistémicas que el "mosaico" de regiones en Bolivia, las que constituirían un sistema embrionario).

Es un teorema bien conocido en el análisis de sistemas el que establece que la optimización de la conducta del sistema como un todo supone la suboptimización de algunos subsistemas o unidades del sistema total. Sería fácil, pero es innecesario, recurrir a varios ejemplos elementales de este principio en el plano de las economías regionales.

Ahora bien, si el Estado es la superior forma de asociación de personas debe atribuirse a él la representación del "interés general" (que por supuesto no es igual al interés de todos los asociados) y en virtud de esa representación y haciendo uso de sus particulares atributos es que el Estado moderno se reserva el derecho de orientar y planificar la "conducta del sistema" en términos, por ejemplo, de su resultado productivo o de su resultado distributivo. En términos del análisis regional, el Estado propenderá a optimizar el resultado global del sistema

(I/51025)
SB/amg

regional, imponiendo situaciones sub-óptimas en varias regiones, es decir, generando, de acuerdo a la cita de O'Donnell, relaciones de dominación (y dependencia).

¿Cómo se concilia esto con la más corriente observación en el sentido de que la articulación dominación-dependencia en el sistema regional se estructura entre regiones?

En verdad, no es el Estado como tal el que domina, y en consecuencia impone patrones disfuncionales de desarrollo, a ciertas regiones. Este proceso se mediatiza por medio de las regiones cuyo desarrollo resulta a corto y mediano plazo más funcional a la lógica de expansión y reproducción del sistema, que es en todo coincidente con la lógica de la dirección que el Estado imprime al sistema a fin de "optimizar su conducta". En otras palabras, se confunden los intereses nacionales (expresados en el Estado) con los intereses de ciertas regiones (ciertamente las ya relativamente desarrolladas) y ello permite traspasar la capacidad de dominación (la capacidad para obligar al dominado a actuar en contra de sus intereses) desde el nivel relativamente abstracto del Estado al nivel más concreto de las regiones dominantes. En algunos casos, como apunta O'Donnell, tal dominación asumirá también un carácter ideológico.

Se sigue en consecuencia que para la mayoría de las regiones el logro de su desarrollo presupone quebrar su relación de dominación. Esta puede considerarse como una proposición heterodoxa puesto que es bien conocido que en las teorías convencionales de desarrollo regional - enmarcadas todas en el paradigma "del centro-abajo" - la región es un objeto pasivo y todo se hace depender del Estado, como si éste dispensara graciosamente los dones del desarrollo.

(I/51025)

SB/amg

Puesto que la dominación es una expresión del poder político y de la capacidad de coersión del Estado, romper una relación dominación-dependencia implica dotar a la región también de poder político, transformándola, como se dijo, en un "cuasi-Estado". Se trata de un "cuasi-Estado" porque los atributos del Estado como asociación política de personas sólo pueden ser entregadas de una manera parcial a una región. Sólo en un sentido limitado podría pensarse en una membresía regional obligatoria dentro del territorio regional (sólo para personas jurídicas), aunque la territorialidad podría ser completamente asignada al "cuasi-Estado" regional en tanto que la capacidad de coacción también estaría limitada por el marco de las competencias jurídicas y administrativas de la región.

Todo lo anterior supone una verdadera construcción jurídica, política, administrativa y social de las regiones y ésto es precisamente el objetivo de la descentralización política regional.

En este contexto, tanto el Estado nacional como el "cuasi-Estado" regional tienen un carácter análogo dentro de un sistema de relaciones sociales de producción de tipo capitalista. Son, simultáneamente instrumentos de coaliciones de clase por un lado, y mediadores de conflictos por otro.

La concertación social regional, es decir, la subordinación de los intereses de las fracciones de la sociedad regional a un interés colectivo (un "proyecto político" regional), congruente pero no necesariamente análogo al proyecto nacional, o, puesto de otro modo, la constitución del "cuasi-Estado" regional como representante de una alianza de clases, constituye la fuente primaria de un "poder regional" real que complementa con una capacidad de movilización social hacia el exterior, al poder

(I/51025)

SB/amg

coactivo derivado de la norma jurídica. Sólo en tales condiciones es posible enfrentar al Estado nacional (y a las regiones alineadas con el "interés general") a fin de generar situaciones más permanentes de tipo asociativo o colaborativo entre la región y el Estado, como ha sido demostrado por lo demás en los numerosos casos latinoamericanos de conflictos regionales.

