

INT-0606

S
AMERICANO Y DEL CARIBE
ECONOMICA Y SOCIAL

**REVOLUCION TECNOLOGICA Y
REESTRUCTURACION PRODUCTIVA:
IMPACTOS Y DESAFIOS TERRITORIALES**

Santiago de Chile — 22 a 25 de agosto de 1989



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE
INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS

Serie IEU/ILPES 16



DESARROLLO REGIONAL EN LOS NOVENTA
TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS EN LATINOAMERICA

Francisco Uribe-Echeverría



900001427 - BIBLIOTECA CEPAL

DESARROLLO REGIONAL EN LOS NOVENTA
Tendencias y perspectivas en Latinoamérica

Francisco Uribe-Echevarría

Agosto 1989

INSTITUTE OF SOCIAL STUDIES, THE HAGUE, THE NETHERLANDS

EL DESARROLLO REGIONAL EN LOS NOVENTA

Tendencias y perspectivas en Latinoamérica.

INTRODUCCION

No se necesita ser muy perspicaz para observar que el continente latinoamericano ha venido atravesando por una etapa traumática de cambios, y re-definiciones, tanto en el aspecto económico, como en los aspectos social y político. Estos procesos de cambio han afectado severamente tanto el rol que tuvo lo regional, como las metodologías y procedimientos a través de los cuales éste se manifestó en el pasado. De hecho, una buena parte de los aparatos institucionales que se crearon a lo largo de tres décadas se han ido esfumando en la irrelevancia, si no han sido oficialmente desmontados.

Plantearse el problema del rol de "lo regional" en el desarrollo latinoamericano actual tiene, por cierto, varias limitaciones y no pocos problemas. El hecho que la actual coyuntura reconozca ciertas raíces comunes, no asegura en absoluto la pertinencia de modelos nacionales de solución similares ya que las diferencias en el rango y en el tipo de posibles salidas abiertas a cada uno de los países son demasiado grandes y diferenciadas. En realidad, la hipótesis contraria es más plausible y es muy probable que las trayectorias futuras de desarrollo de los países latinoamericanos se hagan mucho más disímiles que en el pasado. Por consiguiente, es perfectamente posible que el supuesto de un rol similar para "lo regional" en los países del área sea una simplificación exagerada.

Aún en este nivel de simplificación, existe un grado considerable de incertidumbre. El desenlace de las transformaciones políticas que experimentan varios países del área, y que se suelen englobar en el término de "re-democratización", está sujeto al éxito en la superación de las serias dificultades económicas y sociales que los aquejan. La re-organización y la re-definición del rol del estado está generando cambios substanciales en la satisfacción de las necesidades sociales y en la forma de concebir e implementar los intentos de influir los procesos sociales y las decisiones privadas cuyas consecuencias todavía son difíciles de anticipar.

Algo similar ocurre con los procesos de transformación económica. Los cambios tecnológicos y las alteraciones en los bloques de comercio internacional, están provocando re-inserciones cuyo perfil final es aún indefinido. En especial, el rol de los países latinoamericanos en esta nueva división del trabajo no aparece

••

••

••

••

completamente determinado. Por un lado se observa en varios de los países del área una tendencia a la re-primarización, que limitaría a la región a la provisión de materias primas. Pero, por otra parte, existe también una infraestructura material y humana que permitiría abrigar esperanzas en el campo de la industrialización. Sin embargo, esto último involucraría una re-conversión del proceso cuya viabilidad está muy lejos de ser evidente. Adicionalmente, las frecuentes oscilaciones observables en las políticas públicas sugieren que no han emergido aún nuevos modelos consistentes y capaces de viabilizar futuros períodos de desarrollo.

En estas condiciones no debe sorprender que lo "regional" haya sido por algún tiempo ya, un tema elusivo, demasiado simple o demasiado difícil, y que el pensamiento regional haya tenido dificultades en encontrar una forma eficaz de re-actualizar su contribución al desarrollo en este continente. Hay por supuesto algunas excepciones, y las más notables me parecen aquellas que buscan comprometer directamente a lo regional en la trama de los problemas nacionales: la "regionalización" como forma de organización de la vida nacional en una gama amplia de aspectos. Sin embargo, en mi opinión, la "construcción de un país de regiones" no puede ser adoptado como un objetivo, aún cuando pueda ser eventualmente un resultado. Pero, volveremos sobre este tema más adelante.

A pesar de estos problemas, la reflexión sobre el futuro del desarrollo regional en América Latina, parece una tarea que no puede ni debe ser postergada. Precisamente, porque existen varios argumentos de peso para sostener que lo regional puede, tener un rol importante que jugar en la re-construcción y en el desarrollo futuro de los sistemas económicos, sociales y políticos, .

En principio, la crisis de lo "regional" no se refiere por supuesto al objetivo central que se planteó desde el comienzo: el estudio de los fenómenos regionales con el objeto de contribuir a un desarrollo más rápido más eficiente y más equitativo. Cualquiera que sea el balance que se haga de los aportes del pensamiento regional al desarrollo de la Región en el pasado, y en general las evaluaciones no son precisamente positivas, es claro que la legitimidad y pertinencia de "lo territorial" no está en cuestión (Boisier 82; De Mattos 84; Stohr y Todtling 77 , Uribe-Echevarría 85). Lo que sí está en cuestión son el rol y el modo concreto de inserción de las regiones como instancias específicas de las estructuras sociales, políticas, económicas y finalmente institucionales.

Por otra parte, la necesidad de re-definición de lo regional no deriva únicamente de la coyuntura actual, aunque esta haya exacerbado sus problemas y los haya hecho más evidentes. Con algunas variaciones, creo que existe hoy en día un cierto

consenso sobre las limitaciones que quedaron en evidencia, aún en los períodos de auge, y que en definitiva redujeron a la planificación regional a un rol secundario. En estas condiciones, la búsqueda de lo que en alguna ocasión llamé un "nuevo modelo operativo" del desarrollo regional (Uribe-Echevarría 85), debe basarse tanto en la identificación de posibles contribuciones al avance de los procesos de transformación, como en las evaluaciones del desempeño de los aparatos institucionales en los períodos en que los objetivos regionales llegaron a constituir un propósito importante de las políticas públicas.

El propósito de este documento es explorar desde ambos puntos de vistas algunos enfoques que podrían ser útiles en la tarea de renovar las prácticas convencionales y los roles asignados a lo "regional", su institucionalidad, y sus metodologías. El término "explorar" debe ser tomado literalmente, de modo que las reflexiones que pretendo compartir con uds, son apenas una contribución más en el ya importante flujo de publicaciones que se refieren ya a este problema.

La primera parte se concentra en en el análisis de los procesos ya descritos intentando bosquejar algunas conclusiones que podrían ser útiles a la definición de una agenda para "lo regional" que incluya las formas posibles de esa contribución y las condiciones en que ese aporte debiera entregarse. La segunda parte, en cambio, revisa, muy someramente la experiencia "regional" latinoamericana en busca de lecciones que puedan mejorar su eficiencia. Finalmente, en la parte tercera se trata de sintetizar, las implicaciones más importantes de estos análisis para el tipo de práctica requerida, su institucionalidad y su base teórica.

En una síntesis muy apretada el documento sostiene que los roles relevantes de "lo regional" están relacionados con el cntrapunto entre los problemas regionales y los procesos nacionales y que en los años noventa los países latinoamericanos se enfrentan a procesos que requieren de lo regional aportes que difieren de aquellos que convencionalmente se propuso en el pasado cercano.

Asimismo se sostiene que el modelo de acumulación definido por el conjunto de las políticas macro y meso económica, y sectoriales implica, dentro de un cierto rango de variación, lo que se ha dado en llamar un modelo implícito de desarrollo espacial. Este modelo constriñe el campo de soluciones factibles para las políticas regionales y plantea un problema de compatibilidad entre ambos sets de política. También en este campo el desarrollo regional se enfrenta a cambios fundamentales en la medida que los países se han ido incorporando al proceso de reemplazar el modelo de acumulación "fordista" por un modelo de "acumulación flexible" con la substitución consiguiente de los mecanismos de regulación social.

El rol de la dinamización o movilización social se concibe con centro en la comunidad local a la que se atribuye este carácter mas decididamente que al agregado social regional, aunque se reconoce la existencia de situaciones excepcionales a este respecto. Si bien se otorga gran importancia al desarrollo de la capacidad de acción social y a la participación en el desarrollo de las regiones se postula que los procesos de transformación económica, en el marco de un modelo específico de acumulación y de sus instancias de regulación, definen ciertos límites para la eficacia de tales acciones. Al mismo tiempo se considera poco útil oponer, o asumir la necesidad de optar entre principios de organización territorial o funcional. Inevitablemente la trama social y política reflejará una combinación de ambas.

