

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*
Robert T. Brown

Secretario Técnico
Adolfo Gurrieri



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1987

SUMARIO

Nota de la secretaría.	7
Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado.	9
Exposiciones inaugurales:	9
Exposición del señor <i>Norberto González</i> , Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).	9
Exposición del señor <i>César Miguel</i> , Jefe de la División del Programa Regional y de los Países de Habla Inglesa del Caribe, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).	10
Exposición del señor <i>Alfredo Costa-Filho</i> , Director General del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).	12
Planificación para una nueva dinámica económica y social. <i>Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.</i>	19
Nuevas orientaciones para la planificación: un balance interpretativo. <i>Eduardo García d'Acuña</i>	25
Notas sobre nuevas directrices en materia de planificación. <i>Brian Van Arkadie.</i>	33
La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación. <i>Harold D. Linstone.</i>	43
La planificación en economías mixtas de mercado y los paradigmas del desarrollo: problemas y alternativas. <i>René Villarreal.</i>	51
Modelos macroeconómicos y planificación en un futuro incierto. La experiencia francesa. <i>Paul Dubois.</i>	59
La planificación del desarrollo a largo plazo. Notas sobre su esencia y metodología. <i>Lars Ingelstam.</i>	69
Más allá de la planificación indicativa. <i>Stuart Holland.</i>	77
La planificación en la actualidad. <i>Yoshihiro Kogane.</i>	95
Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación. <i>Yehezkel Dror</i>	99

Agentes del 'desarrollo'. <i>Marshall Wolfe.</i>	111
Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina. <i>Carlos A. de Mattos.</i>	119
Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina. <i>Sergio Boisier.</i>	139
La planificación y el mercado durante los próximos diez años en América Latina. <i>Joseph Ramos.</i>	153
Planificación y gobierno. <i>Carlos Matus.</i>	161
Nuevas fronteras tecnológicas en materia de gerencia en América Latina. <i>Bernardo Kliksberg.</i>	179
Vigencia del Estado planificador en la crisis actual. <i>Adolfo Currieri.</i>	201
El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina. <i>Christian Anglade y Carlos Fortin.</i>	219
Lista de publicaciones de la CEPAL.	

Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina

*Sergio Boisier**

La década de 1980 ha sido marco de importantes transformaciones en América Latina; la crisis internacional en un plano y los avances democráticos en otro, constituyen dos de los fenómenos que están afectando profundamente el escenario de la región y que imponen simultáneamente restricciones y presiones sobre el curso futuro de las sociedades latinoamericanas.

Una de las tantas características de los países de la región es el considerable grado de centralización, en cualquiera de las varias dimensiones específicas del término, que ha acompañado al desarrollo histórico de los países latinoamericanos. Condición tal vez conveniente en el pasado para ayudar a la consolidación del Estado-Nación, hoy requiere profundas modificaciones, sobre todo en el plano de la articulación entre el Estado y la sociedad civil. Esto se expresa de diversos modos en el discurso político actual en varios países y es oportuno entonces vincular el discurso descentralista con las restricciones que sobre los recursos disponibles impondrá la crisis.

El autor examina inicialmente esta cuestión para luego centrar su argumentación en el desarrollo de una articulación crecientemente compleja entre los procesos de descentralización, de desarrollo regional, de planificación y concertación social, sin dejar de mencionar un asunto de importancia cada vez mayor en el futuro de cualquier sociedad: las posibles consecuencias de la actual revolución científica y tecnológica sobre la descentralización.

La principal tesis planteada es la necesidad —por lo menos en muchos casos concretos— de construir política y socialmente las regiones a fin de colocarlas en condiciones de recibir a través de proyectos descentralizadores cuotas adicionales de poder político, que les permitan modificar las relaciones de dominación y dependencia que las ligan a otras regiones y que impiden desatar todo su potencial de desarrollo. La construcción política de las regiones llevaría a convertirlas en "cuasi Estados" en tanto que la construcción social se plantea como un proceso de concertación entre las fuerzas y los grupos sociales regionales, como condición necesaria para una democrática redistribución del poder a favor de las regiones.

*Funcionario del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Introducción: crisis y descentralización

La descentralización parece ser un tema históricamente recurrente en América Latina. Desde los inicios de la independencia, en las primeras décadas del siglo XIX, la pugna entre centralización y descentralización políticamente expresada en los modelos institucionales polares del federalismo y del unitarismo, ha impregnado la historia de los países latinoamericanos, resolviéndose en no pocos casos mediante guerras civiles. El resultado neto de este proceso, con diferencias más formales que de fondo entre países federales y unitarios, ha sido una situación de elevada y creciente centralización de decisión que hoy es percibida socialmente como una cuestión necesaria de ser corregida.

Pero precisamente debido a que se trata de un problema que ha aparecido y desaparecido del debate político en muchas oportunidades, cabe formular la pregunta: ¿será que ahora, en el marco de la crisis, la descentralización encontrará su momento histórico?

El que la respuesta sea positiva o negativa dependerá fundamentalmente de la intensidad con que la cuestión de la descentralización se articule con los problemas más globales, urgentes y estructurales de la hora actual y del futuro inmediato en América Latina.

Hay diferentes formas descriptivas del escenario actual de América Latina y de sus consecuencias más directas sobre el escenario futuro de los países. No parece impropio en modo alguno destacar dos de los elementos más globales que parecen caracterizar el escenario actual: la presencia simultánea e interactuante de una crisis internacional y de una crisis nacional, que teniendo cada una de ellas suficiente especificidad, se retroalimentan sin embargo mutuamente.