Si, como lo comenta Gore (Gore; 1984), los gobiernos de los países en desarrollo usan el poder del Estado y los recursos del Estado para aumentar la producción social y esto lo hacen facilitando y apoyando la acumulación privada de capital y mediante el establecimiento de empresas estatales manejadas mediante principios de lucratividad (esto se parece como una gota de agua a otra a muchas políticas de desarrollo regional basadas en la idea de los polos de desarrollo), entonces el objetivo del conflicto y posterior concertación regional-nacional será hacer funcional el desarrollo de la región al modo de operación del Estado. Esto envuelve, que duda cabe, una posición progresista pero de carácter reformista por parte de la planificación regional.

4. Consideraciones sobre 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 redespiegue de la industria internacional más tradicional y por un moderado crecimiento económico; desde una perspectiva política, la característica principal debería ser

(I/51025)

SB/amg

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 significativos.

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 (Matus; 1983).

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

(I/51025)
SB/amg

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 micro-económicas, 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 y política.

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?

(I/51025)
SB/amg

Obsérvese que, dados los parámetros que definen el escenario post-recesión, algunos países deberán optar por estilos y estrategias de desarrollo "hacia adentro", particularmente aquellos 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 en algunos casos en proyectos multi-sectoriales encadenados a la explotación de un recurso natural regional de consideración. Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela podrían encuadrarse en este grupo.

Pero en términos más generales, en todos los países continuarán acelerándose las presiones por proyectos de descentralización política regional, en unas partes originados por requerimientos de base territorial y en otras, 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 en cuanto incorporan en ellas, la regionalización y la administración descentralizada.

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. Nuevamente, tales políticas deberán enmarcarse en esquemas más amplios de desarrollo regional

(I/51025)

SB/amg

y de nuevo, el Estado jugará en este aspecto un papel fundamental si se desea evitar o controlar al menos que la relocalización industrial sea sólo un sinónimo rebuscado de la transnacionalización.

Recientemente el Departamento de Desarrollo Regional de la Organización de Estados Americanos (OEA) ha explorado este mismo tema poniendo el énfasis en el manejo de la oferta en el contexto de la crisis (por contraste con el manejo recesivo de la demanda) y explorando la contribución de programas de desarrollo regional al tránsito por la crisis (Ordóñez; 1985).

5. Síntesis

Los problemas regionales pueden ser singularizados en último análisis en una situación de asincronía de desarrollo entre las diversas áreas del país y de una particular forma de articulación entre ellos, como lo es el por dominación-dependencia.

Como es obvio, esto no es un resultado casual. Al contrario, es el resultado de la lógica con que los diversos actores económicos enfrentan sus decisiones estáticas y dinámicas de localización y de la interconexión que tales conductas generan.

Igualmente obvio es señalar de nuevo que es el Estado el principal de tales actores y que en consecuencia una dada forma de organización del espacio está fuertemente determinada por el Estado. Esto está lejos de constituir un planteamiento novedoso ya que son numerosos los estudios contemporáneos - principalmente aquellos inscritos en la vertiente neo-marxista - que plantean este punto.

(I/51025)

SB/amg

Más novedoso no obstante es el paso del plano analítico anterior al plano normativo sugerido en este y otros trabajos, es decir, la inscripción de las relaciones Estado-región en el marco de las políticas públicas y de la planificación. Para esto era imprescindible intentar superar el paradigma tradicional de la planificación regional en el cual el Estado es el único sujeto y dar paso a una concepción más amplia en la cual la región también sea reconocida como sujeto de su propio desarrollo. Este cambio obliga por cierto a reformular el concepto mismo de planificación regional.

Lo anterior representa un formidable desafío en la práctica, debido principalmente a que en este caso surge con claridad la necesidad de construir las regiones tanto desde un punto de vista político como social y ello -- a lo menos en América Latina -- tendrá que hacerse teniendo en cuenta el restrictivo y mutante escenario recesivo y post-recesivo. De aquí la necesidad de haber señalado al menos algunas características de tal escenario.