En la década futura, la problemática regional se concentrará más en viabilizar procesos de generación de actividades económicas, de empleo y de ingreso, por problemas super-estructurales como las disparidades sociales entre regiones. Asimismo, se re-enfocará hacia el desarrollo de sistemas de actividades y/o grupos sociales objetivos definidos territorialmente más que hacia el desarrollo de planes o programas regionales globales. En este contexto una actitud de concertación para la promoción de estas iniciativas tenderá a reemplazar la preeminencia otorgada en el pasado a enfoques normativos y/o estratégicos comprensivos. En síntesis la inclinación tecnocrática del pasado dejará paso a enfoques mecanismos de concertación democráticos.

I. MIRANDO AL FUTURO; LAS TRANSFORMACIONES SOCIO-ECONOMICAS, POLITICAS Y EL ROL DE LO REGIONAL.

La agenda adoptada por la planificación regional en los años sesenta respondía con mucha claridad a algunos aspectos claves de los problemas centrales que el desarrollo latinoamericano enfrentaba por esos años. Los años de la post-guerra habían sido relativamente fructíferos desde el punto de vista del crecimiento económico agregado y esta situación se mantuvo, con ciertas diferencias en muchos países individuales, hasta bien entrada la década de los setenta.

Así por ejemplo, el Informe preparado por el Banco Mundial en 1978, enfatizaba que "el progreso de los países en vías de desarrollo había superado las expectativas". Mostraba que la tasa promedio de crecimiento había subido de 2.0% a 3.4% y estas tasas eran superiores a aquellas que habían alcanzado los países desarrollados en los periodos de industrialización. Destacaba otros cambios que consideraba positivos: aumento en la movilidad de factores, incluyendo migración, mejoras substanciales en la educación, nutrición y salud, modernización agrícola etc.

Este progreso ocurrió, como es muy conocido, en el contexto de un esfuerzo de modernización sustentado a su vez en una estrategia de industrialización substitutiva que latinoamerica escogió, bajo el liderazgo de CEPAL y la inspiración de Raúl Prebisch,. Tal estrategia implicó una profunda transformación de la estructura espacial de los países latinoamericanos al acelerar y dar forma a una versión específica de urbanización. Con ayuda de la evidencia empírica en los países de industrialización más temprana, una serie de investigadores argumentaron entonces que esta estrategia exacerbaría las diferencias inter-regionales, aceleraría el crecimiento de las grandes ciudades y aumentaría las desventajas de los pobres rurales si el estado no intervenía en el proceso.

Las acciones regionales se orientaron así a buscar solución a una serie de problemas que se vinculaban con la circulación de los estímulos de desarrollo en el espacio y las implicaciones de la distribución territorial de las actividades económicas y la población para la eficiencia y la equidad (Friedmann 66; Stohr 72;).

En especial, la problemática regional se centró en el tema de las disparidades regionales. Ciertamente, ello no agotó el universo total de los programas o proyectos regionales. Como se ha señalado en varias oportunidades las necesidades de abrir nuevas áreas de recursos al desarrollo o aún de consolidar fronteras internacionales originaron una serie de proyectos concretos cuyo nivel de realización fué en muchos casos superior, (Helmsing y Uribe-Echevarría 79; de Mattos 84).

En todo caso, si se excluyen los modelos locacionales de la

"ciencia regional" el desarrollo teórico, que no me parece necesario resumir aquí, se concentró en explicar las disparidades regionales y los esfuerzos públicos se orientaron sea a evitarlas sea a corregirlas.

El esfuerzo estatal por regular el proceso tomó la forma de lo que conocemos hoy como "planificación regional" y tuvo por lo tanto, desde el inicio, una clara orientación redistributiva que si bien se expresaba territorialmente, buscaba por cierto una proyección de nivelación social. Respondía de esta manera a las preocupaciones de Hirschman, Myrdal y luego Rodwin, Friedmann y otros. Siguiendo al primero, que consideraba la intervención estatal necesaria para corregir los efectos diferenciadores del crecimiento económico, postularon la necesidad de crear un sistema con este objetivo (Hirschman 58; Myrdal 59; Rodwin 69; Friedmann 66; 75).

Desde un punto de vista empírico, muchos de estos efectos eran claramente visibles en el contexto de la profunda transformación de los patrones espaciales de asentamiento humano que la industrialización estaba provocando. De manera, que resulta explicable que los gobiernos hayan, cualquiera haya sido su propósito final, incorporado las ideas y los mensajes de la "planificación regional" en sus discursos y hayan avanzado en la creación de sistemas de implementación (Dunham 79).

Dentro de esta perspectiva los planificadores regionales asumieron el crecimiento económico, a lo menos en el corto plazo, como un supuesto y se preocuparon por la distribución de los beneficios que estaba generando y por las perspectivas de largo plazo. Más específicamente, la planeación regional asumió la preocupación por la distribución de los beneficios del crecimiento económico, la provisión de servicios públicos y necesidades básicas en general, la identificación de proyectos en favor de grupos en desventaja y la protección del medio ambiente, (Alden y Morgan 74; Logan 83).

En lo que respecta a las estrategias para desconcentrar el patrón espacial del crecimiento económico, se puede distinguir dos periodos, excluyendo los proyectos iniciales influenciados por los ejemplos clásicos de Corporaciones de Desarrollo de Cuencas Hidrográficas. El primero se caracterizó por los intentos de crear polos y centros de crecimiento periféricos y por dispersar el sector industrial para desconcentrar el desarrollo urbano-industrial. La historia de estos esfuerzos y sus resultados ha sido escrita muchas veces y no tiene mayor sentido repetirla aquí.

La frustración con los resultados obtenidos y la influencia de la nueva preocupación por la satisfacción de las necesidades básicas y la lucha con la pobreza (Seers 69), condujo a un segundo periodo en el que las estrategias regionales pusieron más énfasis

en el desarrollo rural, pretendieron reducir el ritmo de crecimiento de las economías urbano-industriales y en general neutralizar lo que se denunciaba como un "sesgo urbano" en las políticas de desarrollo.

En ambos casos hubo, en verdad, una serie de variantes de estas estrategias básicas que pusieron énfasis en diversos diseños o privilegiaron tipos de regiones específicas. Hubo por cierto, posiciones críticas que negaron a estas estrategias la capacidad de modificar los patrones espaciales de desarrollo en la medida que no tocaban ninguno de los componentes estructurales del "modelo capitalista periférico o dependiente", (Coraggio 71; Slater 75).

Ninguna de estos enfoques fueron verdaderamente efectivos, y no es aventurado afirmar que las diferencias inter-regionales que constituían su objetivo principal, no sólo no disminuyeron en el grado deseado sino que, por el contrario, en muchos casos han tendido a acentuarse. Dentro de este contexto es especialmente preocupante que los impactos negativos de esta situación han recaído esencialmente sobre los grupos más pobres de las respectivas poblaciones urbana y rural. Los avances en materia de crecimiento económico que caracterizaron esos años no se han traducieron en una mejoría socialmente equitativa.

La institucionalidad a que dió origen, las metodologías y los prácticas que se utilizaron eran consistentes con esta agenda. Consistió en el intento de realizar una "regionalización" exhaustiva del espacio nacional, y establecer un sistema de planificación de niveles múltiples, en que las oficinas de planificación regional constituían teóricamente un punto de articulación entre lo nacional y lo local. Esta organización y su desempeño serán discutidas en la segunda parte de este documento.

Se adoptó una postura fuertemente tecnocrática, que privilegiaba la intervención estatal a través del uso de metodologías formales de planificación y utilizaba una teoría de las implicaciones espaciales de los cambios inter-sectoriales que consistía en una versión territorializada del modelo de polarización económica. Este modelo predominó en América Latina, en la práctica, hasta mediados de los setenta, si bien por cierto, con importantes diferencias entre los países.

