

AREA DE PLANIFICACION Y POLITICA REGIONAL

Distr.
RESTRINGIDA

LC/IP/R.116
21 de septiembre de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

LA POLITICA NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL DEL
GOBIERNO DE TRANSICION: APRECIACIONES Y DUDAS

Sergio Boisier */

Documento 92/14

Serie Ensayos

*/ Director del Area de Planificación y Políticas Regionales, del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES. Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización.

INDICE

	<u>Página</u>
EL DESARROLLO REGIONAL VISTO COMO CONFLICTO POLITICO	2
¿EL CONFLICTO EFICIENCIA-EQUIDAD REVISITADO?	5
LA (IN)SOPORTABLE LEVEDAD DEL ESTADO	9
REFERENCIAS	13

En el mes de Agosto recién pasado el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) hizo entrega a la opinión pública del libro LA ACCIÓN REGIONAL DEL GOBIERNO. BALANCE DE LA GESTION 90/91.

Hay que valorar positivamente este hecho. En el libro en cuestión se presenta formalmente la "política nacional de desarrollo regional" (PNDR), una información y una voluntad de acción que hasta la fecha tenía que ser descifrada a partir de diversas "lecturas" de discursos y documentos parciales, con la inevitable carga de subjetividad propia de tal hermenéutica.

Como especialista en el campo del desarrollo regional suscribo en alta medida el planteamiento allí formulado. Desde luego no podría ser de otra manera puesto que en parte la PNDR fue pre-diseñada en el seno de las Comisiones Técnicas de los partidos integrantes de la coalición de Gobierno y durante años presidí una de tales Comisiones. Ya instalado el Gobierno de Transición, tuve el privilegio de dirigir la Misión de Cooperación Técnica PNUD/CEPAL/ILPES que durante 1990 apoyó a la Región del Biobío en la preparación de su propia propuesta estratégica de desarrollo.

Celebro entonces la publicación y su esfuerzo por acercarse a una concepción "moderna" del desarrollo regional.

No obstante, pienso que hay en el documento ciertos juicios y planteamientos que sugieren la necesidad de una reflexión más profunda.

El desarrollo regional visto como conflicto político

En cualquier país y época la forma específica del desarrollo regional a escala nacional, proceso por definición desigual, es el resultado de la interacción entre la lógica del mercado y la lógica del proyecto nacional, no siempre coincidentes ni siquiera sincrónicas, sino que contradictorias en no pocos casos.

La lógica de mercado, que puede visualizarse ex-post en un patrón interregional de asignación de recursos (y por ende, de acumulación), está presidida por la racionalidad económica, configurada en términos prácticos por un ordenamiento o priorización de actividades funcionales (sectores económicos, ramas de actividad, proyectos en definitiva). Por lo menos a la luz de la economía neo-clásica, la lógica de mercado no trabaja con categorías territoriales. Las modificaciones en la organización de los territorios y en su posicionamiento relativo son siempre un resultado indirecto (un "side-effect").

El mercado no escoge regiones prioritarias ni nada que se le parezca; define sectores prioritarios de acuerdo a criterios de rentabilidad privada. Esto no significa necesariamente ni un caos ni tan siquiera la configuración de una geografía del desarrollo "socialmente indeseable".

El capital transnacional no ha "elegido" a la Región del Biobío en Chile como una región preferente para su instalación. Eligió sí, la actividad silvícola en Chile. El que esto signifique un importante flujo de recursos externos canalizados a una región que el "proyecto nacional" aparentemente ha considerado prioritaria es justamente un "side-effect", conveniente en este caso.

Un proyecto nacional, es decir, la voluntad de modelar una etapa del Estado-Nación bajo el comando siempre del Estado (como portavoz del Bien Común o de los intereses de la o las clases hegemónicas), en función de un diseño pre-fijado, conjuga en su interior una variedad de lógicas. Desde luego, una lógica de mercado, que puede ocupar un espacio relativo completamente mínimo o, alternativamente, un espacio proporcional tan penetrante de la totalidad como para que se confunda la lógica del proyecto nacional con la lógica de mercado (modelos ultra-liberales). Pero además, otras lógicas, que responden a diferentes racionalidades: política, social, ecológica, geográfica, etc., etc.