La crisis internacional tendrá, por supuesto, múltiples consecuencias, pero si hubiese que señalar una consecuencia relativamente totalizante, sería necesario apuntar a una nueva modalidad de inserción de los países latinoamericanos en el contexto internacional. Tal nueva forma de inserción tendrá necesariamente que buscarse y ejecutarse bajo el comando del Estado, el que deberá concentrar parte de sus mejores recursos técnicos y humanos en asuntos tales como moda-

lidades de negociación, manejo de la deuda, fomento de exportaciones, financiamiento y, el aprovechamiento en cada momento, de la coyuntura internacional.

La crisis nacional que afecta a muchos países latinoamericanos es, por su lado, una crisis esencialmente política que en parte se expresa en la generalizada demanda de un nuevo contrato social entre el Estado y la sociedad civil. Tal contrato social supone un nuevo Estado, más democrático, pero también un Estado de menor tamaño económico, burocrático y político puesto que un conjunto de atribuciones, poderes y funciones desarrollados por el Estado serán devueltos a su legítimo detentor: la sociedad civil organizada

tanto funcional como territorialmente. En otras palabras, en la superación de la crisis nacional será la sociedad civil la que ejercerá el comando, concertadamente con el Estado.

Hay en principio, una contradicción evidente en relación al propio Estado en cuanto a su papel en la salida de la crisis internacional y de la crisis nacional. En el primer caso se le piden nuevas e importantes funciones y en el segundo se le pide abdicar de funciones tradicionalmente ejercidas. Una forma de resolver esta contradicción es por la vía de la descentralización administrativa y política, lo que puede contribuir entonces a crear un "clima" más adecuado a los esfuerzos descentralizados.

I

Las múltiples formas de descentralización

Si bien la descentralización constituye un tema "a la moda" en América Latina, no por ello la discusión goza del privilegio de la claridad y diferentes contenidos y alcances son atribuidos indistintamente al vocablo "descentralización".

Comenzando por el concepto más simple, que suele ser confundido con la idea de la descentralización, la deslocalización aparece como el acto de trasladar desde un lugar del territorio a otro actividades productivas, de servicio o de gobierno. Con la pura deslocalización no cambia nada desde el punto de vista administrativo, sólo hay un cambio de lugar.

El segundo concepto es el concepto de desconcentración, un acto mediante el cual se traspasan capacidades para tomar decisiones desde un nivel más alto a un nivel más bajo dentro de la propia organización. Hay que tener presente que para desconcentrar no se necesita crear organismos nuevos; simplemente aquellas partes de la organización que se encuentran en los niveles más bajos reciben atribuciones (poder) adicionales. En consecuencia, los organismos desconcentrados no necesitan una personalidad jurídica propia (operan con la personalidad jurídica del organismo central) ni tampoco requieren un pre-

supuesto propio (trabajan con el dinero que le traspasa su propia organización central) y sus normas administrativas y de personal son las mismas que regulan la actividad del organismo al cual pertenecen.

Por último, está el concepto más complejo de la descentralización. Descentralizar (en el ámbito del sector público) significa reconocer determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Estado (son autónomos). Para que ello pueda ser así, los organismos descentralizados necesitan tener personalidad jurídica propia, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento.

La descentralización puede ser administrativa o funcional, territorial, política, o puede consistir en una combinación de estas modalidades.

La descentralización es administrativa cuando se refiere a sectores o a actividades dentro del sector público; por ejemplo, empresas públicas descentralizadas. La descentralización es territorial cuando reconoce competencias a organismos cuyo ámbito jurisdiccional es un territorio determinado, por ejemplo, Consejos Regionales de Desarrollo o Consejos Comunales de Desarrollo. La descentralización es política cuando reconoce

competencias a organismos políticos electos no subordinados jerárquicamente al Estado, por ejemplo, un Congreso Nacional electo. Una

Asamblea o un Consejo Regional elegido será un órgano descentralizado de naturaleza tanto política como territorial.

II

Descentralización y regionalización: una intersección inevitable

Si descentralizar significa reconocer competencias (es decir, capacidad de decisión y capacidad de manejar recursos) a organismos no subordinados al Estado, en otras palabras, si descentralizar es redistribuir poder entre el Estado y la sociedad política y civil, cabe preguntar quiénes son concretamente los receptores en este proceso redistributivo. La respuesta es inequívoca: los cuerpos intermedios existentes o por crearse en el espacio entre el individuo y el Estado y varios de tales cuerpos intermedios se han estructurado o se estructurarán sobre la base de intereses, lealtades o problemas colectivos de tipo territorial. De aquí la importancia creciente de las regiones (sean éstas creadas específicamente a partir de realidades preexistentes, o bien como expresiones reforzadas y modernizadas de las unidades político-administrativas vigentes) como espacios en los cuales asentar una parte de la descentralización política-territorial.

