

**INT ILPES**  
**EC 19**  
**C.2**

Planificación  
Económica y Social

**ENSAYOS SOBRE  
DESCENTRALIZACION Y  
DESARROLLO REGIONAL**

32

CEPAL-ILPES



ACIONES UNIDAS



\*149000043\*

Cuadernos del ILPES, N° 32 1987  
C.2





10-10-1987

Vertical line on the left side of the page.

Horizontal line at the bottom left of the page.

Vertical line on the right side of the page.

**ENSAYOS SOBRE  
DESCENTRALIZACION Y  
DESARROLLO REGIONAL**

Este documento fue preparado por el señor Sergio Boisier, Coordinador de la Unidad de Políticas Regionales del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

LC/IP/G.42-P\*  
Octubre de 1987

\* A partir de Junio de 1987, el código -P identifica las publicaciones de venta de la CEPAL y el ILPES.

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.87.III.F.1

ISSN 0020-4080  
ISBN 92-1-329005-5

---

## INDICE

	<i>Página</i>
Prefacio .....	7
<b>Centralización y descentralización territorial en el proceso decisorio del sector público</b>	
Introducción .....	9
La cuestión de la descentralización en América Latina ....	9
El estado de la descentralización en América Latina: discurso y realidad .....	17
La crisis internacional: ¿factor limitante o estimulante de la descentralización? .....	31
La desconcentración: condición necesaria pero insuficiente	37
El temor a la incoherencia programática .....	39
Descentralización y planificación regional .....	42
Algunas posibles líneas de investigación en el tema .....	50
Notas .....	51
<b>La articulación estado-región: clave del desarrollo regional</b>	
Antecedentes .....	53
Las condiciones iniciales del desarrollo regional .....	53
El surgimiento de los problemas regionales y su percepción actual .....	56
La magnitud de los problemas regionales .....	59
Elementos de estrategia y de políticas .....	64
Necesidad de una concepción actualizada e integrada del desarrollo regional .....	64
Estado-región: la clave de una acción eficaz .....	68
Una nota sobre el concepto de Estado y su relación con el desarrollo regional .....	70

Consideraciones sobre desarrollo regional y recuperación económica en América Latina .....	74
Síntesis .....	76
Referencias bibliográficas .....	77

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

Introducción: crisis y descentralización .....	79
Las múltiples formas de descentralización .....	80
Descentralización y regionalización: una intersección inevitable .....	81
Descentralización, desarrollo regional y planificación concertada: una trilogía inseparable .....	83
La revolución tecnológica: efectos ambiguos sobre la descentralización .....	89
CODA: descentralización, regionalización, desarrollo regional, planificación y concertación .....	92
Referencias bibliográficas .....	95

---

## PREFACIO

Una de las áreas permanentes de trabajo del Instituto es aquella vinculada a la temática del desarrollo regional (subnacional). En este campo el ILPES ha logrado acumular una cantidad apreciable de conocimientos, sea bajo la forma de reflexión teórica, sea como investigación o bien como resultado de sus actividades de cooperación técnica; en cualquier forma, esta área temática ha alimentado de manera significativa al conjunto de publicaciones del Instituto bajo la modalidad de libros, Cuadernos o simples apuntes para las actividades de capacitación.

Como no podría ser de otra manera, el enfoque dado por el ILPES al tema del desarrollo y la planificación regional ha sido objeto de importantes transformaciones en los últimos veinte años. Tal vez la modificación más sobresaliente ha consistido en el paulatino cambio de énfasis en el tratamiento de las diferentes dimensiones del fenómeno del desarrollo regional. De innegable contenido económico en sus comienzos, ha dado paso a aproximaciones más políticas en la actualidad.

Este cambio ha hecho aflorar nuevos problemas, como por ejemplo, la cuestión de la descentralización territorial y naturalmente dentro de ella ha destacado el difícil aspecto de la naturaleza y del papel del Estado y de la sociedad civil en el logro de un desarrollo geográficamente más armónico. Este cambio ha respondido no sólo a la dinámica de la propia reflexión interna; ha sido impulsado además por la creciente importancia del tema en los proyectos políticos de la mayoría de los países de la región, los que consecuentemente, han demandado que el Instituto preste atención a este asunto a fin de estar preparado para contribuir a la puesta en práctica de medidas de política y a fin de contribuir también a preparar los cuadros técnicos en este campo.

Este Cuaderno incluye tres ensayos sobre el tema de la descentralización y el desarrollo regional, todos preparados en años recientes.

El primero de ellos, *Centralización y descentralización territorial en el proceso decisorio del sector público* fue elaborado en su versión original como documento de apoyo a la V Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe celebrada en Ciudad de México en el año 1985. Constituye una suerte de examen del "estado del arte" en materia de descentralización territorial en la región. Una versión

resumida de este trabajo fue publicada en el número 77 de la *Revista Interamericana de Planificación*, publicada por la Sociedad Interamericana de Planificación, en 1985.

El segundo, *La articulación Estado-Región: clave del desarrollo regional* incursiona con más detalle en las relaciones entre el Estado nacional y las regiones y coloca énfasis en la necesidad de profundizar en aquellas concepciones del desarrollo regional que privilegian sus aspectos sociales y políticos a fin de contar con un marco adecuado de los proyectos descentralizadores. Fue preparado en el año 1986 y publicado ese mismo año en el número 10 de la *Revista Pensamiento Iberoamericano*, patrocinada por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El tercer ensayo, *Los procesos de descentralización y de desarrollo regional en el escenario actual de América Latina*, escrito en 1987 y publicado en el número 31 de la *Revista de la CEPAL* en el mismo año, avanza en el plano propositivo tomando en cuenta el escenario de la crisis latinoamericana e introduciendo en el terreno de la descentralización consideraciones derivadas de los posibles efectos de la revolución científica y tecnológica. El ensayo coloca un fuerte acento en la necesidad y en las dificultades de construcción social y política de las regiones, cuestión considerada como requisito para una descentralización democrática.

Es la intención del Instituto al reunir estos ensayos en un Cuaderno facilitar su difusión y el acceso a ellos por parte de las personas interesadas —estudiosos y estudiantes— en la descentralización y en el desarrollo regional.

Santiago de Chile, 1987

---

## CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION TERRITORIAL EN EL PROCESO DECISORIO DEL SECTOR PUBLICO

### Introducción

En el presente estudio se plantean algunas cuestiones vinculadas a la descentralización territorial del proceso decisorio del sector público latinoamericano y a la coordinación de la descentralización territorial con la planificación (regional), considerada esta última como una forma de ordenar y guiar el proceso de descentralización.

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

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

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

### La cuestión de la descentralización territorial en América Latina

El tradicional centralismo de los Estados latinoamericanos, de los federales así como de los unitarios, parece estar sometido hoy en día a un fuego cruzado de presiones. Estas se originan tanto en las comunidades territo-

riales (demanda por descentralización política territorial) como también dentro del propio aparato estatal, que busca formas más eficientes y concretas de acción (oferta de descentralización administrativa). Los planteamientos en torno al "fortalecimiento del federalismo" o en torno a propuestas de "regionalización" suscitan interrogantes dirigidas a una cuestión de fondo: la organización de la sociedad y sus consecuencias en relación con la formulación de políticas y posibles modalidades de planificación. ¿Cuánta descentralización política y a qué nivel? ¿Cuánta desconcentración y en relación con cuáles funciones del Estado? ¿Cuán gradual o cuán acelerados deben ser estos procesos?

Como puede inferirse del párrafo precedente, estas dos fuerzas a favor de la descentralización no se cruzan, sino que se plantean en dos planos distintos, en los cuales el lenguaje tiene diferente significado real: bajo un mismo término —descentralización— la demanda se refiere al plano político, en tanto que la oferta se relaciona con el plano de lo administrativo. Posibilitar la solución de esta ecuación, es decir, encontrar un punto de equilibrio entre la descentralización y la desconcentración desde el punto de vista territorial (regiones, Estados, provincias, departamentos, municipios, etc.) constituye una tarea para políticos y técnicos.

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

Primero lo obvio, aunque no por ello siempre recordado. El centralismo —y en consecuencia la descentralización— es un fenómeno y un proceso básicamente político, sin perjuicio de sustentarse en procesos económicos, sociales, culturales y territoriales, a los que, a su vez sirve de insumo. Por ello se ha sugerido que un diagnóstico de la centralización supone a lo menos distinguir cuatro niveles de análisis: i) la conformación del Estado nacional; ii) los efectos espaciales del régimen político; iii) el desarrollo espacial de la sociedad política y iv) los efectos del patrón espacial de la sociedad política sobre la sociedad civil.<sup>1</sup> El mismo autor,

---

razonando siempre desde una perspectiva política, afirma que "la descentralización exige un movimiento social (y político) de ruptura de la centralización".<sup>2</sup> Sobre ello se volverá más adelante.

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

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

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

Ahí se encuentran, pues, algunas de las raíces profundas de la centralización latinoamericana. Siendo así, necesariamente habrá que concordar con la afirmación siguiente: "Si la centralización es un proceso de arrastre, de larga duración y de carácter acumulativo, su ruptura impone un momento de inflexión. Tal momento o coyuntura deberá ser necesariamente la toma de conciencia de la centralización como problema que limita o entorpece el desarrollo".<sup>4</sup> Hay dos categorías de argumentos

en relación con la centralización como *problema* limitante del desarrollo; ambas parten de una premisa acerca del carácter *relativo* de la centralización en relación con el desarrollo, relativo en el sentido de depender del propio nivel de desarrollo y del momento histórico.<sup>5</sup>

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

Como se señala en un documento del ILPES:

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

“En el proceso global de cambio social, las formas políticas de las instituciones y los intereses sociales, derivados básicamente de la inserción en la esfera productiva, no coinciden necesariamente. Un caso muy notable en este sentido está dado por la reivindicación que los propietarios rurales hacían de la comuna autónoma, durante la época de la dominación oligárquica.

“Más en general, el federalismo ha alimentado en el pasado y alimenta aún en el presente, tanto al pensamiento político de derecha como al de izquierda. No debe colegirse que los desajustes entre las estructuras de poder económico y político sean irrelevantes.

“El primer objetivo de la descentralización territorial es, justamente, descentralizar los conflictos, impidiendo que se acumulen en la cúpula del sistema nacional de planeación. La tarea principal de éste es proveer una base de opciones para las negociaciones de las

---

organizaciones sindicales y patronales. Para mantener el conflicto dentro de límites razonables es indispensable que existan diversas instancias de concertación y que, incluso, otros *cleavages* como los provenientes de las desigualdades regionales, pueden ser procesados con más o menos independencia del conflicto principal. Si la tensión propietario-asalariados redefiniera todos los conflictos, no cabe duda que las posibilidades de negociación serían mínimas.