A partir de esos años esta versión de "lo regional" empezó a perder mucho del protagonismo que había llegado a adquirir. En estas circunstancias, ha habido intentos por re-plantear sustantivamente los instrumentos estratégicos para alcanzar niveles más equilibrados de desarrollo de las regiones. Entre estos, la estimulación del desarrollo organizativo de las sociedades regionales, el incremento de su capacidad endógena de actuación y participación ha recibido considerable atención en el nivel teórico, si bien puede exhibir un número reducido de

experiencias concretas (Boisier 79; Haddad 80; Boisier 82;88)

Como he sugerido en la introducción la pérdida de relevancia está sólo parcialmente relacionada con la ineficiencia manifiesta por los modelos operacionales adoptados para alcanzar los objetivos de reducción de disparidades alcanzados. Lo mismo ocurre con la pérdida de funcionalidad de las estrategias utilizadas frente a los "nuevos problemas regionales". En una medida importante esta pérdida de relevancia tiene que ver con la emergencia de nuevos procesos de transformación nacional que demandan un papel diferente de lo "regional". Procesos para los cuales, no sólo las concepciones estratégicas e institucionales, sino también la base teórica y metodológica, y la agenda misma de la planeación regional convencional eran y siguen siendo, muy poco relevantes.

Algunos de estos cambios son evidentes. La mayoría de los países alcanzaron alto, si no altísimos grados de urbanización, lo cual comenzó a afectar la plasticidad de las estructuras espaciales y su velocidad de transformación, lo cual por cierto era un componente importante de las estrategias de desconcentración espacial. Por otra parte, los procesos más importantes de cambio económico, son hoy en día de carácter intra-regional y se refieren a modelos tecnológicos de organización de la producción. Al mismo tiempo la doble crisis externa e interna desencadenada por factores que no vale pena repetir aquí, enfrentan a los países del área con nuevas prioridades y con profundas transformaciones de los mecanismos de articulación de la acción social.

Un buen número de países se encuentran recién consolidando su salida de una profunda crisis política y prácticamente todos están empeñados en procesos de transformación del aparato estatal y del balance entre la esfera de lo público y lo privado. Después de una «década perdida» el crecimiento económico ha vuelto a ser la preocupación más importante de las economías latinoamericanas. Existe clara conciencia que sin una (difícil) reconversión industrial significativa el continente puede quedar reducido a un rol primario-exportador, y que tal reconversión no puede soslayar los impactos del cambio tecnológico que tiene lugar hoy en día. Por último, ha habido un cambio de perspectiva en la forma en que enfrentamos la idea misma de desarrollo. La concepción de que todos los países se desarrollarán, y que el problema esencial es la forma de ese desarrollo ha perdido mucho de su credibilidad en estos últimos diez años. Aparentemente, las transformaciones que normalmente asociamos con "desarrollo" son un problema en sí mismas y es muy probable que se produzca que estas se logren en un grado muy diferente entre los países pobres.

Parece lógico por tanto que una nueva agenda para «lo regional» surja de las necesidades de estos procesos, a la vez que de sus implicaciones para los perfiles nacionales de desarrollo regional. Extraer estos dos tipos de elementos no es en absoluto

fácil. A pesar de ello algunos de sus aspectos principales pueden ser aprehendidos a través del análisis de tres procesos básicos: i) las transformaciones políticas que algunos autores han denominado "re-democratización"; ii) los cambios en el rol y la organización del Estado, proceso también conocido como "descentralización", y iii) los ajustes en las estructuras económicas que algunos definirían como "reconversión industrial" y "re-inserción" en la economía internacional.

En lo que sigue intentaré perfilar las tendencias que se observan en estos procesos, intentaré plantear algunas hipótesis sobre el rol eventual de "lo regional" en ellos, e identificar sus implicaciones sobre la naturaleza de los "problemas regionales" que ellos plantean. Dada la relación entre "democratización" y descentralización en general he preferido tratar ambos procesos en conjunto. Por otra parte, dando el énfasis escogido para el Seminario el tratamiento de este tema será relativamente breve y orientado, más que todo, a establecer un marco general más que una visión muy específica. El extenso tratamiento que el tema ha tenido, tanto por quienes lo ven como el eje del nuevo modelo de inserción regional, como por quienes lo dudan, me facilita esta tarea grandemente.

I.1. Los cambios en el perfil organizacional de la sociedad: Democratización, re-organización del Estado y descentralización

Varios países latinoamericanos se encuentran en una fase muy importante de su desarrollo político. La agudización de los conflictos sociales y el fracaso de las instancias institucionales para resolverlos condujo a una ruptura de la vida democrática de la cual estos países están recién saliendo. En lo esencial es un proceso que se juega en la capacidad del sistema de partidos políticos para interpretar y negociar los variados intereses de los distintos grupos sociales por una parte, y por otra, en la solidez de las reglas del juego constitucionales y jurídicas en general que deben enmarcar eficazmente estos procesos.

Sin embargo, el proceso actualmente en marcha va más lejos que una simple vuelta a "la democracia formal" con poderes separados y elegidos por voluntad popular. Este proceso es ciertamente muy importante, pero junto a él se lleva a cabo un cambio profundo del rol y la organización del Estado. En general, estos cambios se caracterizan, por una parte, por una substancial reducción en el tamaño y las funciones del Estado y su transferencia, o retorno según se prefiera, a la sociedad civil; y por otra, por un aumento significativo de la importancia de los niveles territoriales más bajos de la administración pública que han ido recibiendo mayores funciones, recursos y capacidad de decisión.

En el primer caso, se advierten dos componentes principales del proceso; i) un proceso de privatización que implica tanto la transferencia de empresas y agencias estatales al sector privado como la formación de sistemas mixtos en que la participación privada toma distintos niveles de profundidad; ii) un proceso de desregulación que implica esencialmente la reducción de las normativas públicas en general, y de rol de la planificación y las políticas en la orientación de las decisiones en el seno de la sociedad. En lo esencial, se puede describir este componente como orientado a una mayor descentralización funcional de la toma de decisiones en la sociedad y a un aumento substantivo del papel de los mercados a este respecto.

En el segundo caso, el proceso se caracteriza básicamente por una transferencia de funciones y de recursos a los gobiernos locales que, dependiendo de los distintos países, han asumido un rango más o menos amplio de las funciones relacionadas con el consumo colectivo. Cabe preguntarse que ha revertido la tendencia histórica a la centralización que ha predominado en América Latina por un largo período de tiempo y que hizo fracasar repetidos intentos descentralizadores.

Una serie de factores se han conjugado para producir la tan esperada descentralización. Entre ellos la evidencia de bajos niveles, tanto de eficiencia como de impacto re-distributivo efectivo, jugaron ciertamente un papel. Pero, es relativamente obvio que los argumentos más poderosos han estado relacionados con la intención, en el nivel político-ideológico, de reducir la importancia del Estado en sí mismo, y en el nivel socio-económico, de desarrollar un nuevo sistema de regulación del gasto público en general y del consumo colectivo en particular.

La privatización contribuye a este objetivo al relacionar más estrechamente las decisiones de asignación de recursos para servicios sociales a la demanda efectiva y la descentralización territorial, al ligar la inversión en estos servicios a los recursos captados en el nivel local desincentiva las presiones re-invidicativas sobre el presupuesto nacional. En conjunto la racionalidad de la política apunta a controlar el gasto público y también el gasto social, como parte de los ajustes macro-económicos encaminados a recuperar capacidad de acumulación, reducir las presiones inflacionarias etc.

De manera que la tan resistida descentralización ha llegado a ser funcional a la nueva etapa de desarrollo del capital al colaborar en la creación de un nuevo sistema de regulación para corregir la tendencia a la caída de las tasas de ganancias que resultó al sostenerse la tendencia expansiva en el gasto público y el consumo colectivo a pesar de la caída en las tasas de crecimiento de la productividad.

Aún si este es su origen, el proceso de descentralización debe ser integrado en el proceso de democratización. Para ello es necesario que se desarrolle un proceso activo de construcción social y sobre todo, de articulación de la amplia red de instituciones y formas de asociación que se han venido desarrollando en América Latina. Por otra parte, el proceso descentralizador al traspasar funciones, recursos y atribuciones a la sociedad civil, requerirá, y su impacto dependerá, del desarrollo organizativo al interior de esta sociedad para desarrollar nuevos actores sociales.

Estos últimos deberán ser destinatarios y receptores de las funciones y los recursos descentralizados, y canalizadores de la participación necesarios para materializar las ventajas que se atribuyen a los sistemas descentralizados. De otro modo, la nueva vida democrática regional carecerá de la participación en los procesos políticos que le dan su verdadero sentido y evitan que se transforme en una nueva forma de encuadre social por organizaciones políticas actuando en función de la consecución del poder (Uribe-Echevarría 82; 85).