Por ello desde hace un tiempo a la fecha, las temáticas sobre regionalización y sobre descentralización (administrativa y política) han comenzado a entremezclarse cada vez con más fuerza, al punto que hoy día sería prácticamente imposible hablar sobre regionalización sin inscribir el problema en el marco de la descentralización política (territorial) y viceversa. También resultaría hoy día anómalo discutir el tema de la descentralización sin referirlo y encuadrarlo en la cuestión de la regionalización y de un desarrollo regional amplio y bien entendido. Esta situación deriva de complejos asuntos prácticos (la necesidad de mejorar la gestión del Estado y del sector público) así como teórico-conceptuales (la búsqueda generalizada de un nuevo arreglo político entre el Estado y la sociedad civil).

Como se señala en un documento del Instituto: "El tradicional centralismo de los Estados latinoamericanos, de los federales así como de los unitarios, parece estar sometido hoy día a un juego cruzado de presiones. Estas se originan tanto a nivel de las comunidades territoriales (demanda de descentralización política territorial) como también dentro del propio aparato estatal que busca formas más eficientes y concretas de acción (oferta de descentralización administrativa). Los planteamientos en torno al 'fortalecimiento del federalismo' o en torno a propuestas de 'regionalización' suscitan interrogantes dirigidos a una cuestión de fondo: la organización de la sociedad y las implicancias de ello en relación a la formulación de políticas y a posibles modalidades de planificación. ¿Cuánta descentralización política y a qué nivel? ¿Cuánta desconcentración y en relación a cuáles funciones del Estado? ¿Cuán gradual o cuán acelerados deben ser estos procesos?" (Boisier, S., 1985).

Figurativamente se podría afirmar que estos dos procesos —demanda y oferta— a veces ni siquiera se cruzan, puesto que se plantean en planos distintos en donde los conceptos y las estrategias de acción parecen tener connotaciones diferentes e independientes y obedecerían, por otro lado, a dinámicas de origen disímil. Así por ejemplo, la centralización pareciera autoalimentarse en situaciones de crisis como la actual, pero por otro lado, es la propia dinámica centralizadora la que estimula la demanda descentralista que a su vez es empujada por cuestiones y percepciones de desarrollo desigual, de dominación, de colonialismo, de revitalización de etnias y culturas, de penetración del espacio regional y local por parte de lo que se ha llamado el poder "me-

soeconómico" de las corporaciones transnacionales e incluso de Estados vecinos. Por ello, lograr la coincidencia o al menos el acercamiento entre estas tendencias territoriales y funcionales constituye un desafío para políticos y científicos sociales y de ahí que el espacio regional, menos segmentado, menos heterogéneo y de mayor ta-

maño que las tradicionales unidades político-administrativas, aparezca como un espacio particularmente adecuado, ni completamente macro ni completamente micro, para intentar una síntesis. De todos modos sería un error pretender limitar la cuestión de la descentralización a un solo nivel territorial.

III

Descentralización, desarrollo regional y planificación concertada: una trilogía inseparable

En la medida en que comienzan a entrelazarse los conceptos y los propósitos de descentralización, regionalización y desarrollo regional comienza también a tornarse evidente la necesidad de coordinar estos procesos mediante formas renovadas de planificación socialmente participativa e institucionalmente concertada. De otra forma, el peso y la inercia de la lógica de expansión territorial del sistema económico librado a las solas fuerzas del mercado, posiblemente acentuarían las tendencias concentradoras.

Como se afirma en un documento del ILPES:

"En efecto, tanto la discusión teórica como los resultados del estudio de situaciones concretas tienden a respaldar la hipótesis de que el proceso general de concentración aparece como una de las características fundamentales del patrón de desarrollo predominante en los países capitalistas latinoamericanos. Esta hipótesis se fundamenta en el hecho de que —en un contexto donde el proceso de generación, apropiación y utilización del excedente económico queda librado principalmente al juego de las fuerzas del mercado— buena parte de los grupos sociales, los sectores productivos y las regiones que se caracterizaban por mayor acumulación realizada al comienzo del proceso de articulación capitalista del sistema, encuentran en esa situación inicial condiciones propicias para incrementarla de período en período, dando origen a una estructura cada vez más concentrada en sus dimensiones social, económica y territo-

rial, donde estas dimensiones del proceso actúan en forma interdependiente, retroalimentándose recíprocamente". (de Mattos, C., 1983).

En un ámbito más contingente el Presidente del Consejo de Ministros del Perú ha destacado con perfecta claridad la articulación entre los procesos de descentralización, de desarrollo regional y de planificación concertada al afirmar:

"Como se desprende, claramente, de lo señalado, democratizar el Estado implica la realización, simultánea, de dos grandes tareas nacionales: la descentralización de las decisiones y la planificación concertada del desarrollo. La descentralización hace posible enraizar los procesos de toma de decisión en el interior del país y en la base territorial donde viven y trabajan las mayorías del país. La planificación concertada, a su vez, permite el acceso a los mecanismos de planeamiento y dirección del desarrollo de los delegados y representantes de organizaciones productivas, sociales y políticas. De ese modo, por la vía de la descentralización y la concertación, concluye la histórica separación del Estado y la nación y se inicia una nueva etapa en que el gobierno y la población se asocian en un proyecto nacional de desarrollo independiente y solidario. No escapará al criterio de ustedes que la unificación de los procesos de descentralización y concertación crea las bases para un nuevo y democrático sistema de

gestión pública, radicalmente distinto de la gestión burocrática y antiparticipativa que ha caracterizado, históricamente, la acción del Estado en nuestro país.

El enfoque anterior nos permite superar el error conceptual consistente en examinar los procesos de descentralización y concertación como si fueran dos procesos separados y precisados; por tanto, de tratamientos distintos.