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

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

Otro de los argumentos es de carácter técnico-administrativo y puede considerarse, a su vez, como el resultado de tres aspectos convergentes: i) la generalizada desilusión con respecto a los resultados de las formas más o menos centralizadas de la planificación y del control del desarrollo durante las décadas de los años cincuenta y sesenta; ii) la necesidad de nuevas formas de administración de programas de desarrollo y de proyectos que estaban incorporados implícitamente en las estrategias de “crecimiento con distribución” que emergieron en los años setenta y iii) el creciente convencimiento de que, a medida que aumente la complejidad de las sociedades, con la consiguiente ampliación de las actividades de gobierno, se torne cada vez más difícil planificar y administrar el desarrollo eficientemente desde un solo centro.

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

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

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

Cheema y Rondinelli<sup>8</sup> han señalado el siguiente conjunto de argumentos que se plantean a favor de la descentralización de la planificación y de la administración del desarrollo en los países del Tercer Mundo:

1) La descentralización puede ser un mecanismo para superar las severas limitaciones de la planificación nacional centralmente controlada mediante la delegación de mayor autoridad para los funcionarios y administradores del desarrollo que trabajan en el campo, más cerca de los problemas. La descentralización hacia los niveles regional o local permite a los funcionarios desagregar los programas y planes de desarrollo y ajustarlos a las necesidades de regiones y grupos heterogéneos.

2) La descentralización puede reducir los enormes gastos burocráticos y los procedimientos altamente estructurados característicos de la planificación y administración central en las naciones en desarrollo, que en parte son el resultado de la concentración excesiva de poder, autoridad y recursos en la cúspide del gobierno en la capital nacional.

3) Mediante la descentralización de funciones y la reasignación de funcionarios del gobierno central a los niveles locales, puede aumentarse el conocimiento y la sensibilidad de estos funcionarios hacia los problemas y necesidades locales. Los contactos más cercanos entre los funcionarios del gobierno y la población local debería facilitar a ambos una mejor información con la cual formular en forma más realista y efectiva los objetivos para los planes y proyectos del gobierno.

4) La descentralización también permitiría una mejor penetración política y administrativa de las políticas del gobierno nacional en áreas alejadas de la capital nacional, donde la población rural a menudo desconoce los planes del gobierno central o éstos se enfrentan a la resistencia de las élites locales y donde el apoyo a los planes nacionales es frecuentemente muy débil.

5) La descentralización permitiría una mejor participación de los diferentes grupos políticos, religiosos, étnicos y tribales en el proceso decisorio del desarrollo y conduciría a una mayor equidad para la asignación de los recursos gubernamentales y las inversiones.

6) La descentralización podría conducir al logro de una mayor capacidad administrativa por parte de los gobiernos locales e instituciones privadas en las regiones y provincias y ampliaría de este modo su capacidad para hacerse cargo de funciones que normalmente los ministerios centrales no desempeñan bien, tales como la mantención de caminos y las inversiones en infraestructura en áreas muy alejadas de la capital nacional. También podría dar la oportunidad para que los funcionarios locales mejoraran sus destrezas técnicas y administrativas.

7) La descentralización aumentaría la eficiencia del gobierno central y relevaría a los funcionarios superiores de la administración de las tareas rutinarias que podrían ejecutar con mayor efectividad los funcionarios locales. El tiempo ahorrado en la administración rutinaria daría más

---

libertad a los líderes políticos y administrativos para planificar con más esmero y supervisar con mayor eficacia la ejecución de las políticas de desarrollo.

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

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

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

11) La descentralización puede significar una administración más flexible, innovadora y dinámica. Las unidades administrativas regionales provinciales o distritales pueden tener mayores oportunidades para aplicar innovaciones y ensayar nuevos programas y políticas en algunas áreas, sin tener que justificarlas para todo el país. Si los experimentos fallan, sus efectos se limitan a superficies pequeñas; si tienen éxito, pueden repetirse en otras partes del país.

12) La descentralización de la planificación y de la administración del desarrollo permite a los líderes locales brindar los servicios públicos y establecer la infraestructura de una manera más eficiente dentro de las comunidades, integrar áreas aisladas o rezagadas en las economías regionales, supervisar y evaluar la ejecución de proyectos de desarrollo de una manera más eficaz de lo que pueden hacerlo los organismos centrales de planificación.

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

14) Mediante la reducción de las deseconomías de escala inherentes a la concentración excesiva de las decisiones en la capital nacional, la

descentralización puede aumentar la cantidad de bienes y servicios públicos y la eficiencia con la cual pueden proveerse a un costo menor.

Los argumentos enumerados por Rondinelli constituyen casi un conjunto global de planteamientos a favor de la descentralización. No todos tienen el mismo valor y algunos ciertamente pueden inclusive revertirse e invocarse a favor precisamente de la centralización y pasan por alto consideraciones de costo, que en no pocos casos pueden ser muy importantes.

De todas formas, es útil reproducirlos en esta ocasión, puesto que normalmente se exige que quienes abogan por esquemas descentralizados aporten el peso de la prueba y desde tal punto de vista algunos de ellos son bastante convincentes.

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

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

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

Desde el punto de vista de la descentralización territorial, en Chile y el Perú las recientes cartas constitucionales consagran a la región y la regionalización del territorio como un nuevo y superior espacio para la administración y el gobierno interior, con lo que se genera un alto potencial descentralizador. En Venezuela, la regionalización ha sido objeto de diversas normativas legales a partir de 1969 y ello ha contribuido a estudiar varias instancias de descentralización. En el resto de los países latinoamericanos, las propuestas de regionalización a nivel de todo

---

el territorio se mantienen como instrumentos para facilitar la planificación nacional, pero no llegan a plantearse en el plano político, es decir, como sujetos de derecho público. No obstante, pueden observarse en América Latina numerosas entidades más o menos autónomas de desarrollo regional estructuradas para trabajar en regiones específicas, como es el caso de la SUDENE, de varias corporaciones regionales en Colombia, el Ecuador, Bolivia, la Argentina y otros países.

Si la descentralización territorial está —o debiera estar— estrechamente asociada al manejo a nivel subnacional de los recursos públicos, una mirada a la distribución del gasto público entre el gobierno central y los gobiernos subalternos debería permitir entrever la profundidad de ella.

Aunque no se dispone de cifras recientes para todos los países, Stöhr calculaba que a fines de la década de los sesenta, el gobierno central manejaba entre el 71% y el 98% del gasto público en los países unitarios y entre el 58% y el 87% en los federales.<sup>9</sup>

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

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

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

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

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

"b. Descentralizar efectiva y progresivamente las funciones tradicionalmente ejercidas por los organismos centrales de la Administración Pública, tanto en lo que se refiere a actividades

administrativas, como a servicios de educación, salud, agua, vivienda, comunicaciones y construcción de la infraestructura y equipamiento social y productivo. Esta descentralización se realizará selectivamente, no sólo en cuanto a lo que se refiere a los aspectos sectoriales y regionales, sino también en función de la capacidad de absorción que las diferentes regiones poseen.

"c. Avanzar en la democratización del proceso de toma de decisiones, incorporando a la comunidad organizada a nivel local, estatal y regional, a fin de que influyan sobre la asignación de recursos y la elaboración de políticas que las afecten.

"d. Asignar crecientes responsabilidades al nivel regional en cuanto concierne al financiamiento del desarrollo.

"e. Modificar el sistema de planificación para hacerlo más integral, más coherente, más eficiente y más participativo."<sup>11</sup>

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

"a. Redistribuir las competencias entre los organismos nacionales regionales, estatales y locales.

i) Se procurará en cada región la mayor autonomía e independencia de funcionamiento de las distintas dependencias administrativas y se considerará, a la luz de los resultados de los estudios que se adelanten en el período del Plan, la posibilidad de asignar a organismos regionales y a gobiernos estatales y Concejos Municipales, la administración de servicios tales como los de educación pre-escolar, básica y media diversificada, salud y la formulación y ejecución de programas de vivienda. Los organismos nacionales que en el presente realizan estas funciones conservarán las de planificación, formulación de políticas, macro asignación de recursos financieros, control, estadística y cooperación técnica con los organismos regionales.

ii) Se asignará la planificación, ejecución y conservación de la vialidad urbana y rural a los gobiernos estatales, para lo cual contarán con el apoyo técnico del Ministerio correspondiente. Los efectos que esta reasignación de funciones tendrá en el presupuesto de gastos de los organismos estatales y locales se considerarán en las propuestas de modificación de la distribución actual de los recursos financieros.

"b. Regionalizar empresas e institutos nacionales de servicio.

i) El Gobierno Nacional adelantará todos los estudios necesarios para examinar la viabilidad técnica, económica y financiera de la regionalización de los servicios que hoy prestan centralizadamente algunas empresas e institutos del Estado en áreas tales como las de telecomunicaciones, electrificación, agua potable y alcantarillado.

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

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

Al respecto:

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

Aunque, el VII Plan de la Nación no se había publicado a la fecha de preparar este informe, los antecedentes preliminares permiten afirmar que se continúa otorgando tanta o más importancia a la cuestión de la descentralización territorial, con un análisis considerablemente más complejo en lo que se refiere a la determinación de los factores causales.

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

a) *Democratizar el Estado*, para dejar atrás el paternalismo, y equilibrar las relaciones de poder, perfeccionar el sistema electoral que elige sus autoridades, descentralizar jerárquica y espacialmente sus funciones, reformar y reforzar el régimen municipal como base del poder local y reducir el ámbito del sector público mediante reglas que precisen sus fronteras con el sector privado.

b) *Democratizar las relaciones del Estado con la sociedad civil*, abrir paso a la participación ciudadana en la planificación, en la toma de decisiones, en el control de la calidad de los servicios públicos y crear un sistema eficaz de defensa del ciudadano ante posibles arbitrariedades que pudiera causarle el poder público. La seguridad personal, como un servicio público básico, es parte importante de estas relaciones y ella tiene que mejorarse drásticamente.

c) *Democratizar las bases de sustentación de la sociedad civil*, fortaleciendo las organizaciones sociales para entregarles responsabilidades precisas para la solución de sus problemas y creando un tercer sistema de propiedad, el sistema económico de cooperación, a fin de extender el acceso a la propiedad empresarial y equilibrar las relaciones de propiedad.

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Como lo señala un especialista:

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

En todo caso, es preciso señalar que la exigencia de una descentralización política real a nivel de los Estados aumentó considerablemente a partir de las elecciones parlamentarias de 1982.

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

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

Mención aparte, por supuesto, merece el caso de Cuba en donde —en el marco de un sistema diferente— la descentralización y gestión territorial constituye un pilar de la organización económica. La dimensión territorial de la planificación se integra formalmente al Plan Único de Desarrollo Económico y Social con posterioridad al I Congreso del PCC (1975). Constituyen premisas para su incorporación la implantación del nuevo sistema de dirección económica, la creación de los órganos locales de poder popular y la nueva división político-administrativa. Todos estos cambios suponen un mayor grado de descentralización de decisiones en las instancias regionales, la participación popular institucionalizada en la

---

gestión y planificación de la economía y la reducción de escalones para la resolución de los problemas económicos y sociales, que se van produciendo en la implantación del Plan.