En la medida en que el "proyecto nacional" otorgue un peso significativo a un patrón de ordenamiento territorial, puede surgir un conflicto político al enfrentar los intereses del capital con los intereses territoriales (que son a su vez, expresión de los intereses sociales territorialmente delimitados, auto-identificados, ordenados en función de dicho patrón y representados en el Estado).

En sociedades políticamente democráticas en las que simultáneamente el mercado es el método preferencial de asignación de recursos, el patrón de ordenamiento territorial sólo puede ocupar un lugar como mecanismo de orientación y compensación, supliendo con una parte del excedente económico capturado por el sector público (impuestos y utilidades de empresas públicas), la asignación sub-óptima (siempre desde el punto de vista territorial) que resulta de la prevalencia de la lógica de mercado.

Tanto al interior de la lógica (territorial) del mercado como al interior de la lógica (también territorial) del proyecto nacional surgen otros conflictos de orden político (que en definitiva tienen su origen en propuestas no coincidentes con respecto al uso de recursos escasos).

Así al interior de la lógica de mercado pueden colisionar los intereses asociados al patrón histórico de acumulación territorial y los intereses vinculados al patrón emergente de acumulación. En el caso chileno este conflicto se aprecia con claridad en relación a la competencia por uso del suelo entre agricultura y silvicultura. Este tipo de conflicto envuelve directamente a la clase capitalista tanto nacional como transnacional.

Por su lado, al interior de la lógica del proyecto nacional (y en la medida en que el ordenamiento territorial sea una cuestión

importante) pueden entrar en conflicto los intereses del centro (geográfico) de acumulación tradicional y los correspondientes a la periferia. De nuevo y en el caso chileno, este conflicto emergió en 1992 en la Cámara de Diputados al discutirse el reparto interregional del Fondo Nacional de Desarrollo Regional; esta vez se trata de un conflicto que envuelve a la clase política nacional.

Estos conflictos encuentran modos diferentes de resolución de acuerdo al modelo socio-político prevaleciente. En un modelo social autoritario la solución se expresa en el establecimiento de relaciones de dominación y dependencia en tanto que en un modelo democrático la solución se basa en la búsqueda de áreas de confluencia y de articulación negociada. Dadas las dificultades relativas de ambas formas, no resulta extraña la prevalencia de soluciones de tipo dominación-dependencia.

Hecha esta breve digresión teórica, cabe preguntar acerca del contenido del proyecto político 1/ del Gobierno de Transición y del lugar que en él ocupa la cuestión territorial.

La fuente primaria para develizar el proyecto político del Gobierno de Transición es el Primer Mensaje Presidencial al Congreso Pleno del 21 de Mayo de 1990. Es allí donde se expresan con nitidez las tareas que definen el proyecto.

El Presidente Aylwin señaló las tareas siguientes:

1. Esclarecer la verdad y hacer justicia en materia de derechos humanos, como exigencia moral ineludible para la reconciliación nacional;
2. Democratizar las instituciones;
3. Promover la justicia social, corrigiendo las graves desigualdades e insuficiencias que afligen a grandes sectores de chilenos;
4. Impulsar el crecimiento económico, desarrollo y modernización del país; y
5. Reinsertar a Chile en el lugar que históricamente se había ganado en la comunidad internacional.

En un artículo escrito recién conocido el Mensaje, hice el comentario siguiente:

"Una lectura literal del Mensaje Presidencial, desde el punto de vista regional, puede producir una sensación de frustración. En realidad se encontrará sólo una referencia explícita a la cuestión regional. En el título segundo del Mensaje, Consensos Auspiciosos, se dice ..."es también un hecho auspicioso que en el curso de la campaña electoral se hayan expresado por los tres candidatos a la

1/ Hay sutiles diferencias en la literatura entre los conceptos de "proyecto político" y "proyecto nacional", este último como expresión de política económica más concreta. Véase, El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe, ILPES. Cuaderno N° 28, Santiago de Chile, 1982.

Presidencia de la República y por diversos partidos políticos, coincidencias importantes sobre la necesidad de algunas nuevas reformas institucionales, como la democratización del régimen municipal y de la administración regional...". Esta es en efecto, la Única referencia explícita a esta cuestión.

