

Instituto
Interamericano
de Planificación
Económica
y Social



POLITICA
ECONOMICA,
ORGANIZACION
SOCIAL Y
DESARROLLO
REGIONAL

Nº 29

CEPAL-ILPES



ACIONES UNIDAS

Cuadernos del
ILPES



900009178 - BIBLIOTECA CEPAL





Nº 29

**POLITICA ECONOMICA, ORGANIZACION SOCIAL
Y DESARROLLO REGIONAL**

**Elementos para armar una teoría del
desarrollo regional**

Este documento fue preparado por el señor Sergio Boisier, funcionario del Programa de Capacitación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y preparó este documento especialmente para su uso en los cursos de planificación ofrecidos por el ILPES. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización.

SANTIAGO DE CHILE, 1982

E/CEPAL/ILPES/G.13

Abril de 1982

INDICE

	<u>Página</u>
PREFACIO.....	1
Capítulo I - HACIA UNA INTERPRETACION COMPREHEN- SIVA DEL DESARROLLO REGIONAL.....	7
1. El contexto de referencia.....	7
2. Los factores económicos, insti- tucionales y sociales del desa- rrollo regional.....	17
Capítulo II - LA ASIGNACION DE RECURSOS ENTRE REGIONES.....	27
1. Conceptos previos.....	27
2. La lógica de la expansión regio- nal y el papel de la planifica- ción.....	31
Capítulo III - LOS EFECTOS REGIONALES DE LA POLI- TICA ECONOMICA.....	47
1. El problema.....	47
2. La metodología de análisis.....	59
Anexo - EFECTOS REGIONALES DE LA POLITICA FISCAL EN CHILE	65
1. Política fiscal y desarrollo regional.....	65
2. Un análisis agregado de las transferencias interregiona- les causadas por la política fiscal.....	67
3. Los principales ingresos y gastos fiscales regionales...	76
4. Conclusiones.....	86
Capítulo IV - ORGANIZACION SOCIAL REGIONAL.....	91
1. El aumento de la capacidad re- gional de decisión.....	91
2. La internalización regional del crecimiento.....	106
3. La participación social.....	118
Capítulo V - LAS FUNCIONES DE ASIGNACION, COM- PENSACION Y ACTIVACION DE LA PLA- NIFICACION REGIONAL.....	131
BIBLIOGRAFIA.....	143

INDICE DE CUADROS

		<u>Página</u>
Cuadro Nº 1	- COMERCIO EXTERNO DEL NORDESTE BRASILEÑO.....	55
Cuadro Nº 2	- ESTIMACION DEL INDICE DE PODER DE COMPRA DE LOS INGRESOS DE EXPORTACION DEL NORDESTE (Brasil).....	56
Cuadro Nº 3	- ESTIMACION DE LA TRANSFERENCIA DE INGRESOS DEL NORDESTE AL CENTRO-SUR A TRAVES DEL COMERCIO (Brasil).....	57
Cuadro Nº 4	- PERDIDAS DEL NORDESTE A TRAVES DEL SISTEMA CAMBIARIO (Brasil).....	58
Cuadro Nº 5	- INDICADORES REGIONALES MACROECONOMICOS (Chile).....	69
Cuadro Nº 6	- INGRESOS Y GASTOS REGIONALIZADOS DEL FISCO (Chile).....	70
Cuadro Nº 7	- ORDENACION REGIONAL POR RANGO PARA PRODUCTO, INGRESOS Y GASTOS FISCALES (Chile).....	71
Cuadro Nº 8	- PERFIL DE LA DISTRIBUCION RELATIVA DE INGRESOS Y GASTOS FISCALES EN RELACION AL PRODUCTO REGIONAL (Chile).....	72
Cuadro Nº 9	- DISTRIBUCION REGIONAL DE LOS PRINCIPALES COMPONENTES DE LOS INGRESOS Y GASTOS FISCALES (Chile).....	73
Cuadro Nº 10	- DISTRIBUCION REGIONAL DE LA RECAUDACION DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (Chile).....	74
Cuadro Nº 11	- CARGA TRIBUTARIA ESTIMADA POR REGIONES (Chile).....	75
Cuadro Nº 12	- ASIGNACION REGIONAL DE SUBSIDIOS (Chile).....	80
Cuadro Nº 13	- FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL (Chile).....	81
Cuadro Nº 14	- DISTRIBUCION DEL FONDO, FNDR, (Chile).....	82
Cuadro Nº 15	- INVERSION REAL EFECTIVA DEL FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL (Chile).....	83

	<u>Página</u>
Cuadro Nº 16 - APOORTE FISCAL LIBRE POR REGIONES (Chile).....	84
Cuadro Nº 17 - VARIACION PORCENTUAL DE INGRESOS Y GASTOS FISCALES (Chile).....	85
Cuadro Nº 18 - GASTO FISCAL PER CAPITA SEGUN REGIONES (Chile).....	87
Cuadro Nº 19 - DISTRIBUCION INTERREGIONAL PORCENTUAL DE ALGUNOS GASTOS FISCALES EN SECTORES SOCIALES Y DE POBLACION POBRE (Chile).....	88



PREFACIO

Escribir el prefacio de un libro es algo más que ofrecer una síntesis anticipada de su contenido. Es también hacer la historia del libro, es explicitar su génesis y desde tal punto de vista es, inescapablemente, historia personal.

Este libro es un resultado de dos formas de experiencia. Por un lado, es el resultado de una experiencia individual de ya largos años de enseñanza y de práctica de la planificación regional, de pruebas de acierto y de error en el uso de conceptos, teorías y métodos, y de su confrontación empírica. Por otro, es el resultado de una experiencia colectiva, en cuanto miembro de una profesión que parece atravesar, por lo menos en América Latina, por una profunda crisis que lleva a cuestionar el conocimiento acumulado y que al mismo tiempo, provee, como toda situación de insatisfacción, un campo fértil para la generación de nuevas ideas y para saltos cualitativos y cuantitativos importantes en la comprensión del sujeto de la profesión.

En varias oportunidades durante los últimos diez años he sostenido, sea en reuniones profesionales, sea en trabajos publicados aquí y allá, a veces de una manera muy directa y a veces sutilmente, que habría que tener cautela con relación a los juicios sobre las causas del aparente fracaso de los esfuerzos planeados de desarrollo regional. He planteado, seguramente con más pasión que argumentación que todavía no ha llegado el momento de descartar lo que sabemos sobre los fenómenos regionales, principalmente porque sabemos poco; que había mucho por descubrir en relación a los factores explicativos del desarrollo o de la falta de desarrollo regional y en consecuencia, sobre las políticas más apropiadas para su orientación y control. Me he situado en la posición de quienes creen que atribuir toda la cuestión de la falta de desarrollo o de subdesarrollo regional al sistema de relaciones de producción dentro del cual nos movemos puede contener una cierta dosis de verdad, pero que en muchos casos ello oculta o un idealismo sin cabida en la práctica del planificador o bien, una suerte de cómodo escapismo. Creo que la planificación en general y la planificación regional en particular tienen un lugar y un papel que jugar dentro de los sistemas capitalistas, aunque ciertamente y dependiendo de situaciones concretas, tal lugar y tal papel pueda parecernos mezquino.

Si la planificación regional va a jugar un papel como elemento racionalizador u ordenador con respecto a la lógica de expansión territorial del sistema capitalista o si va a jugar un papel como factor de cambio, ello dependerá en primerísimo lugar del conocimiento científico que se tenga del problema del desarrollo regional y en segundo lugar de las condiciones políticas - en el más amplio sentido del término - prevalecientes en un momento dado. Hay pruebas históricas que muestran que la existencia de este segundo factor lleva, si no está acompañado del primero, a cambios meramente formales y de vocabulario en la planificación del desarrollo regional, pero no a modificaciones sustantivas en su concepción y práctica.

Una revisión de la literatura reciente sobre el tema así como un exámen de las discusiones habidas en diversas reuniones internacionales sobre planificación regional pone de manifiesto una inquietud generalizada por la búsqueda de un nuevo paradigma de desarrollo regional al que se le pide, antes que nada, una mayor capacidad normativa, es decir, una mayor capacidad para proveer criterios de acción, esto es, políticas de desarrollo regional. Para ello es indispensable que tal paradigma proponga una interpretación teórica más totalizante y refinada sobre el desarrollo regional que las proposiciones generalmente parciales del paradigma vigente y que, simultáneamente, se asocie más estrechamente a las condiciones reales prevalecientes en economías en desarrollo. Por cierto, se trata de un doble requisito nada fácil.

Este libro, de corta extensión pero de larga ambición, busca transformarse en una contribución significativa a la construcción de un paradigma alternativo. Sería una pretensión absurda considerarlo como una propuesta terminada y por tanto debe ser entendido como un primer paso en un esfuerzo colectivo de mayor envergadura. Aún así, en mi opinión, se encuentran acá todos los elementos necesarios para concretar una interpretación más comprehensiva y realista del desarrollo regional.

El planteamiento hecho a lo largo del libro se apoya en un análisis de interdependencia, al contrario de lo que sucede en la mayoría de las explicaciones teóricas del desarrollo regional, generalmente basadas en análisis de causalidad lineal. Como consecuencia, se destaca más la interacción de varios factores que el papel unilateral de cada uno de ellos. Hay un propósito de romper con varios intentos teóricos que dividen de una manera forzada los factores del desarrollo regional entre factores exógenos y factores endógenos; acá se busca sintetizar ambos tipos de factores, estableciéndose no obstante una diferencia entre la exogeneidad y endogeneidad de los procesos de crecimiento regional y de desarrollo regional, considerados

como dos procesos encadenados pero cualitativamente distintos.

El análisis se centra en las decisiones de los individuos e instituciones - incluido el propio Estado - que inciden sobre los procesos de crecimiento y de desarrollo regional. La tesis central que se plantea en el libro es que el desarrollo a largo plazo de una región, no sólo su crecimiento económico, depende de la interacción de tres procesos. El primero de ellos tiene que ver con la participación relativa de la región en el uso de los recursos nacionales, es decir, tiene que ver con la asignación interregional de recursos, tema central del conocimiento y de la práctica de la planificación regional. El segundo de ellos se vincula al impacto regional de las políticas macroeconómicas y de las políticas sectoriales nacionales, impacto que puede operar en la misma dirección o en dirección contraria al efecto provocado por la asignación de recursos, un tema escasamente tratado en la teoría y en la práctica de la planificación regional. El tercero de ellos se refiere a la capacidad de organización social de la región para transformar los impulsos de crecimiento en un proceso de desarrollo; como tal, este proceso se asocia a cuestiones tales como el incremento de la capacidad regional para internalizar el excedente del crecimiento económico, el aumento de la autonomía decisional de la región y, el aumento en el grado de inclusión social del propio proceso de desarrollo. El resultado final al que se pretende llegar es la identificación de los mecanismos más adecuados para impulsar el desarrollo regional en el marco de sistemas capitalistas que funcionan concretamente con estilos de desarrollo históricamente cambiantes.

La estructura del libro es la siguiente. El Capítulo I incluye primeramente una presentación del marco de referencia en términos del sistema económico, de los estilos de desarrollo prevalecientes y del paradigma dominante de planificación regional. Estos elementos son considerados como los parámetros que fijan, con mayor o con menor rigidez, el contexto dentro del cual se plantea la interpretación propuesta del proceso de desarrollo regional. En segundo lugar, se explicita la naturaleza de la interpretación del desarrollo regional en términos de los factores económicos, institucionales y sociales que condicionan la existencia o la falta de desarrollo regional. El Capítulo II discute extensamente la lógica que guía el proceso de asignación de recursos entre regiones. El Capítulo III está dedicado al examen de los efectos regionales de la política económica; se incluye como Anexo a este Capítulo un estudio específico sobre política fiscal y desarrollo regional en Chile que sirve para ilustrar empíricamente el argumento del propio capítulo. El Capítulo

IV se refiere a la capacidad de organización social regional, examinando este asunto desde el punto de vista de un aumento de la capacidad regional de decisión, desde el punto de vista de la posibilidad de internalizar regionalmente el propio crecimiento y desde el punto de vista de la participación de la población. El Capítulo V constituye una síntesis.

Una versión mimeografiada preliminar de este libro fue preparada en 1981 y utilizada en cursos y reuniones internacionales. Ello permitió recibir valiosas sugerencias y críticas de varios colegas, entre los cuales destaco a Carlos de Mattos y Eduardo García, del Programa de Capacitación del ILPES, a Reynaldo Bajraj y Eduardo Palma, del Programa de Investigaciones del mismo Instituto, a Fernando Ordóñez, del Programa de Desarrollo Regional de la OEA y a Alberto Rébora, de la Secretaría de Programación y Presupuesto de México. Agradezco las sugerencias y si no las he incorporado en su totalidad es debido a la reconocida porfía del autor y en consecuencia los errores que aún puedan subsistir son, conscientemente, de la absoluta responsabilidad del autor. Finalmente, la señora Ana María Galaz tuvo, una vez más, la paciencia de descifrar el manuscrito.

Santiago de Chile, 1982

The sun rises in the eastern sky
and clears away the darkness of
the world without prejudice or
favoritism toward any particular
region.

The Teaching of Buddha

Capítulo I

HACIA UNA INTERPRETACION COMPREHENSIVA DEL DESARROLLO REGIONAL

1. El contexto de referencia

Una de las críticas más fundadas y reiterativas que la mayoría de los especialistas en desarrollo regional, particularmente en los países en desarrollo, hacen a la práctica de la planificación regional se refiere al marcado carácter mecanicista de dicha práctica en relación a las teorías subyacentes y a las estrategias de ellas derivadas, con escasa concesión a las características reales de los países o regiones en donde se aplica.^{1/} Como lo señalan Friedmann y Weaber:

"La estrecha interrelación de ideología, doctrina, teoría, y práctica lo induce a uno a esperar que la doctrina de la planificación regional variará no sólo de acuerdo a las tradiciones nacionales en la práctica de la planificación sino también en función de las ideologías y de las condiciones socio-económicas subyacentes. Esta tendencia hacia la diferenciación nacional de la planificación regional es, sin embargo, contrarestanda por una tendencia opuesta hacia la normalización de las doctrinas."^{2/}

^{1/} Entre otros trabajos en los cuales se destaca este punto consúltese: Richardson, H. W. (1980), "The Relevance and Applicability of Regional Economics to Developing Countries", Regional Development Dialogue, Vol. 1, Nº 1, Nagoya, Japón; Boisier, S., F. Cepeda, J. Hilhorst, S. Riffka y F. Uribe-Echevarría (comps.) (1981), Experiencias de planificación regional en América Latina: una teoría en busca de una práctica, ILPES/SIAP, Santiago de Chile.