Si bien, como se señalaba anteriormente, sólo en la segunda década de los años 70 se incorpora la dimensión territorial en forma integral al Plan, ya desde los inicios del proceso revolucionario se manifiesta preocupación por los problemas relacionados con la planificación física del desarrollo económico y social. Esto derivaba fundamentalmente de los múltiples requerimientos que planteaban en materia de ordenamiento espacial, las transformaciones llevadas a cabo, como la primera y segunda reforma agraria, en 1959 y 1963, respectivamente y la reforma urbana (1961).

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

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

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

En síntesis, los elementos de planificación territorial del desarrollo y en particular la planificación física, de una u otra forma siempre han estado presentes. En algunos casos, las políticas seguidas en esta área muestran resultados bastante buenos. Sin embargo, sólo en los años 1975-1976 se generan mejores condiciones político-administrativas y económicas, que posibilitan llevar a cabo en forma más integral esta dimensión de la planificación.

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

También a través de la planificación territorial se trata de descentralizar las decisiones de la planificación económica global y sectorial a nivel provincial. En este sentido, los planes se convierten en un instrumento

para la dirección operativa en la provincia y a su vez en un medio de coordinación horizontal entre los distintos sectores que operan en el territorio.

En la constitución política del Perú, sancionada en 1979, se establece en los títulos II, del Estado y la Nación, III del Régimen Económico y IV de la Estructura del Estado, en los artículos 79º, 121º, 165º y 259º al 268º, y en las Disposiciones generales y transitorias cuarta, novena y décima la voluntad de realizar la regionalización en el país que conduzca a una descentralización real para alcanzar el pleno desarrollo a lo largo de todo el territorio nacional.

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

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

En el artículo 261º se establece que las regiones tienen autonomía económica y administrativa.

Son competentes, dentro de su territorio, en materia de salubridad, vivienda, obras públicas, vialidad, agricultura, minería, industria, comercio, energía, previsión social, trabajo y, en concordancia con los artículos 24 y 30, educación primaria, secundaria, y técnica, y las demás que le son delegadas conforme a ley. En los artículos 264º al 268º se señalan cuáles son las atribuciones del gobierno regional y en los artículos 121º, 262º y 263º los recursos financieros.

Asimismo, en las disposiciones generales y transitorias novena y décima se precisa el proceso que debe seguirse para la conformación de las regiones y en el artículo 260º los organismos que deben proponer o pronunciarse respecto de la creación de regiones y los requisitos para probables modificaciones.

Lo anterior fue sancionado en la Ley N° 23878 del 21 de junio de 1984.

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

¿Qué sucede, sin embargo, en la realidad? Una de las formas de responder a esta pregunta o de investigar la magnitud de la distancia entre discurso y realidad —tan frecuente en el ámbito de la planificación latinoamericana— es analizar cómo se da en la práctica el proceso de transferencia de los recursos financieros desde el gobierno nacional a los gobiernos subnacionales. Es por lo demás sabido que una descentralización eficaz requiere de cierta disponibilidad de fondos.

---

Las fuentes financieras a nivel regional, estadual o provincial son varias y bien conocidas, si bien asumen modalidades diferentes entre países federales y unitarios.<sup>19</sup> En la mayoría de los casos, las transferencias intergubernamentales constituyen la principal de tales fuentes.

En América Latina la creación de mecanismos especiales para facilitar tales transferencias ha sido muy frecuente, los que en varios países tienen además, carácter constitucional.

En Venezuela, en la constitución de 1961 se establece una partida en el presupuesto nacional, destinada a las entidades federales, no menor del 12.5% del total de los ingresos ordinarios (actualmente tal partida llegó al límite máximo de 15%) con el nombre de Situado Constitucional. En 1974, el Situado se reglamentó a través de la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional de manera de vincular el uso estadual con los programas sectoriales nacionales.

En el gráfico anexo se muestra claramente la mecánica de distribución del Situado Coordinado. El cuadro 1 muestra la distribución del Situado en 1984.

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

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

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

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

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

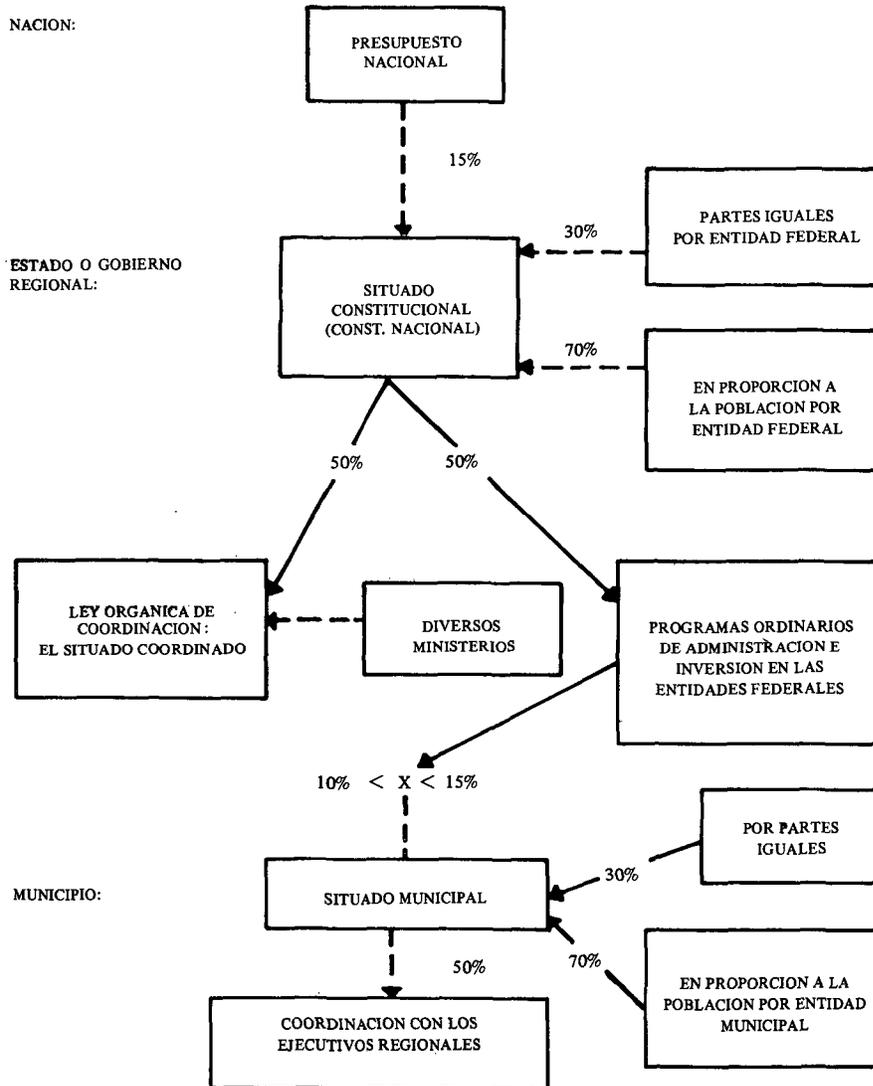
Por otra parte, en la toma de decisión sobre los proyectos que serán financiados por el F.N.D.R. participa el Ministerio del Interior, la Unidad de Apoyo Regional de ODEPLAN y el encargado del F.N.D.R. en el Ministerio de Hacienda.

Estos funcionarios confeccionan una clasificación de proyectos por medio de una ponderación por regiones con base en dos indicadores, fundamentalmente:

*Indicador socioeconómico:* con base en este indicador, puede determinarse la prioridad de las necesidades de los proyectos de inversión entre las regiones, según el grado de desarrollo económico relativo. Para construir este indicador, con diferentes grados de ponderación, se utilizan

**SISTEMA FISCAL DE VENEZUELA (1974)**

**Distribución del Situado**



Cuadro 1

## VENEZUELA: DISTRIBUCION DEL SITUADO CONSTITUCIONAL, 1984

*(Millones de bolívares)*

Estado	Monto	Estado	Monto
Distrito Federal	1 245	Miranda	901
Anzoátegui	494	Monagas	345
Apure	247	Nueva Esparta	248
Aragua	632	Portuguesa	373
Barinas	322	Sucre	446
Bolivar	505	Táchira	485
Carabobo	735	Trujillo	371
Cojedas	217	Yaracuy	296
Falcón	402	Zulia	1 031
Guarico	341	Amazonas	175
Lara	632	Delta Amazonas	180
Mérida	390	Total	11 915

Fuente: CORDIPLAN.

Cuadro 2

## CHILE: FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL

*(Millones de dólares de 1978)*

Año	Monto
1978	65.0
1979	68.0
1980	70.0
1981	70.0
1982	70.0
1983	70.0

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

variables como: porcentaje de desempleo regional; nivel de alfabetismo; déficit de escuelas; mortalidad infantil; número de camas por habitante en hospitales; déficit de viviendas; nivel del producto geográfico bruto regional, etc.

*Indicador geopolítico:* con él pueden establecerse ponderaciones relativas; por la distancia que tiene cada región respecto de los centros productores de bienes de capital y materias primas. Los objetivos de utilizar dicho indicador son dos. Primero, "propender al desarrollo de las regiones extremas del país, generando así bases sólidas para el resguardo de nuestra soberanía. Segundo, corregir por el mayor costo que tiene el

realizar proyectos que estén alejados de los principales centros productivos de bienes y servicios que entran como insumos de los proyectos".<sup>20</sup>

Con lo anterior se busca que los proyectos regionales compitan sobre una base homogénea de comparación y se establece finalmente un marco presupuestario preliminar que fija el monto de la inversión por región y por proyecto.

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

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

Ambos fondos se distribuyen de acuerdo a los coeficientes que muestra el cuadro 4.

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

Cuadro 3

CHILE: DISTRIBUCION REGIONAL DEL FNDR EN 1979

(Porcentajes)

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

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

Cuadro 4

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

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

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

El Fondo Financiero Complementario se distribuye siguiendo el propósito fundamental de favorecer en mayor medida las entidades que obtienen menos participaciones del Fondo General; la determinación de la fórmula de reparto ha sufrido cambios derivados en buena medida de las dificultades de alcanzar acuerdos que logren conciliar los intereses de

todos los Estados de la federación. De estas negociaciones, se ha llegado a la aplicación de una fórmula que tiene en cuenta el número de habitantes y las participaciones recibidas del Fondo General. La que ha regido hasta la fecha y cuyos factores de distribución aparecen en el cuadro 4, se determinaron de acuerdo con la llamada "fórmula combinada", que conjuga diversos criterios para el reparto; de acuerdo con la misma, el 25% del monto anual estimado del Fondo se reparte en partes iguales entre todas las entidades federativas; el 50% del monto estimado se distribuye a las entidades en sentido inverso de la erogación por habitante que la federación realice por concepto de participaciones federales, gasto corriente en educación y apoyos financieros diversos; el 25% restante del fondo se distribuye a las entidades en sentido inverso de las participaciones del Fondo General recibidas el año anterior.<sup>21</sup>

El cuadro 5 muestra la magnitud de ambos fondos.