Sin embargo y a partir de una serie de planteamientos que se formulan en el Mensaje, se pueden hacer inferencias de importancia para la cuestión regional, al considerar los evidentes puntos de intersección entre la descentralización y el desarrollo regional por un lado, y los puntos a los cuales se refieren esos planteamientos por otro. Sólo es necesario enumerarlos: a) la necesidad de estimular una plena participación; b) la contaminación ambiental; c) el crecimiento inorgánico de las ciudades; d) el papel del FNDR en el ámbito urbano; e) la necesidad de un esfuerzo mixto en equipamiento urbano; f) la descentralización educacional; g) el desarrollo tecnológico asociativo; h) el reforzamiento de PROCHILE; i) los acuerdos en marcha con la CEE; y j) los programas de vialidad interurbana.

Como bien se sabe, todos estos asuntos se entrecruzan con la cuestión regional y no sería difícil llegar a delinear los elementos principales de una política nacional de desarrollo regional a partir de ellos.

Hasta aquí una lectura literal del Mensaje" (Boisier; 1991).

Creo que es permisible sostener que el ordenamiento territorial (o un claro pronunciamiento acerca del desarrollo regional nacional) no formaba parte del proyecto político original del Gobierno, 2/ si bien la descentralización lo era. Pero la asociación biunívoca entre un moderno concepto de desarrollo regional y la descentralización, presupone una concepción y una voluntad política distinta de la que aparece detrás de un puro proyecto descentralizador.

Por tanto bien puede afirmarse que durante la primera mitad del Gobierno de Transición no ha existido conflicto alguno entre la lógica (territorial) de mercado y la lógica (territorial) del proyecto político o del proyecto nacional, no por coincidir ambas, sino por la ausencia de una de ellas. Ha prevalecido la lógica de mercado.

Ahora pueden revisarse algunas cuestiones específicas de la PNDR.

¿El conflicto eficiencia-equidad revisitado?

En el libro comentado del MIDEPLAN se lee (pág. 18):

"La política regional debe preocuparse de modo preferente de la equidad entre regiones; por tal razón, junto con contribuir al desarrollo de una gran capacidad y autonomía en las regiones, es preciso fortalecer los mecanismos que permitan al Gobierno Nacional detectar y corregir las desigualdades excesivas y las manifestaciones de inequidad más relevantes" (MIDEPLAN; 1992).

No deja de ser sorprendente la reaparición --treinta años después-- de uno de los temas preferidos de la discusión académica

2/ Si bien ya a mediados de 1992 este juicio podría ser motivo de una calificación más precisa. Véase el Tercer Mensaje Presidencial del Congreso Pleno, mayo de 1992.

y política acerca del desarrollo regional: las disparidades inter-regionales. Casi sin excepción, todos los autores que han revisado la experiencia latinoamericana sobre políticas públicas de desarrollo regional (Stöhr; 1972, de Mattos; 1986, Boisier; 1991, Uribe-Echevarría; 1991, entre otros) coinciden en señalar a este típico "problema regional" como uno de los dos fundamentos de la racionalidad de dichas políticas (el otro fue la concentración demográfica y económica).

Tal vez como parte de la "ola de modernidad" de la década de los sesenta (tan visible en Chile), la idea de homogeneizar (dentro de las regiones, entre regiones, etc.) se convirtió en un leit motiv de la acción estatal.

Pero la búsqueda de la equidad entre regiones tropezó con la necesidad de usar los recursos con eficiencia, incluida la eficiencia territorial.

"El problema de política regional es concebido frecuentemente como si implicase un "trade-off" entre la eficiencia agregada de la economía y la equidad interregional. La tarea del diseñador de políticas consiste entonces en determinar las preferencias sociales (o las suyas propias), entre eficiencia y equidad, y localizar el punto en la función de transformación (suponiendo que ello pueda hacerse) más consistente con tales preferencias" (Richardson; 1978).

Dejando de lado la ambigüedad con que se manejan los conceptos de eficiencia y equidad, el significado concreto del conflicto ha sido el siguiente: la asignación de recursos con un criterio de eficiencia significaría emplear los recursos escasos de la economía en la expansión de las actividades de mayor rentabilidad. Tales actividades se localizan preferentemente en regiones capitalizadas de manera que el criterio de eficiencia en nada ayuda a las regiones más pobres. Por otro lado, la asignación de recursos con un criterio de equidad significará usar los recursos precisamente en las regiones más retrasadas donde el rendimiento es menor. En consecuencia, el criterio de equidad implicaría un costo social a través de una reducción del ritmo de crecimiento potencial de la economía.