^{2/} Friedmann, J. y C. Weaber (1979), Territory and Function, Edward Arnold, Londres.

Pareciera ser que la tendencia a la normalización ha mostrado suficiente fuerza como para ahogar los intentos de conferir mayor especificidad a la planificación del desarrollo regional.

Como en muchos otros órdenes de cosas, aquí es necesario buscar un adecuado equilibrio. No sería de utilidad una doctrina tan específica como para ser aplicable en unas pocas situaciones que reproducen exactamente las condiciones originales en las cuales la doctrina se desarrolló. Tampoco sería de utilidad una generalización de tal nivel de abstracción que pasase por alto la consideración de algunos parámetros básicos que con matices diferentes, se encuentran presentes en toda situación real. Algunas de las críticas que se hacen a la disciplina conocida como "Ciencia Regional" destacan precisamente esta última cuestión, la que, en las palabras de Holland, pareciera hallarse en un verdadero cul de sac.^{3/}

La propuesta de interpretación del desarrollo regional que se explicitará a lo largo de este libro pretende, justamente, ubicarse en un punto intermedio. Su propósito final es contribuir a la gestación de un paradigma alternativo de desarrollo regional, para lo cual es indispensable un cierto nivel de generalidad; por otro lado, si es que realmente busca convertirse en una alternativa, la propuesta deberá incorporar elementos que la acerquen más a la realidad económica, social y política de los países en desarrollo. Para ello, se dará especial consideración a un conjunto de elementos - macroparámetros - que delimitan el ámbito de la planificación del desarrollo regional en términos de sistemas de organización económica, de estilos de desarrollo y de los conceptos hoy dominantes sobre desarrollo regional.

La organización económica típica de los países del Tercer Mundo y en particular, de los países latinoamericanos, corresponde a un sistema capitalista en una primera aproximación. En un segundo nivel de análisis habría que señalar que se trata de sistemas capitalistas híbridos o mixtos con modalidades diversas de inserción en la economía internacional, con áreas más o menos significativas de propiedad social, estatal en la mayoría de los casos y comunitaria en algunos. Lo importante es que en casi todos los casos, el Estado controla una parte nada despreciable del proceso de asignación de recursos debido no sólo al efecto indirecto de la política económica sino en función de la propiedad estatal de recursos y actividades productivas. Desde el punto de vista del análisis que

^{3/} Holland, S. (1976), Capital versus the Regions, The MacMillan Press Ltd., Londres.

sigue, ello significa simplemente que debe reconocerse un papel en el desarrollo regional tanto al sector público como al sector privado, sin dejar de lado la posibilidad de ser, en algunos casos, más importante el segundo que el primero. Esto último es bastante claro a la luz de los estilos liberales ortodoxos adoptados en varios países latinoamericanos durante la década de los setenta.

En otras palabras, una consecuencia inmediata del reconocimiento de la naturaleza de capitalismo mixto que tipifica a una gran mayoría de los países en desarrollo reside en que la planificación debe tomar en cuenta la existencia de importantes actores sociales diferentes del Estado o del sector público. Algunos de tales actores pueden ser tan significativos como para generar políticas públicas, es decir, están en condiciones de tomar decisiones capaces de alterar parámetros y variables macroeconómicas, sea de una manera directa o bien mediatizando sus acciones a través del Estado. Por ello, en tales circunstancias, la planificación asume un carácter más estratégico que normativo, en el sentido en que Matus emplea tales conceptos.^{4/}

Pero posiblemente la consecuencia de mayor importancia que deriva del reconocimiento explícito del carácter capitalista de la mayoría de los países, consecuencia no del todo independiente de la anterior, consiste en la necesidad de tomar en cuenta la férrea lógica de expansión y reproducción del sistema en términos espaciales. Este punto será examinado en detalle en el Capítulo II, donde se mostrará cuán difícil resulta para la planificación del desarrollo regional apartarse radicalmente de tal lógica, por lo menos en cuanto se refiere a la cuestión de asignación de recursos.

La noción de estilo de desarrollo es más reciente y bastante más compleja, siendo un parámetro básico en cualquier interpretación del desarrollo regional que pretenda ir más allá del abstraccionismo de las teorías vigentes en esta materia. Cuando se discute la noción de "estilo de desarrollo" hay referencias obligadas a los trabajos de Pinto, de Graciarena y de Wolfe.^{5/} En términos más

^{4/} Matus, C. (1972), Estrategia y plan, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.

^{5/} Graciarena, J. (1976), "Poder y estilos de desarrollo. Una Perspectiva heterodoxa", Revista de la CEPAL, Nº 1, Santiago de Chile; Pinto, A. (1976), "Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina", Revista de la CEPAL, Nº 1, Santiago de Chile; Wolfe, M. (1976), "Enfoques del desarrollo: ¿de quién y hacia qué?", Revista de la CEPAL, Nº 1, Santiago de Chile.

concretos, Hilhorst vinculó recientemente la cuestión de estilos de desarrollo y estrategias de desarrollo regional en un documento presentado al Seminario sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional celebrado en Bogotá en 1979.6/

Como el propósito acá es sólo tomar una noción de estilo como una forma de acotar la realidad en la cual se dan los procesos de desarrollo regional, se adopta la discusión presentada en El estado de la planificación en América Latina y el Caribe, documento básico de la Conferencia de Ministros y Jefes de Organismos de Planificación de América Latina y el Caribe, celebrada en Guatemala en 1980.7/

Se señala en el documento (p. 34):

"El concepto de proyecto nacional de desarrollo 8/ que será utilizado es definido por tres elementos: el mecanismo de asignación de recursos predominante, los mecanismos para el logro de objetivos sociales y la distribución del ingreso y del bienestar, y por último, el tratamiento al capital extranjero y el grado de 'apertura' externa."

Cada uno de estos elementos da origen a tres sub-tipos, como se indica a continuación:

Mecanismo predominante de asignación de recursos:

- a) Mercado con Estado subsidiario
- b) Mercado parcialmente corregido
- c) Mercado regulado

Políticas sociales y de bienestar:

- a) Política social subsidiaria
- b) Política social complementaria
- c) Persecución directa de objetivos sociales

Tratamiento al capital extranjero y apertura externa:

- a) Apertura amplia
- b) Apertura regulada
- c) Apertura restringida

A partir de los elementos señalados pueden construirse diversas tipologías que reflejan los varios estilos de desarrollo. En la actualidad, y a título de ejemplo, países como Argentina, Chile y Uruguay se ubican en la primera columna del cuadro de síntesis siguiente; la

6/ Hilhorst, J. (1981), "Estilos de desarrollo y estrategias de desarrollo regional", en Boisier, S. et. allí (comps.) op. cit.

7/ ILPES (1980), El estado de la planificación en América Latina y el Caribe, E/CEPAL/ILPES/R.16.

8/ El concepto de proyecto nacional de desarrollo se utiliza en el documento citado como sinónimo de estilo de desarrollo.

ELEMENTOS QUE DEFINEN UN PROYECTO NACIONAL
DE DESARROLLO EN SISTEMAS CAPITALISTAS 9/

Elementos definitorios del Proyecto Nacional		Tipos al interior de cada elemento definitorio de un Proyecto Nacional		
		1	2	3
- Mecanismo predominante de asignación de recursos	A	Mercado con Estado subsidiario	Mercado <u>parcialmen</u> te <u>corre-</u> gido	Mercado regulado
- Políticas sociales y de bienestar	B	Política social subsidiaria	Política social <u>com</u> plementaria	Persecu- <u>si</u> ón <u>direc</u> ta de los objetivos sociales
- Tratamiento al capital extranjero y apertura al mercado externo	C	Apertura amplia	Apertura regulada	Apertura restringi- <u>da</u>

mayoría del resto de los países del área latinoamericana y del Caribe se ubican en las columnas segunda y tercera.

Es evidente que la cuestión central que diferencia gradativamente un dado estilo de otro (por ejemplo, los estilos definidos por las columnas del cuadro anterior) es una cuestión que puede ser puesta en términos de la auto-maticidad vs. la discrecionalidad de varios procesos de política económica y las implicaciones de ello sobre la importancia relativa de diversos actores sociales así como sobre los métodos de solución de conflictos y contradicciones.

No es ninguna novedad por cierto señalar que la planificación regional, en cuanto política del Estado, dispone de un mayor margen de maniobra cuanto mayor es la discrecionalidad del estilo. Siempre con referencia al cuadro anterior, los estilos correspondientes a las columnas 2 y 3 son "mejores" que el estilo 1, en tanto permiten una mayor discrecionalidad (suponiendo ciertamente que la discrecionalidad es utilizada eficientemente); pero, en realidad lo que interesa desde el punto de vista de un paradigma alternativo más normativo es precisamente investigar qué es lo que puede hacerse dentro de un estilo de desarrollo tal como el representado por la columna 1 o, preferentemente, qué márgenes de acción ofrece el estilo representado por la columna 2, posiblemente el más común hoy por hoy. Tal margen puede ser estrecho y parecer insuficiente, pero ello no puede transformarse en la adopción de posiciones de escepticismo total en relación a las posibilidades de la planificación en sistemas capitalistas; de

hecho, la historia reciente de América Latina, con sus momentos de evolución y también de involución, muestra cómo las cambiantes coyunturas políticas (v.gr. Chile 1964-1970; Perú 1968-1978; etc.) generan situaciones de variada amplitud de maniobra para la planificación.

Un elemento adicional en la especificación del marco dentro del cual se plantea esta interpretación alternativa del desarrollo regional está dado por el conjunto de características básicas del paradigma de desarrollo regional dominante, que es a su turno, una expresión parcial del estilo global.

Tal paradigma es conocido en la literatura actual como el paradigma "del centro hacia abajo". El análisis más actualizado sobre este paradigma se encuentra en el libro Development from Above or Below? ^{10/} a partir del cual se plantean las siguientes observaciones.

Un definido sesgo a favor del desarrollo industrial o de la industrialización como motor del proceso general de desarrollo y aún, de la modernización social, parece constituir una característica sobresaliente del paradigma, con indiscutibles efectos sobre las políticas de desarrollo regional. La idea de industrialización en este caso específico se liga más estrechamente a la introducción de procesos manufactureros orientados a la producción de bienes intermedios y finales de consumo durable que al procesamiento de recursos naturales. En el caso de América Latina ello dió origen a toda una etapa de desarrollo económico ampliamente conocida como la fase de la "industrialización sustitutiva". Casi inevitablemente ello penalizó el desarrollo rural, más basado en la explotación de recursos naturales y, como se verá más adelante, coadyuvó al proceso de crecimiento regional desigual.

De este modo, las políticas de industrialización regional o de localización industrial - como son más comúnmente conocidas - han ocupado un lugar prioritario en las estrategias o planes nacionales de desarrollo regional. Aparte de constituir una suerte de desprendimiento lógico de la estrategia global, tales políticas reclaman una racionalidad propia. En efecto, en la medida en que la planificación nacional del desarrollo regional asume la forma de un proceso de asignación de recursos nacionales entre regiones, mayor es la presión a favor de propuestas de localización industrial, en virtud del mayor grado de libertad de ubicación de la actividad manufacturera comparada por ejemplo, con sectores como el agropecuario o el

^{10/} Stöhr, W. y D. R. F. Taylor, eds. (1981), Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries, J. Wiley and Sons, Londres.

minero. Como el grado de libertad locacional (foot-loosness) aumenta en forma paralela al grado de procesamiento técnico, no resulta extraña ni la prioridad asignada a las políticas de localización industrial (como medio para acelerar el desarrollo regional) ni tampoco el uso de procesos capital-intensivos en tales políticas, con resultados discutibles o aún francamente dudosos desde el punto de vista de un desarrollo bien entendido.^{11/}

Es sólo natural que el énfasis en la industrialización regional haya generado una segunda marcada característica del paradigma vigente o dominante de desarrollo regional: un sesgo no menos definido que el anterior a favor de la urbanización en general o a favor del crecimiento de ciertas ciudades en particular, nuevamente en desmedro del desarrollo rural.

Por supuesto que hay una lógica inevitable en esto. Una vez que se ha elegido un sector de actividad como pivote del desarrollo resulta necesario organizar el espacio físico en general y la infraestructura en particular, requeridos por el sector. Así, en estrategias globales que diesen primera prioridad a la producción agropecuaria, el desarrollo rural (como una forma particular de organización del espacio físico) tendría también una gran importancia.

Este sesgo a favor de la urbanización se ha mostrado no sólo en la puesta en práctica de políticas explícitas de desarrollo urbano tanto a nivel del sistema de centros urbanos como a nivel de ciudades específicas sino que ha sido alimentado en forma no despreciable por el efecto implícito o indirecto de políticas a favor de la industrialización. Como acertadamente se señala en un documento del Banco Mundial:

"El sesgo implícito en contra de la agricultura incorporado en la mayoría de las políticas de sustitución ha tenido un impacto significativo en los patrones de urbanización. La protección, al producir distorsiones en los precios a favor de las manufacturas, estimula precisamente tales actividades. Esta política a menudo conduce a generar una estructura industrial dependiente de las importaciones. A causa de la protección, la contribución real de las actividades manufactureras, especialmente las de gran escala, ha sido a menudo pequeña. Después de hacer las correcciones para tomar en cuenta el

^{11/} Stöhr, W. y F. Todtling (1977), "An Evaluation of Regional Policies. Experiences in Market and Mixed Economies", N. Hansen (ed.) Human Settlement Processes, Ballinger Pb.

efecto de la protección, han habido casos en los cuales la contribución del valor agregado de una industria dada ha sido negativa ... Las implicaciones para el crecimiento en la economía y la consecuente absorción de mano de obra en el siguiente período de inversión, apenas necesitan ser elaboradas. Si el sector sustituidor de importaciones está produciendo escaso valor agregado, el efecto sobre el crecimiento de los recursos invertidos en él es esterilizado y cuando los ahorros aparentes (i.e. parte de las ganancias financieras de los propietarios de la industria protegida) son reinvertidos en industrias similares, simplemente tienden a perpetuar el ciclo."^{12/}

Como por otro lado ha sido difícil evitar una asincronía entre los patrones de industrialización y urbanización, generalmente dando lugar a situaciones de urbanización prematura e incluso de hiperurbanización,^{13/} los propios problemas urbanos derivados de ello, como por ejemplo, el desempleo, han estimulado y retroalimentado la industrialización urbana como una forma de paliar la cuestión ocupacional. Por supuesto, dada la tecnología utilizada, por un lado, y la acelerada comunicación interpersonal por otro (que ante la menor posibilidad de creación de empleos genera mensajes muy poderosos estimulando así corrientes adicionales migratorias), el resultado ha sido a veces un empeoramiento de la situación.