Pero nuestro enfoque tiene, también, vastas consecuencias en el campo de la acción. En efecto, supone diseñar los distintos mecanismos locales, departamentales, regionales y nacionales a través de los cuales se transfiere poder de decisión como espacios institucionales para la concertación del Estado con los agentes económicos y sociales operando en cada uno de esos niveles de la gestión pública. En suma, ello significa reconocer la extraordinaria importancia de la dimensión espacial y territorial dentro de la cual la descentralización y la concertación se transforman en los instrumentos fundamentales de un nuevo tipo de desarrollo, el desarrollo desde y hacia el interior del país, como forma de superación del desarrollo, desde y hacia el exterior, que nos convirtió en un Estado y una sociedad dependientes.

Por todo lo señalado, hasta ahora, es que la regionalización se presenta, ante nosotros, como una de las más profundas transformaciones del país y como uno de sus más complejos desafíos". (Alva Castro, L., 1986).

Técnicamente entonces, uno de los interrogantes fundamentales que se plantea en este sentido es: ¿qué forma o qué modalidad de planificación regional es necesaria para coordinar estos procesos? ¿Será suficiente la concepción tradicional y todavía vigente o será necesario acuñar nuevas ideas?

Puesto que la planificación del desarrollo regional —en cuanto procedimiento— no es sino la aplicación de una forma de control y orientación societal estrictamente correspondiente a una determinada interpretación sustantiva del mismo problema sobre el cual se propone intervenir, la respuesta a la pregunta anterior se inicia sacando a luz tal interpretación sustantiva y verificando su funcionalidad o disfuncionalidad en relación

a un desarrollo regional descentralizado y concertado.

En tal sentido es suficiente —a guisa de ejemplo sumario— hacer referencia a la definición de planificación regional de autores tales como Alden y Morgan, quienes en un difundido texto señalan: "Como tal, la política (de desarrollo) regional es un componente de la planificación nacional, preocupada con asignar recursos entre regiones" (J. Alden y R. Morgan; 1974). Este tipo de enfoque, que ha prevalecido en la literatura y sobre todo en la práctica de la planificación regional, no conduce a parte alguna porque si la planificación regional fuese entendida sólo como una cuestión de asignación de recursos financieros entre regiones, resulta perfectamente claro, tanto teórica como empíricamente, que se está frente a un proceso centralizado por definición. Esto es lo que se plantea al finalizar un argumento en tal sentido en un documento del I.P.E.S.: "Por lo tanto la cuestión de la descentralización y en particular la cuestión del grado de centralización vs. descentralización no se resuelve en el plano de la asignación de recursos, juicio que no niega la posibilidad de discusiones y conflictos en torno a las modalidades específicas de la centralización" (Boisier, S., 1984).

Por esta razón en otro documento del Instituto se desarrolla el siguiente argumento a favor de un esquema alternativo:

"Cuando se postula un proceso de desarrollo regional como un proceso concertado 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 más apropiadas a fin de promover el desarrollo.

El Estado condiciona el crecimiento económico de una región mediante dos tipos de procesos económicos. Por un lado, el 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 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 región, en cuyo caso esta acción indirecta del Estado se suma al impacto directo provocado por la asignación de recursos a ella o, en otros casos, tales efectos pueden ser negativos de manera tal que la acción indirecta puede anular y aún sobrepasar lo que el mismo Estado hace directamente en la región. En ciertas circunstancias, situaciones como lo anterior darán origen a una función adicional de la planificación regional, a una función de carácter compensatorio la que, mediante procesos de negociación (política) buscará anular tales efectos negativos (por ejemplo, por la vía de un mayor gasto fiscal 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

proceso de desarrollo regional descentralizado. 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 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 superpuestos a los factores sociales y políticos señalados anteriormente.

Es por ello que en una concepción más actualizada y también más integral del desarrollo regional será preciso reconocer la coexistencia de tres funciones complementarias dentro de lo que habitualmente se ha denominado como planificación regional. Una primera función, de asignación de recursos, económica en su naturaleza, centralizada en su ejecución y exógena a la región; una segunda función, de compensación de 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 que la tradicional". (Boisier, S., 1986).

Aunque las dificultades prácticas de una propuesta jamás deberían constituir la única justificación para desecharla, el ocultarlas resulta ser

una conducta tan poco sensata como la anterior y por ello es necesario hacer referencia a las dificultades que están detrás del concepto de "organización social regional".

En primer lugar, la redistribución del poder a favor de las regiones requiere de un receptor regional adecuado. Para que el desarrollo regional tenga un verdadero sentido democrático, es necesario que la cuota de poder político entregada a la región no tenga como depositario solamente una estructura formal de organización. Se requiere un receptor "socialmente adecuado" y tal receptor no puede ser sino la sociedad o comunidad regional organizada. Esto a su turno implica en la práctica la necesidad de "construir" socialmente a la región. Construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de autoorganización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identificación territorial y en definitiva pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en "sujeto" de su propio desarrollo. Esta construcción es evidentemente una tarea de naturaleza social y de características particulares, porque no toda forma de organización social regional es funcional a un desarrollo regional equitativo; en efecto, el desarrollo presupone una sociedad regional organizada bajo el signo de la concertación y la participación social.