El intento de construir sobre supuestos cada vez más restrictivos, funciones de transformación que permitan --supuestamente-- medir la "tasa de sustitución" entre eficiencia y equidad ha sido el camino seguido, por ejemplo, por Mera (Mera; 1967). De acuerdo al análisis de éste, el costo de la eficiencia en términos de equidad varía en función de la tasa de sustitución posible entre factores productivos; cuanto más se acercan las funciones regionales de producción al tipo de función de coeficientes fijos, menor es el costo de un objetivo en términos del otro.

Las evidencias empíricas recogidas por varios autores (Stöhr y Todtling; 1978, Gilbert y Goodman; 1976, entre otros) han mostrado claramente que éxitos aparentes en la equidad inter-regional han sido acompañados de un empeoramiento en la equidad

intra-regional, o sea, en la distribución del ingreso entre personas dentro de regiones. Esto ya había sido sugerido por Coraggio tiempo atrás, haciendo uso de un instrumental formal neoclásico (Coraggio; 1969). Otros autores sostienen opiniones que respaldan esta posibilidad:

"Con un grado similar de circunspección también deben ser considerados los juicios acerca de que la igualación del ingreso (inter) regional disminuirá la desigualdad total de ingresos: primero, la relación o la contribución de los diferenciales regionales de ingreso a la desigualdad total de los ingresos personales puede ser insignificante. La desigualdad económica se asocia principalmente con características personales y de otra especie, incluyendo edad, sexo, educación, ocupación, etc. En Brasil, donde tanto la concentración del ingreso personal como las diferencias espaciales son marcadas, las variaciones de ingreso entre regiones no contribuyen sustancialmente a la desigualdad total observada en la distribución personal del ingreso" (Fishlow; 1972, Langoni; 1973).

"La desigualdad económica personal existente se mantendría aun si se lograra una completa igualación regional" (Gilbert; 1976).

Ahora bien, si se aceptase el planteamiento del MIDEPLAN, tal postura debería estar avalada por la distribución regional relativa de la inversión geográfica bruta (o a lo menos, por la inversión pública), en el sentido de favorecer a las regiones de menor producto (ingreso) per cápita.

El 46.53% de la Inversión Pública Regionalizada en 1991 se concentró en las regiones de Valparaíso, Bío-Bío y Metropolitana, en tanto que sólo el 19.29% se realizó en las regiones de Coquimbo, de la Araucanía y de Los Lagos, según cifras del propio Ministerio.

Pero, más allá de las cifras, el asunto es el siguiente.

Reducir el nivel de disparidad inter-regional exige, primero que nada, precisar a qué tipo de disparidad se hace referencia, puesto que las desigualdades entre ingresos per cápita son diferentes de las entre niveles de vida (habría que medir en consecuencia los niveles de precio por región) y también son distintas las disparidades en la calidad de vida (lo que supone juicios subjetivos difíciles y también la introducción del tema del medio ambiente). Sin embargo ha sido tradicional referir la disparidad entre regiones a indicadores macro-económicos tales como el producto o el ingreso per cápita (siendo bien conocida la discrepancia posible entre ambos conceptos).

En estos términos, la reducción de las disparidades inter-regionales sólo puede alcanzarse mediante un crecimiento del producto/ingreso per cápita de las regiones más pobres, por encima de la media nacional, toda vez que se considera en general inaceptable una reducción de tal indicador en cualquier región.

Esto significa que el logro de tal situación involucra dos variables: población y producto, pero de nuevo, aumentar el producto/ingreso per cápita por la vía de una reducción de la población es generalmente considerado como no deseable, aunque no

pueden descartarse situaciones puntuales en que ello sea deseable. Desde luego, el argumento neo-clásico descansa en esta posibilidad.

Así es que en definitiva, la reducción de las disparidades pivotea en un aumento del producto por encima del aumento de la población de las regiones "pobres" y por encima del aumento promedio nacional del mismo indicador.

En términos de las teorías más elementales de crecimiento, esto significaría invertir en las regiones "pobres" un porcentaje de su propio PIB bastante por encima de la tasa de inversión nacional (hoy día alrededor del 20%) teniendo en cuenta el menor valor del coeficiente producto-capital en dichas regiones.

Corresponderá al MIDEPLAN verificar empíricamente si ello es así.