Independientemente del fenómeno anterior, el aumento de las migraciones hacia los centros urbanos es estimulado por la propia incapacidad del sector agropecuario para proveer empleo, como es de sobra conocido.

La centralización en los procesos decisionales, tanto públicos como privados, es anotada como una tercera característica del paradigma dominante de planificación regional. La centralización en el diseño y ejecución de políticas, programas y proyectos es un fenómeno resultante de un cuadro muy complejo de factores, en el que se mezclan elementos históricos, culturales, tecnológicos y aún, ideológicos.

^{12/} Beier, G., A. Churchill, M. Cohen y B. Renaud (1975), The Task Ahead for the Cities of the Developing Countries, Washington, D.C., IBRD Bank Staff Working Paper Nº 209.

^{13/} Friedmann, J. y T. Lackington (1970), "Hyperurbanization and National Development in Chile: Some Hypotheses", Urban Affairs Quarterly, Vol. II, Nº 4.

Cualquiera sea su origen y cualesquiera sean los mecanismos de retroalimentación que lo tornan persistente, el centralismo es considerado principalmente bajo una óptica negativa por las comunidades regionales y locales y la lucha contra un centralismo exagerado sirve de caballo de batalla para sostener posiciones radicalmente encontradas con relación, por ejemplo, al rol del Estado o a cómo se concibe una sociedad democrática. Al respecto resulta muy ilustrativo citar el caso de Chile, país en el cual sin duda se había llegado a un nivel exagerado de centralización y burocratización, reconocido por todos los sectores políticos. Este sentimiento generalizado entre la población en relación tanto a las trabas impuestas por el Estado en todo orden de cosas así como al peso asfixiante de la capital sobre las provincias, provee un terreno fértil para que el Gobierno Militar (1973-) plantee una serie de reformas que en el fondo buscan minimizar el papel del Estado para dar paso a una sociedad extremadamente atomizada, congruente con una filosofía de corte liberal a ultranza.

En otros países latinoamericanos, con regímenes de variada índole, también se observan fuertes movimientos a favor de reformas en los sistemas de administración interior de manera de dar paso a procedimientos decisionales más descentralizados tanto funcional como territorialmente. Así por ejemplo, la Constitución del Perú aprobada en 1979 crea un completo aparato institucional y financiero de carácter regional, como una manera de romper el centralismo del país.

En algunos países federales, como Brasil y México, se observa un renovado fortalecimiento de la planificación a nivel de los estados federados, nuevamente representando ello una forma de satisfacer las presiones de la población en favor de esquemas descentralizados.

Ciertamente, bastaría revisar la prensa mundial para constatar que el centralismo y en consecuencia, la lucha en contra de él, constituye el problema regional de más evidente dimensión política y la forma más expresiva de presión a favor de políticas de desarrollo regional. Ya sea que se mire desde un punto de vista estático o bien, desde uno dinámico, el aumento de la centralización se hace a expensas del poder, absoluto o relativo, de las comunidades intermedias, regionales y funcionales. Se trata en el fondo, de una redistribución regresiva del poder en la sociedad.

El centralismo exagerado, más allá del indispensable nivel de actividad del Estado en la sociedad contemporánea y por encima del no menos indispensable grado de integridad derivado de la escala técnica de muchas decisiones, tiende a generar ciertos efectos negativos, algunos de los

cuales tienen particular significado en relación al desarrollo regional.

Por un lado, como lo han señalado varios autores, un centralismo elevado tiende a generar respuestas públicas estandarizadas frente a los problemas regionales, pasando por alto la variada naturaleza de ellos. Por ejemplo, una típica respuesta pública como la creación de una oferta regional de puestos de trabajo por la vía de la instalación de alguna actividad industrial, es utilizada para resolver indistintamente una situación de desempleo asociada a cuestiones económicas (por ejemplo, declinio de actividades pre-existentes) así como asociada a cuestiones sociales (por ejemplo, niveles extremos de pobreza); en muchas oportunidades, tales respuestas son disfuncionales y no resuelven sino que agravan una situación dada. Hay muchas razones que explican esta tendencia a la estandarización o normalización de la acción del gobierno central y de sus agencias ejecutivas, pero su discusión va más allá del propósito actual.

Por otro lado, y casi inevitablemente debido tanto a la centralización per se como al proceso de transferencia tecnológica entre las economías centrales y periféricas, en estas últimas se produce una marcada tendencia al uso de grandes escalas, tanto de producción como de prestación de servicios. Como dice Schumacher, sufrimos de una casi universal idolatría por el gigantismo. Stöhr expresa esto de otra manera, señalando que el paradigma dominante de desarrollo regional - del centro hacia abajo - descansa fuertemente en la operación de unidades públicas y privadas de gran escala, verticalmente organizadas.^{14/}

En no pocos casos, la escala de operación de tales instituciones supera largamente la propia escala regional; en parte ello ha contribuido a la creciente integración funcional de las economías con el efecto lateral de la desintegración territorial de las mismas.

Nuevamente no se trata de sostener que todas las actividades e instituciones regionales debieran ser de pequeña escala, pero sí de la búsqueda de un equilibrio adecuado entre la preservación de las comunidades territoriales y la necesaria integración nacional de los mercados.

En resumen, una buena parte de las estrategias de desarrollo regional se inserta en un paradigma caracterizado

^{14/} Stöhr, W. (1981), "Development from Below: The Bottom-up and Periphery Inward Development Paradigm", W. Stöhr y D. R. F. Taylor (eds.), Development from Above or Below?, J. Wiley, Londres.

por lo menos, por su sesgo industrial y urbano así como por el grado elevado de centralización decisional y la preferencia por soluciones que envuelven operaciones de gran escala.

Sistema, estilo y estrategia son pues los límites del marco de referencia o del contexto de desarrollo regional en el cual busca insertarse una propuesta alternativa. La planificación del desarrollo regional no puede plantearse como independiente de esta realidad y en consecuencia, no se puede ser demasiado optimista cuando se la visualiza como "instrumento de cambio". Una determinada concepción de desarrollo regional y de su planificación puede por cierto introducir cambios en la estrategia correspondiente, con dificultad lo hará respecto al estilo de desarrollo y será casi inocua con respecto al sistema.

Lo que aquí se busca es identificar, en consecuencia, los mecanismos más eficientes para acelerar el crecimiento regional en sistemas capitalistas mixtos con estilos de desarrollo en los cuales la asignación de recursos por parte del Estado es siempre parcial y en los cuales también, el crecimiento económico hace limitadas concesiones a la equidad social. Es un propósito modesto, pero es mejor que lo que se tiene a mano.

2. Los factores económicos, institucionales y sociales del desarrollo regional

La mayor parte de las teorías actuales sobre desarrollo regional, que debieran ser la base del control de tal proceso, ponen el acento en la dinámica, paradójicamente un tanto mecánica, del crecimiento, más que en los factores iniciales que gatillan el proceso. En cierto sentido no cuentan la historia completa del desarrollo o de la falta de desarrollo regional, responden más al cómo y no tanto al por qué. Esto es así porque suponen como dadas ciertas actitudes societales y como neutras ciertas acciones públicas. A título de ejemplo, la teoría de las ventajas comparativas o la teoría de la base de exportación pueden indicar acertadamente potenciales de desarrollo y aún, pueden explicar correctamente un proceso ex-post de desarrollo, siempre que hayan estado presente determinadas condiciones institucionales y sociales. Una región puede tener óbvias ventajas comparativas en la producción de bienes de elevada demanda, pero si no está presente un actor, privado o público, que sea capaz de percibir, usar y transformar dichas ventajas, ellas seguirán siendo anotadas como un "potencial" de desarrollo y este proceso no se originará. Se puede ir más lejos todavía: quizás en ciertos casos tales ventajas son aprovechadas eficientemente y aún así la región sigue en una situación de rezago

ahora debido a que una u otra política económica nacional grava indirecta y más que proporcionalmente a la región, en relación a los beneficios que está obteniendo de su actividad productiva.

Es muy pertinente recordar en este sentido el comentario de Paelinck sobre los polos de desarrollo, en el sentido de constituir una teoría condicional del crecimiento regional y como tal, de un valor normativo relativo.^{15/} Se podría generalizar el juicio anterior para incluir la mayoría de las teorías vigentes; todas son condicionales en el sentido anotado más atrás: la existencia de condiciones institucionales y sociales favorables al desarrollo.

La consecuencia manifiesta de ello es que las teorías convencionales resultan limitadas cuando se intenta usarlas para dar racionalidad al diseño de políticas y a la planificación de ellas. En la práctica el planificador encuentra poco apoyo en la teoría, como muy bien lo plantean Helmsing y Uribe-Echevarría en un trabajo reciente.^{16/}

El planteamiento que se hará a continuación se apoya en un análisis de interdependencia, al contrario de lo que sucede en la mayoría de las explicaciones teóricas del desarrollo regional, generalmente basadas en análisis de causalidad lineal. Así, se destaca más la interacción de varios factores que el papel unilateral de cada uno de ellos.

El análisis se centra en las decisiones de los individuos e instituciones - incluido el propio Estado - que inciden sobre el proceso de desarrollo regional y no se hace referencia alguna a la existencia y distribución de los recursos naturales, un elemento sin duda determinante en muchos casos de la existencia o de la ausencia de desarrollo. Pero los recursos naturales son un dato exógeno, aunque el conocimiento que se tenga de ellos y de la tecnología de explotación puede ser considerado como una variable endógena del propio desarrollo, y son en general inmóviles constituyendo entonces un débil fundamento para elaborar planteamientos de carácter interregional.

El desarrollo a largo plazo de una región, no sólo su crecimiento económico, puede ser explicado en último análisis como un resultado de la interacción de tres tipos de procesos o de tres fuerzas.

^{15/} Paelinck, J. (1973), "La teoría del desarrollo regional polarizado", Revista de Economía Latinoamericana, Año III, Nº 9.

^{16/} Helmsing B. H. J. y F. Uribe-Echevarría (1981), "La planificación regional en América Latina: ¿teoría o práctica?", en S. Boisier et. ali. (comps.), op. cit.

En primer término el desarrollo de una región depende de su participación relativa en el uso de los recursos nacionales, sobre los cuales las regiones compiten explícita o implícitamente. El término "recursos nacionales" se usa acá en el sentido de recursos móviles, preferentemente de carácter financiero y preferentemente también, controlados por el sector público, es decir por el gobierno central y las instituciones funcionalmente descentralizadas. Se sostiene implícitamente que la asignación territorial de recursos constituye un elemento motor del desarrollo regional, pero naturalmente no es el único factor.

Si tales recursos fuesen el único factor de desarrollo y si simultáneamente se buscara un patrón de desarrollo del sistema regional estrictamente proporcional, la asignación de recursos entre las diferentes regiones debería reflejar únicamente las diferencias de tecnología agregada. Obviamente este no es el caso y por tanto cuando se afirma que el desarrollo de una región depende de su participación relativa en el uso de recursos nacionales, se está planteando un juicio muy genérico y amplio. Puesto de otro modo, la matriz tecnológica de cada región resulta ser un parámetro fundamental para calificar la apropiación de recursos por parte de la región, pero no el único. El monto de recursos nacionales apropiados por cada región más los recursos propiamente regionales (generalmente poco significativos) es el determinante principal del crecimiento económico regional, pero no necesariamente de su desarrollo. Además es necesario tomar en cuenta, desde el punto de vista del mero crecimiento agregado, la eficiencia con que se usan tales recursos.

Un patrón dado de asignación interregional de recursos nacionales no resulta del azar. Refleja por un lado, el juego de intereses, conflictos y acuerdos entre regiones y entre cada región y el poder central; por otro, refleja un determinado criterio para asignar tales recursos y tal criterio responde a su vez al conjunto de objetivos globales y regionales de la sociedad, es decir, a la lógica del sistema y de su estilo. En la práctica y si se considera la inversión geográfica bruta como un buen estimador de los recursos nacionales asignados a cada región, parece claro que algunas cifras disponibles reflejan, no el uso de criterios de desarrollo regional (equidad) sino el de criterios globales (eficiencia), conjuntamente con la mayor capacidad de presión por parte de las regiones más desarrolladas, así como las rigideces que los parámetros preexistentes imponen. Algunas cifras disponibles avalan esta afirmación.

En Colombia, los Departamentos de Cundinamarca (que incluye el D.E. de Bogotá) y Antioquía absorbían en 1975

el 43.7 por ciento de la inversión bruta.^{17/} En Perú, los Departamentos de Lima-Callao y Arequipa recibían en 1979 el 34.5 por ciento de la inversión pública programada para ese año.^{18/} En Chile, en 1970 la Región Metropolitana y la Región V percibían el 41.0 por ciento de la inversión pública.^{19/} En todos los casos citados, la segunda unidad administrativa anotada corresponde también a un segundo lugar en cuanto a nivel relativo de desarrollo.

A pesar de que la planificación regional tiene dimensiones que van más allá de lo económico, tiene dimensiones políticas y sociales,^{20/} es notorio que su práctica actual está dominada por la dimensión económica. Por ello es que la asignación de recursos entre regiones se ha constituido en el componente sustantivo de ella (si se quiere, constituye un campo de la teoría sustantiva). Tal proceso de asignación se traduce en la práctica en el diseño de planes, políticas, programas y proyectos de inversión para todas las regiones y como esos programas no pueden ser sumados sino que requieren de un complejo proceso de compatibilización, la planificación regional a escala nacional puede considerarse desde el punto de vista formal (desde el punto de vista de la teoría de procedimientos) como un procedimiento para articular tales programas. Sobre esto se volverá más adelante.

En segundo término, el desarrollo de una región es afectado por los efectos (regionales) implícitos o indirectos de las políticas macroeconómicas y sectoriales. En ciertos casos el efecto indirecto de tales políticas puede ser un factor coadyuvante al desarrollo regional; en otros casos, el efecto puede ser contraproducente y de una magnitud tal como para anular el impacto positivo originado en la asignación de recursos. Como se verá en el capítulo correspondiente, parecen acumularse evidencias empíricas en torno al efecto detrimental sobre algunas regiones de muchas de las políticas económicas usuales.

^{17/} Linn, J. (1981), "Tendencias de la urbanización, inversión de la polarización y política espacial en Colombia", S. Boisier et. alli. (comps.) op. cit.