Discutir el rol de "lo regional" en estos procesos implica entonces abordar dos temas conexos: el perfil político-administrativo de las regiones como parte de la institucionalidad estatal y de consiguiente su rol en el proceso de participación; y, el rol de la construcción y movilización social regional en los procesos de desarrollo económico y social en este nivel.

En relación con el primer tema la tendencia latinoamericana parece ser a privilegiar el nivel local. En la mayoría de los casos la descentralización de los recursos y de las funciones se ha dirigido a este nivel. Este es un hecho importante porque la labor de articulación de la institucionalidad regional deberá ahora dirigirse a organizar la concertación entre autoridades locales en lo que se refiere a inversiones de infraestructura económica y social y la prestación de servicios. Esto difiere marcadamente del rol re-distributivo inter-regional muy cercano al gobierno central que predominó hasta la década pasada.

De la misma forma, este cambio de orientación, en conjunto con la tendencia a la reducción del nivel de intervención del Estado ha ido transformando el nivel regional, excepción hecha de los algunos estados de tipo federal, una instancia de concertación de algunas acciones de desarrollo y de implementación de programas y proyectos. De la planificación regional formal, en la forma que se la concibió en el pasado, ha subsistido relativamente poco. En muchos casos solo en el nivel de estudios y a veces en el nivel de planes que se entienden más que todo como orientaciones generales.

I.2. Desarrollo económico, cambio tecnológico, reconversión industrial y desarrollo regional.

Las circunstancias económicas que América Latina ha vivido en los ochenta son muy diferentes de aquellas que predominaron en las dos décadas anteriores. Con algunas diferencias en las fechas de inicio, casi todos los países del área han enfrentado un período de estancamiento cuando no de franco retroceso. Los problemas comienzan a manifestarse en realidad ya a mediados de la década de los setenta cuando se empieza a observar un notorio descenso en el dinamismo de crecimiento industrial. Este proceso consolida un perfil productivo en que los únicos sectores con saldo comercial positivo son sectores primarios (la agricultura o la minería).

En cambio, todos los países exhiben un sector manufacturero deficitario, excepción hecha de Brasil que registra un superavit a partir de 1982, y sobre cuyo origen y solidez existe aún una polémica no resuelta (Fajnzylver 89). Este estancamiento en el sector manufacturero fué acompañado de un deterioro en los términos de intercambio que en el primer quinquenio de los ochenta incluyó al petróleo que había escapado a esta tendencia en los setenta. Es también digno de mencionarse que el déficit como se ha señalado en varias ocasiones se concentra precisamente en aquellas industrias de mayor contenido tecnológico tales como bienes de capital, electrónica, química, automotriz etc.

El flujo de capital, posibilitado por la liquidez internacional en la década del setenta, permitió amortiguar el impacto de estas tendencias por algún tiempo, pero estas posibilidades se agotaron temprano en el decenio dejando a los países extremadamente endeudados sin que se lograra cambiar las tendencias al deterioro económico. Los problemas del sector industrial parecen ser de naturaleza más profunda y están en especial relacionados con la baja capacidad para incorporar creadoramente progreso técnico e incrementar la productividad.

De hecho en varios países del área se puede hablar de una crisis de acumulación en el sentido que los incrementos de productividad fueron insuficientes, por una parte, para sostener la expansión del estado que derivó de las expectativas de consumo colectivo que dominaron la región en los años setenta, y por otra parte, tendieron a presionar la tasas de utilidad hacia la baja a pesar de la modestia, o la inexistencia de avances en el nivel real de las remuneraciones (Lipietz 82; Kalmanovitz 86).

El enfrentamiento de esta crisis ha tomado dos direcciones complementarias y ambas tendrán repercusiones de importancia para el rol de «lo regional» y para la configuración tanto de los problemas regionales como de los instrumentos para operar sobre ellos. Por una parte, se ha puesto en marcha una re-definición de los límites entre las esferas del estado y la sociedad civil, y

de re-organización del primero, que ha sido incorporado en este documento en la discusión del tema de la descentralización. Por otra parte, se han puesto en marcha también procesos de re-estructuración económica que se expresa en el caso de las políticas del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en los llamados Programas de Ajuste Estructural, en los cuales se asume que una política de precios de mercado para factores, correcciones en el valor de las divisas etc, en esencia una política de liberalización y desregulación acompañada de una reducción del gasto público debería re-estructurar la economía y re-establecer su capacidad de crecimiento. Por supuesto, no todos están de acuerdo en que estas medidas sean las más adecuadas, o sean suficientes para generar una re-estructuración industrial exitosa, pero esta discusión supera en mucho los propósitos de este documento, (Cornia y Stewart 87; Lautier 88; Stewart y Ranis 89; Fitzgerald 89).

Cualquiera sea la política que se impulse, la re-estructuración industrial de los países latinoamericanos deberá tener lugar en el contexto de una profunda transformación tecnológica e institucional que se ha interpretado como una transformación en el modelo de acumulación del capitalismo contemporáneo. La característica más importante de este proceso consiste en la declinación relativa de la producción en masa, o método de producción "fordista" y un fuerte crecimiento de actividades manufactureras en estructuras tecnológicas e institucionales más adaptables y menos rígidas. Este proceso cuyo origen se encontraría en la crisis de acumulación capitalista que caracterizó a los años setenta en el mundo desarrollado estaría conduciendo a la creación de un nuevo "modelo de acumulación flexible" junto con el cual están apareciendo nuevos espacios industriales (Aglietta 72; 76; Lipietz 86; Scott 88).

El modelo o régimen "fordista" se desarrolló durante un período de unos cincuenta años entre 1920 y 1970. El corazón de este sistema lo constituyó un conjunto de industrias de producción masiva incluyendo automóviles, equipos de capital y bienes de consumo durable. Estos sectores, basados en costos bajos y decrecientes de la energía, se caracterizan por requerir líneas de montaje, extrema división técnica del trabajo, y standarización de los productos buscando la explotación de economías internas de escala.

Estos métodos de producción implicaban un sistema rígido de relaciones laborales, una fuerza de trabajo estable, y la existencia de reglas y categorías de trabajo definidas (Lipietz 82; Piore y Sabel 84). La consolidación de este modelo de producción implicó el montaje de un sistema de regulación social que incluye la manipulación macroeconómica de tipo keynesiano y el "estado de bienestar" como parte de un contrato social para viabilizar el sistema y permitir la superación de las crisis.

Este modelo tuvo una expresión y una dinámica espacial característica. Generó grandes regiones industriales con una gran densidad de relaciones inter-industriales, y aglomeraciones urbanas en que se localizaron estas industrias y donde se residió la fuerza de trabajo asociada con ellas. Este fue el escenario en que la planeación ayudó a asegurar la viabilidad del sistema mediante la regulación del consumo colectivo y el estímulo al desarrollo comunitario, y el desarrollo de los sindicatos logró la regulación de las condiciones de trabajo y la participación en los incrementos de productividad.

La dinámica espacial del sistema ha sido descrita en marcos teóricos tales como los modelos del ciclo de los productos y del ciclo de la ganancia (Markusen 85). En el primer caso, la re-síntesis y la des-calificación de ciertos procesos de trabajo permitió su recomposición en plantas caracterizadas por procesos rutinarios y subordinadas que podían descentralizarse a regiones periféricas. En el segundo caso se supone que la presión salarial en las aglomeraciones urbanas originarias terminan deprimiendo la tasa de ganancia y fuerzan a seleccionar aquellas localizaciones en la periferia que minimizan el costo del trabajo.

De hecho la descentralización industrial observable en algunos de los países europeos tuvo muy poco que ver con los incentivos del gobierno. Así en Francia, una encuesta llevada a cabo en 1975 encontró que de 788 casos de operaciones de descentralización, sólo 30, es decir menos del 5%, habían sido influidas por los subsidios estatales, (Aydalot 78). El factor más importante fue la existencia de una reserva de trabajo no calificado compuesta de mujeres, residentes rurales y jóvenes. En una medida importante la industrialización de los países latinoamericanos se apoyó en estos procesos que ayudaron a configurar los escasos núcleos industriales que emergieron en la región.

En los países en vías de desarrollo, y en particular en América Latina, la importación del modelo "fordista" fue realizada a través de la estrategia de substitución de importaciones, pero las condiciones que se hicieron necesarias para su implantación implicaron una serie de distorsiones y disfuncionalidades que terminaron agotaron su desarrollo sin que alcanzara una verdadera capacidad competitiva internacional y/o creara una capacidad endógena de progreso técnico. En esencia el modelo "fordista periférico" que emergió de la aplicación de estas políticas no desarrolló capacidad de reproducción y transformación.