En un trabajo reciente, Uribe-Echevarría aborda esta temática de una manera muy lúcida, a partir de la prevalencia de un nuevo paradigma (neo-liberal) de política económica. Algunos párrafos pertinentes de dicho trabajo son los siguientes:

"En conjunto la racionalidad de la política es compleja y obedece a una serie de lineamientos entremezclados. En primer lugar apoya un proceso de democratización que encarna las aspiraciones por objetivos políticos de apertura democrática y mayor participación. En el nivel macro apunta a controlar el gasto público y social, como parte de los ajustes encaminados a recuperar capacidad de acumulación, reducir las presiones inflacionarias y, ojalá, volver al crecimiento económico. En el nivel micro persigue obtener un aumento en la eficiencia de la utilización de recursos locales. Por último, en el nivel político-ideológico, busca reducir la importancia del Estado en sí mismo, y de desarrollar un nuevo sistema de regulación del gasto público en general y del consumo colectivo en particular."

"En esta nueva división del trabajo entre los niveles territoriales, el **gobierno nacional** cautela las reglas del juego, 'nivela la cancha', y establece ciertas políticas sociales de apoyo a grupos en desventaja dentro de un esquema competitivo. El **nivel local**, a su vez, toma a su cargo la prestación de servicios sociales básicos dentro de límites de recursos bastantes rígidos. El **nivel regional**, tiene aún que encontrar un papel relevante en este nuevo esquema."

"Dentro del entorno de políticas públicas emergente, sin embargo, las actividades de desarrollo regional sólo pueden tener significación si buscan maximizar el aporte a la reestructuración y al crecimiento económico nacional. Desde el punto de vista nacional, por tanto, y en el contexto de un desarrollo liderado por las exportaciones las nuevas inversiones deberán hacerse en regiones y ciudades exitosas, lo cual constituye un cambio radical de énfasis con respecto a el objetivo anterior de las políticas regionales."

"Dado el compromiso regional con el crecimiento y la reestructuración económica el objetivo de equidad deberá ser manejado en el campo **institucional** y orientarse a asegurar **igualdad de oportunidades** en lugar de intentar materializar directamente la **igualdad de resultados** como ocurría en el modelo regional anterior. La igualdad de oportunidades implica en el caso regional que las diversas comunidades territoriales deben tener acceso a aquellos factores y recursos que les permiten maximizar su potencial en el nuevo marco competitivo." (Uribe-Echevarría; 1991).

La (in)soportable levedad del Estado

En el libro del MIDEPLAN se lee (pág. 27):

"El Gobierno del Nacional no será un observador externo y ausente de la evolución de las regiones, pero tampoco definirá vocaciones regionales ni establecerá a priori preferencias interregionales de crecimiento, con la sola excepción de la Región Metropolitana cuyo crecimiento económico tiene menor prioridad que el crecimiento del conjunto de las demás regiones del país" (subrayado de este autor).

En el pronunciamiento citado se expresan varias cuestiones de la mayor complejidad, que deben ser objeto de reflexión y de precisiones.

Si en Chile fuese posible usar un modelo simple y dicotómico centro-periferia, la posición del MIDEPLAN sería correcta y difícilmente criticable. Ello por supuesto no es así; por varias razones, que incluso tienen que ver con la peculiar forma geográfica del territorio nacional, en Chile coexisten varias periferias, con respecto de los cuales ni siquiera se puede afirmar que constituyan una jerarquía anidada (Gallopín; 1990).

¿Cómo sería posible incluir dentro de un mismo concepto de periferia las regiones del Norte, esencialmente mineras, desde largo tiempo insertas en el mercado internacional, dominadas por pocas y grandes empresas, con una cultura andina, con estructuras sociales, con actores singulares, con las del Sur, agropecuarias, hasta hace poco volcadas al mercado interno y con estructuras sociales completamente diferentes, con conflictos distintos (hay que recordar la actual polémica sobre la tasa cambiaria), con historias también diferentes? Como se ha señalado en varias oportunidades, hay que agradecer en cierto sentido la ubicación y el poder de Santiago (de la Región Metropolitana) en su espectacular papel de gran centro articulador de las periferias de Chile. Esto no es comparable con lo observado en otros países latinoamericanos.

Así es que eliminada la noción de una periferia más o menos uniforme, hay que releer la postura del MIDEPLAN.