^{18/} Cabieses H., D. Kruijt, R. Lizárraga y M. Vellinga (1980) Industrialización y desarrollo regional en el Perú, Ediciones Economía, Política y Desarrollo, Lima, Perú.

^{19/} ODEPLAN (1970), El desarrollo regional de Chile en la década 70-80, Santiago de Chile.

^{20/} Boisier, S. (1981) "Hacia una dimensión social y política del desarrollo regional", Revista de la CEPAL, Nº 13, Santiago de Chile.

Es verdaderamente sorprendente constatar el casi nulo tratamiento de este tema en la literatura sobre planificación regional, tratándose como se trata, de una cuestión casi obvia. En efecto, nadie sostendría la neutralidad de cualquier política económica y sin embargo, casi toda la discusión sobre desarrollo regional parece apoyarse en tan peregrino supuesto.

Sin embargo, el tema no ha estado del todo ausente de la literatura, si bien las referencias son marginales y las investigaciones empíricas escasas, pero significativas. Por ejemplo, en un clásico artículo sobre estrategias de desarrollo regional, Robock anotaba:

"Gran parte del debate y de la controversia sobre desarrollo regional se centra en decisiones de inversión tales como las prioridades y la localización de la inversión pública. Sin embargo, otras decisiones sobre políticas gubernamentales, distintas de la inversión pública, pueden tener mayor influencia en los patrones de desarrollo."

"La política de comercio exterior y las tarifas de protección a la industria nacional o a productos agropecuarios específicos o a materias primas así como los subsidios a las exportaciones pueden afectar significativamente el curso del desarrollo regional ..."

"Las discusiones sobre política pueden no generar tanta atención o controversia regional como las decisiones de inversión. Las implicaciones regionales de las decisiones de política (económica) no son tan claras o visibles como la localización de facilidades físicas. Aún así, las cuestiones de política (económica) constituyen con frecuencia las influencias cruciales en el desarrollo de las regiones." ^{21/}

En la misma época, Werner Baer, en un bien conocido estudio sobre el proceso de industrialización en Brasil que debe ser considerado como uno de los trabajos pioneros en el campo del análisis del impacto regional de la política económica, escribía:

"Aunque las disparidades en los niveles de ingresos y en las tasas de crecimiento económico son básicamente atribuibles a ciertos 'fenómenos naturales', se ha señalado que las políticas económicas generales del gobierno ... han conducido a un empeoramiento de las disparidades, como extremo, o a una

^{21/} Robock, S. H. (1966), "Strategies for Regional Economic Development", Papers, Regional Science Association, XVIII.

disminución de los efectos benéficos de los esfuerzos redistributivos por medio de mecanismos fiscales, en el mejor de los casos." 22/

Se sigue, en consecuencia, que una cuestión importante en la planificación del desarrollo regional consiste en evaluar cuidadosamente el impacto regional de por lo menos algunas de las políticas macroeconómicas y sectoriales de mayor significación. Tal evaluación puede conducir a dos resultados alternativos. En algunos casos podrá comprarse la presencia de un impacto positivo sobre una o varias regiones; en tales casos, explicados por la coincidencia de parámetros regionales y nacionales, ello se anotaba como un factor coadyuvante al desarrollo regional. En otros casos se verificará un impacto negativo; en estas situaciones, que posiblemente son muy frecuentes, surge un papel adicional para los planificadores regionales, papel conducente a la negociación de esquemas de discriminación regional de las políticas o conducente al establecimiento de medidas compensatorias, por ejemplo, por la vía de la política fiscal.

Desde el punto de vista del puro crecimiento regional, ya puede observarse que éste dependerá del resultado neto de la suma de dos fuerzas, que pueden tener signo contrario: la participación de la región en la asignación de recursos y la forma como es afectada por la política económica general.

En tercer término, el desarrollo de una región depende de un conjunto de elementos políticos, institucionales y sociales que pueden agruparse genéricamente bajo el encabezamiento amplio de "la capacidad de organización social de la región". Sin la presencia de estos elementos, podrá generarse de todos modos un proceso de crecimiento económico agregado en la región, pero no se producirá el paso cualitativo desde el crecimiento al desarrollo.

El desarrollo de una región, como fenómeno distinto del mero crecimiento, implica la capacidad de internalizar regionalmente el propio crecimiento. En jerga puramente económica ello equivale a una capacidad para retener y reinvertir en la región una proporción significativa del excedente generado por el crecimiento económico. Implica también una capacidad creciente por parte de la región para transformar en endógenas algunas de las variables exógenas del crecimiento regional o por lo menos, implica un aumento en la capacidad regional para controlar tales variables, para controlar lo que se ha llamado el "entorno

22/ Baer, W. (1965), *Industrialization and Economic Development in Brazil*, Yale University, Irwing Inc.

paramétrico" 23/ de la región. El desarrollo implica también una situación de creciente inclusión social tanto en la apropiación del resultado de la actividad económica como en procesos típicamente políticos.24/

La capacidad de organización social de la región se refiere entonces al establecimiento y funcionamiento de estructuras políticas, burocráticas y sociales que permitan alcanzar los estados definitorios del desarrollo, como se describen en el párrafo anterior. Más concretamente, tal capacidad de organización social estará referida a:

i) la calidad, capacidad e identidad de la autoridad política de la región o en general de su "clase política", fundamental en la representación de los intereses regionales y en la organización y conducción de los múltiples procesos de negociación mediante los cuales la región puede aumentar su control sobre las variables y procesos exógenos determinantes de su crecimiento (v.gr., asignación central de recursos, políticas económicas, etc., etc.);

ii) la calidad de la tecnocracia regional, es decir de los equipos técnicos asesores de la autoridad política o en general del estrato directivo regional, en términos de su capacidad para dar una fundamentación racional a la gestión negociadora como a la gestión de administración regional;

iii) la existencia, dinámica e identidad de una clase empresarial regional capaz de percibir las oportunidades generadas tanto por la asignación de recursos a la región como por el efecto (positivo) de las políticas económicas, capaz de asumir los riesgos de inversión asociados a nuevas actividades regionales y suficientemente identificada con el porvenir de la región como para capitalizar regionalmente sus ganancias. En sistemas capitalistas (mixtos) estas "burguesías" regionales desempeñan un papel absolutamente fundamental tanto desde el punto de vista del crecimiento como desde el punto de vista del paso hacia un estado de desarrollo;

iv) la existencia de una malla de agrupaciones o estructuras sociales regionales que permitan a la población regional disponer de canales de participación y que permita a los sectores más pobres de ella operar mediante

23/ Boisier, S. (1979), "¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche?", Revista de la CEPAL, Nº 7, Santiago de Chile.

24/ Como es bien sabido, el concepto de desarrollo se refiere también a una serie de cambios estructurales de carácter económico, social y cultural que por conocidos no se discuten acá.

mecanismos formales fácilmente adaptables a los canales también formales a través de los cuales circulan los estímulos al crecimiento.

Obsérvese que si una región está en una posición favorable con respecto a su cuota de recursos nacionales y en relación al efecto indirecto de la política económica, están dadas las condiciones para la aceleración del crecimiento económico regional. Si no existe un empresario regional, muchas de las oportunidades de crecimiento serán aprovechadas por inversionistas extra-regionales, nacionales o transnacionales, con poca propensión a reinvertir regionalmente y con una elevada tendencia al retiro de capitales cuando cesan de existir condiciones de excepción en la región; la consecuencia es la aparición de típicos ciclos de expansión-depresión a nivel regional.^{25/}

Como se verá más adelante, en América Latina el papel jugado por las burguesías regionales ha sido de mucha importancia en la aparición y consolidación de centros y regiones relativamente desarrolladas que actúan como centros compensadores al peso de la región capital. Tal es el caso de Monterrey en México, Medellín y Cali en Colombia, Arequipa en Perú, Concepción en Chile y San Pablo en Brasil, entre otros ejemplos que podrían citarse.

Para sintetizar: el proceso de crecimiento económico regional es considerado - dentro de esta interpretación - como esencialmente originado en fuerzas y mecanismos exógenos a la región; depende principalmente (pero no exclusivamente) del diseño de las políticas macroeconómicas, del criterio que guía la asignación de recursos entre regiones y de la demanda externa. Por el contrario, el proceso de desarrollo regional es considerado principalmente como la internalización del crecimiento y en consecuencia como de naturaleza esencialmente endógena.

Al poner el acento en, por un lado, la inserción de la región en los mecanismos decisorios nacionales y por otro, en el papel de las instituciones y grupos sociales regionales, se enfatiza una vez más la imposibilidad de

^{25/} En relación a este punto es interesante reproducir la declaración hecha a la prensa por el señor Gabriel Santelices, Director de la Cámara de Comercio Detallista y de la Pequeña Industria de Coihaique, capital de la XI Región en el extremo sur de Chile y favorecida por un sistema de incentivos especiales. El señor Santelices, antigua autoridad política de la zona responde ante una pregunta del periodista en relación a los incentivos regionales: "la legislación especial ha sido útil, pero fue aprovechada por foráneos que la han desvirtuado" (El Mercurio, Santiago de Chile, 14.9.81).

resolver los problemas de desarrollo de una región atendiendo única y exclusivamente a lo que puede hacerse en la propia región. La planificación intraregional sólo adquiere sentido cuando se la entiende como un sub-proceso de la planificación interregional, no obstante las profundas diferencias metodológicas entre ambos niveles. Asimismo, esta interpretación de los factores impulsores del desarrollo regional está más ligada a las condiciones reales prevalecientes en los países en desarrollo y ofrece en consecuencia, mayor ayuda para identificar los mecanismos de actividad y control del desarrollo regional.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Capítulo II

LA ASIGNACION DE RECURSOS ENTRE REGIONES

1. Conceptos previos

Sólo como una excepción se incluye en este capítulo una breve discusión sobre el alcance que se da a dos conceptos básicos sobre los cuales no parece haber consenso todavía en la profesión: el concepto de región y el concepto de planificación regional.

A riesgo de ser repetitivo, la discusión sobre ambos conceptos puede comenzar por enriquecer un ejercicio tipológico usado en otras oportunidades.^{26/} La planificación, en un sentido bien general, se refiere tanto a un determinado campo sustantivo de conocimientos o de problemas así como a una determinada jurisdicción territorial. Desde este último punto de vista puede hablarse de una planificación cuyo ámbito territorial es el país como un todo, una región (independientemente de cómo se haya definido), una provincia o departamento o estado (dependiendo de cuál sea la denominación de la división político-administrativa de orden inmediato al nacional), un municipio, un centro urbano o una localidad. Esta primera clasificación se muestra a lo largo de las filas del cuadro de doble entrada inserto más adelante.

Desde el punto de vista sustantivo, es decir desde el punto de vista de la naturaleza de los problemas con los cuales trata la planificación, pueden distinguirse a lo menos las siguientes situaciones:

i) si el tipo de situación sobre la cual se busca intervenir tiene como característica esencial la aplicación de recursos escasos a propósitos u objetivos múltiples entonces el tipo de planificación que se origina es,

^{26/} Véase S. Boisier (1976), Diseño de planes regionales, Editorial del Colegio de Ingenieros de Caminos, Puertos y Canales, Madrid, y del mismo autor: "Algunos interrogantes sobre la teoría y la práctica de la planificación regional en países de pequeño tamaño", Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, EURE, Nº 21, 1981.

TIPOLOGIA DE PLANIFICACION

Naturaleza del sujeto Jurisdicción	Elección de objetivos	Eficiencia en uso de recursos	Disposición física de elementos	Distribución de oportunidades	Modificación del poder	Control ecológico
País						
Región						
Provincia						
Etc.						
Tipo de planificación	Económica	Técnica	Espacial	Social	Política	Ambiental

propriadamente hablando, planificación económica. Tal situación es equivalente a un problema de optimización condicionada o a un problema general de elección entre alternativas, cuestión definitoria de la ciencia económica;

ii) si la situación sobre la que se actúa envuelve la aplicación de medios alternativos a la obtención de un objetivo o de una meta previamente establecida, es decir, si se trata de una cuestión de eficiencia, entonces el tipo de planificación a que tal situación da lugar es una planificación técnica, como por ejemplo, la identificación del mejor procedimiento para alcanzar una determinada producción de energía eléctrica (plantas hidroeléctricas, termoeléctricas, nucleares, eólicas, etc.);

iii) si el tipo de problema es de una naturaleza física, vale decir, si se trata de la disposición de ciertas estructuras y elementos sobre el territorio, como por ejemplo, ciudades, vías de transporte, represas, cultivos y uso de suelo, etc., entonces la planificación asociada a tal problema es planificación espacial;

iv) si la situación en cuestión se refiere a la distribución entre las personas tanto del producto de la actividad económica como en un sentido más general, de las oportunidades de realización individual y colectiva, la planificación corresponde entonces a una planificación social;

v) si el problema tiene que ver con una modificación en las relaciones de poder entre distintos sectores o entre distintos grupos sociales, el tipo de planificación a la cual se asocia tal problema es una planificación política, lo que no debe ser confundido con una determinada estrategia política para acceder al poder, tal como ello se plantea normalmente en los partidos políticos;

vi) si el problema tiene que ver con aspectos ecológicos, la planificación correspondiente es normalmente denominada planificación ambiental.

Habría que señalar adicionalmente que adjetivos tales como global y sectorial, que acompañan corrientemente al concepto de planificación, no tienen que ver con el sujeto de la planificación sino con niveles de agregación del análisis. No obstante la costumbre ha identificado la planificación sectorial con la planificación técnica y la planificación global con la planificación económica.

La tipología anterior es útil en varios sentidos. Por un lado muestra que no hay un tipo de planificación que pudiese llamarse "regional" y que derive linealmente de algún sujeto específico de planificación. En realidad, lo que se denomina corrientemente como planificación regional es una función horizontal multidimensional que incluye, con ponderaciones variables, todos los sujetos representados por las columnas del cuadro precedente. Tal

ejercicio puede ser aplicado a una sola región, convencional o fundadamente definida (planificación intraregional) o a un sistema de regiones (planificación interregional). Aún cuando la superficie, el contorno y otras características geográficas del sistema regional coinciden con el país, la planificación interregional es metodológicamente diferente de la planificación nacional (primera fila del cuadro) en virtud de considerar al país como un sistema y no como una unidad. Por otro lado, el cuadro muestra que el solo hecho de planificar a un nivel subnacional (llámese tal nivel región, provincia o como se quiera) no es condición suficiente para originar una actividad de planificación regional propiamente dicha; por ejemplo, planificar el comportamiento de las variables agregadas a nivel de una región (producto, ingreso, empleo, inversión, etc., etc.) y elegir objetivos es simplemente hacer planificación económico-global a una escala geográfica reducida, pero no constituye una praxis de planificación regional, salvo que se quiera usar el continente para definir el contenido.