En el Brasil, existen varios fondos de transferencia de recursos,<sup>22</sup> pero el más importante desde el punto de vista interregional es el Fondo de Participación de los Estados y los Municipios.

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

- a) un 2.0% se destina a constituir el Fondo Especial (75% del cual se destina al Nordeste).
- b) un 9.0% pasa a constituir el Fondo de Participación de los Estados (FPE). A su vez, éste se distribuye de la siguiente forma: 5% proporcional a la superficie; 95% proporcional al coeficiente individual de participación, resultante del producto del factor representativo de la población por el factor representativo del inverso de la renta per cápita.
- c) un 9.0% constituye el Fondo de Participación de los Municipios.

Por otro lado, los Estados participan de la recaudación de los impuestos a los combustibles y lubricantes, a la energía eléctrica y a los minerales.<sup>23</sup>

Cuadro 5

**MEXICO: PARTICIPACIONES LIQUIDADAS**

*(Millones de pesos)*

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

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro 6

**BRASIL: INGRESOS TRIBUTARIOS Y RECURSOS  
DISPONIBLES A NIVEL ESTATAL**

*(Millones de cruzeiros de 1977)*

Año	Ingresos tributarios	Recursos disponibles
1975	101 749	108 924
1976	117 844	116 051
1977	125 390	137 848
1978	144 356	155 035

Fuente: Longo, C. "Finanças governamentais num regime federativo: considerações sobre o caso brasileiro, *Pesquisa e planejamento econômico*, vol. 12 Nº 3, Rio de Janeiro, IPEA, 1982.

El cuadro 6 muestra la evolución reciente de los *ingresos tributarios* de los Estados y de los recursos *realmente disponibles* (ingresos y transferencias) a nivel de los Estados.

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

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

**La crisis internacional: ¿factor limitante o  
estimulante de la descentralización?**

En épocas de crisis económica —anota Palma<sup>24</sup>— el proceso descentralizador tiene probabilidades muy altas de experimentar grandes retrocesos.

Si la hipótesis anterior es correcta, interesa entonces examinar someramente el efecto de la crisis en las economías subnacionales.

Trastocando un conocido proverbio popular, bien se podría decir, en relación con las repercusiones regionales (subnacionales) de la crisis internacional, que "el bosque no deja ver los árboles". En efecto, la crisis internacional se considera, analiza y debate sólo como una situación que

ha repercutido en el *cuadro global* de la economía de los países afectados. Baja de los precios de las materias primas exportables, reducción de la liquidez internacional, alza de las tasas de interés, estrangulamiento en la capacidad de pago de los países, desempleo, desequilibrios de balanza de pagos, proteccionismo creciente de los países industrializados, inflación, etc., etc., son algunos de los términos del análisis de los efectos de la crisis.

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

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

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

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

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

Hay que agregar, además, algo de sobra conocido, como es el hecho de que las regiones disponen de escasos márgenes de maniobra en materia de política económica y que, en consecuencia, cuando las afecta

---

una situación recesiva aguda, las medidas para contrarrestar tal situación deben mediatizarse a través del gobierno nacional, con considerables costos de información y de dilación.

En consecuencia, "localizar" los efectos de la crisis debiera contribuir no sólo a mejorar la comprensión del fenómeno, sino que también ayudaría a elaborar políticas más eficaces y eficientes. Ello plantea sin embargo, considerables dificultades en términos de la capacidad de análisis requerida, principalmente del tipo coyuntural.<sup>25</sup>

Los gobiernos de algunos países incluidos en este informe preliminar, que se basa en su respuesta a la encuesta del ILPES, tienden a coincidir en aspectos generales vinculados al efecto de la crisis sobre la disponibilidad de los recursos financieros transferibles a las regiones, particularmente vinculados a la ejecución de importantes proyectos nacionales o regionales, pero muestran una actitud muy diferente para adoptar medidas concretas en el ámbito regional.

Primeramente, y en relación con los mecanismos de transferencia de recursos hacia las regiones, llama la atención su considerable proliferación relativa. Como se comentó, en los cuatro países considerados existen no menos de catorce formas de transferencia desde el gobierno nacional a los gobiernos subnacionales.

En México, cabe citar primero el *Fondo General de Participaciones*, a través del cual se reparte el 13% de los ingresos totales de la Federación entre los Estados; en seguida el *Fondo Financiero Complementario de Participaciones*, mediante el cual se canaliza el 0.5% de los impuestos federales hacia los Estados. A ello se agrega el *Fondo de Fomento Municipal* y muy especialmente, los *Convenios Unicos de Desarrollo* entre el ejecutivo federal y los ejecutivos estatales.

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

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

Finalmente, en Venezuela el mecanismo de transferencia está constituido por el *Situado Constitucional*, mediante el cual el 15% del presupuesto nacional se distribuye entre los Estados.

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

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

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

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

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

En el caso de Venezuela fue posible obtener datos muy recientes de desocupación por regiones, aunque no resulta claro si las variaciones regionales de la tasa de desocupación obedecen o no a la crisis. En todo caso y considerando las cifras medias del período febrero-julio de 1984, se observa una tasa nacional de desocupación del 13.1%. Tasas más elevadas se encuentran en la Región Central (15.9%), la Región Centro-Occidental (13.6%), la Región Zuliana (13.8%), la Región Nor-Oriental (14.8%) y la Región de Guayana (15.4%).<sup>26</sup>

En Chile, de acuerdo con los datos correspondientes a los meses de octubre y noviembre de 1982, la tasa de desocupación oficial (sin incluir los programas especiales de empleo) era de 19.4% a nivel nacional. En la Región de Valparaíso llegaba a un 23.8%, en la Región del Libertador O'Higgins era de un 20.9% y en la Región Metropolitana alcanzaba a un 23.7%.<sup>27</sup>

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

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

Paralelamente, el gobierno mexicano ha puesto en marcha un *Programa de Empleo en Zonas Urbanas Críticas*, que se estructura a través de los siguientes subprogramas:

---

a) *Empleo, tierra y servicios*: se realizan en toda la República obras de interés comunitario que contribuyan a elevar el nivel de vida de los sectores urbanos más desprotegidos del Estado, se apoya la producción y se dotan o en su caso se refuerzan los servicios públicos.

b) *Empleo, producción y alimentación*: se otorga prioridad a los programas cuyas obras utilicen intensivamente la mano de obra, a la vez que se sientan las bases, directa o indirectamente, de una mayor productividad en el medio rural, como son proyectos de pequeño riego, ganaderos, avícolas, porcícolas, de reforestación y otros.

c) *Servicio social de pasantes y empleo de jóvenes*: se canalizan recursos a los Estados para atender las necesidades de los pasantes que prestan servicio social en acciones que coadyuvan a solucionar los problemas prioritarios de las entidades bajo un esquema de solidaridad social.

d) *Becas para la capacitación de obreros*: se encauzan recursos para el otorgamiento de becas destinadas a la capacitación de obreros que hayan perdido su empleo, con la finalidad de mejorar su adiestramiento técnico (electricidad, minería, construcción y otros) y brindar apoyo a la planta productiva del Estado, sobre todo en aquellas ramas que tendrán —y que de hecho ya presentan en algunas entidades—, un despunte en la actividad económica.

e) *Empleo de la mujer*: se destinan recursos a efecto de materializar acciones que proporcionen un complemento al ingreso familiar, principalmente en las poblaciones urbanas y rurales marginadas, con el objeto de lograr mayor bienestar social regional.

f) *Becas para hijos de obreros, campesinos y miembros integrantes de las clases populares*: se asignan recursos para proporcionar becas a hijos de obreros, campesinos y miembros integrantes de las clases populares que les permiten obtener la capacidad para incorporarse al proceso productivo.

En el Brasil, la respuesta del gobierno ha consistido en el manejo de la política tributaria a través de dos medidas principales:

a) la elevación de las tasas del impuesto de circulación de mercancías en operaciones internas, mediante una tasa uniforme del 16%; y

b) la diferenciación de los porcentajes alícuotas interestaduais del ICM a favor de las regiones menos desarrolladas.

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

En algunas regiones fronterizas se han hecho sentir muy marcadamente los efectos de la crisis que, en estos casos, suelen afectar positivamente la situación de un lado de la frontera y negativamente del otro.

Así, por ejemplo, la devaluación de la moneda venezolana en 1983 cambió por completo el sentido de los flujos comerciales entre Venezuela y Colombia, en favor del comercio de Venezuela. En la frontera de México y los Estados Unidos se registra un aumento considerable de la actividad

de las "maquiladoras" instaladas en México y del empleo en general; la devaluación programada del peso mexicano ha colocado los salarios industriales mexicanos en un nivel aproximado de un tercio del salario por hora pagado en los Estados Unidos.

Resulta inútil soslayar un hecho que emerge del análisis anterior: todavía los gobiernos no valoran suficientemente la repercusión subnacional de la crisis. Siendo ello así, es natural que las políticas elaboradas para contrarrestar la crisis sigan planteándose en un plano básicamente global. Ciertamente, ello no juega a favor de la descentralización.

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

"Esto no quiere decir que el centralismo de América Latina nunca sufrirá cambios, sino simplemente que habiendo sobrevivido al desafío liberal del siglo XIX cuando las condiciones económicas, políticas y culturales favorecían su extinción es difícil imaginar su desaparición en el último cuarto del siglo XX cuando prácticamente todos los factores domésticos así como las tendencias internacionales parecen apuntar hacia una mayor centralización".<sup>28</sup>

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

La dinámica de la vida política y las restricciones que imponen las crisis, especialmente estas últimas, son situaciones límites que manifiestan por sí mismas los avatares del proceso descentralizador. Sin embargo, en situaciones tan comunes como recientes, diversas materias de decisión introducen discontinuidades al proceso de descentralización. Por la propia naturaleza de ciertos temas, el gobierno central, con mayor o menor aceptación de las regiones, provincias y comunas, se encuentra obligado periódicamente a traspasar ciertas áreas hasta ese momento centralizadas o centralizar actividades que no lo estaban. Es difícil enumerar las razones que justifican tales cambios de orientación: economías de escala, criterios de progresividad, necesidad de contar con una masa crítica, equilibrios subnacionales, conflictos lingüísticos, carencia de recursos humanos, aumento de los niveles participativos, etc. Sin una investigación relativa amplia de conjuntos o subconjuntos de países relativamente homogéneos, no cabe intentar una configuración de afinidad electiva entre ciertas áreas temáticas, situadas en una época y su propensión intrínseca hacia la centralización o la descentralización en las decisiones políticas.