En segundo lugar, aparecen las dificultades inherentes al concepto y a la práctica de la participación, comentadas de la manera siguiente en otro documento del Instituto:

"La ambigüedad y diversidad del concepto de participación contribuye a volver complejo su empleo adecuado. No es un concepto unívoco y su utilización creciente, en especial por los hombres políticos, obliga al analista a definir convencionalmente la modalidad bajo la cual se deberá entender comprendida su naturaleza y sus límites. Con razón, se ha dicho que la noción de participación puede llegar a ser trivial o, mejor aún, trivializable. Nadie se define contra la participación, pero, en la práctica, ella suele ser una excepción. De ahí que se señale que la participación es un proceso de conquista; o,

en otros términos, que la participación suele implicar una modificación de la estructura de oportunidades existente en una sociedad determinada.

Diversas son las dificultades inherentes al concepto de participación y las objeciones que se le dirigen. En un alto nivel de generalidad se comprueba que la participación —al igual que las nociones de política e historia— designa con el mismo vocablo tanto a la realidad social, como a la idea preferida para modificarla; ésta es la raíz de su ambigüedad y, por cierto, de su frecuente trivialización.

Asimismo, dicho vocablo se refiere por igual a los efectos globales del poder y también a ciertos ámbitos del poder sectorial, espacial o funcional. Ello obliga a emplear expresiones que lo acoten, como macroparticipación, microparticipación, etc.

También hay problemas para precisar los ámbitos específicos a los cuales se refieren sus diferentes modalidades (sociedad política, aparato productivo, sistema cultural, etc.).

Asimismo, tras las relaciones entre participación y poder político y entre participación y diferentes tipos de regímenes políticos, subyacen cuestiones decisivas. El grado de conciencia de participación de los actores, la calidad e intensidad de sus intervenciones, los procesos sociales de movilización, activación y liderazgo sociales, que le van conexos, etc.

Por último, hay dificultades para acotar la vinculación entre participación y planificación" (Palma, E., 1985).

La tarea política y técnica por delante no es fácil ni inmediata porque la centralización latinoamericana, con su expresión espacial más evidente en el incontrarrestable dominio de la capital sobre las provincias, es un proceso de raíces históricas, políticas y económicas, llegando a configurar —como lo expresara un autor— una verdadera "tradicionalista" (Véliz, C., 1984) que por ello mismo, termina por constituir un rasgo idiosincrático, de difícil ruptura.

Por ello, en un documento del Instituto se afirma que si la centralización es un proceso de arrastre, de larga duración y de carácter acumu-

lativo, su ruptura impone un momento de inflexión:

“Tal momento o coyuntura deberá ser necesariamente la toma de conciencia de la centralización como un problema que limita o entorpece el desarrollo. Para que, en verdad, sea un momento o coyuntura social deberá

ser, antes que todo, un movimiento social de negación y afirmación de un nuevo proyecto institucional. La aprehensión cognoscitiva de los afectados por la centralización debería expresarse, también, en una carga afectiva. Ambas dimensiones requieren articularse en un movimiento social que postula un nuevo ‘arreglo’ político espacial” (Palma, E., 1983).

IV

La revolución tecnológica: efectos ambiguos sobre la descentralización

Inicialmente se señaló que es posible que ahora la descentralización encuentre su “momento histórico”, dependiendo ello de su articulación con la crisis internacional y con la crisis nacional de los países latinoamericanos. Pero debe agregarse otro elemento al escenario futuro: la actual revolución científico-tecnológica en por lo menos dos de sus posibles dimensiones, la nueva tecnología industrial por un lado, y la informática por otro. Los impactos sociales de la actual revolución tecnológica son difíciles de determinar, como lo señala un reciente estudio solicitado por el Club de Roma: “¿Cuál será la repercusión de la segunda revolución industrial en estos países? [...] la respuesta no puede ser inequívoca: las consecuencias de la actual revolución industrial pueden ser tan desastrosas como benéficas. Con toda probabilidad serán de ambos tipos, lo cual probablemente moderará los peligros eminentes” (Schaff, A., 1985).

En cuanto se refiere a la nueva tecnología industrial (miniaturización, computación, robótica, etc.), su efecto más evidente en el plano que acá interesa, parece ser el facilitar la desagregación y dispersión territorial de los procesos industriales, trasladando la importancia de las economías de escala desde la fase de ensamblado final a las fases de fabricación de partes componentes y acentuando la flexibilidad de respuesta industrial ante variaciones de la demanda. Dornbusch plantea este argumento comentando sobre la fabricación de automotores:

“El caso del ‘Escort europeo’ es interesante, ya que muestra que la economía de escala no implica que la industria debe estar ubicada en un lugar más que en otro. Revela más bien, por el contrario, que las economías de escala son una cuestión que surge en la etapa de especificación y producción de partes, y en menor medida en el ensamble. Eso no significa de ningún modo que la producción de partes no se pueda dispersar. En verdad, es enteramente razonable que las ganancias provenientes de las ventajas comparativas y de las economías de escala, se puedan lograr juntamente con la creación de un mercado ampliado para automóviles y con localización regional de la industria de autopartes y de ensamble que refleje las ventajas comparativas dentro de la unión” (Dornbusch, R., 1986).