El cuadro también permite apreciar que la planificación de una provincia o de un estado federativo o aún, de un municipio, puede en muchos casos ser asimilada correctamente a la noción de planificación regional, en la medida en que tal ejercicio sea multidimensional; en consecuencia, el concepto de "región de planificación" es dependiente del contenido de la propia planificación, no puede definirse exógenamente ni tampoco resulta necesariamente igual o coincidente con regiones definidas en otros contextos, como una región en el sentido cultural por ejemplo. Esto pone de manifiesto también que el tamaño de la jurisdicción en la cual se planifica tiene importancia en la medida en que de lugar a una concepción multidimensional de la planificación. A partir de un tamaño mínimo que posibilite tal enfoque, el tamaño concreto de las regiones dependerá principalmente de consideraciones administrativas.

Los componentes verticales o sujetos que han tenido mayor peso relativo en la estructuración de la práctica de la planificación regional a escala nacional han sido el componente económico en primer lugar y el relativo a la distribución del poder en segundo. Esto no es fortuito; responde claramente a las características del paradigma dominante y explica asimismo el que las cuestiones asociadas a la asignación de recursos entre regiones y a la descentralización regional del aparato decisonal público han constituido los dos temas centrales de la mayoría de las estrategias y planes de desarrollo regional.

Se explica también a la luz de estas consideraciones la mayor asociación de la planificación intraregional a cuestiones de tipo técnico, espacial y ambiental, toda

vez que el nivel nacional ha tomado cuenta de la asignación de recursos y de poder de decisión.

2. La lógica de la expansión regional y el papel de la planificación

Alguna dosis de positivismo resulta útil cuando se examina la práctica corriente de la planificación regional, porque al margen de los juicios del analista, ésta tiene una lógica muy contundente cuando no se pierde de vista el contexto general en el cual se inserta.

El problema inicial de fondo con el cual se enfrenta un equipo a cargo de la planificación de un sistema nacional de regiones es formular una propuesta de estrategia de desarrollo regional; más allá del discurso estratégico, esto ha consistido tradicionalmente ni más ni menos que en una propuesta para asignar recursos nacionales entre las varias regiones.

Independientemente de los objetivos de desarrollo regional incluidos en la propia formulación estratégica, el equipo de planificación regional enfrenta de inmediato una primera restricción, que aún cuando perfectamente obvia, pareciera ser soslayada en muchos documentos oficiales: los recursos disponibles son escasos e insuficientes para hacer todo lo que se desee en todas las regiones al mismo tiempo.

Como la solución simplista de dividir los recursos en partes iguales no resiste ningún análisis, deben establecerse prioridades regionales. En otras palabras, debe explicitarse un criterio de asignación de recursos.

En este punto comienzan las divergencias entre la planificación "declamatoria" y la acción real y entre ésta y el análisis puramente teórico de la asignación regional de inversiones.

Los documentos de planificación y las declaraciones públicas de los dirigentes políticos probablemente concuerden en sacar a luz la situación de las regiones con los más agudos problemas sociales dando la impresión que la primera prioridad en materia de desarrollo regional será dada a las regiones más subdesarrolladas; incluso, no pocos planificadores regionales cándidamente terminan por creer en ello. La realidad sin embargo transita por una vía distinta.

Los estilos de desarrollo prevalecientes en la mayoría de los países en vías de desarrollo privilegian fuertemente el crecimiento económico agregado, más precisamente, privilegian la maximización del ritmo de crecimiento. Es difícil objetar la prioridad global otorgada a la cuestión del crecimiento económico si se entiende ello como una condición sine qua non para mejorar el nivel

de vida de toda la población. Por cierto ello no significa aceptar cualquier patrón de distribución, pero es bien sabido cuán difícil es conciliar completamente ambos aspectos.^{27/}

La necesidad objetiva de acelerar el crecimiento tiene, como es perfectamente conocido, clara incidencia sobre el patrón territorial de asignación de recursos, en el sentido de favorecer una asignación preferencial en el "centro",^{28/} tanto más fuerte cuanto más de corto plazo es el horizonte de planificación. Esta tendencia es sin embargo contrarrestada por la necesidad de desconcentrar territorialmente a lo menos parte del aparato productivo, de forma de evitar los casi insolubles y costosos problemas del crecimiento metropolitano excesivo. Si bien ello es perfectamente obvio en el caso de países que ya enfrentan serios problemas de macrocefalia urbana, como Argentina con Buenos Aires, Brasil con San Pablo y México con Ciudad de México, no lo es menos en el resto de los países en los cuales la ciudad principal todavía no alcanza un tamaño inmanejable, pero en los cuales se manifiestan fuertes tendencias hacia ello.

En consecuencia, el estilo ofrece una cierta apertura al crecimiento regional, pero, claramente y en la mayoría de los casos tal apertura no se basa en consideraciones de equidad (lo que conduciría a reducir las más agudas disparidades regionales acelerando el crecimiento de las regiones más pobres) ni tampoco en consideraciones de crecimiento y estabilidad global de largo plazo (lo que se manifestaría en incorporar al sistema económico zonas y recursos potenciales mediante inversiones en la periferia no explotada) sino que se basa en una racionalidad que busca equilibrar la mantención del crecimiento agregado con la necesidad de impedir la aparición de deseconomías

^{27/} Conviene volver en este punto a hacer referencia al trabajo de Hilhorst sobre estilos de desarrollo y estrategias de desarrollo regional (Hilhorst; 1981, op. cit.) en donde el autor deja bien en claro el carácter restrictivo de los estilos sobre las opciones de desarrollo regional.

^{28/} Para una síntesis de los argumentos teóricos en favor de la inversión en el "centro" y en favor de la inversión en la "periferia" véase el trabajo de T. Hermansen: "Asignación interregional de inversiones para el desarrollo económico. Un enfoque de análisis propio de un modelo elemental" en A. Kuklinski (comp.) Desagregación regional de políticas y planes nacionales, Ediciones SIAP, 1977, Buenos Aires.

de aglomeración masivas en el centro principal, es decir, con la necesidad de desconcentrar el aparato productivo.

Es sólo natural que en la búsqueda de este equilibrio (que es esencialmente de mediano plazo) se termine por fijar la atención no en las regiones más pobres, sino en regiones que pueden ser clasificadas como de segundo orden; no son el "centro" ^{29/} precisamente, pero están relativamente en el margen, están a pasos de convertirse en verdaderas regiones centrales. Su potencial de crecimiento económico es superior a cualquier otra región, con excepción del centro tradicional y cuentan ya con una cierta base industrial y urbana. En otras palabras, son los lugares en donde se minimiza el costo de oportunidad de la desconcentración de recursos, permitiendo la ampliación del ámbito de reproducción del sistema.

Probablemente uno de los casos de planificación regional a escala nacional más publicitado internacionalmente durante los años sesenta fue el de Chile. En este caso la primera prioridad contemplada en la estrategia de desarrollo regional se otorgó no a las provincias o regiones más pobres, sino que a la llamada Región del Bío-Bío, una importante cuenca fluvial que contiene el segundo núcleo industrial y urbano del país y con un definido potencial de crecimiento a mediano plazo y ésto, en el marco de un gobierno claramente comprometido con el cambio social y con los sectores más desposeídos. En la década de los setenta, el ejemplo de Panamá alcanza también cierta notoriedad y nuevamente se observa que la primera prioridad en la estrategia de desarrollo regional se confiere a la Región Occidental (provincias de Chiriquí y Bocas del Toro) que representa - de nuevo - el lugar en donde se minimiza el costo de oportunidad de la desconcentración. En el caso del Perú, se trata de la región estructurada en torno a Arequipa, segundo centro urbano del país. En México, es Guadalajara y el área cubierta por el Plan Lerma. El caso del Brasil se aparta - aunque no del todo - de esta suerte de ley de hierro debido al peso de la dimensión política de la cuestión del Nordeste. Como se verá más adelante, de todos modos la prioridad en la atención al Nordeste ha sido más que funcional a la expansión del "centro" del Brasil.

^{29/} El concepto de "centro", por contraposición al concepto de "periferia", es usado acá para denotar una aglomeración de: i) estructuras de producción esencialmente secundarias y terciarias; ii) estructuras sociales; iii) estructuras espaciales; iv) estructuras de poder; v) estructuras de consumo y; vi) las interrelaciones y los correspondientes procesos de cambio. No se entiende la noción de "centro" si no se la acompaña de su relación con una periferia.

Ahora bien, dado el peso relativo que en la mayoría de los países representa la región central o capital,^{30/} es claro que no puede revertirse drásticamente la asignación de recursos a tales regiones, a menos que se esté dispuesto a pagar un precio muy elevado en términos del crecimiento agregado nacional. Si se agrega a ello el hecho de ser en tales regiones el sector privado (sobre el cual los controles son difíciles en la práctica) un agente muy significativo desde el punto de vista de el uso de recursos, se tiene un cuadro claro en torno a las rigideces que impiden una asignación discrecional de recursos entre regiones.

Si se suman entonces los recursos que la inercia del sistema obliga a destinar a la región central y los recursos que deberán ser asignados a la región considerada prioritaria, para cumplir con el objetivo de transformarla en un centro alternativo, lo que queda disponible para atender regiones a las cuales se les ha asignado una segunda, tercera o cuarta prioridad, es necesariamente reducido. Ello puede transformar tales prioridades en una expresión de deseos más que en una guía para la acción práctica.

Esta es pues la situación real de prioridades, derivada tanto de la cuestión general de escasez de recursos como de las rigideces estructurales del sistema y del estilo de desarrollo. Más adelante se volverá sobre ello.

Los grados de libertad en la asignación interregional de recursos son sin embargo, mucho más reducidos de lo que el análisis anterior permite inferir. Tal asignación no puede ser arbitraria puesto que debe cumplir - además - con una restricción adicional derivada del principio de consistencia al cual debe ajustarse el patrón de crecimiento de un sistema multiregional.

Casi todos los tratadistas están de acuerdo en que un objetivo fundamental de toda propuesta de desarrollo regional consiste en la modificación de las relaciones de dominación-dependencia que, jerárquicamente, ligan a unas y otras regiones. Siempre dentro de los límites impuestos por los parámetros básicos ya mencionados (sistema, estilo, etc.), esto presupone un cambio en las relaciones entre sectores y actividades económicas localizadas en las varias regiones y entre los grupos sociales pertenecientes a las distintas regiones. La modificación de tales relaciones de dominación-dependencia suele pasar también a través de un aumento en el tamaño económico de las regiones dominadas y éste tal vez sea el camino de mayor viabilidad.

^{30/} A lo menos en América Latina no es infrecuente que dicha región represente la mitad o más del producto interno del país.

Esto es así dado que la capacidad de negociación (un elemento importante en la modificación de las relaciones de dependencia) depende del poder y éste depende, ceteris paribus, del tamaño económico.^{31/}

Por lo tanto, una meta de cualquier propuesta de desarrollo regional será el aumento del tamaño regional o, en otras palabras, un incremento del peso económico relativo de las regiones prioritarias o bien, de las más débiles. Naturalmente, no todas las regiones pueden aumentar simultáneamente su participación relativa en alguna magnitud nacional; si algunas lo hacen, otras deberán reducir su coeficiente ya que la situación es análoga a un juego de suma cero, período a período.

Supóngase que se está examinando el programa para la región prioritaria, que, como ya se indicó, será en la práctica la región en donde se minimiza el costo de oportunidad de la desconcentración de recursos. Puede suponerse adicionalmente que en esa región se desea obtener un crecimiento más acelerado que el promedio nacional, algo perfectamente lógico para transformar tal región en una localización alternativa de suficiente atracción. El tamaño económico relativo actual de esta región es medido por su "coeficiente de participación actual (p_i^0)", que no es sino el cociente entre el producto interno regional y el producto interno del país.

Un crecimiento más acelerado de esta región, en relación al promedio nacional, puede ser establecido mediante la fijación de un valor para la tasa de crecimiento del producto regional o bien, fijando un valor deseado para su coeficiente de participación futura (p_i^t); ambos procedimientos son en realidad idénticos y cualquiera de los dos termina en lo mismo: un valor para el coeficiente " p_i^t ", equivalente en cierto sentido a la construcción de un escenario regional.

Una vez hecho esto, queda establecida una relación formal entre la tasa de crecimiento de la región en cuestión y la tasa de crecimiento del país como un todo, expresada de manera siguiente:

$$y_i = \frac{p_i^t}{p_i^0} \cdot y$$

^{31/} S. Boisier (1979), "¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche?", Revista de la CEPAL Nº 7, Santiago de Chile.

en que " y_i " representa la tasa de crecimiento del producto regional; " y " representa la tasa de crecimiento del producto total del país y " p_i " representa el tamaño relativo (económico) de la región i tanto en términos actuales como planeados.

¿Qué sucede ahora con una segunda región, en un hipotético sistema bi-regional? Lo que sucede es que ya no hay grados de libertad para fijar ya sea la tasa de crecimiento o el tamaño regional deseado. En efecto, puede demostrarse fácilmente que la tasa de crecimiento de esta segunda región (y_j) depende exclusivamente ^{32/} de la tasa de crecimiento de la primera así como de su tamaño planeado, como se muestra en la expresión siguiente:

$$y_j = \frac{p_i^o (1 - p_i^t)}{p_j^o p_i^t} \cdot y_i$$

Este tipo de razonamiento puede ser extendido a un sistema multiregional y puede demostrarse que en la mayoría de los casos prácticos, la determinación simultánea de una tasa global de crecimiento para el país y de los escenarios regionales (es decir, los valores de los coeficientes planeados de participación) agota por completo los grados de libertad en la elección de una tasa regional de crecimiento para la región prioritaria.

Si se plantea como un requisito de la estrategia regional el no disminuir el nivel absoluto de ingreso o de producto per cápita de las regiones, entonces el proceso de búsqueda del conjunto de metas de crecimiento regional pivotea en una región determinada, que puede o no coincidir con la región prioritaria. Esto significa que si bien la selección de la región prioritaria puede estar respaldada por una determinada racionalidad (la minimización del costo de oportunidad de la desconcentración), su ritmo de crecimiento puede resultar mecánicamente establecido en función de las restricciones derivadas de la condición de consistencia y puede resultar insuficiente para lograr su transformación en un centro alternativo. ^{33/}

^{32/} Esto, desde el punto de vista de la formalización de las condiciones de consistencia multiregional ya que desde el punto de vista real, cualquier tasa de crecimiento dependerá del monto de inversión y de la productividad.