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

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

---

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

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

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

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

Si sólo se confiara en la inercia histórica, no se podría ser demasiado optimista al respecto. Pero tampoco puede dejarse de lado el hecho no menos significativo de ser la sociedad —el hombre, en definitiva— quien crea la historia. Por ello, en último término, aprovechar la coyuntura de la crisis en uno u otro sentido depende de la voluntad política de los gobiernos.

#### La desconcentración: condición necesaria pero insuficiente

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

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

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

Como se comentó al comienzo, la desconcentración, es decir, el traspaso de competencias desde el Estado (nacional) a agentes locales del propio Estado, es aparentemente lo que los gobiernos están dispuestos a ofrecer. Así se explica la búsqueda apremiante de fórmulas y mecanismos que permitan traspasar la prestación de servicios sociales colectivos (principalmente educación y salud) a entes locales, estatales y en algunos casos (lo que constituye en parte una descentralización) a corporaciones autónomas como los municipios.

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

"Técnicamente se trata de un proceso de centralización política y administrativa con desconcentración de decisiones, siempre sujetas a autorización previa de la autoridad jerárquica superior, o a control de su correspondencia con políticas, planes o programas aprobados por instancias superiores."<sup>29</sup>

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

La descentralización efectiva es participación en la toma de decisiones y, como tal, cualesquiera sean sus modalidades, implica transformación de las estructuras del poder. Al interior de las formas de descentralización es posible referirse a un *continuum* de esferas de competencia de las colectividades locales. Dichas competencias, se refieren a materias financieras, al establecimiento de prioridades en las necesidades de equipamiento comunitario, a materias educacionales y sanitarias, etc. Su variedad deriva no sólo del ámbito de la competencia, sino también de los grados variables en que el gobierno central ejerce

jurisdicción correctiva o tutela sobre las autoridades de menor rango político. En especial, son decisivas las competencias financieras, ya que es posible, como ocurre en otros países, que las autoridades comunales y regionales dispongan del poder de crear ciertos impuestos territoriales o también contratar empréstitos que deben servirse a través de diversas modalidades, sólo por los beneficios de los fondos contratados, sin traspasar el servicio de la deuda al resto de los contribuyentes.

### El temor a la incoherencia programática

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

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

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

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

Es por demás frecuente en este orden de cosas plantear análisis implícitos de beneficio-costos con los cuales y siempre de una manera muy superficial, se minimiza el potencial descentralizador en aras de la man-

tención de una quimérica coherencia global. Como lo señala un autor, hay en este sentido ciertas actitudes típicas que se advierten con elocuente frecuencia cuando se practican análisis de costos y beneficios de la descentralización, como las siguientes:

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

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

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

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

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

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

- la contradicción real que se origina cuando un mismo fenómeno admite dos interpretaciones distintas y hasta contrapuestas, en virtud de la prescindencia que se hace de la consideración de las peculiaridades distintivas de dos realidades no intercambiables.<sup>30</sup>

Puesto en el lenguaje de los planificadores nacionales: la planificación de una economía supone un proceso permanente y simultáneo de diagnóstico, propuestas y ejecución. Diagnóstico de los problemas básicos, tanto económicos como sociales, de sus prioridades y de la capacidad actual y potencial de la economía. La formulación de propuestas está asociada a la definición de objetivos y a la determinación de estrategias y políticas para alcanzarlos como asimismo, al diseño de modelos que detallen las funciones objetivo que deben optimizarse al igual que los costos sociales de oportunidad asociados a las restricciones de la economía. La ejecución tiene que ver con los aspectos políticos, organizacionales y administrativos ligados a la consecución de los objetivos.

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

“La descentralización sólo puede operar si se puede inducir a todos los decisores individuales, privados o públicos, a conducirse voluntariamente en forma coherente con los criterios sociales de bienestar. En otras palabras, deben crearse condiciones que hagan deseable actuar en función del interés social. En la organización ficticia de un mercado competitivo esto se alcanza mediante el uso de incentivos de pérdidas y ganancias basadas en el mecanismo de los precios y por medio de adecuados instrumentos de redistribución del ingreso. Desafortunadamente, este enfoque no puede aplicarse directamente a los propósitos de descentralización regional. Ello debido a que los gobiernos regionales no son maximizadores de beneficios, en el sentido económico del término. Además, las decisiones de los gobiernos regionales con respecto al uso de recursos pueden afectar directa y significativamente amplios segmentos de la economía, de forma que la conducta económica de un gobierno regional puede a menudo afectar el bienestar de otras regiones. En consecuencia, pueden fácilmente surgir conflictos de intereses y varios tipos de externalidades.”<sup>31</sup>

Para resolver cuestiones como las que acaban de plantearse se requieren métodos de planificación semidescentralizados y desde tal punto de vista la *planificación de niveles múltiples* puede constituir una respuesta apropiada en cuanto incorpore instrumentos tales como la “descomposición” y los “precios sombra”.<sup>32</sup>

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

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

### Descentralización y planificación regional

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

La planificación del desarrollo regional es, primero que todo, una actividad societal, en el sentido de ser una responsabilidad compartida por varios actores sociales: el Estado desde luego, por varias y conocidas razones y la propia región, en cuanto *comunidad regional*, polifacética, contradictoria y difusa a veces, pero comunidad al fin, espacialmente específica y diferenciada. Sin la participación de la región, como verdadero actor social, la planificación regional sólo consiste —como por lo demás prueba la experiencia histórica— en un procedimiento de arriba hacia abajo para asignar recursos financieros o de otra índole entre espacios arbitraria o erróneamente llamados "regiones".

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

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

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

---

ámbito regional (lo que supone la generación de toda una nueva institucionalidad regional) es mejor que no se hable de regionalización.”<sup>33</sup>

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

Por supuesto, existen diversas formas de entender el proceso de desarrollo regional y de ellas derivan diferentes “modelos” de planificación regional. Parece prematuro adoptar posiciones excluyentes en este sentido; cada interpretación y, en consecuencia, cada “modelo” de planificación regional tiene ventajas y también limitaciones. De todas formas, el Instituto ha preferido una interpretación del desarrollo regional con importantes connotaciones políticas y sociales, que pone de relieve el papel jugado por las organizaciones, públicas o no, oficiales o extraoficiales, en tal proceso y muy ligada en consecuencia, a procesos de descentralización. Es difícil atribuir a tal interpretación una validez universal, pero resulta difícil negar por otro lado, su mayor potencial para generar políticas eficaces de desarrollo regional, necesidad que se siente en la mayoría de los países de la región.

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

En consecuencia, la planificación regional puede verse como conteniendo simultáneamente tres funciones: primero, una función de *asignación*, asociada a los criterios y procedimientos para repartir los recursos nacionales entre las regiones, incluido el diseño de los mecanismos de transferencia; segundo, una función de *compensación*, vinculada a los

análisis y los procedimientos de negociación dirigidos a compensar el efecto perjudicial de las políticas económicas sobre la región, cuando sea el caso y, tercero, una función de *activación*, ligada a la creación y el estímulo de un complejo conjunto de instituciones políticas, burocráticas y sociales que sean funcionales a la transformación del crecimiento en desarrollo y que configurarán, en definitiva, la comunidad regional organizada.

a) *La función de asignación, función centralizada*

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

Lefebver comenta el ejemplo de la India durante el período abarcado por el cuarto plan quinquenal. A fin de incorporar en el proceso de formulación del plan a quienes en último término tenían la responsabilidad de su ejecución, se estableció que el Consejo Nacional de Desarrollo, formado por los primeros ministros de los Estados y por los ministros de gabinete nacional, fuese la plataforma decisiva no sólo en la formulación del plan sino también en su ejecución. El Consejo Nacional de Desarrollo pronto descubrió —según Lefebver— que el conflicto entre los Estados en torno a la apropiación de los recursos nacionales (en un esquema supuestamente descentralizado) no podía resolverse sino mediante la aplicación de criterios nacionales bien definidos y en consecuencia, con una pérdida de autonomía y con un aumento del grado de centralización. El mismo autor llega a la siguiente conclusión:

“El nudo del problema es que la cohesión de un grupo de regiones semi-autónomas sólo puede alcanzarse mediante la armonización provista por un plan, lo cual a su turno implica necesariamente cierto grado de centralización o de integración regional.”<sup>34</sup>

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

Desde el punto de vista de la asignación interregional de recursos públicos, la tendencia universal, con diferencias más de forma que de

---

fondo entre países unitarios y federales, es complementar la *cesión* de cierta capacidad y recursos con la existencia de fondos nacionales de desarrollo regional, que bajo distintas denominaciones operan en varios países y que progresivamente han adquirido la categoría de disposiciones constitucionales.

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

En verdad no puede ser de otra manera.

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

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

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

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

Ahora bien, como la asignación interregional de recursos puede organizarse mediante un procedimiento formal de planificación que comprende las etapas clásicas de tal procedimiento (diagnóstico, selec-

ción de objetivos y metas, estrategias, políticas, control), ha habido tendencia en las publicaciones a debatir la cuestión de la descentralización de la planificación regional en términos precisamente de tales etapas y de posibles distribuciones de tareas entre organismos centrales y locales. Tal posición representa —en el mejor de los casos— una visión estrecha de la planificación regional y en el peor, un error de concepto, ya que por tal camino sólo podría llegarse a una situación de desconcentración, pero no de descentralización.

b) *La función de compensación, función desconcentrada*

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

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

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

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

En segundo lugar y a la luz de los estudios precitados, la región deberá elaborar los procedimientos de negociación con los organismos

---

centrales (gobierno, dependencias gubernamentales), de manera de obtener *medidas compensatorias* (similar al concepto de discriminación positiva en políticas sociales) destinadas a anular el efecto negativo producido por políticas e instrumentos de política, a lo menos en el caso de las regiones consideradas como prioritarias desde el ángulo del desarrollo regional nacional, en un proceso de índole eminentemente política.

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

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

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

c) *La función de activación social, función descentralizada*

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

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

Entiéndase todo esto en los siguientes términos: i) el desarrollo regional presupone una creciente capacidad de la región de tomar por sí misma las decisiones sociales que se refieren a la selección de un estilo de vida (ello incluye ciertamente la capacidad para definir y aplicar políticas congruentes) o presupone de otro modo y complementariamente, una creciente capacidad para influir en los agentes o actores externos que toman tales decisiones; ii) el desarrollo regional presupone una capacidad regional cada vez mayor para captar recursos externos, pero principalmente internos (bajo la forma de excedente económico regional), con el objeto de reinvertirlos en la región ampliando y haciendo su crecimiento económico más autosuficiente; iii) el desarrollo regional presupone, desde el punto de vista distributivo, una progresiva situación de mejoramiento en relación con la cuota de ingreso regional percibida por los sectores de menores ingresos de la región; iv) el desarrollo regional presupone, además, una activa participación de la población (a través de una diversidad de organizaciones) en la planificación en cuanto proceso político y en el proceso menor, pero no menos importante, de decisiones diarias y que interesan a las personas como tales, y no necesariamente como integrantes de grupos; v) finalmente, el desarrollo regional presupone una posición valórica y una defensa activa del medio ambiente, en su acepción más amplia.