En lo espacial, esta variante generó una alta concentración en regiones metropolitanas, y salvo algunas tendencias relativamente débiles en los países más grandes, resistió todos los esfuerzos para provocar su desconcentración. En especial, discriminó en contra de la industrialización en regiones rurales y las especializaciones industriales en ciudades intermedias y menores. Como se discute en la parte dedicada a la experiencia regional de

la Región, estos resultados fueron la consecuencia de las tendencias locacionales implícitas del proceso, y no de la ausencia o fracaso de la "planificación regional"

En contraste el nuevo regimen de acumulacion flexible, basado en la gran disminucion de los costos de producir, ordenar, procesar y transmitir informacion, se apoya en la articulacion de unidades de produccion de tamaño medio y pequeño que difieren de los sectores "fordistas" marcadamente (Orme 79; Forrester 80). Estas nuevas formas de producción se caracterizan por una gran habilidad para cambiar los procesos y los productos con gran rapidez. Al mismo tiempo tienden a externalizar los procesos productivos tanto como les es posible y se desarrollan en redes flexibles de ligazones externas y procesos de trabajo. Al mismo tiempo muchos de estos sectores exhiben una intensificación de la competencia, el desarrollo de actitudes fuertemente empresariales, y un gran actividad de innovación tecnológica (Scott 88; Fajnzylver 89).

Además de los servicios, especialmente pero no exclusivamente de negocios, que constituyen una proporción muy alta de las nuevas fuentes de empleo, dos sectores manufactureros parecen ser los más importantes: i) la producción diseño-intensivo característica de industrias con alta diferenciación de productos; y, ii) las industrias de alta tecnología en una variedad de subsectores. Dentro de la última se pueden distinguir tanto aquellas industrias que se benefician de la aplicación de alta tecnología a sus propios procesos de producción, como aquellas que elaboran productos de alta tecnología.

Como ha sido discutido por varios autores y especialmente la escuela regulacionista francesa, el surgimiento de estos nuevos sectores de producción flexible ha sido reforzado por cambios de gran envergadura en las formas de regulación social. Además de los cambios en el papel del Estado y el progresivo desarme del estado del bienestar que ya han sido mencionados, el establecimiento del nuevo regimen ha conllevado la des-regulación de los mercados de trabajo, (Lipietz 82; Standing 88; Scott 88;).

La flexibilización de los mercados de trabajo es fundamental por cuanto en el contexto de un proceso de recuperación de la capacidad de acumulación, prácticas tales como elevadas tasas de rotación, y proporciones altas de trabajo temporal y de tiempo parcial adquieren especial relevancia. De allí que en los casos en que la des-regulación de los mercados de trabajo no tiene lugar, los sistemas de producción flexible incorporen un gran porcentaje de mujeres, jóvenes y grupos con menor nivel de organización o relativamente marginados de los sistemas institucionales de protección. Este tipo de comportamiento no se limita a las empresas medianas o pequeñas. Los empleadores grandes tienden a externalizar sus necesidades de trabajo no especializado mediante subcontratistas que operan estos mismos sub-mercados, y retienen

solo un nucleo de trabajadores especializados de alta remuneración (Standing 88; Scott 88; Uribe-Echevarría 89).

En este sentido, contribuyen a aumentar el grado y la complejidad de las segmentaciones en el mercado de trabajo pero tienden también a desdibujar la identificación entre pequeñas empresas y procesos de trabajo flexible como aquellos que se suelen incluir en el concepto de informalidad. Procesos de este tipo han sido identificados en estudios de la crisis de comienzos de la década en Colombia y en Venezuela, (Uribe-Echevarría 89; Mendez 89).

Las implicaciones espaciales de estas transformaciones son importantes y apuntan a la creación de nuevos espacios de industrialización. Como ha sido planteado por Scott y otros, en aquellos casos en que nuevas condiciones económicas conllevan mayor incertidumbre e inestabilidad y al mismo tiempo se acrecienta la competencia en los mercados de productos, las economías internas de escala y espectro tienden a volverse disfuncionales, y por lo tanto, se crean las condiciones para procesos de des-integración vertical y horizontal de los sistemas productivos, (Leborgne y Lipietz 87; Scott 88).

La mayor ventaja de la des-integración reside en la flexibilidad para recombinar procesos a través de variaciones en las transacciones externas que en definitiva son las que estructuran los sistemas de producción. En este sistema la competitividad de las empresas y la capacidad de expansión del conjunto depende de las economías externas y su maximización exige la minimización del costo de estas transacciones (Williamson 75; Scott and Storper 87; Scott 88).

Estos costos incluyen transporte, comunicaciones, información, búsqueda etc, y tienden a crecer rápidamente a medida que la división del trabajo en estos complejos crece y la relación entre transacciones externas e internas se sesga en favor de las primeras. Por lo tanto, en la medida que los nuevos sistemas de producción flexible se desarrollan, aparece una tendencia a la re-aglomeración masiva, si bien selectiva de plantas (Walker 88; Scott 88).

Dos formas específicas de complejos productivos han emergido: i) sistemas de pequeñas empresas ligadas mediante subcontratación con empresas de producción masiva, y ii) sistemas de pequeñas y medianas empresas independientes agglomeradas lo que se ha dado en denominar " áreas sistemas", (Cortellese 87). Estas re-aglomeraciones han tendido a ocurrir en el caso de los países industrializados en el interior de regiones urbanizadas o en áreas periféricas fronterizas a centros de industrialización masiva del pasado. Han tendido a evitar áreas en que los mercados de trabajo han mantenido su rigidez y se han dirigido en cambio a áreas en que existen importantes reservas de trabajo no formal. Al mismo tiempo, aquellas que se ubican en sectores de alta

tecnología, han tendido a concentrarse en localidades con una alta densidad de centros de innovación tecnológica.

Algunas implicaciones importantes para la re-conversión industrial latinoamericana y su patrón espacial serían, a lo menos tentativamente las siguientes:

-Los países latinoamericanos se enfrentan a la necesidad de agregar valor, económico e intelectual, a sus productos primarios. Este ejercicio de reconversión industrial es el único que puede asegurar estabilidad a la participación de los países en el mercado internacional, haciendo, de esta manera sustentable su proceso de crecimiento económico y desarrollo social.

-Los cambios tecnológicos en los países industrializados deben ser vistos desde una doble perspectiva. Por una parte implican una desvalorización relativa de las ventajas de la disponibilidad de mano de obra barata. En efecto es evidente que una serie de actividades que habían casi desaparecido en los países industrializados han sido reabierto por la des-regulación de los mercados de trabajo y los cambios tecnológicos. Por otra, implican la necesidad de participar activamente en el proceso de adopción/adaptación/creación de las nuevas tecnologías en la medida que sin ello es ilusorio suponer competitividad internacional.

-La posibilidad de producir cambios en el perfil espacial de la industrialización dependerá de la capacidad de generar en el territorio condiciones de mercados de trabajo flexibles y "áreas sistemas" especializadas de producción manufacturera que incluyan capacidad de innovación/adaptación tecnológica.

-Los centros de producción primaria, sean minero o agrícola pueden proporcionar el núcleo dinámico central de tales complejos, pero se requiera concentraciones de actividades relativamente grande para alcanzar un proceso dinámico de des-integración vertical de la producción en el cual se puedan alcanzar las economías externas necesarias para estimular la externalización y el aumento del grado de división del trabajo que da fundamento a sus ventajas.

-Las escalas pequeñas y medianas de producción jugarán un rol más importante que en el pasado. En especial, bajo ciertas condiciones pueden alcanzar capacidad de desarrollo autónomo, es decir, no dependiente del dinamismo de las empresas grandes. Para ello sin embargo es fundamental el progreso técnico y la incorporación de alta tecnología a los procesos de producción.

-Hasta el presente, los avances en el proceso de adaptación a las transformaciones tecnológicas y organizacionales son

muy modestos. Los esfuerzos se han concentrado en la administración de la crisis generalizada que los aqueja, y en especial en el tratamiento de las variables macro-económicas para su control. No existen ni planteamiento claros ni esfuerzos consistentes hacia un meta de re-conversión industrial que permita metas de equidad, crecimiento y competitividad.

II. LA EXPERIENCIA REGIONAL LATINOAMERICANA

Introducción

La importancia de la instancia regional aumentó considerablemente durante los años sesenta en los países en vías de desarrollo en general y en Latinoamérica en particular. En especial, se produjo un cambio en la orientación de los esfuerzos desde los proyectos específicos en áreas-problemas hacia la creación de sistemas nacionales de planeación inter e intra-regional.