Este ejemplo de integración internacional es —*mutatis mutandi*— perfectamente reproducible al interior de los países, particularmente en los de mayor tamaño. Otro tipo de efecto de la revolución industrial sobre el “paisaje” industrial se aprecia en las industrias de tecnología de punta, que operan con escalas pequeñas y medianas, con una elevada dotación de “know-how” y que muestran un considerable grado de libertad locacional, muy influido por consideraciones medioambientales, como queda bien representado por el publicado caso del “Silicon Valley”. Puede

considerarse entonces como favorable o como positivo el impacto de la nueva tecnología industrial sobre la descentralización, ampliamente considerada.

Por otro lado, las modalidades de punta en el campo de la informática y de las comunicaciones en general pueden ser consideradas como elementos que contribuyen a acentuar todavía más la visible separación geográfica entre procesos productivos y procesos directivos dentro de las unidades empresariales, y en consecuencia podrían considerarse como elementos favorables a una mayor centralización, pero precisamente se trata en este caso de una afirmación ambigua porque un adecuado manejo de la informática y de las comunicaciones bien podrá ser puesto al servicio de una mayor descentralización al permitir una sustitución casi perfecta del contacto interpersonal, cara a cara, que constituye una de las razones tradicionalmente apuntadas como justificativas de la centralización por otro, mediado por sistemas de comunicación.

La propia revolución científico-tecnológica está estimulando además un proceso de carácter más global que data ya desde hace algún tiempo: la internacionalización de las economías cuyos efectos sobre el desarrollo regional pudieran en principio considerarse como negativos, dada la estandarización y homogeneización en la producción de bienes, servicios y estructuras funcionales que tal proceso provoca. Para utilizar las categorías de Friedmann, parecería incontrarrestable el triunfo definitivo de la función sobre el territorio.

No obstante, es precisamente este proceso de internacionalización el que a su vez está estimulando la reacción local y regional, el resurgimiento de la economía territorial, que no tiene nada de bucólica o pastoril y que se apoya, bien por el contrario, en un adecuado uso de las potencialidades ofrecidas por la nueva tecnología. En un reciente artículo del periódico *Le Monde* sobre el Estado de Michigan, en los Estados Unidos, se recoge este fenómeno con notable claridad:

“Después de algunos años se asiste a la aceleración de una doble tendencia. La primera —perfectamente familiar— es la de la internalización, de la mundialización, de la globalización. Se la encuentra en todos los niveles: circulación de información científica y técnica,

diseño de productos nuevos, intensificación de la subcontratación, refuerzo de la división internacional del trabajo, aumento del intercambio. Todo ello bajo la presión creciente de la competencia internacional. La segunda —más reciente y contradictoria sólo en apariencia— es la tendencia a la descentralización, a la territorialización, a la revitalización económica e industrial en el plano local. Ya no son los Estados Unidos —como nación— que parten a la conquista de los mercados internacionales, sino los Estados, a título individual o reagrupados en regiones...” (*Le Monde Diplomatique*; 1986).

Esta interacción e interdependencia entre la internacionalización (que opera básicamente por medio de las corporaciones transnacionales) y el regionalismo reactivo y positivo, ya había sido anticipada por el sociólogo americano Alvin Toffler en el primero de sus difundidos libros y también en un documento del ILPES en el que se afirmaba:

“Por un lado, la aparición en el escenario internacional en época muy reciente de las corporaciones transnacionales, introduce la apocalíptica imagen de un mundo desmembrado de nacionalidades y reorganizado sobre la base de los intereses funcionales de dichas corporaciones. El triunfo definitivo de la función sobre el territorio a nivel internacional se aleja cada día más del campo de la política ficción para acercarse al campo del pronóstico político.

Por otro lado, una segunda fuerza emerge desde abajo hacia arriba, desde el seno de las comunidades locales, provinciales y regionales y pone en jaque si no al concepto mismo de Estado-Nación, por lo menos a la forma en que tal concepto se ha manifestado en la práctica. A lo largo y ancho del mundo, lo que las comunidades regionales reclaman en países capitalistas, socialistas, desarrollados o en desarrollo es mayor autonomía decisional. Como la capacidad para tomar decisiones (sociales) en una colectividad es necesariamente fija en cualquier instante de tiempo, lo que se pide no es otra cosa que una redistribución, en este caso territorial, del poder político.

Aunque aparentemente independiente, ambas fuerzas se dan en definitiva la mano, como bien lo ha señalado Sunkel y más recientemente Villamil. Este último lo hace en los siguientes términos: El capitalismo transnacional forma alianzas de distintos tipos con sectores de la burguesía nacional que pasan a formar parte de lo que Sunkel y Fuenzalida han llamado la comunidad transnacional.

Estos sectores, cuyo poder ha ido en aumento con relación a sectores de la burguesía cuya base económica es nacional, propician un estilo de desarrollo que tiene como característica principal la inserción de la economía nacional en el capitalismo transnacional. Se caracteriza además por otros aspectos. Las políticas de desarrollo están ligadas a la maximización de la tasa de crecimiento del pro-

ducto; la tecnología utilizada es intensiva en el uso del capital y la energía; la producción da preferencia a los productos que consumen los sectores de ingresos relativamente altos (bienes duraderos, por ejemplo). Las consecuencias han sido ampliamente discutidas; concentración de los ingresos y la riqueza, desplazamiento de sectores tradicionales, concentración geográfica, marginalización de la población.

Este estilo de desarrollo tiende a generar un tipo particular de *regionalismo*, el que a su vez se constituye en el elemento cohesionador de los movimientos reivindicativos regionales, que reclaman, para anotarlo una vez más, una cuota mayor de recursos" (Boisier, S., 1984).