^{33/} Este es un razonamiento lo suficientemente complejo como para requerir ejemplificación numérica. El desarrollo in extenso de este modelo de compatibilización y varios ejemplos ilustrativos de su operación se encuentran en: S. Boisier (1980), Técnicas de análisis regional con información limitada, Cuadernos Nº 27 (pp. 105-119), ILPES, Santiago de Chile.

Lo que se quiere decir en definitiva es que bajo ciertas condiciones suficientemente generales en la práctica, no se puede independiente y simultáneamente fijar el escenario y el ritmo de crecimiento de la región prioritaria. La determinación del escenario (tarea principal de una estrategia interregional) puede generar una tasa de crecimiento para la región prioritaria por debajo del máximo teórico y fija al mismo tiempo todas las restantes tasas de crecimiento para todas las regiones y, vía coeficiente de capital, determina adicionalmente la asignación de recursos entre regiones. La asignación de recursos entre regiones resulta más de las rigideces del sistema y de las restricciones impuestas por la necesidad de soluciones consistentes que de la voluntad del planificador.

El plan de desarrollo para la región prioritaria sigue de aquí en adelante un derrotero casi adivinable por completo.

Dado el sesgo hacia el desarrollo industrial de gran parte de los estilos vigentes, los programas industriales serán considerados como el mecanismo principal de canalización de los recursos ya fijados hacia esta región. Esto incluirá tanto la búsqueda de proyectos industriales ligados a la explotación de los recursos naturales de la región como, preferentemente, la implantación en ella de actividades manufactureras asociadas a las más elevadas elasticidades-ingreso de demanda. Como el estilo global de desarrollo está generando un determinado patrón de distribución del ingreso, se buscará adecuar el programa industrial regional a las mayores demandas provocadas por la concentración (o por la igualación) de los ingresos. Nuevamente, en la mayoría de las situaciones prácticas, el criterio anterior conduce a preferir la localización de actividades manufactureras productoras de bienes intermedios o de bienes finales durables de elevado valor destinados a satisfacer la demanda nacional de los sectores de mayores ingresos.

Un buen ejemplo de lo señalado lo provee la política de localización industrial puesta en práctica en Chile en los años sesenta. En conformidad con la estrategia de desarrollo regional, la política de localización industrial favorecía fuertemente el desarrollo de actividades manufactureras en la llamada Región del Bío-Bío y en particular dentro de ella, en la provincia de Concepción. El principal instrumento de política consistía en deducciones a los derechos arancelarios sobre la importación de bienes de capital (en una economía muy protegida a la fecha) de acuerdo a una tabla de prioridades sectoriales y regionales. Del total de 28 agrupaciones industriales contempladas en esa disposición, en la provincia de Concepción se ofrecían deducciones del cien por ciento de

los derechos en 17 de ellas, de las cuales sólo tres correspondían a industrias directamente ligadas al procesamiento de recursos naturales (en una región rica en recursos naturales) y las catorce restantes correspondían a industrias intermedias y dinámicas productoras de bienes finales.

El criterio de selección de la región prioritaria (en algunos casos puede haber más de una), el énfasis colocado en su desarrollo industrial y la selección subsiguiente del tipo de industrias a ser localizadas en la región, ha conducido en la práctica y dentro del contexto en que se ha enmarcado este análisis, al uso casi inexorable de la teoría y de las estrategias de desarrollo polarizado y de centros de crecimiento.^{34/}

A título de ejemplo puede observarse con cuanta claridad es reflejado todo el argumento hecho hasta ahora en la Ley de Promoción del Desarrollo de Nuevas Ciudades Industriales del Japón, establecida en 1962 y que se apoya en el uso de conceptos propios de la teoría de polarización:

"Esta ley fue diseñada para descentralizar la actividad industrial de la Megalopolis de Tokaido a fin de mitigar los efectos de las deseconomías de aglomeración y alcanzar un crecimiento regional balanceado en toda la nación. Pero considerando la escasez de capital y la necesidad de alcanzar una alta tasa de crecimiento global, se estimaba necesario empujar la política de descentralización en la medida en que no pusiera en peligro la eficacia del capital (subrayado en el original). Así, la localización de nuevas ciudades industriales debería estar fuera de las grandes metrópolis existentes, pero deberían poseer una gran capacidad de desarrollo en términos de una base industrial de gran escala..."

"Estos centros de crecimiento deberían tener las siguientes cuatro características:

- "(a) Utilización eficiente del capital mediante la concentración selectiva de capital en regiones con el mayor potencial de desarrollo."
- "(b) Utilización de economías externas mediante la concentración de capital en ciudades de gran tamaño que ya generan considerables economías externas."

^{34/} Algunos críticos radicales quieren ver en las estrategias de polos de crecimiento sólo un instrumento de penetración y dominación imperialista (lo que puede ser verdad en ciertos casos) y desconocen por completo la funcionalidad de dichas estrategias en estilos de desarrollo autónomos, pero sesgados a favor del crecimiento y de la industrialización.

"(c) Papel dominante de la industria como sector líder del crecimiento."

"(d) Un papel del gobierno importante en la provisión de infraestructura industrial y en el manejo de incentivos financieros para atraer a la industria a los centros de crecimiento."^{35/}

El uso de un instrumento tal como los polos de crecimiento produjo, en muchos casos, resultados ambiguos, principalmente debido a una aplicación mecanicista de ellos con descuido evidente de las condiciones particulares de las regiones en donde se insertaron. Demasiada literatura se ha escrito sobre este tema como para volver a él. El autor ha analizado recientemente parte de las razones de los fracasos y ha sugerido la forma en que debería abordarse la aplicación del desarrollo polarizado ^{36/} y hay muchas otras publicaciones también recientes que discuten el mismo problema. En todo caso, conviene señalar que los fracasos, aparentes o reales, se presentan con mucha mayor frecuencia cuando este instrumento se intenta aplicar en regiones con escasa base industrial que en el caso de las regiones aquí indicadas como prioritarias.

Como se señaló en el capítulo anterior, la selección de un sector productivo como sector líder del crecimiento, lleva aparejada variadas acciones tendientes a organizar el espacio físico utilizado por el sector. Ello explica que las políticas regionales de industrialización requieran de políticas paralelas de urbanización. El uso del concepto de polo de crecimiento debe implicar el uso del concepto de centro de crecimiento, si un programa coherente de desarrollo es lo que se tiene en mente. Precisamente el tratamiento regional unilateral ya sea de la industrialización o de la urbanización ha sido sindicado como un factor importante de fracaso en las estrategias de desarrollo polarizado. Un intento comprensivo para entrelazar la política de polos y la política de centros de crecimiento a nivel de regiones específicas, o sea, las políticas de industrialización y de urbanización, está representado por el enfoque unificado denominado INDUPOL.^{37/}

^{35/} United Nations Centre for Regional Development (UNCRD): The Growth Pole Approach to Regional Development, 1975, Nagoya, Japón.

^{36/} S. Boisier (1981), "Growth Poles: Are they Dead?", en Ed. Prantilla (ed.) National Development and Regional Policy, Vol. 3, The Regional Development Series, UNCR, Maruzen Asia Pb. Singapur.

^{37/} S. Boisier (1974), "Industrialización, Urbanización, Polarización: Hacia un enfoque unificado", ILPES (ed.) Planificación Regional y Urbana en América Latina, Siglo XXI, México.

Los programas de promoción industrial y de desarrollo urbano dirigidos a la(s) región(es) prioritaria(s) presionarán además por el desarrollo paralelo de la infraestructura de transportes y comunicaciones para garantizar la prevención de estrangulamientos en el abastecimiento y en el mercadeo nacional de insumos y de productos requeridos y originados en la región. Asimismo, como una parte de las industrias que pueden localizarse en la región serán probablemente, subsidiarias de compañías nacionales e internacionales, los canales públicos de comunicación (redes de teléfono, telex, microondas, etc.) serán consideradas como de vital importancia para garantizar la fluidez en la información que fluye entre casas matrices y filiales y viceversa.

De esta manera se va encadenando lógicamente un programa de expansión regional basado principalmente en un sector productivo (la industria) y dos sectores de infraestructura (el sector urbano y el sector de transportes y comunicaciones).

A partir de este núcleo inicial, se intentará el paso desde un programa de crecimiento regional esencialmente sectorial a un plan global de crecimiento para la región. Esto se hará mediante la preparación y agregación de programas sectoriales en cada uno de los sectores productivos y de servicios existentes en la región.

Los arreglos institucionales asociados al plan regional son de variada naturaleza y están fuertemente influenciados por el estilo global de desarrollo. Al Estado le corresponderá, por lo general, el gasto en infraestructura así como el gasto en desarrollo social y la muy importante función de proveer los incentivos económicos (fiscales, arancelarios, etc.) para atraer la inversión privada a la región. En algunos casos, el Estado también actuará como inversionista y empresario en relación a determinadas actividades industriales de gran escala o de importancia estratégica.

¿Qué papel corresponde a la descentralización en este esquema promocional de la región prioritaria? Le corresponde un papel muy importante como mecanismo de cooptación de las clases dirigentes regionales, las que deben ser incorporadas a este esquema de manera de minimizar - mediante alianzas tácticas - la fricción del sistema producto de la inevitable reducción en la asignación de recursos a la región central e incluso de una mayor apropiación fiscal del excedente generado en tal región (todo ello con el propósito de viabilizar a corto plazo el desarrollo de la región prioritaria) situación que puede generar una reacción adversa por parte de los grupos cuyo nivel de ganancia depende del nivel de recursos canalizados hacia la región central.

Esta situación friccional puede contrarrestarse mediante variados mecanismos. Uno es incorporar decididamente en el usufructo de los beneficios del desarrollo de la región prioritaria así como en la gestión de este proceso, a los grupos regionales activos formando una alianza entre ellos y el Estado; esto requiere inevitablemente un cierto grado de descentralización a favor de instancias decisoriales regionales. Otro es interesar a los grupos "centrales" en participar también en el mismo proceso de desarrollo regional; para ello, el Estado manipulará los instrumentos de política económica (impuestos, aranceles, etc.) de manera de facilitar la movilidad y los flujos de capital desde la región central hacia la región prioritaria.

Quando la alternativa es la alianza táctica entre el Estado y los grupos empresariales regionales, éstos pasarán a tener una influencia creciente en el diseño de políticas económicas nacionales favorables a la expansión de sus propias actividades, las que, a largo plazo, terminarán por convertirse en actividades nacionales, desdibujándose la identificación regional a medida que se consolida la integración funcional nacional. Un examen de este proceso, aunque con un origen histórico distinto, lo ha hecho Balán para el caso de las provincias argentinas de Tucumán y Mendoza en relación a los empresarios del azúcar y del vino.^{38/}

En definitiva entonces, el proceso de crecimiento (o de desarrollo en el mejor de los casos) de la región prioritaria es un proceso de penetración y de expansión del centro, tendiente a ampliar la base geográfica de los mercados a fin de facilitar la continua reproducción del sistema y del estilo de desarrollo. Este proceso es simultáneamente, como todo proceso de crecimiento económico, desarticulador de algunas estructuras productivas y sociales pre-existentes y organizador de nuevas relaciones sociales. A corto plazo las tensiones sociales producidas por la ruptura de las formas tradicionales de producción y comercialización pueden ser lo suficientemente fuertes como para poner en peligro todo el proceso. Como es claro, tales tensiones resultan comparativamente mayores en el ámbito regional debido al impacto localizado de las innovaciones y de los proyectos específicos, al contrario del grado de difusión que los mismos fenómenos muestran a nivel nacional.

^{38/} Balán, J. (1978), "Una cuestión regional en la Argentina: Burguesías provinciales y el mercado nacional en el desarrollo agroexportador", Desarrollo económico, Vol. 18, Nº 69, Buenos Aires.

¿Qué sucede entretanto con el resto de las regiones y con la asignación de recursos a ellas?

La situación es la siguiente: deben asignarse recursos al resto de las regiones de manera que - en el peor de los casos - no se produzca un deterioro en los niveles absolutos de producto o de ingreso per cápita en cada una de las regiones. En el límite, ello equivale a sostener que el monto total de recursos invertido en cada región dependerá exclusivamente de una sola variable: el incremento de población, de un solo parámetro: el coeficiente regional (marginal) capital-producto y de un solo dato: el nivel inicial de producto interno regional.

La suma de estas asignaciones al conjunto de regiones con exclusión de la región "central" y de la región "prioritaria" debe ser igual o menor que el total de recursos disponibles descontados los recursos ya previamente asignados a las dos regiones recién mencionadas. Conviene observar que el descuido de este tipo de restricción da origen probablemente a situaciones en las cuales una o más regiones experimentan un descenso absoluto en términos de producto o de ingreso per cápita con consecuencias fáciles de imaginar. Hay aquí por consiguiente una de las varias instancias de compatibilización características de la planificación regional.

Si esta verificación da un resultado negativo, es decir, si la inversión mínima requerida por las regiones (con exclusión de la "central" y de la "prioritaria") es superior a los recursos restantes, tal inconsistencia debe ajustarse por la vía de una reducción de los fondos asignados a las dos regiones citadas. Si la situación es la inversa, esto es, si los fondos restantes son superiores a los necesarios para mantener los valores de los indicadores per cápita, se posibilita la elección de otra región con tratamiento preferencial, en la cual pueden aplicarse esquemas de desarrollo más apartados de las características del estilo dominante, por ejemplo, esquemas basados en proyectos de desarrollo rural integrado. No es cierta por tanto la oposición entre el desarrollo urbano-industrial y el desarrollo rural-agropecuario, a lo menos como categorías excluyentes. Ambos patrones de desarrollo pueden y de hecho coexisten al interior de estrategias nacionales únicas de desarrollo regional, pero si la prioridad se mide por los recursos comprometidos, es indiscutible el peso del patrón urbano-industrial.

De esta manera se van configurando cuatro tipos de regiones desde el punto de vista de la planificación nacional del desarrollo regional: i) regiones centrales; ii) regiones prioritarias de desarrollo urbano-industrial; iii) regiones prioritarias de desarrollo rural y; iv) regiones no prioritarias. Hay que observar paralelamente

que el procedimiento de planificación será necesariamente distinto en cada caso puesto que, en el caso de las primeras se trata en realidad de una planificación que busca el control del crecimiento; en el caso de las regiones prioritarias se trata de planificar estimulando el crecimiento en tanto que con respecto a las últimas, el objetivo es mantener estabilizada la situación, como caso límite.