Estos sistemas involucraban una regionalización exhaustiva del espacio nacional, generalmente sobre la base de los espacios "polarizadas" definidas por las ciudades secundarias, y buscaban fundamentalmente la introducción de criterios re-distributivos en la desagregación regional de las metas regionales. Estos sistemas adoptaron la planificación como instrumento de operación y crearon por lo tanto una institucionalidad orientada a preparar y ejecutar planes regionales basados en la intervención del estado.

Los resultados reportados por Barkin, quien concluyó que a pesar de las importantes inversiones regionales en infraestructura y producción del gobierno mexicano, beneficiaron esencialmente a los grandes productores agrícolas, son característicos de las evaluaciones del impacto real de las políticas regionales (Barkin 78). Webb llegó como es bien sabido a conclusiones similares en el Perú donde las desigualdades inter-regionales aumentaron entre 1960 y 1970 a pesar de una intención explícita de reducirlas a través de los proyectos públicos. En un nivel más general el análisis de 15 países, la mayor parte latinoamericanos, no logró confirmar la tesis de convergencia de Williamson, y en el caso del Noreste del Brasil el ingreso real de los grupos más pobres declinó y la pobreza se incrementó a pesar de programas de industrialización, de inversiones masivas en infraestructura, transferencia de capital y programas de crédito agrícola e infraestructura rural, (Gilbert y Goodman 76).

Estos resultados no son privativos de América Latina. En general la experiencia de la mayor parte de los países en vías de desarrollo es similar. Aún cuando es difícil llegar a

conclusiones muy precisas sobre los factores que han influenciado este desempeño las evaluaciones existentes apuntan a un conjunto de factores que parecen tener una responsabilidad importante. Estos factores se encuentran tanto en la concepción sustantiva (teórica) del problema regional como en la efectividad de los sistemas de intervención, incluyendo el desarrollo de las instituciones y la calidad de los esfuerzos de planeación.

En el primer caso parece haber habido problemas con la definición de los problemas de desarrollo regional y con la naturaleza de los procesos de regionalización. En el segundo caso, los factores mas importantes parecen haber sido el equilibrio entre coordinación vertical y horizontal, y la relación entre la descentralización y los procedimientos de planeación.

II.1 El desempeño de la planeación regional: el desarrollo institucional, las políticas de desarrollo y los recursos de planeación.

La regionalización y la planeación del desarrollo regional

En la mayoría de los casos la delineación de regiones para propósitos de planificación tuvo como modelo la creación de un sistema nacional constituido por regiones similares dotadas de poderes e instituciones idénticas. En la práctica ello recogió demasiado débilmente la diversidad de los problemas regionales y determinó, en muchos casos, la necesidad de crear instituciones adicionales para manejar los problemas específicos.

La experiencia parece mostrar que en aquellos casos en que estas variaciones han seguido más de cerca la configuración típica de los problemas propios de una región, la efectividad del sistema de planeación ha sido superior. Tratar de crear sistemas uniformes, capaces de manejar todos los aspectos teóricamente posibles de emerger, y aplicables a todas las regiones por igual, resulta por lo general, o en desperdicio de recursos, o en la imposibilidad de implementarlos en el grado suficiente para tener un impacto en la realidaocracia

Por otra parte, el funcionamiento efectivo de los sistemas de planeación en general, depende no solamente de una concepción adecuada de la institucionalidad en que se llevan a cabo los procesos, sino también del nivel de desempeño cualitativo de los equipos de planeación. Las reorganizaciones administrativas puede facilitar el trabajo de planeación, pero no pueden substituir a equipos de

planificadores con experiencia complementados por subsistemas eficientes de apoyo.

La evidencia proporcionada por la experiencia latinoamericana, así como de los países en vías de desarrollo en general, sugiere que este tipo de consideraciones no siempre fueron tomadas en cuenta adecuadamente. Los sistemas de planeación han sido diseñados en muchas ocasiones con escasa consideración de sus implicaciones sobre el su costo y/o la escasez de recursos técnicos. En estas condiciones es dudoso que más planificación sea igual a mejor planificación, y menos aún a mejores decisiones.

Por otra parte, si se revisan los casos de mayor éxito en la concreción de iniciativas de desarrollo regional se advierte en ellos un importante rol de la cooperación entre los diferentes niveles del sistema institucional: ya sea por la respuesta adecuada de los niveles locales a iniciativas centrales, o el apoyo de este último nivel a iniciativas locales o regionales. Esto parece subrayar la importancia de los vínculos verticales de cooperación.

Desafortunadamente, la tendencia predominante el período hasta los años setenta fué hacia la implementación de ejercicios comprensivos de planificación en cada uno de los niveles, lo que enfatizó en especial la dimensión horizontal de la coordinación. Ello ha tendido a reducir los enlaces verticales a una función canalizadora de recursos e información, minimizando su autentico valor par alcanzar el ideal de acciones concertadas.

La importancia de la función de coordinación vertical deriva del hecho que la mayor parte de los problemas de desarrollo, o al menos los más importantes, involucran varios de estos niveles simultáneamente. or lo tanto, un mayor grado de cooperación vertical selectiva puede resultar más efectivo que la creación de sistemas globales de relación entre los niveles que enfatizan la necesidad de integrar todos los aspectos de una planificación comprensiva nivel local, subregional, regional y nacional.

Descentralización del poder de decisión, los recursos, y la coordinación de la implementación

Invariablemente la evaluación de los sistemas de toma de decisión y de planeación reafirma las restricciones impuestas por el sesgo centralista que ha predominado en los países en vías de desarrollo en general y latinoamericanos en particular. Dentro de esta perspectiva, los intentos por

mejorar la eficacia de las políticas públicas calidad en los distintos niveles, excepción hecha del nacional, han sido más un ejercicio intelectual que una realidad.

La experiencia de los intentos por fortalecer las oficinas de planeación en los niveles bajos del sistema no fueron acompañados por procesos comparables en cuanto a recursos, poder y capacidad de decisión. El debate sobre el papel de la descentralización es demasiado conocido para hacer necesaria su repetición aquí. La mayor parte de los documentos nacionales de políticas públicas contuvieron, por lo menos alguna referencia a este problema y a la necesidad de descentralización, pero en la práctica se progresó muy lentamente hasta que en la década de los ochenta las nuevas necesidades de regulación del consumo colectivo y del gasto público a que nos hemos referido anteriormente replantearon la visión del problema desde el punto de vista nacional.

En la gran mayoría de los casos sin embargo los instrumentos mas poderosos de intervención estatal en los procesos de desarrollo a nivel subnacional están todavía en las agencias del nivel nacional y la institucionalidad regional tienen una capacidad limitada coordinar sus actividades.

Procedimientos de planeación y resultados

Existe hoy en día un cierto consenso en que la experiencias de planificación participativa tendieron a ser más exitosas en la medida que permitieron una mejor identificación de las verdaderas prioridades de la comunidad y la satisfacción eficaz de sus necesidades. De la misma manera existe alguna evidencia que las supuestas ventajas de la descentralización se reducen considerablemente y aún pueden revertirse sin un nivel alto de participación social.

Las experiencias de descentralización a su vez han tendido a enfatizar el rol de la esfera local dada su importancia en la movilización de recursos comunitarios, la puesta en marcha de un esfuerzo sistemático de organización de la comunidad y su conexión con los sistemas de organizaciones no-gubernamentales que han emergido en la década reciente.

Una breve síntesis

Los sistemas de planeación del desarrollo regional que caracterizaron el enfoque de lo regional que prevaleció en Latinoamérica hasta la década de los setenta exhiben una serie de rasgos que ciertamente influyeron en el bajo nivel de éxito en la aplicación de las políticas respectivas. El

sistema que emergió de estos esfuerzos aplicó un criterio rígido de regionalización, regiones polarizadas, que no siempre eran consecuentes con la verdadera estructura económica de los espacios subnacionales.

Fue, al mismo tiempo, demasiado ambicioso al pretender desarrollar un sistema de niveles múltiples de planeación con capacidades de en los niveles inter e intra-regional y con una cobertura simultánea de todo el espacio nacional; y simultáneamente demasiado rígido para adecuar la dirección de los esfuerzos y la institucionalidad regional a las características de los problemas regionales y de las políticas que se deseaban aplicar.