Si el objetivo primario de las sociedades latinoamericanas en el futuro inmediato puede ser interpretado como un caminar hacia el desarrollo transitando por el difícil pero atractivo sendero de una democracia renovada, ninguna sociedad será ajena a un manejo racional de sus problemas regionales.

III. REFERENCIAS

- Abalos, J. (1985) - "Introducción al estudio de los movimientos regionales", El Trimestre Económico, N° 206, México.
- Alayev, E. (1978) - El desarrollo regional de los países latinoamericanos en los años 1950-1975, CEPAL (mimeo), Santiago de Chile.
- Boeninger, E. (1984) - El nuevo rol del Estado, documento presentado al "Encuentro sobre planificación del Cono Sur", SIAP, Santiago de Chile.
- Boisier, S. (1982) - Política económica, organización social y desarrollo regional, ILPES, Cuaderno N° 29, Santiago de Chile.
- Boisier, S. et. alli. (1982) - Experiencias de planificación regional en América Latina: ¿una teoría en busca de una práctica?, Edición ILPES/SIAP, Santiago de Chile.
- Boisier, S. (1985) - "Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en planificación regional", El Trimestre Económico, N° 205, México.
- Calderón, F. (1983) - "Reflexiones preliminares: sociedad regional y movimientos sociales", Calderón, F. y R. Leserna (eds.) El Poder de las Regiones, Ediciones CERES-CLACSO, La Paz.
- CEPAL (1984) - Dinámica y estructura del proceso de asentamiento humano en América Latina y el Caribe. Principales áreas críticas, E/CEPAL/SES.20/G.13, Santiago de Chile.
- Chadwick, G. F. (1973) - Una visión sistémica del planeamiento, Editorial G. Gili S. A., Barcelona.
- de Mattos, C. (1983) - La dinámica concentradora y centralizadora en los procesos de formación de las estructuras territoriales latinoamericanas, III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual, ILPES/CENDEC, Brasilia.
- de Mattos, C. (1984) - Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional, ILPES, CPRD-D/88, Santiago de Chile.

- Easterlin, R. A. (1958) - "Long-term Regional Income Changes: Some Suggested Factors", Papers and Proceedings of the Regional Science Association, Vol. 4, Philadelphia.
- Gurrieri, A. (1984) - Vigencia del Estado planificador en la crisis actual, ILPES, Documento SD-9, Santiago de Chile.
- Hilhorst, J. (1981) - "National Development Strategies and Regional Planning in Latin America: Some Reflections", Development and Change, vol. 12, SAGE, London.
- León, A. (1984) - La dimensión territorial de las disparidades sociales en América Latina, ILPES (mimeo), Santiago de Chile.
- Martin, J. (1984) - Disparidades regionales y pobreza (mimeo), ILPES, Santiago de Chile.
- Matus, C. (198) - Planificación en situaciones de poder compartido, ILPES, Santiago de Chile.
- O'Donnell, G. (1978) - "Apuntes para una teoría del Estado", Revista Mexicana de Sociología, Año XL, vol. XL, N° 4, UNAM, México.
- Ordóñez, F. (1985) - El desarrollo regional en el contexto de los procesos de ajuste macroeconómicos, ILPES, CPRD-D/96, Santiago de Chile.
- Palma, E. (1983) - La descentralización desde una perspectiva política, III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual, ILPES/CENDEC, Brasilia.
- Pinto, A. (1965) - "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo económico", El Trimestre Económico, N° 125, México.
- Pirez, P. (1984) - "El Estado y lo regional. Un intento de integración conceptual", Revista de la SIAP, vol. XVIII, N° 70, México.
- Stöhr, W. (1972) - El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas, Ediciones SIAP, Buenos Aires.
- Stöhr, W. y D. R. Fraser Taylor (1981) - Development from Above or Below?, J. Wiley and Sons, Londres.
- UNRISD (1968) - Informe final del Grupo de Trabajo sobre sociología del desarrollo regional, Ginebra.