Este tipo de clasificación, con las implicaciones del caso en términos de acción, parece haber estado detrás de algunas proposiciones hechas hace años atrás por la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) de Chile. En efecto, en un importante documento preparado parcialmente para ilustrar el debate político previo a la campaña presidencial de 1970, se proponían los siguientes tipos de políticas agregadas para conjuntos de regiones: una política de control económico y racionalización espacial para la región "central"; una política de reconversión industrial y polarización para las dos regiones de más alta prioridad de desarrollo; una política de diversificación económica e integración física para regiones situadas en los extremos del país, con una prioridad basada en criterios geopolíticos y; una política de sustentación aplicable a la mayoría de las regiones que, de hecho, no tenían prioridad alguna.^{39/}

Volviendo nuevamente a los procedimientos de planificación asociados a estos tipos de regiones, pueden hacerse las siguientes observaciones pormenorizadas.

La planificación de las regiones centrales es, como se anotó, una planificación que tiende a mantener dentro de ciertos límites el ritmo de crecimiento económico de tales regiones. Estos límites pueden ser fijados por lo menos conceptualmente y en ciertos casos puede resultar perfectamente factible su cuantificación. La estrategia de desarrollo regional adoptada por Panamá por ejemplo, destaca este problema con singular claridad al señalar:

"En estas condiciones, la viabilidad del desarrollo regional de Panamá presupone una estrategia de acción consistente en mantener el crecimiento de la Macro Región Metropolitana dentro de límites que en su cota inferior no impliquen una contradicción con los grandes objetivos nacionales y que en su cota superior no se traduzcan en un empeoramiento de la situación existente en la Macro Región Central-

^{39/} Oficina de Planificación Nacional de Chile ODEPLAN (1970), El desarrollo regional de Chile en la década 70-80, mimeografiado, Santiago de Chile.

Occidental y consistente también en asegurar la transferencia de excedentes de una región a otra." ^{40/}

En consecuencia la planificación para este tipo de regiones estará basada, primero, en instrumentos de carácter administrativo que prohíben o simplemente dificultan la expansión física y económica desmedida, tales como el zoneamiento riguroso, la prohibición de instalar nuevas industrias, la no concesión de exenciones de tipo tributario o arancelario, etc., y segundo, en instrumentos de carácter económico que buscan una mayor apropiación fiscal del excedente generado en la región, tales como tasas tributarias más elevadas a las utilidades de las empresas, impuestos especiales para socializar las economías externas así como también impuestos especiales para gravar las deseconomías externas (impuestos sobre actividades poluidoras por ejemplo) y otros.

Es natural además que la planificación de estas regiones se encuentre fuertemente asociada a una dimensión física, puesto que el suelo en particular y el espacio en general, constituyen los verdaderos recursos escasos. No es extraño entonces observar que "la racionalización espacial" sea un elemento importante en las políticas globales diseñadas para tales regiones.

En relación a las regiones "prioritarias de desarrollo urbano-industrial" la planificación es, bien por el contrario, una planificación activa cuyos objetivos principales son la canalización de recursos hacia tales regiones, la neutralización de cualquier efecto indirecto negativo incorporado en las políticas macroeconómicas y sectoriales así como también, la activación de los sectores empresariales regionales. Los instrumentos principales, desde el punto de vista institucional, consistirán en la creación de instituciones públicas y privadas que faciliten el proceso de ahorro e inversión, como por ejemplo, Corporaciones de Desarrollo Regional, Agrupaciones Empresariales, Bancos de Fomento, etc., en tanto que desde el punto de vista económico, los instrumentos estarán fuertemente asociados a la promoción del desarrollo industrial, como por ejemplo, programas acelerados de amortización, rebajas arancelarias, tasas tributarias de excepción, líneas de créditos con intereses subsidiados, etc., etc. La política fiscal tendrá un lugar central por la vía del gasto público, dirigido esencialmente a la construcción de infraestructura (parques industriales, caminos, viviendas, etc.).

^{40/} Naciones Unidas, Oficina de Cooperación Técnica (1975), Estrategia de desarrollo regional a mediano y largo plazo, Informe técnico preparado para el Gobierno de Panamá por el Proyecto PAN 72/008.

No obstante que los mecanismos más o menos directos de promoción del crecimiento regional, como los citados recientemente, son suficientemente conocidos y de extensa aplicación, todavía es posible citar numerosos casos en los cuales a pesar de la generosidad del gasto y de los subsidios, el desarrollo simplemente no se produce o alcanza niveles muy por debajo de lo esperado. Ello puede ser explicado, tentativamente, por la atención unilateral prestada a la cuestión de la asignación de recursos (directa e indirecta) con descuido de los otros elementos concurrentes al desarrollo regional citados ya varias veces: el efecto de las políticas económicas nacionales y el rol de las instituciones y grupos sociales. Aún así, cabe señalar que en varios sentidos, la teoría y la práctica de la planificación regional han surgido precisamente para sustentar el desarrollo de este tipo de regiones.

Con respecto al tercer tipo de regiones, aquéllas que tienen una cierta prioridad casi residual y en las cuales el proceso de desarrollo puede apartarse en alguna medida del estilo prevaleciente, la planificación asume un carácter más innovativo, pero necesariamente más modesto puesto que gran parte de los recursos disponibles han sido comprometidos en los dos tipos anteriores de regiones así como en la prevención del empeoramiento de los índices per cápita de todo el sistema regional. Nuevamente la cuestión central acá no es la transferencia de recursos y por tanto son menos importantes los mecanismos para instrumentalizar tal movimiento de fondos. El asunto clave ahora es explorar nuevas formas de organización de la producción, en particular de la producción agropecuaria así como, al igual que en otros casos, contrarrestar los efectos nocivos de las políticas macroeconómicas y de las políticas sectoriales.

Finalmente, en el mayoritario conjunto de regiones que no tienen prioridad desde el punto de vista de la asignación de recursos, la planificación asume un rol menor, casi una función de auscultación para prevenir desequilibrios entre el ritmo de crecimiento económico y el ritmo de crecimiento demográfico de forma de garantizar la mantención de los indicadores de producto o ingreso por habitante.

En resumen, la asignación de recursos nacionales entre las varias regiones componentes de un sistema multi-regional se ajusta al siguiente patrón: los recursos deben asignarse de manera consistente puesto que las tasas de crecimiento de las regiones son interdependientes y, en muchos casos, tales recursos deben ser asignados de manera de impedir un deterioro en los niveles absolutos de producto o de ingreso per cápita regional. Dentro de este cuadro restrictivo, la primera prioridad en dicha asignación

se otorgará a regiones en donde se minimice el costo de oportunidad de los recursos restados a la actividad del "centro"; necesariamente esto transforma el proceso de crecimiento de tales regiones en un proceso de penetración y expansión del mismo centro dominante. En ciertos casos pueden quedar recursos excedentarios como para promover el desarrollo de otras regiones en las cuales puede optarse por patrones divergentes del estilo prevaleciente (pero no del sistema). En todos los casos la mayor parte de las regiones sólo pueden aspirar, en la mejor de las situaciones, a mantener invariables ciertos indicadores a mediano plazo. De acuerdo a este patrón, la función principal de la planificación regional - en cuanto mecanismo de asignación de recursos - consiste en mantener la coherencia del cuadro global y en la identificación de los canales mediante los cuales fluyen tales recursos. Una exposición exhaustiva del procedimiento de la planificación regional desde este punto de vista puede encontrarse en varios textos.^{41/}

De este modo, la planificación regional entendida de una manera tradicional, cumple más con un papel de acompañamiento de la dinámica de expansión del sistema que con un papel innovador. En cuanto mecanismo de asignación de recursos, tiene que ver principalmente con lo que Hilhorst denomina "problemas técnicos reales" y en pocas oportunidades ha estado asociada a los "problemas políticos reales". Los primeros, de acuerdo a Hilhorst, se refieren a problemas de eficiencia en planificación o en administración y son resueltos mediante la introducción de nuevos procedimientos e instituciones. Los segundos - los problemas políticos - implican cambios en las prioridades nacionales y en consecuencia, implican una modificación sustantiva en el patrón de asignación de recursos.^{42/}

^{41/} Entre otros textos sobre los procedimientos formales de la planificación regional a escala nacional pueden citarse los siguientes: Boudeville, J. R. (1966), Problems of Regional Economic Planning, Edinburgh University Press; Hilhorst, J. (1971) Regional Planning, Rotterdam University Press; Boisier, S. (1976) Diseño de planes regionales, Editorial del Colegio de Ingenieros de Caminos Canales y Puertos, Madrid; Alden, J. y R. Morgan (1974), Regional Planning: A comprehensive View, Leonard Hill Books, Londres.

^{42/} Hilhorst, J. (1981), "National Development Strategies and Regional Planning in Latin America: Some Reflections", Development and Change, SAGE, Londres, Vol. 12.

Capítulo III

LOS EFECTOS REGIONALES DE LA POLITICA ECONOMICA

1. El problema

En páginas anteriores se señaló cuán sorprendente resulta constatar la escasa importancia conferida en la literatura y en la práctica de la planificación regional al hecho obvio de que las políticas económicas, tanto las de carácter macro como las de carácter sectorial, no son neutras desde el punto de vista de sus efectos regionales. Para ser ecuánime, habría que decir que sorprende de igual modo el constatar que los especialistas en política económica parecen vivir en mundos abstractos contruidos a partir de promedios extraídos de distribuciones de mínima varianza.

Presumiblemente pueden estructurarse explicaciones distintas para comprender una actitud similar de parte de los planificadores regionales y de parte de los especialistas en política económica.

Se ha producido a no dudarlo, un desfase entre la percepción de los problemas regionales en los niveles decisores más altos y el diseño de las políticas económicas, que continúan formulándose como agregados homogéneos. Por ejemplo, ya en 1965, en un conocido estudio sobre política económica en los países miembros de la OECD, Kirschen y Morissens anotaban que en Francia, Italia, Noruega y Bélgica, el crecimiento económico, como objetivo básico de la política económica, incluía una clara dimensión regional, sin que se pudiese decir lo mismo en términos de los instrumentos de política.^{43/} En 1970 la propia OECD publica un importante análisis sobre políticas regionales en los países miembros, sin que la cuestión de los efectos indirectos de las políticas macroeconómicas sea mencionada.^{44/}

^{43/} Kirschen E. S. y L. Morissens (1965), "The Objectives and Instruments of Economic Policy", Quantitative Planning of Economic Policy (B. Hickman, ed.), The Brookings Institution, Washington.

^{44/} OECD (1970), The Regional Factor in Economic Development, París.

En realidad, casi todas las políticas revisadas pueden clasificarse como medidas más o menos directas de estímulo al crecimiento regional.

En una revisión hecha a comienzos de la década de los ochenta por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de los planes de desarrollo vigentes en doce países latinoamericanos, precisamente para detectar en qué medida la cuestión regional aparece recogida en los planes globales, se observó que en todos los casos el "problema regional" destaca como un problema prioritario, pero nuevamente las políticas se dirigen exclusivamente a la esfera de la asignación directa e indirecta de recursos.^{45/}

Efectivamente pareciera existir entonces un desfase entre la percepción del problema y el entendimiento de una estrategia adecuada para atacarlo.

También este hecho podría estar ligado al fuerte cuando no excesivo peso del pensamiento neoclásico en la formulación usual de las políticas económicas. En efecto, el supuesto de homogeneidad es básico para el establecimiento de las condiciones de optimalidad, sea en la esfera de la producción, sea en la esfera del consumo. Si las funciones de producción son esencialmente similares debido a la atomización del sector, si las funciones de demanda son igualmente similares debido a que los ingresos se suponen bien distribuidos y si la movilidad es adecuada, la neutralidad de las políticas económicas fluye entonces automáticamente. Que la cuestión general de la política económica es formalmente vista a la luz de la lógica del análisis neo-clásico parece indiscutible, si se analiza el siguiente comentario de Hickman:

"El fundamento lógico de la teoría de la política económica cuantitativa es expuesto con admirable claridad en el trabajo de Henri Theil. El problema de política es considerado como análogo a la teoría de la elección racional del consumidor, en la cual se supone que éste maximiza su utilidad, sujeta a una restricción presupuestaria dada por su ingreso y por los precios de los bienes y servicios. Así, para resolver el problema de elección del consumidor es necesario especificar (1) una función de utilidad o de indiferencia, (2) una restricción presupuestaria, y (3) un procedimiento de maximización condicional. De la misma manera, para resolver el problema de política (económica) es necesario especificar (1) una función de preferencia para el decisor,

^{45/} ILPES (1980), El estado de la planificación en América Latina y el Caribe, E/CEPAL/ILPES/R.16.

(2) un modelo de la economía mostrando las restricciones que enfrenta el decisor, y (3) un procedimiento de maximización condicional."^{46/}

Pero no son solamente los decisores en materia de política económica los responsables del diseño de políticas homogéneas. En varios casos, éstos sólo responden a presiones de variada índole originadas en sectores sociales ajenos al aparato público.

Por ejemplo, en ciertos casos tales presiones provienen de los sectores laborales. En efecto, la necesidad de defender los intereses de clase presupone un fortalecimiento de la capacidad de negociación por parte de los sindicatos y tal fortalecimiento pasa por la constitución de federaciones y confederaciones de tipo nacional las que presionan por el establecimiento de disposiciones legales uniformes, por ejemplo, salarios mínimos iguales para todo un sector o para grupos de sectores. Un salario mínimo uniforme para todo el país impide que los diferenciales regionales de salario reflejen adecuadamente los diferenciales regionales de desempleo y por tanto se reducen los incentivos a la migración, manteniéndose los desniveles de ocupación.

Por otro lado, varias de las políticas de precios, cuando aplicadas uniformemente a todas las regiones, tienen efectos negativos sobre la eficiencia en el funcionamiento agregado del sistema regional. No es infrecuente que políticas de precios de sustentación (para productos agrícolas) o bien políticas de fijación de precios se establezcan atendiendo a los costos marginales de los productores relativamente más ineficientes, situación que puede derivar en modificaciones no deseadas en los precios de intercambio entre regiones. A veces, tales políticas se originan primariamente no en los equipos a cargo de la política económica sino en los propios productores o asociaciones de productores.

Todavía más común en este sentido es la política de tarifas de empresas de servicio público, como energía eléctrica, transportes y otros, que, cuando son fijadas uniformemente para todo el país suelen actuar como fuerzas a favor de la concentración de las actividades en el "centro" en perjuicio de distribuciones regionalmente más balanceadas.