Un enfoque selectivo en reconocimiento a las dificultades y costos involucrados, y a una visión realista de la capacidad de planeación y de la probabilidad que ocurriesen los amplios procesos de descentralización que suponía el diseño de su intitucionalidad habría sido probablemente más eficaces. Ello habría permitido concentrar los esfuerzos en aquellos niveles, regiones y sectores en los cuales era factible obtener resultados de alguna significación. El intento de comprehensividad diluyó el impacto de estos sistemas y en definitiva logró menores resultados.

Aún cuando es difícil evaluar la contribución de los aspectos operativos a la pobreza de los resultados obtenidos es evidente que aún si ellos hubiesen sido corregidos los resultados no hubiesen sido tan diferentes. En realidad, el modelo global de la "planificación regional" descrito anteriormente presentaba algunos problemas substativos que se analizan a continuación.

II.2 Algunos problemas substantivos

El desarrollo institucional es un componente importante de cualquier intento sistémico de planeación del desarrollo regional. Sin embargo sobre-enfatizar su importancia puede hacer olvidar que ello no substituye la necesidad de políticas adecuadas y/o factibles y de la capacidad política para no sólo aprobarlas sino también implementarlas. El éxito o el fracaso de esfuerzos encaminados a aplicarlas sólo puede ser explicados por la combinación de los tres factores cuyo impacto individual es a veces muy difícil de separar. Intentaremos sin embargo una breve discusión de ambos.

La compatibilidad entre el entorno de políticas macro-económicas y sectoriales y las políticas regionales.

En una medida significativa, el bajo nivel de logro en la

implementación de políticas regionales tiene su origen en las dificultades para percibir los conflictos entre las políticas macro-económicas y sectoriales por un lado, y las políticas espaciales por el otro. Esto, en primera instancia, es el resultado de una conceptualización que enfatizó el rol compensador, redistribuidor y corrector de las políticas regionales en relación con el impacto espacial de las políticas nacionales.

La creencia de que era posible modificar los patrones de desarrollo espacial sin variaciones significativas en los procesos sectoriales probó ser una evaluación demasiado optimista de la capacidad de los instrumentos de las políticas espaciales y locacionales para contrarrestar las tendencias espaciales implícitas en los procesos de transformación inter e intra sectoriales. Como han sugerido varias evaluaciones de los resultados obtenidos con las políticas de des-concentración espacial del desarrollo y reducción de las desigualdades regionales, las políticas macro y meso económicas tienen un impacto decisivo sobre las transformaciones espaciales (Hammer 79; Suarez Villa 83;). Este impacto se canaliza especialmente a través de efectos composicionales, estructurales y secuenciales, los que inducen tendencias específicas en la conformación de la organización productiva, tanto en lo que se refiere a la tecnologías utilizadas como a la configuración de los procesos y mercados de trabajo (Uribe-Echevarría 89a; 89b).

Así, en el caso de América Latina, la adopción de un modelo de industrialización substitutiva como base del crecimiento económico, implicaba necesariamente un alto grado de metropolización. Desde el punto de vista composicional, este modelo cuyas políticas asociadas son muy conocidas, debía resultar en el desarrollo de industrias de alta intensidad de capital, dadas las rigideces de las tecnologías generadas exógenamente, y por lo tanto inconsistentes con las dotaciones de recursos nacionales, en una amplia gama de las demanda por productos industriales que se intentaba satisfacer: los mercados urbanos de productos urbanos de consumo.

Esta orientación se reforzó por la discriminación negativa resultante del entorno de políticas económicas impuestas para a viabilizar el modelo substitutivo escogido. Las actividades exportadoras, la industrialización de las materias primas, en especial de las agrícolas, y las ramas trabajo-intensivas fueron fuertemente penalizadas por la factores tales como tasas de cambio sobre-valoradas, los subsidios al capital, los sistemas impositivos, las tasas efectivas diferenciales de protección etc.

Desde el punto de vista estructural, el mismo entorno de

políticas macro-económicas y sectoriales, tendió a polarizar el desarrollo de las ramas trabajo intensivo en empresas de gran o muy pequeño tamaño, minimizando el aporte de las empresas pequeñas modernas. El impacto de estas tendencias fué extremadamente importante para el fracaso de la industrialización en regiones no-metropolitanas, porque en el extremo superior las plantas grandes operaban en el mercado nacional, y en el extremo inferior se vieron limitadas a los mercados locales. Con la excepción de los países muy grandes, la emergencia de formaciones industriales regionales fue la excepción más bien que la norma.

Las políticas de modernización agrícola contribuyeron en estas condiciones a debilitar la articulación de mercado, que fué por lo general la única existente, entre la expansión de la producción agraria y el desarrollo industrial en las regiones esencialmente agrarias. La estructura de los insumos y la particular distribución del ingreso asociada con las tecnologías mecanizadas y extensivas favorecieron un evolución de la demanda industrial que favoreció el crecimiento de la propensión a importar desde las regiones industrializadas y tendió a reducir los niveles de autosatisfacción de las necesidades de consumo industrial (Uribe-Echevarría 89b).

Adicionalmente, los estrechos márgenes de viabilidad que estas políticas impusieron a los sistemas de producción en pequeña escala mantuvieron las condiciones para la reproducción y el crecimiento de un enorme sector micro-productor en las regiones metropolitanas mismas que contribuyeron a su dinamismo económico y facilitaron el proceso de inserción productiva de los inmigrantes. Ciertamente, la débil capacidad de absorción de empleo del modelo y la generación de una brecha significativa en los ingresos rural-urbanos condujo a la formación de un vasto estrato de auto-empleados en un verdadero proceso de urbanización del excedente estructural de fuerza de trabajo.

Finalmente, el efecto secuencial del orden cronológico del desarrollo de las ramas industriales también tuvo consecuencias regionales. El desarrollo temprano de las industrias de consumo final utilizando materias primas y productos intermedios importados indujo su concentración en las áreas (metropolitanas) de mercados. A su vez la sustitución de insumos industriales que le siguió encontró también ventajas locacionales en mantener el mismo patrón industrial ya que en las fases iniciales siguió dependiendo de materias primas importadas. De esta forma, cuando se produjo la sustitución de las materias primas en el sector primario la localización en la fuente de estas últimas era relativamente poco importante como determinante locacional.

Todo ello parece indicar que el margen de maniobra en la variación de los patrones espaciales de desarrollo es relativamente limitado, una vez que se definen las políticas macro y mesoeconómicas y sus impactos se sitúan en el contexto de un sistema productivo utilizando un set específico de posibilidades tecnológicas en el marco de un régimen laboral dado. Todo ello parece validar la hipótesis que una primera condición de las políticas regionales es su factibilidad desde el punto de vista de su compatibilidad con el entorno de políticas macro-meso y sectoriales.

Si esta afirmación se acepta, significa que el marco teórico utilizado por la planificación regional tenía una serie de debilidades. En primer lugar, no incluía un set de relaciones explícitas entre transformaciones, tanto composicionales como estructurales, al interior de los sectores y la formación y evolución de los patrones de localización espacial. Por el contrario, intentó utilizar transformaciones en estos últimos para inducir cambios en la estructura económica y social de las regiones.

III. ALGUNAS HIPOTESIS Y REFLEXIONES FINALES

Recuperar la relevancia de "lo regional" implica adecuarla a las necesidades de los procesos de transformación a que se enfrentan los países del área. Estos procesos son a mi juicio, la re-democratización, la descentralización del Estado (en los dos sentidos planteados anteriormente), la reconversión industrial.

En todos ellos, lo territorial en general y lo regional en particular tienen un rol importante que jugar. En el caso de la re-democratización la inserción de las aspiraciones y demandas de las comunidades territoriales es un componente fundamental para incentivar la participación social y dar expresión a la diversidad social y económica del país. En lo que se refiere a la descentralización, que se ha dirigido especialmente al nivel local, el rol del nivel regional debe ser la concertación entre las unidades locales de acción y la canalización de las relaciones verticales del sistema. Finalmente en el caso de la reconversión industrial el nivel regional puede jugar un papel muy importante identificando las posibilidades de industrialización latentes y ayudando a crear las condiciones para el desarrollo de núcleos de innovación/progreso técnico orientados a permitir el desarrollo de especializaciones industriales significativas en relación con la dotación de recursos regionales.