V

Coda: descentralización, regionalización, desarrollo regional, planificación y concertación

Como se ha visto, un proyecto político de descentralización desata un conjunto de otros fenómenos y se articula con otras variables que a su vez reflejan la presencia de un número considerable de sujetos, agentes o actores, tales como el Estado, la propia región, los grupos dentro del Estado y al interior de la propia región, etc. Un conjunto lo suficientemente amplio y heterogéneo como para dudar de la posibilidad de establecer una trayectoria definida y orientada del proyecto.

Por tanto podría resultar de interés reflexionar más sobre la interconexión entre el desarrollo regional y la descentralización que, como se señaló, parecen ser considerados ahora como dos caras de un mismo proceso autocontenido. Algunas de las ideas a tener en cuenta en una agenda descentralizadora pueden ser las siguientes, sin exclusión de otras.

Considerar el desarrollo regional como un asunto societal, es decir, como una cuestión que interesa a todos en la sociedad parece importante

para lograr un suficiente respaldo político y para desatar procesos de concertación. A título de ejemplo, el desarrollo regional interesa, en primer lugar, al habitante de provincia, quien observa que sus posibilidades de realización individual y colectiva en su vida son cada día más distantes de las que se ofrecen al habitante de las grandes metrópolis, a lo menos en términos relativos. El provinciano tiene entonces dos alternativas: emigrar o luchar por el desarrollo de su provincia. En segundo lugar, el desarrollo regional interesa al habitante de la gran metrópolis, que observa con angustia que su hábitat se transforma muy rápidamente en un espacio sin condiciones de habitabilidad (deterioro ambiental, congestión, inseguridad, terciarización, etc.). El habitante metropolitano enfrenta también dos alternativas: o emigra (siempre difícil) o lucha por el desarrollo regional. Hay que hacer notar la complementariedad de intereses entre el habitante provinciano y el metropolitano. En tercer lugar, el desarrollo regional interesa al político o

al estadista para quienes la organización política tradicional y el Estado central y centralizado no pueden absorber el cúmulo actual de demandas sociales y la descentralización no es posible sin desarrollo regional. En fin, el desarrollo regional interesa en definitiva a todos los que desean construir una sociedad sin tensiones extremas, resultantes de las diferencias internas en el nivel de bienestar y de participación.

El desarrollo regional descentralizado y concertado supone modificar estructuras de dominación y dependencia intrínsecas al comportamiento del sistema y del propio Estado. Esta es una afirmación bastante compleja cuya argumentación completa excede los límites de este trabajo. Es obvio que para lograr el desarrollo regional es necesario modificar el patrón de crecimiento interregional, cambiando el juego de regiones dinámicas y regiones de lento crecimiento. Muchas de las regiones que exhiben un lento crecimiento económico y que sería necesario dinamizar, se encuentran en tal situación debido a que están sometidas a una relación de dominación con respecto a otras regiones. La dominación constituye un freno al potencial de desarrollo de algunas regiones, y ello es una consecuencia lógica derivada de la necesidad de optimar la conducta del sistema interregional desde el punto de vista productivo, necesidad expresada a través del poder coactivo del Estado y mediatizada a través de las regiones dinámicas. Las regiones dependientes están dominadas en forma concreta por otras regiones (las más desarrolladas) que imponen sobre las primeras estilos y formas de crecimiento económico más funcionales a sus intereses que a los intereses de las regiones dominadas (por ejemplo, piénsese en la articulación entre el Nordeste y el Centro-Sur en el Brasil).

Esta dominación la ejercen las regiones más desarrolladas porque a través de ellas se expresa el interés y el poder del Estado. En otras palabras, para las regiones dominadas, el "interés general o el interés del sistema nacional" (que se representa en el Estado) y el "interés de las regiones más desarrolladas" coinciden plenamente. Estas relaciones de dominación-dependencia son una expresión concreta de una asimetría de poder. Por tanto, si se quiere desarrollar una región y si ello supone modificar una situación de de-

pendencia, es necesario redistribuir poder a favor de las regiones.

El desarrollo regional descentralizado tiene entonces, primero que nada, un componente político. La afirmación anterior pone de manifiesto la dimensión política del desarrollo regional. En la práctica, esto significa que hay que "construir" políticamente a las regiones, o, como se ha señalado en alguna oportunidad, hay que "politificar" las regiones. Es decir, hay que dotar a las regiones con órganos que configuren una estructura política y administrativa autónoma de manera tal que las regiones pasen a tener categoría de organizaciones políticas territoriales con personalidad jurídica de derecho público que gozan de autonomía. Estos órganos propios son, con variadas denominaciones: una Autoridad Regional electa o semielecta, una Asamblea Regional, un Consejo Económico y Social Regional y, los organismos de Administración Regional.

La redistribución del poder a favor de las regiones requiere, como fue apuntado, de un receptor regional adecuado. Para que el desarrollo regional tenga además un verdadero sentido democrático es necesario que la cuota de poder político entregada a la región no tenga como depositario solamente una estructura formal de organización o un solo grupo social hegemónico. Se requiere un receptor "socialmente adecuado" y tal receptor no puede ser sino la sociedad o comunidad regional organizada. Esto a su turno implica en la práctica la necesidad de "construir" socialmente a la región.