Puede concebirse en realidad una política económica sin discriminación (o en general, una política pública) si el sujeto de la política es suficientemente homogéneo (por agregación o por desagregación atomística). Por ejemplo, una política de seguridad social establece condiciones generales y uniformes para acceder a ciertos beneficios (la jubilación, por ejemplo), en cuyo caso, cada sujeto beneficiario (el individuo, considerado como homogéneo) se hace acreedor a los beneficios de tal política al cumplirse ciertos requisitos generales (edad, antigüedad, etc.). Este tipo de política corresponde a la categoría de políticas redistributivas utilizada por los analistas contemporáneos de las políticas públicas (Meny y Thoenig; 1991).

Pero, ¿puede en verdad concebirse una política no discriminada cuando el sujeto presenta una heterogeneidad manifiesta? De hecho, ello sería posible, pero al costo de generar complejas situaciones de efectos no deseados de difícil compensación, por más que se acentúe el papel compensador de las políticas públicas, generalmente ex-post y por tanto, siempre sub-óptimas.

En el amplio campo de las políticas públicas es difícil encontrar un ejemplo más conspicuo de un sujeto heterogéneo, que el provisto precisamente por las economías regionales.

Para comenzar, supongo que hay acuerdo, en los cuadros del Gobierno, en considerar al Estado como gestor del Bien Común o al menos, como gestor de los intereses generales de la sociedad chilena.

¿Cómo podría conciliarse esta posición con la evidente neutralidad con respecto a un ordenamiento territorial deseado, todo ello en el marco del acertado diagnóstico que el propio MIDEPLAN hace en la Introducción a la PNDR?.

¿Se corregirán los "serios desequilibrios" a los que alude el Ministerio por la sola acción del patrón territorial de la lógica de mercado?

De aceptarse una tesis semejante, la geografía económica resultante, ¿no se parecería en alta medida a la mostrada por J. Lavín en su difundido libro "La Revolución Silenciosa"? Por supuesto que no hay nada de malo en las uvas de Copiapó, los "berries" la Región del Biobío o de la Araucanía, los salmones de Chiloé y así por delante. Pero, ¿es eso solamente lo que la sociedad chilena --o sus sectores más ilustrados-- desea como ordenamiento de su propio territorio?.

¿Logrará la suma de actividades no contiguas generar un "contramagneto" competitivo de la capital? 3/.

¿Cómo se compatibiliza este principio de la PNDR con el principio anteriormente discutido acerca de la reducción de las disparidades inter-regionales?

3/ Incluso en el gran mundo empresarial se reconoce la necesidad de prioridades, de establecer preferencias. Véase por ejemplo, la entrevista del diario El Mercurio (Sección Economía y Negocios) al inversionista Wahib Said Bizagr el 02/09/92. El empresario señala, a propósito de la inversión extranjera: "Bueno, por lo que sé, ustedes quieren que lleguen capitales y sean invertidos aquí. Pero por el propio bien del país tienen que especificar que es aquello cuyo desarrollo quieren fomentar"

Supóngase que, de acuerdo a la transferencia a cada región de la tarea de preparar su propia propuesta de desarrollo (concurdo con ello), cada región formula un planteamiento que, aunque pudiese ser enteramente cualitativo, necesariamente conlleva (explícita o implícitamente) una tasa de crecimiento del producto regional. Se tendría un conjunto de trece tasas de crecimiento económico.

Aquí se está frente a un fenomenal problema de compatibilización porque, ¿que garantía existe de cumplir con la ley de hierro que exige que la tasa nacional de crecimiento sea una combinación lineal (una suma ponderada) de las tasas regionales?

Hay acá una función insoslayable e indelegable de un Ministerio de Planificación y puede demostrarse formalmente que la solución a tal problema exige especificar una función social de preferencias con respecto al conjunto de "escenarios" regionales, en rigor, un vector de coeficientes regionales de participación en el PGB nacional, utilizados como "variables de control" en el lenguaje de Tinbergen, (Boisier; 1978). O sea, exige establecer prioridades regionales.

"Cualquiera sea el grado de descentralización que se alcance en el manejo del desarrollo regional, siempre habrá legitimidad para postular objetivos nacionales de desarrollo de las regiones. El abandono de la tutela nacional, sin embargo, implica un cambio de perspectiva en la cual las políticas nacionales tendrán que ser formuladas en términos de objetivos definidos, referirse a aspectos específicos y estar respaldados por instrumentos concretos de acción. Para ser consistente con el espíritu descentralizador tales instrumentos debieran ser puestos a disposición de las regiones y/o las localidades que cumplan con los requisitos de propósitos y condiciones que se definan para la política nacional/regional". (Uribe-Echevarría; 1991).