Para cumplir con estos roles "lo regional" requeriría un doble

perfil de carácter político en primer lugar, y promocional en segundo lugar. El primero orientado a viabilizar su rol el proceso de democratización-descentralización, y el segundo a desempeñar un rol creativo en la transformación de las economías regionales. EL propósito específico de desempeñar estos roles sería el desarrollo de la sociedad regional a través de la instancia política influenciando las decisiones sobre el uso de recursos nacionales y locales, y la instancia socio-económica proveyendo un escenario en que se pueden concertar recursos para viabilizar proyectos o programas de desarrollo. Ello implicaría des-enfatizar el rol de metas de muy largo alcance tales como la corrección de las disparidades regionales en favor de metas de más corto plazo de creación de riqueza y desarrollo social de las comunidades locales de una región. La tarea promocional, es siempre concreta, específica y se define como la identificación de actividades para ampliar y/o utilizar oportunidades . .

Existen varias formas posibles para cumplir con estos propósitos y estas se mencionan brevemente en relación con cuatro aspectos que me parecen los centrales para bosquejar un modelo de inserción de lo regional: la articulación de lo regional en el Estado, la estructura de la institucionalidad regional, el modelo operativo y la base teórica.

La articulación Región-Estado

Existen dos alternativas principales de articulación que en mi opinión pueden conducir a resultados completamente diferentes. La primera pone énfasis en el desarrollo de un sistema político al interior de la región. Privilegia un despliegue horizontal y se aproxima a un modelo de carácter nacional, similar a aquellos de los países federativos. Se expresa en proposiciones como la profundización de la función de asignación de recursos públicos mediante la ampliación de sus atribuciones presupuestales, o en las ideas en torno a la creación de legislativos regionales. Dada esta orientación, la idea de la "construcción de las comunidades regionales" se justifica plenamente y adquiere un importancia central en la problemática. En síntesis, se trataría de impulsar un proceso de descentralización en el nivel regional, (Boisier 88).

El modelo alternativo de inserción privilegiaría la construcción de un sistema verticalmente coordinado en que los tres niveles desempeñarían roles diferentes. En este modelo "lo regional" se articularía políticamente en el nivel nacional, en el entendido que su función central sería generar accesibilidad regional a los procesos políticos nacionales. A título de ejemplo solamente, esto podría conseguirse a través de definir un rol regional para las representaciones parlamentarias respectivas. Pero a su vez

la región debe jugar su rol intermediador en contacto directo con las instituciones de los gobiernos locales y las fuerzas sociales. La inserción política por lo tanto debe permitir la concertación entre estas tres tipos de actores pero no buscaría materializar un nuevo nivel de descentralización que replicara tanto las instituciones nacionales como locales. Ello daría al nivel local el rol protagonista en la construcción de una sociedad directamente participativa y reservaría para la región un rol concertador y canalizador de las relaciones inter-locales y local-nacional.

La institucionalidad Regional y su Modelo Operativo

Obviamente, la opción de inserción condiciona en gran medida el carácter de la institucionalidad política pertinente y en alguna medida aquella más especializada en el cumplimiento del rol creador-promocional. Sin embargo algunas hipótesis pueden hacerse sobre las opciones en este último caso. Debemos partir precisando que la adopción de un rol promocional más que planificador implica especialmente abandonar la idea de preocupaciones comprehensividad, sea territorial o sectorial, de los esfuerzos en favor de la identificación de oportunidades de desarrollar proyectos concretos y concertar los aportes de los varios niveles del Estado y la Sociedad Civil en su realización.

Hay muchas opciones de institucionalidad para estos propósitos, pero tal vez se pueden caracterizar en dos estrategias diferentes. La primera consistiría en definir una base institucional común y permanente para las regiones. Fue en alguna medida la opción del sistema de planificación regional que se desarrolló en las décadas anteriores. Sin embargo, he señalado que tales concepciones institucionales resultaron muy rígidas, costosas y difíciles de adaptar a requerimientos cambiantes sin sacrificar los niveles de competencia técnica.

Sería por tanto, conveniente considerar la posibilidad de minimizar el núcleo institucional público, en favor de una capacidad de generar agencias o instituciones especializadas temporales dependiendo del perfil de las iniciativas y de incorporar en una medida substancial la participación del sector privado en estas tareas. Ello permitiría replicar algo de la lógica del modelo de "acumulación flexible"!

Algunas Implicaciones para la Teoría

Discutir este tema requeriría un documento completo, y esta no es la ocasión, y tal vez no soy yo la persona adecuada, para intentar tal tarea. Sin embargo, hay a lo menos dos aspectos que me gustaría mencionar aunque sea brevemente. El primero se refiere a la necesidad de desarrollar una construcción teórica en que la interfase entre las transformaciones sectoriales y las tendencias del desarrollo regional sea tratada en forma explícita. Por cierto que este seminario es un buen aporte en este sentido al introducir el tema de la tecnología y el desarrollo en el espacio.

Este ángulo del problema me parece importante por dos razones. La primera es que hay una cierta evidencia que el descuido de estos aspectos crearon muchas dificultades para la planificación regional en el pasado, al oscurecer los problemas de compatibilidad entre los entornos de políticas, macro, mesoeconómicas y sectoriales, y las políticas regionales.

El segundo aspecto es que dadas las condiciones actuales en los países del área, se necesita reemplazar o complementar uno de los ejes del desarrollo teórico tradicional, que si bien adecuado a las circunstancias anteriores resulta ahora insuficiente para las necesidades analíticas actuales: las implicaciones regionales del proceso de urbanización deducidas en lo esencial de las implicaciones del cambio inter-sectorial. Dadas las conformaciones de las estructuras socio-económicas de los países de la Región y la coyuntura actual de cambio, la especificidad de los desarrollos sectoriales y sus implicaciones para el desarrollo regional aparece como un objeto analítico de especial relevancia. Esto es especialmente cierto en el caso de la industrialización por cuanto, en el campo del desarrollo rural hubo alguna preocupación mayor en este sentido.

En el período futuro, y sin descartar ciertos cambios en la composición intersectorial, las transformaciones al interior de los sectores serán sin duda el eje de los cambios económicos y ciertamente la clave para el crecimiento y el desarrollo. El sólo hecho que estemos hablando de una revolución tecnológica y tratando de entender su impacto sobre la organización de los sistemas de producción es buena prueba de ello.

Planteado el tema de esta forma, me permite pasar al segundo aspecto que me interesa destacar. La importancia de priorizar el análisis de las implicaciones espaciales de los modelos de acumulación, la organización de sistemas de empresas, cambio tecnológico y procesos de trabajo sobre las oportunidades y las restricciones de desarrollo para tipos de regiones específicas reside, a mi juicio, en el hecho que en lo esencial estas son las fuerzas que definen en una gran

medida el destino de las regiones.

Ciertamente, ello no implica desconocer la relevancia del desarrollo político y social como una fuerza capaz de generar transformaciones sobre todo a través de las innovaciones y la capacidad que Boisier ha llamado "sinérgica" de los esfuerzos desde la base (Boisier 86). Implica simplemente reconocer que la eficacia de estos instrumentos es más clara cuando se mueven dentro de los márgenes de factibilidad definidos por el tipo de variables indicadas. Y que tal vez, la acción social y/o política tendría que dirigirse, y tener éxito, en cambiar estas variables para obtener condiciones de viabilidad sostenibles en el tiempo para las metas deseadas de desarrollo social regional.

Por lo tanto, desde el punto de vista propiamente regional, excluyendo la esfera local, un segundo tema de análisis de fundamental importancia es, en mi opinión, el estudio de los procesos políticos y su impacto sobre el desarrollo de las regiones. El tema ha sido tocado muchas veces, pero ha sido estudiado menos detenida y detalladamente que lo que merece. En especial porque ha habido una tendencia a reducirlo sea al problema de organización del sector público, o al problema de la organización social para acciones concertadas desarrollo.

Las Políticas Nacionales de Desarrollo Regional

Dejar el tema en este punto, podría dejar la impresión que no veo ningún rol para políticas nacionales de desarrollo regional, y esto ciertamente no es así. Cualquiera sea el grado de descentralización del manejo del desarrollo regional, siempre habrá una racionalidad y una legitimidad para postular ciertos objetivos nacionales de desarrollo de las regiones.

Abandonada la tutela nacional sobre el desarrollo regional sin embargo, implica un cambio de perspectiva en la cual las políticas nacionales están formuladas en términos de objetivos concretos, se refieren a aspectos específicos y están respaldados por instrumentos concretos de acción. Para ser consistente con el espíritu tales instrumentos debieran ser puestos a disposición de las regiones/localidades cumpliendo los requisitos de propósito y condiciones que se definan para la iniciativa.