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

es decir, bajo el signo de un proceso sinérgico, aunque no todos aceptarán este postulado.

La construcción política y social de las regiones lleva a una situación en que éstas se convierten en verdaderos "cuasi-Estados", ya que asumen, parcialmente al menos, las tres características que definen al Estado como asociación de personas, esto es: i) las particulares relaciones de poder que ligan a los miembros de tal asociación (la admisión de que la asociación como tal posee el legítimo uso de la fuerza); ii) la demarcación territorial de la asociación y; iii) el carácter obligatorio de la membresía, con normas de entrada y salida de ella. Alcanzar una situación como la descrita es importante porque ello permite a la región enfrentarse con el Estado a fin de buscar una estructuración concertada que permita transformar la dependencia en interdependencia interregional, logrando la funcionalidad entre el desarrollo de la región y el desarrollo del sistema como un todo. Esto es precisamente lo que se ha hecho con las regiones francesas a partir de la descentralización de 1982, permitiendo así la introducción de los "contratos de planificación" entre el Estado y cada región.

El desarrollo regional y la descentralización implican una modificación en el patrón de asignación regional de recursos; un arreglo concertado entre el Estado y la región representa una de las formas posibles de modificar —a favor de la región— su participación en el reparto interregional de los recursos nacionales, una condición *sine qua non* por su lado, de un desarrollo regional comprensivo. Se define así un nuevo escenario en que aparecen dos "actores" en situación de interdependencia más que de subordinación: el Estado y la región. El Estado, en esta situación concertada, asume la responsabilidad de generar las condiciones para el crecimiento económico a través de un doble papel como asignador directo de recursos y como gestor del cuadro general de política económica con sus indirectos impactos sobre las regiones; la región por

su lado, asume la responsabilidad de transformar el crecimiento en desarrollo a través de su propia capacidad de organización social.

Como puede apreciarse, el manejo articulado entre el desarrollo regional y la descentralización política territorial tiene suficientes complejidades y desafíos como para una puesta en práctica extremadamente cautelosa. En tal sentido ambos procesos presuponen una gradualidad temporal y espacial, siendo necesario "ensayar" un esquema de esta naturaleza en algunas regiones para generar un proceso de verdadero "aprendizaje social" que permita su réplica en otras regiones como en cierto sentido se ha hecho en España mediante la Constitución Autonómica de 1978.

La concertación, tanto entre la región y el Estado nacional como entre las distintas clases o sectores dentro de la región puede ser correctamente vista como un proceso sinérgico, como una forma de superar conflictos que podrían derivar en situaciones de caos, fuera de control. Puesto que desde un punto de vista sistémico, las regiones constituyen sistemas abiertos, se aplica a ellas una de las conclusiones de la teoría de Herman Haken sobre sinergia: "Para los sistemas abiertos no vale ya el principio de que el desorden de un sistema librado a sí mismo crece continuamente. El viejo principio de Boltzman de que la entropía es una medida del desorden y tiende a maximizarse sólo es válido en el caso de sistemas cerrados [...]. En un sistema abierto sus diversos componentes prueban constantemente nuevas posiciones mutuas, nuevos movimientos o procesos de reacción en los que siempre participan numerosos componentes individuales del sistema. Bajo la influencia de la energía o la materia constantemente aportada, uno o varios de estos movimientos o procesos de reacción colectivos se muestran superiores a los demás" (Haken, 1984). Esta energía no es otra cosa, en el caso de un proyecto político descentralizador, que la voluntad colectiva de lograr un estadio superior de desarrollo democrático.

Referencias bibliográficas

- Alden, J. y R. Morgan (1974): *Regional Planning: A Comprehensive View*, Leonard Hill Books, London.
- Alva Castro, L. (1986): *Políticas de descentralización y concertación para la producción*, Exposición de clausura del Primer Encuentro de los Sectores Públicos y Privado del Norte, Trujillo, Perú.
- Boisier, S. (1983): *Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en planificación regional*, ILPES, Documento CPRD-D/85.
- (1985): *Centralización y descentralización territorial en el proceso decisorio del sector público*, ILPES, Documento CPRD-D/85.
- (1986): *La articulación Estado-Región: clave del desarrollo regional*, ILPES, Documento CPRD-C/174.
- De Mattos, C. (1983): *La dinámica concentradora y centralizadora en los procesos de formación de las estructuras territoriales latinoamericanas*, ILPES, Documento CPRD-E/31.
- Dornbusch, R. (1986): Los costos y beneficios de la interacción económica regional en *Integración Latinoamericana* Nº 103, INTAL, Buenos Aires, Argentina.
- Haken, H. (1984): *Secreto de los éxitos de la naturaleza. Sinérgica: la doctrina de la acción de conjunto*, Editorial Argos-Vergara, Barcelona, España.
- Le Monde Diplomatique (1986): *Le Michigan, laboratoire de l'économie-territoire*, por P. Dommergues, Octubre.
- Palma, E. (1983): *La descentralización desde una perspectiva política*, ILPES, Documento CPRD-D/80.
- (1985): *La descentralización de la política social: participación e intersectorialidad*, ILPES, Documento GPS-48.
- Véliz, C. (1984): *La tradición centralista de América Latina*, Ariel, Barcelona, España.
- Schaff, A. (1985): *¿Qué futuro nos aguarda? Las consecuencias sociales de la segunda revolución industrial*, Editorial Crítica, Barcelona, España.