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

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

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

---

Pueden sacarse varias conclusiones de la argumentación presentada en las páginas anteriores.

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

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

Cabe además resaltar la idea de que la creación de regiones es por definición un acto político y no de administración solamente ni menos de planificación. Claro está que el juicio anterior es válido sólo si se entiende la región como una unidad territorial políticamente descentralizada y al mismo tiempo como un actor social. Esto pone de manifiesto en términos prácticos, que la regionalización es materia de una reforma constitucional, tanto en países unitarios como federales, salvo el caso de que en estos últimos se opte por asimilar los conceptos de Estado federado y región, tendencia común por lo demás en América Latina, pero ello debe entenderse como un recurso subóptimo político y de planificación.

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

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

Con todas las limitaciones vistas la incorporación de los grupos sociales de base a las tareas del plan parece ser más factible en el ámbito de la planificación regional. Así lo perciben también los gobiernos, que tienden a confundir la regionalización (descentralización) con la partici-

pación, especialmente si la descentralización llega hasta el plano comunal o local, donde es viable integrar la presencia de grupos sociales organizados con los representantes del aparato gubernamental. En consecuencia, allí surge una posibilidad cierta de superar el desfase entre sociedad civil y Estado. Ello, ciertamente, supone la existencia de una voluntad política de desconcentración del poder.

### Algunas posibles líneas de investigación en el tema

El documento ha puesto de relieve —entre otras cosas— la considerable magnitud del desfase existente en América Latina entre modelos posibles de descentralización y de planificación regional y el conocimiento empírico de varias cuestiones que son el fundamento de tales propuestas.

Siendo así, bien podrían señalarse algunas propuestas de investigación para su realización en forma *cooperativa* entre el ILPES y algunos organismos de planificación, con evidentes beneficios mutuos. Algunas sugerencias posibles son las siguientes:

#### a) *Impacto regional de las políticas macroeconómicas.*

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

Se podrán estimular estudios similares en otros países a fin de generar un cúmulo de antecedentes relativos de los cuales pudiesen extraerse recomendaciones de política.

#### b) *Transferencias financieras intergubernamentales.*

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

Una investigación de este tipo llenaría un vacío en esta materia, a lo menos en América Latina, constituiría una concreción lógica del trabajo

que el ILPES ha iniciado en el último tiempo sobre descentralización, al mismo tiempo que produciría material importante para los cursos sobre planificación regional. Parece obvio señalar, además, el interés de los gobiernos por efectuar análisis relativos como el señalado.

En tal estudio se incluirían países federales y unitarios, como por ejemplo México, Venezuela, Colombia, Chile, el Brasil y la Argentina.

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

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

c) *Modalidades de desconcentración y descentralización de servicios públicos*

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

### Notas

<sup>1</sup>E. Palma, *La descentralización desde una perspectiva política*, documento presentado al III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual organizado por el ILPES y el CENDEC, Brasilia, 1983.

<sup>2</sup>E. Palma, *Ibid.*

<sup>3</sup>C. Véliz, *La tradición centralista de América Latina*, Barcelona, Ariel, 1984.

<sup>4</sup>E. Palma, *op. cit.*

<sup>5</sup>Así, por ejemplo, la centralización impuesta en Francia por Richelieu tenía, en su momento, un carácter marcadamente democrático. En general, cierto grado de centralización parece haber sido condición necesaria del proceso de construcción del Estado-nación en todo el mundo.

<sup>6</sup>ILPES, *Informe sobre planificación participativa en América Latina* (versión preliminar), 1984.

<sup>7</sup>K. Griffin, "Economic Development in a Changing World", *World Development*, vol. 9, Nº 3, 1981, citado en G. Shabbir Cheema y D.A. Rondinelli (eds.), *Decentralization and Development*, Beverly Hills Sage Publications, 1983.

<sup>8</sup>G. Shabbir Cheema y Dennis A. Rondinelli (eds.), *Decentralization and Development*, Beverly Hills Sage Publications, 1983.

<sup>9</sup>W. Stohr, *El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas*, Buenos Aires, Ediciones SIAP, 1972.

<sup>10</sup>República de Venezuela, Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, *VI Plan de la Nación 1981-1985*, vol. III, Caracas, 1981.

<sup>11</sup>*Ibid.*

<sup>12</sup>*Ibid.*

<sup>13</sup>Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, D.F., 1983.

<sup>14</sup>*Ibid.*

<sup>15</sup>*Ibid.*

<sup>16</sup>República de Chile, Oficina de Planificación Nacional, *Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1978-1983*, Santiago de Chile, 1983.

<sup>17</sup>*Ibid.*

<sup>18</sup>A. Rocha Magalhaes, "Desconcentración, descentralización y planificación regional: algunas reflexiones del caso brasileño", documento presentado al III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional-Estadual organizado por ILPES/CENDEC, Brasilia, 1983.

<sup>19</sup>Véase K. Davey, *Financing Regional Government*, Londres, John Wiley and Sons, 1983.

<sup>20</sup>ODEPLAN, *Programa de desarrollo del Estado de Chile 1983-1989*, Santiago de Chile, 1982.

<sup>21</sup>E. Carranza, "La coordinación fiscal en un Estado federal como instrumento de descentralización", documento presentado al III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional-Estadual organizado por el ILPES y el CENDEC, Brasilia, 1983.

<sup>22</sup>Fundo de Investimento do Nordeste, Fundo de Investimento da Amazonia, Programa de Integração Nacional, Programa de Redistribuição de Terras, Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano.

<sup>23</sup>C. Longo, "Finanças governamentais num regime federativo: considerações sobre o caso brasileiro", *Pesquisa e planejamento econômico*, vol. 12, Nº 3, Río de Janeiro, IPEA, 1982.

<sup>24</sup>E. Palma, *op. cit.*

<sup>25</sup>Un ejemplo interesante del tipo de estudio al cual se alude es el que realizó A. Avena Filho, del Centro de Estatística e Informações, del Estado de Bahía, Brasil. Véase al respecto el *Informe Cojuntural* Nº 3, marzo de 1974, publicado por el CEI.

<sup>26</sup>Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), *Encuesta de Hogares por Muestreo*, resultados mensuales, Caracas, julio de 1974.

<sup>27</sup>Instituto Nacional de Estadísticas (INE), *Encuesta Nacional del Empleo 1982*, Santiago de Chile, 1983.

<sup>28</sup>C. Véliz, *op. cit.*

<sup>29</sup>F. Cumplido, *La estructura institucional del modelo de descentralización*, Documento de trabajo Nº 3, Santiago de Chile, Centro de Estudios del Desarrollo, 1983.

<sup>30</sup>B. L. Bustamante, *Costos y beneficios de la descentralización: algunas consideraciones metodológicas*, documento presentado al III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional-Estadual organizado por ILPES/CENDEC, Brasilia, 1983.

<sup>31</sup>Louis Lefebvre, "National planning and regional decentralization", A. R. Kuklinski (ed.), *Regional Development and Planning: International Perspectives*, Rockville, Maryland, Sijthoff and Noorhoff, 1975.

<sup>32</sup>Existe una amplia gama de publicaciones teóricas y empíricas sobre la aplicación de la planificación de niveles múltiples, de forma que "el temor a la incoherencia programática" no puede explicarse por carencia de métodos.

<sup>33</sup>Luis Bustamante B., "La regionalización y la Constitución de 1979", en C. Amat, L. Chávez y L. Bustamante (eds.), *Lecturas sobre regionalización*, Lima, Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, 1981.

<sup>34</sup>L. Lefebvre, *op. cit.*

## LA ARTICULACION ESTADO-REGION: CLAVE DEL DESARROLLO REGIONAL

### Antecedentes

#### 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 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, 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.

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 de 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 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 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 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 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 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 semif feudales agrarias a economías capitalistas 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 de 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 allí 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.)

## 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.

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 y 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 el contexto de 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 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 tamaños tales que soluciones de tecnología tradicional dejan de ser aplicables, por ejemplo, en relación al transporte urbano y en donde es necesario pasar el uso de tecnologías cualitativa y cuantitativamente diferentes con enormes costos en inversiones de infraestructura (por ejemplo, la construcción de ferrocarriles subterráneos). Aun 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 en la periferia.

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 autoidentificación regional, la situación es mucho más explosiva. Parcialmente ésta 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. Con 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.)

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 subnacionales 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 la demanda 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 (Martín, 1984), las disparidades interpersonales de ingreso son atribuibles —en un porcentaje que fluctúa entre el 10 y más del 20%— estrictamente a diferencias entre los ingresos medios de las jurisdicciones correspondientes al 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 inescapa-

blemente 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 o 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 la vez, la idea de la descentralización política territorial se asocia estrechamente al concepto de participación y de democracia participativa (Palma, 1983).

Análogamente, la imposterizable 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 a las regiones 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 la cuestión regional en el primer plano de las discusiones sobre desarrollo, aun 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. Dadas estas variedades de actores se deduce entonces que todo intento de redireccionamiento (regional) sea en principio holístico en términos sociales.

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

En el año 1950 solamente existían en el mundo 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), São Paulo (13.5), Rio 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), São Paulo (25.8), Rio 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 crecerá 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 Rio de Janeiro más de la cuarta parte de la población vive 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 metrópoli 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 otras categorías de ciudades menores, 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 de 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 ha desenvuelto históricamente bajo condiciones de dependencia externa. Al parecer, tanto el afianzamiento del modelo primario-exportador cuanto el esfuerzo de sustitución de importaciones han contribuido a mantener y a fortalecer la preeminencia de la ciudad principal como una regla general 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 industrial 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% en Argentina (Capital Federal más provincia de Buenos Aires). En el Brasil, São Paulo 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

Cuadro 1

## EVOLUCION DE LAS DISPARIDADES INTERJURISDICCIONALES

Jurisdicciones y años	$V_{uw}$	$V_w$
1. <b>Panamá: Provincias(9)</b>		
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. <b>Venezuela: Estados (23)</b>		
1961	0.336	0.358
1971	0.367	0.398
3. <b>Colombia: Departamentos (24)</b>		
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.  
 $V_w$  = Ponderado por la proporción de población en cada jurisdicción.

evolución ambigua. En una 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 estudiados, se presentan en el cuadro 1.

La tasa de crecimiento del PIB en Panamá entre 1970 y 1978 fue del 3.8% acumulativo anual y la tasa de crecimiento poblacional del 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. 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, 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 estatales.

Los cambios ocurridos en la década de 1960 se presentan en el cuadro citado donde se aprecia un *incremento* de las disparidades interestatales 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 Área 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 interestatales resultan de un mayor distanciamiento de la principal Área 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.