Otro asunto que requiere comentarios adicionales es el siguiente.

El propósito de lograr para la Región Metropolitana una tasa de crecimiento menor al promedio, ¿se hará afectando a cuáles variables determinantes del crecimiento regional y afectando a cuáles grupos sociales?

¿Se disminuirá el consumo, la inversión y las exportaciones regionales?

¿Se aumentarán las importaciones?

Si se lograse el propósito señalado, ¿quién pagaría el costo? ¿La "ciudad de primera"? o la ¿"ciudad de tercera"?

No puede olvidarse que durante el Régimen Militar, se hizo alarde de la reducción del "peso relativo" de la RM en la economía nacional desde un 49.2% en 1970 a un 43.7% en 1984. Fue en realidad fácil demostrar formalmente que ello se hizo mediante un empeoramiento en la distribución del ingreso metropolitano, esto es, a costa de los "pobres" y a favor de los "ricos" (Boisier; 1990). Aún si no se llega a una disminución absoluta del producto/ingreso per cápita en la R.M., todavía debe garantizarse

la justicia entre grupos sociales; tarea difícil, pero no imposible.

El recuperar para el Estado una función de orientación regional requiere elevar la ponderación de las cuestiones territoriales en el proyecto nacional pero ello está lejos de constituir un alegato a favor de añejas fórmulas de intervencionismo estatal o a favor de anquilosados procedimientos de planificación.

El recurso más importante de la sociedad contemporánea, la información, debe ser puesto al servicio también de un desarrollo regional más a tono con las demandas nacionales.

Referencias

- Boisier, S. (1978) - Técnicas de análisis regional con información limitada. Cuaderno N°27, ILPES, Santiago de Chile.
- Boisier, S. (1990) - Territorio, Estado y Sociedad. Ed. Pehuén, Santiago de Chile.
- Boisier, S. (1991) - "El Mensaje Presidencial al Congreso Pleno: una lectura desde las regiones", Desarrollo y Regionalización, V.A.A. Corporación Libertas, Santiago de Chile.
- Coraggio, J.L. (1969) - Elementos para una discusión sobre eficiencia, equidad y conflicto entre regiones. Instituto di Tella, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Buenos Aires.
- de Mattos, C. (1986) - "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional", Pensamiento Iberoamericano N°10, CEPAL/ICI, Madrid.
- Gallopin, G. (1991) - "Human dimensions of global change: linking the global and the local processes", International Social Science Journal N°130, UNESCO, Paris.
- Gilbert, A. (1976) - Development Planning and Spatial Structure, Londres, J. Wiley and Sons.
- Gilbert A. y D. Goddman (1976) - "Desigualdades regionales de ingreso y desarrollo económico: un enfoque crítico", Revista EURE, N°13, U. Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Fischlow, A. (1976) - "Brazilian Size Distribution of Income", American Economic Review, N°62.
- ILPES (1982) - El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe, Cuaderno N°28, ILPES, Santiago de Chile.
- Langoni, C. (1973) - Distribuição de renda e desenvolvimento economico do Brasil. Ed. Expressao e Cultura, Río do Janeiro.
- Meny I. y J. C. Thoenig (1991) - Las políticas públicas, Ed. Ariel, Barcelona.

- Mera, K. (1966) - Transformation Analysis between Aggregate Efficiency and Interregional Equity: A Static Analysis. U. Press, Harvard.
- MIDEPLAN (1992) - La acción regional del Gobierno. Balance 1990/91. Santiago de Chile.
- Richardson, H.W. (1978) - "The State of Regional Economics: A Survey Article", International Regional Science Review, Illinois, vol. 3, Nº1.
- Stohr, W. (1972) - Desarrollo regional en América Latina, SIAP, Buenos Aires.
- Stohr, W. y F. Todtling (1978) - "Spatial Equity: Some Antitheses to Current Regional Development Doctrine", Folmer H. y J. Oosterhaven (eds.) Spatial Inequalities and Regional Development, Nishoff, Boston.
- Uribe-Echevarría, F. (1991) - Desarrollo regional en el nuevo entorno de políticas públicas. Un nuevo rol para el Estado Latinoamericano. Documento de Programas de Capacitación CPRD-B/41, ILPES. Santiago de Chile.