En relación a la centralización, el examen empírico del grado de centralización decisional existente en el interior del aparato público latinoamericano exigiría 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 apro-

Cuadro 2

## CENTRALIZACION PRESUPUESTARIA EN PAISES DE AMERICA LATINA

*(Gasto público %)*

	Año	Gobierno central	Gobierno subnacional	Gobierno municipal
<b>Estados Federales</b>				
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	1964-1968	87.1	10.5	2.4
<b>Estados Unitarios</b>				
Bolivia	1958	98.7	-	2.2
Chile	1966	97.5	-	2.5
Colombia	1958-1960	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	1960-1967	89.7	-	10.3
Honduras	1966-1967	90.5	-	9.5
Nicaragua	1962	95.2	-	4.8
Perú	1962	95.6	-	4.4
Rep. Dominicana	1966	88.7	11.3	-

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

ximación a este problema. El cuadro 2, aunque ciertamente expresivo de la situación en la década de los sesenta, ilustra parcialmente un fenómeno que más bien pareciera agravarse en el tiempo.

Como una forma de paliar esta situación, en varios países latinoamericanos operan ahora mecanismos especiales para canalizar las transferencias intergubernamentales de recursos fiscales. Entre ellos, pueden citarse los casos de Brasil, Chile, México y Venezuela.

En Brasil, el Fondo de Participación de Estados y Municipios distribuye entre estos dos niveles de gobierno el equivalente al 20% de los impuestos federales a la renta y a los productos industrializados. En Chile, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional entrega a las regiones un mínimo (teórico) de fondos equivalentes a un 5% de los ingresos tributarios y arancelarios (excluida la contribución sobre bienes raíces). En México, el Fondo General de Participaciones distribuye entre los estados un 13% de los ingresos totales de la Federación y, finalmente, en Venezuela, el Situado Constitucional reparte entre los estados un 15% de los ingresos de la Nación.

Aun así, los recursos traspasados a las regiones son considerablemente exiguos, tanto en términos relativos como absolutos, a lo cual todavía habría que añadir el hecho de que en ciertos casos estos recursos no quedan a la libre disposición de los gobiernos subnacionales, representando entonces una suerte de mera desconcentración financiera, lejos de una descentralización efectiva.

## Elementos de estrategia y de políticas

### 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 (Stohr, 1972; Boisier *et. alii.*, 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 e inmutable, o bien tales resultados apuntan a la naturaleza misma del instrumental utilizado, en cuyo caso éste debería ser examinado críticamente y reformulado.

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

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

¿Qué podría esperarse de tal enfoque sino, en el mejor de los casos, el surgimiento de algunos procesos de crecimiento económico que poco o nada han tenido que ver con un auténtico desarrollo regional?

Las críticas diferencias entre un proceso de crecimiento regional y un proceso de auténtico desarrollo para la región han sido explicitadas en otra parte (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:

“... 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 signifi-

cativa 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 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 distintas de las regiones de acumulación tradicional 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 de 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 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.

Aun 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 implique una diferente repartición del poder político, en el cual las regiones pasan a ser depositarias de una importante cuota de poder. Un nuevo arreglo de tal especie es lo que está detrás del objetivo de la descentralización.

Como se señaló precedentemente, la descentralización (y en tal 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, aun 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, de situaciones de regresión, de estancamiento y aun de crecimiento económico a situaciones de desarrollo requerirá comunidades movilizables y movilizadas, es decir, requiere 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.

### **Estado-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.

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 político con capacidad legítima de coacción impone al resto de los agentes económicos un determinado cuadro de política económica tanto de tipo macro como de tipo sectorial (así como políticas de otra naturaleza) 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 aun 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 (como aparato público) y la región (como actor social) resulta crítica en los esfuerzos para promover un auténtico proceso de desarrollo regional. Ninguna cantidad de recursos 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 parece ser la cuestión crucial del desarrollo regional. Todo lo demás queda subordinado al logro de un arreglo activo entre el Estado y la región. Los recursos naturales, la posición geográfica de una región, sus ventajas comparativas son sin duda elementos importantes y factores positivos para estimular el crecimiento y un mejor equilibrio entre las diversas regiones, pero inexorablemente se trata de asuntos supeditados a los factores sociales y políticos señalados anteriormente.

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

## 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 ellas (o se dan por conocidas) e incluso el propio diseño de la caja es difuso y ambiguo, 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 esto 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 instituciones en el Estado visto como aparato social.

Desde un punto de vista político positivo, la acepción más común del concepto de Estado lo identifica como una "asociación de personas" que tiene la particularidad —de acuerdo con 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 intercambio 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 tanto, no la entiende ni cuestiona como dominación." (O'Donnell, 1978.)

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

Cuadro 3

HIPOTESIS CAUSALES DEL DESARROLLO REGIONAL Y ATRIBUTOS DE LA PLANIFICACION REGIONAL

		Hipótesis causales		
		Recursos nacionales	Política económica	Organización social
A T R I B U T O S	Función	Asignación	Compensación	Activación
	Dimensión	Económica	Política	Social
	Conducción	Centralizada	Desconcentrada	Descentralizada
	Origen	Exógeno	Exógeno	Endógeno
	Sujeto	Estado	Estado	Región
	Síntesis	Crecimiento Económico		Desarrollo

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 de la estructura económica 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 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 terminos, por ejemplo, de su resultado productivo o de su resultado distributivo. En relación al funcionamiento regional, el Estado propenderá a optimizar el resultado global del sistema regional, imponiendo situaciones subóptimas en varias regiones, es decir, generando, de acuerdo con 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 generalmente 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 algunas 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 un carácter ideológico.

Se sigue en consecuencia que para la mayoría de las regiones el logro de su desarrollo presupone quebrar desde la propia región 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.

Puesto que la dominación es una expresión del poder político y de la capacidad de coerción 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 entregados 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 esto 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 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 algunos de 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 sólo reformista por parte de la planificación regional.

### **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 redespigue de la industria internacional más tradicional y por un moderado crecimiento económico; desde una perspectiva política, la característica principal debería ser un afianzamiento de la redemocratización de los países y, desde el punto de vista social, es dable esperar una erupción de demandas sociales y el surgimiento de un amplio espectro de organizaciones y movimientos sociales.

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

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

La misma recomposición de la sociedad destacará el hecho de que el Estado será sólo uno de entre varios actores sociales relevantes y por tanto habrá que reconocer que el control del Estado sobre el medio societal estará limitado por el ámbito de control de otros actores. Esta situación contribuirá a marcar el carácter esencialmente estratégico que tendrán que asumir las políticas de desarrollo como instrumentos de un Estado que operará en situaciones de poder compartido (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 en el futuro inmediato tendrán un carácter altamente selectivo en términos de intervención sobre unos pocos mercados, precios y parámetros. La selectividad generará adicionalmente un esquema de repartición de funciones entre el mercado y la planificación como mecanismos complementarios de asignación de

---

recursos. Posiblemente el mercado sea plenamente utilizado en el marco de decisiones microeconómicas, en donde su eficacia parece incontrarrestable, en tanto que la planificación se manifestará preferentemente en el plano de las decisiones macroeconómicas.

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

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 multisectoriales encadenados a la explotación de un recurso natural o energético 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 originadas 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 subnacionales 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 y de nuevo el Estado juega 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 varios especialistas han 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).

### Síntesis

Los problemas regionales pueden ser singularizados en último análisis en una situación de asincronía de desarrollo entre las diversas áreas del país y en una particular forma de articulación entre ellas, como lo es la conformada por relaciones de 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 neomarxista— que plantean este punto (Pirez, 1984).

Más novedoso, no obstante, es el paso del plano analítico anterior al plano normativo sugerido en éste 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.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Abalos, J.: "Introducción al estudio de los movimientos regionales", *El Trimestre Económico*, N° 206, México, 1985.
- Alayev, E.: *El desarrollo regional de los países latinoamericanos en los años 1950-1975*, CEPAL (mimeo), Santiago de Chile, 1978.
- Boeninger, E.: *El nuevo rol del Estado*, documento presentado al "Encuentro sobre planificación del Cono Sur", SIAP, Santiago de Chile, 1984.
- Boisier, S.: *Política económica, organización social y desarrollo regional*, ILPES, Cuaderno N° 29, Santiago de Chile, 1982.
- Boisier S., et alii.: *Experiencias de planificación regional en América Latina: ¿una teoría en busca de una práctica?*, Edición ILPES/SIAP, Santiago de Chile, 1982.
- Boisier, S.: "Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en planificación regional", *El Trimestre Económico*, N° 205, México, 1985.
- Calderón, F.: "Reflexiones preliminares: sociedad regional y movimientos sociales", Calderón, F. y R. Laserna (eds.), *El Poder de las Regiones*, Ediciones CERES-CLACSO, La Paz, 1983.
- CEPAL: *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, 1984.
- Chadwick, G.F.: *Una visión sistémica del planeamiento*, Editorial G. Gili, S.A., Barcelona, 1973.
- De Mattos, C.: *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, Brasil, 1983.
- De Mattos, C.: *Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional*, ILPES, CPRD-D/88, Santiago de Chile, 1984.
- Easterlin, R.A.: "Long-term Regional Income Changes: Some Suggested Factors", *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, vol. 4, Philadelphia, 1958.
- Gurrieri, A.: *Vigencia del Estado planificador en la crisis actual*, ILPES, Documento SD-9, Santiago de Chile, 1984.
- Gore, C.: *Regions in Question*, Methuen, Londres, 1984.
- Hilhorst, J.: "National Development Strategies and Regional Planning in Latin America: Some Reflections", *Development and Change*, vol. 12, SAGE, London, 1981.
- León, A.: *La dimensión territorial de las disparidades sociales en América Latina*, ILPES (mimeo), Santiago de Chile, 1984.
- Martín, J.: *Disparidades regionales y pobreza*, ILPES (mimeo), Santiago de Chile, 1984.
- Matus, C.: *Planificación en situaciones de poder compartido*, ILPES, Santiago de Chile, 1983.
- O'Donnell, G.: "Apuntes para una teoría del Estado", *Revista Mexicana de Sociología*, Año XL, vol. XL, N° 4, UNAM, México, 1978.
- Ordóñez, F.: *El desarrollo regional en el contexto de los procesos de ajuste macroeconómicos*, ILPES, CPRD-D/96, Santiago de Chile, 1985.
- Palma, E.: *La descentralización desde una perspectiva política*, III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual, ILPES/CENDEC, Brasilia, 1983.

- Pinto, A.: "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo económico", *El Trimestre Económico*, N° 125, México, 1965.
- Pirez, P.: "El Estado y lo regional. Un intento de integración conceptual", *Revista de la SIAP*, vol. XVIII, N° 70, México, 1984.
- Stohr, W.: *El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas*, Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1972.
- Stohr, W., y Fraser Taylor, D.R.: *Development from Above or Below?*, J. Wiley and Sons, London, 1981.
- UNRISD: *Informe final del Grupo de Trabajo sobre sociología del desarrollo regional*, Ginebra, 1968.

## LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION Y DE DESARROLLO REGIONAL EN EL ESCENARIO ACTUAL DE AMERICA LATINA

### 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 modalidades 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 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.

### **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 presupuesto 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 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 competencia 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 competencia 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.

#### Descentralización y regionalización: una intersección inevitable

Si descentralizar significa reconocer competencia (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 inscri-

bir 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 previo 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 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 "mesoeconómico" 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 cientistas sociales y de ahí que el espacio regional, menos segmentado, menos heterogéneo y de mayor tamaño 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.

---

### 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 territorial, 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 ILPES: "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 inter-regional 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 supeditados a los factores sociales y políticos señalados anteriormente.

Es por ello que en una concepción más actualizada y también más integral del desarrollo regional será preciso reconocer la coexistencia de tres funciones complementarias dentro de lo que habitualmente se ha denominado como planificación regional. Una primera función, de asignación de recursos, económica en su naturaleza, centralizada en su ejecución y exógena a la región; una segunda función, de compensación de 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 auto-organización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identificación territorial y en definitiva pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en "sujeto" de su propio desarrollo. Esta construcción es evidentemente una tarea de naturaleza social y de características particulares, porque no toda forma de organización social regional es funcional a un desarrollo regional equitativo; 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" (ILPES, 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 "tradición centralista" (Véliz, C.; 1984) que por ello mismo, termina por constituir un rasgo idiosincrático, de difícil ruptura.

Por ello, en otro documento del Instituto se afirma que si la centralización es un proceso de arrastre, de larga duración y de carácter acumulativo, 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).

---

### 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, robotización, 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, mediatizado 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 internacionalización, 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 Tofler 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 independientes, 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 producto; 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 tradiciona-

les, 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 anotarlos una vez más, una cuota mayor de recursos" (Boisier, S.; 1984).

#### **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 dependencia, 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 auto-organización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identificación territorial y en definitiva pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en "sujeto" de su propio desarrollo. Esta construcción es evidentemente una tarea de naturaleza social y de características particulares, porque no toda forma de organización social regional es funcional a un desarrollo regional equitativo; 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 comprehensivo. Se define así un nuevo escena-

rio 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 BIBLIOGRAFICAS

- Alden, J. y R. Morgan (1974): *Regional Planning: A Comprehensive View*, Leonard Hill Books, Londres.
- 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/95.
- (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* N° 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/90.
- (1985): *La descentralización de la política social: participación e intersectorialidad*, ILPES, Documento CPS-48.
- Schaff, A. (1985): *¿Qué futuro nos aguarda? Las consecuencias sociales de la segunda revolución industrial*, Editorial Crítica, Barcelona, España.
- Véliz, C. (1984): *La tradición centralista de América Latina*, Ariel, Barcelona, España.



# Publicaciones del ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE  
DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL  
Casilla 1567 — Santiago de Chile

## CUADERNOS DEL ILPES

Con el nombre común de Cuadernos del ILPES, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social inició en 1967 diversas publicaciones que abrigan en su conjunto un mismo propósito: el de informar a un público amplio de algunas de sus tareas de investigación y de enseñanza que no pueden menos de modificarse continuamente, ya sea por nuevas orientaciones de la ciencia o por la aparición de problemas antes desconocidos. Esa información quiere hacerse en los Cuadernos de tal modo que sea como la invitación a un diálogo en el que se apoye realmente una auténtica cooperación intelectual.

### Apuntes de Clase

- I. 1. *Teoría y programación del desarrollo económico*, por Jorge Ahumada, 1967, 3ª ed. 1973, 99 pp.
- I. 2. *Asignación de recursos, programación lineal y teoría económica*, por José Ibarra, 48 pp. (Agotado)
- I. 3. *Cinco modelos de crecimiento económico*, por Pedro Paz y Octavio Rodríguez, 1968, 3ª ed. 1973, 123 pp.
- I. 4. *Control de la ejecución de proyectos por el método del camino crítico (PERT)*, por Antonio Baltar, 1968, 3ª ed. 1973, 60 pp.

### Manuales Operativos

- III. 1. *Manual de medición de costos por programas*, 1968, 2ª ed. 1971, 94 pp.
- III. 2. *La planificación de la encuesta industrial*, por Retórico Fretes, 1971, 83 pp.

### Anticipos de Investigación

1. *El marco histórico del proceso de desarrollo y subdesarrollo*, por Osvaldo Sunkel, 48 pp. (Agotado)
2. *Consideraciones sobre la estrategia de industrialización de América Latina*, 1967, 46 pp.

3. *La infraestructura en la planificación del desarrollo*, por Ricardo Cibotti, 1968, 2<sup>a</sup> ed. 1971, 60 pp.
4. *Metodología de evaluación de los recursos naturales*, por Estevam Strauss, 1969, 2<sup>a</sup> ed. 1972, 81 pp.
5. *Análisis de proyectos de integración*, por Benjamín Hopenhayn y Héctor Fernández, 1962, 2<sup>a</sup> ed. 1972, 50 pp.
6. *La programación monetario-financiera en relación con el desarrollo económico*, 1968, 2<sup>a</sup> ed. 1972, 95 pp.
7. *El planeamiento de la educación*, por Simón Romero L. y Sebastián Ferrer M., 148 pp. (Agotado)
8. *Consideraciones sobre ocupación industrial*, 1969, 2<sup>a</sup> ed. 1973, 92 pp.
9. *Los recursos humanos en el desarrollo de América Latina*, por Esteban Lederman, 1969, 2<sup>a</sup> ed. 1971, 77 pp.
10. *Los recursos hidráulicos de Chile*, por Nathaniel Wollman, 1969, 119 pp.
11. *Notas sobre integración, bienestar y evaluación de proyectos*, por Louis Lefebvre, 1969, 2<sup>a</sup> ed. 1973, 49 pp.
11. *Notes on integration, welfare and project valuation*, by Louis Lefebvre, 1970, 27 pp.
12. *Notas sobre formulación de proyectos*, por Benito Roitman y Hernán Calderón, 1970, 3<sup>a</sup> ed., 1986, 115 pp.
13. *La planeación en las formas de la racionalidad*, por José Medina Echavarría, 1971, 71 pp.
14. *Algunas reflexiones sobre la juventud latinoamericana*, por Aldo E. Solari, 1971, 107 pp.
15. *La exportación de manufacturas latinoamericanas*, por Gérard Fichet, 1972, 107 pp.
16. *Estructura familiar: estudio sobre los sectores populares de Quito, Ecuador*, por Alfredo Jaramillo, 1973, 115 pp.
17. *Tipología de América Latina: ensayo de medición de las discontinuidades sociales*, por Rolando Franco, 1973, 116 pp.
18. *Estudios sobre educación y empleo*, por Aldo E. Solari, 1973, 95 pp.
19. *Problemas del desarrollo social de América Latina*, 1974, 113 pp.
20. *Tres ensayos sobre ciencia, tecnología y desarrollo*, por Juan Ayza, 1974, 59 pp.
21. *Formulación de proyectos agropecuarios, extractivos, de transporte y de energía*, por Hernán Calderón y Benito Roitman, 1974, 2<sup>a</sup> ed., 1986, 167 pp.
22. *La programación monetario-financiera en el Uruguay*, por Bernard van der Wolf, 1974, 130 pp.
23. *Distribución del ingreso, tecnología y empleo en Ecuador, Perú y Venezuela*, por Víctor E. Tokman, 1975, 177 pp.
24. *La corrección monetaria. Cuatro estudios*, 1976, 183 pp.
25. *Planificación de corto plazo: la dinámica de los precios, el empleo y el producto*, 1977, 129 pp.
26. *El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas*, por Aldo E. Solari y otros, 1980, 80 pp.
27. *Técnicas de análisis regional con información limitada*, por Sergio Boisier, 1980, 170 pp.
28. *El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe*, 1982, 2<sup>a</sup> ed., 1986, 278 pp.
29. *Política económica, organización social y desarrollo regional*, por Sergio Boisier, 1982, 3<sup>a</sup> ed., 1986, 149 pp.
29. *Economic policy, social organization and regional development*, by Sergio Boisier, 1982, 140 pp.
30. *La planificación y la política económica en América Latina y el Caribe, 1980-1982*, 1984, 91 pp.
31. *La planificación y las políticas públicas en 1982-1984 y perspectivas para la segunda mitad del decenio*, 1986, 144 pp.

## LIBROS

1. *Discusiones sobre planificación*, 1966, 12ª ed. 1981, 143 pp.
2. *Planificación del desarrollo industrial*, por Héctor Soza V., 1966, 9ª ed. 1981, 368 pp.
3. *Filosofía, educación y desarrollo*, por José Medina Echavarría, 1967, 5ª ed. 1975, 323 pp.
4. *Planificación y presupuesto por programas*, por Gonzalo Martner, 1967, 10ª ed. 1978, 511 pp.
5. *La brecha comercial y la integración latinoamericana*, 1967, 2ª ed. 1976, 287 pp.
6. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, por Osvaldo Sunkel y Pedro Paz, 1970, 15ª ed. 1981, 385 pp.
7. *El sector público en la planificación del desarrollo*, por Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, 1970, 9ª ed. 1981, 271 pp.
8. *Estrategia y plan*, por Carlos Matus, 1972, 3ª ed., 1981, 192 pp.
9. *Estadística básica para planificación*, por Arturo Núñez del Prado, 1971, 10ª ed. 1981, 234 pp.
10. *Discusiones sobre programación monetario-financiera*, 1972, 399 pp.
11. *Discurso sobre política y planeación*, por José Medina Echavarría, 1972, 231 pp.
12. *Guía para la presentación de proyectos*, 1973, 9ª ed. 1981, 230 pp.
13. *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina*, 1974, 2ª ed. 1979, 281 pp.
14. *La planificación del desarrollo agropecuario*, por Jesús González y otros, Vol. I, 1977, 3ª ed. 1981, 334 pp; Vol. II, 1977, 2ª ed. 1981, 599 pp.
15. *El aprovechamiento de las tierras tropicales en América Latina*, por Michael Nelson, 1977, 333 pp.
16. *Planning a system of regions*, by Sergio Boisier, 1981, 2nd. ed., 1986, 245 pp.
17. *Experiencias de planificación regional en América Latina: una teoría en busca de una práctica*, 1981, 390 pp.
18. *Financiamiento de las políticas sociales*, 1983, 95 pp.
19. *Evolución de las políticas sociales en Chile, 1964-1980*, 1983, 153 pp.
20. *Aspectos metodológicos de las políticas de desarrollo social*, 1984, 116 pp.



### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

#### 如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

#### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

#### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

#### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

#### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas — DC-2-866  
Nueva York, NY, 10017  
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas  
Palais des Nations  
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución  
CEPAL — Casilla 179-D  
Santiago de Chile



Vertical line on the left side of the page.

Horizontal line at the top of the page.



1

Primera edición

Impreso en Naciones Unidas — Santiago de Chile — 87-8-1045 — octubre de 1987 — 820

ISSN 0020-4080 — ISBN 92-1 329005-5 — S.87.III.F.1 — 00400 P