Si a las consideraciones anteriores se agrega el problema bien conocido en relación a la escasez de información a nivel regional, lo que dificulta la estimación paramétrica esencial en la formulación de las políticas

^{46/} Hickman, B. (ed.) (1965), Quantitative Planning of Economic Policy, Washington, The Brookings Institution.

económicas, no es excusable, pero sí comprensible la actitud usual de los especialistas en política económica.

Pero entonces, ¿cómo entender la actitud similar de una buena parte de los planificadores regionales? Es difícil realmente responder a esta pregunta; tal vez la única explicación posible radique en la ausencia de una teoría suficientemente general del desarrollo regional, lo que puede haber conducido a fijar la atención en la forma más obvia y visible de estímulo al crecimiento regional: la ayuda directa en términos de transferencias de recursos.

Sin embargo, más de un autor ha hecho notar esta deficiencia. Así por ejemplo Kuklinski señala este hecho con mucha fuerza:

"El desarrollo de las políticas regionales, urbanas y ambientales y de las actividades de planificación ha sido descrito en esta monografía como la dimensión espacial explícita en política y en planificación. Esta dimensión explícita es muy importante, pero insuficiente tanto para la explicación del pasado como para la planificación del futuro. Tenemos que tomar en cuenta que todas las políticas globales y sectoriales y todos los planes tienen implicaciones espaciales que a veces tienen un impacto mayor sobre el patrón espacial de actividad humana que las políticas y planes explícitos de tipo regional, urbano y ambiental. No hay duda que las políticas sectoriales vinculadas a la industria, a la agricultura y al transporte tienen fuertes impactos espaciales. Lo mismo se aplica a las políticas sociales en el campo de la salud, la cultura y la educación. En consecuencia, siempre es necesario tomar en cuenta la dimensión espacial implícita incorporada en los planes y políticas globales y sectoriales. Este es un tema complicado porque la dimensión implícita es a menudo muy fluida y difícil de establecer. No es accidental que la dimensión implícita se mencione rara vez en las explicaciones del pasado y en los planes para el futuro. Los logros en ambas situaciones seguirán siendo imperfectos a menos que las dimensiones explícitas e implícitas sean integradas plenamente tanto en la etapa de análisis como en la de planificación."^{47/}

Siebert por su cuenta, hace algunos alcances sobre el mismo tema en su conocido libro sobre teorías del crecimiento regional. Así, al comentar diversos tipos de política económica, señala, al referirse a instrumentos nacionales:

^{47/} Kuklinski, A. R. (1975), "The Spatial Dimension in Policy and Planning", Regional Development and Planning: International Perspectives, A.R. Kuklinski (ed.), Sijthoff.

"Los instrumentos puramente nacionales ven la nación como una economía 'unipuntual' e incluyen variables como el gasto en defensa, derechos de importación y tasas de interés. Aunque tales medidas se definen para toda el área de la nación, afectan de manera distinta a las diferentes subunidades nacionales." Agrega el mismo autor:

"La información acerca del impacto regional de los instrumentos nacionales es un pre-requisito para el establecimiento de políticas nacionales y regionales consistentes."^{48/}

Uno de los más lúcidos análisis a favor de la discriminación regional de varios instrumentos de política económica (política de gasto, política de precios, política de control, política de salarios, etc.) puede encontrarse en Stilwell.^{49/}

Desde un punto de vista distinto - enteramente ligado a la acción del Estado - se observa un paulatino reconocimiento de la necesidad de tomar en cuenta los efectos indirectos que sobre las regiones tienen ciertas políticas económicas. Se pueden citar dos alegatos recientes en este sentido.

En la III Conferencia de Ministros de Planificación de América Latina y el Caribe celebrada en el año 1980 en Ciudad de Guatemala, los Ministros tomaron el siguiente acuerdo textual:

"La Conferencia considerando:

Que las disparidades regionales de desarrollo están fuertemente afectadas por la acción del Estado en la ejecución de políticas macroeconómicas homogéneas, recomienda la adopción de criterios regionales en la formulación de tales políticas a fin de distribuir equitativamente los costos y beneficios del proceso de crecimiento.

La Conferencia considerando:

Que el proceso de desarrollo regional depende no solamente de la acción del Gobierno Central, sino también de la propia capacidad de organización de cada región, estima conveniente recomendar que los gobiernos nacionales presten especial atención al fortalecimiento de los gobiernos y de los sistemas de administración sub-regionales.

^{48/} Siebert, H. (1969), Regional Economic Growth, Theory and Policy, (pp. 195-196) International Text Book Co.

^{49/} Stilwell, F. J. B. (1972), Regional Economic Policy, MacMillan, Londres.

Concientes:

Del importante impacto que tiene sobre el desarrollo regional la conducción de políticas macroeconómicas homogéneas.

Tomando en consideración:

El escaso número de estudios sobre la interacción entre el desarrollo regional y las políticas macroeconómicas; la debilidad de los planteamientos metodológicos que permiten introducir criterios regionales en el uso de los instrumentos inductivos de política al alcance del Estado.

Se recomienda:

Que el ILPES promueva la realización de estudios comparativos en la materia y, si se juzga conveniente, organice un seminario sobre las metodologías de incorporación de criterios regionales en el uso de los instrumentos inductivos de política al alcance del Estado."

Tal vez de mayor significación todavía es observar que la política de desarrollo regional del Brasil, contenida en el III Plano de Desenvolvimento, se apoya en:

"El establecimiento, por parte de la Unión, del principio de que toda vez que se establezca o se manipule un instrumento de política económica, ésta deberá contener en su interior, mecanismos compensatorios de los posibles efectos adversos o perjudiciales que pueden causar a los objetivos regionales."^{50/}

A pesar de la argumentación anterior, es posible encontrar situaciones en donde la aplicación de políticas macroeconómicas o sectoriales homogéneas constituye la mejor ayuda al desarrollo regional. Este es el caso cuando la estructura territorial de un país puede ser vista como una estructura dicotómica en términos de una oposición entre un centro y una periferia homogénea, más que como una estructura multiregional con relaciones jerárquicamente establecidas de dominación-dependencia. Los países de pequeña extensión geográfica pueden corresponder a este caso.

Es posible que la tesis de Mera en relación a la rápida reducción de las disparidades regionales de ingreso en Corea en la década de los sesenta constituya un buen

^{50/} Brasil, Secretaría de Planejamento (1980), III Plano Nacional de Desenvolvimento, Brasilia. En alguna medida, esta afirmación refleja la importancia de la discusión académica de este punto en el Brasil. Véase por ejemplo el conjunto de Relatorios del grupo de trabajo CME-PIMES/UFPE, Recife, 1978.

ejemplo del tipo de situaciones descritas en el párrafo anterior. Mera sostiene que la principal política a favor de la reducción de los desequilibrios regionales fue la política de precios a los productos agropecuarios, que fue capaz de revertir los términos de intercambio entre sectores rurales y el sector urbano.^{51/}

Algunos ejemplos empíricos pueden ilustrar el argumento de este capítulo.

En el caso del Brasil, Jatobá, Redwood, Osorio y Guimaraes Neto afirman:

"Primeramente, son conocidas las consecuencias diferenciadas de las políticas cambiaria y tributaria seguidas en la segunda mitad de la década de los 40 y en el inicio de los años 50. La mantención de una tasa cambiaria nominalmente constante subsidiaba fuertemente la importación de bienes de capital y de insumos básicos, no sujetos a los mismos controles establecidos para los demás bienes. Además, discriminaba fuertemente las exportaciones brasileras - con excepción del café, para el cual la demanda internacional fue relativamente inelástica debido a la posición cuasi monopólica del Brasil en el mercado mundial - a través de la elevación artificial de sus precios en moneda extranjera. Este mecanismo, en consecuencia, simultáneamente subsidiaba la formación de capital en la región Sudeste, particularmente en Sao Paulo y desestimulaba las economías regionales, especialmente al Nordeste, tradicionalmente dependiente de la venta de productos primarios (distintos al café) en el mercado externo."^{52/}

La situación recién descrita fue evaluada cuantitativamente por Baer en su libro ya citado y es importante reproducir acá parte de la argumentación de este autor.

La hipótesis básica de Baer es que las políticas económicas generales del gobierno brasilerero condujeron en el peor de los casos a un agravamiento de las disparidades existentes entre el Nordeste y el Centro-Sur o a una compensación de los efectos benéficos redistributivos logrados mediante mecanismos fiscales en el mejor de los casos.

^{51/} Mera, K. (1978), "Population Concentration and Regional Income Disparities: A Comparative Analysis of Japan and Korea", N. Hansen (ed.) Human Settlement Processes. Ballinger.

^{52/} Jatobá, J. et. alli. (1980), "Expansão capitalista: o papel do estado e o desenvolvimento regional recente", Pesquisa e Planejamento Economico, Vol. 10, Nº 1 (p. 283), Río de Janeiro.

Esto se habría producido vía una transferencia de ingresos del Nordeste al Centro-Sur debido al deterioro de los términos de intercambio y vía pérdidas ocasionadas al Nordeste a través del sistema cambiario. Para comprender la argumentación de Baer es necesario reproducir algunos datos estadísticos correspondientes a la situación de comercio externo del Nordeste del Brasil.

En el Cuadro Nº 1 se muestra el valor de las exportaciones e importaciones internacionales del Nordeste en el período 1948-1960. El saldo creciente en la balanza comercial internacional del Nordeste se debió principalmente a las políticas nacionales de industrialización establecidas por el Gobierno Federal. Puesto que el Nordeste no se estaba industrializando tan rápidamente como el Centro-Sur, la estructura de sus importaciones (internacionales) estaba orientada más hacia bienes de consumo, los cuales estaban considerablemente gravados en virtud de esas mismas políticas. Dado que el Nordeste no podía utilizar sus ganancias de comercio internacional para importar desde el extranjero los bienes de consumo que requería, tuvo en consecuencia que proveer sus necesidades en las nuevas industrias localizadas en el Centro-Sur que producían a costos superiores a los internacionales. Esto significó de hecho una declinación en los términos de intercambio entre el Nordeste y el Centro-Sur con la consecuente transferencia de ingresos.

En el Cuadro Nº 2 se muestran los índices de precios de las exportaciones brasileras y al por mayor de productos brasileros (excluyendo el café). El cociente entre el primer índice y el segundo muestra los términos de intercambio para la región (de hecho, para cualquier región) bajo el supuesto que sólo los productos nacionales sean comprados con las ganancias de exportación. El índice de la tasa de cambio se utiliza para corregir el índice de precios de las exportaciones.

A partir de estos datos Baer hace una estimación de la transferencia real de ingresos del Nordeste al Centro-Sur, como se muestra en el Cuadro Nº 3. En éste cuadro la primera columna muestra las ganancias netas de comercio exterior del Nordeste. Estas ganancias son multiplicadas por el índice de poder de compra de las divisas en el Centro-Sur (índice recién calculado en el cuadro anterior). Se obtiene así una estimación de la capacidad real de compra de las ganancias de comercio exterior del Nordeste. La diferencia entre este valor y el valor inicial (primera columna) revela entonces el monto de la transferencia interregional.

Como puede apreciarse, durante el período analizado la transferencia de ingresos del Nordeste al Centro-Sur totaliza 413 millones de dólares.

Baer estima adicionalmente las pérdidas sufridas por el Nordeste debido al efecto del sistema de tasas de cambio prevaleciente en esa época en Brasil. Señala Baer que los importadores nordestinos han cancelado sus importaciones (principalmente de bienes de consumo) a tasas substancialmente mayores que las utilizadas para pagar el retorno de las exportaciones y usadas también para importar bienes de capital. El producto de esta diferencia ha sido utilizado para impulsar la economía cafetalera - localizada en el Centro-Sur - y para aumentar la capacidad prestataria del Banco de Brasil, principalmente dirigida, nuevamente, al Centro-Sur. El Cuadro 4 permite estimar dichas pérdidas para el Nordeste. La primera columna del cuadro muestra el valor en cruzeiros de las importaciones del Nordeste en tanto que la segunda indica el valor en dólares de las mismas importaciones. Dividiendo la

Cuadro Nº 1

COMERCIO EXTERNO INTERNACIONAL DEL NORDESTE BRASILEIRO

(Millones de US\$)

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1948	197,6	93,2	104,4
1949	133,0	100,3	32,7
1950	174,1	86,9	87,2
1951	197,6	166,4	31,2
1952	114,5	173,3	- 58,8
1953	169,6	95,3	74,3
1954	235,4	86,9	148,5
1955	238,5	86,2	152,3
1956	163,9	97,7	66,2
1957	212,1	131,9	80,2
1958	246,1	94,4	151,7
1959	216,1	79,3	136,8
1960	247,7	85,3	162,4

Fuente: Baer, W., op. cit., p. 175.

primera columna por la segunda se obtiene la tasa efectiva de cambio pagada por los importadores. La cuarta columna del cuadro indica la tasa de cambio (de retorno) prevaleciente para el tipo de bienes exportados por el Nordeste. Multiplicando el valor en dólares de las importaciones por esta tasa de cambio se obtiene el valor en cruzeiros de las importaciones si estas se hubiesen cancelado con un tipo de cambio igual al de exportación. La diferencia entre este valor y el valor inicial corresponde a la pérdida experimentada por el Nordeste vía el mecanismo cambiario.

A estos ejemplos puede agregarse uno adicional referido al efecto regional de la política fiscal en Chile. El análisis se incluye como Anexo a este capítulo, pero algunas conclusiones pueden ser adelantadas.

Por supuesto que la política fiscal en Chile, así como en cualquier otro país, no es neutra desde el punto de vista interregional, aún cuando podría serlo en relación a una región en particular o a algunas regiones.

Cuadro Nº 2

ESTIMACION DEL INDICE DE PODER DE COMPRA DE LOS INGRESOS DE EXPORTACION DEL NORDESTE

Año	Indice de precios de las exportaciones brasileras	Indice de precios al por mayor	Indice de la tasa de cambio	Indice de poder de compra
1948	100	100	100	100
1949	86	105	100	82
1950	78	108	100	72
1951	96	130	100	74
1952	106	147	100	72
1953	98	169	112	65
1954	84	213	169	66
1955	85	252	225	77
1956	88	307	255	74
1957	89	352	255	64
1958	83	403	255	51
1959	79	575	406	57
1960	73	756	481	48

Fuente: Baer, W., op. cit., p. 178.

Cuadro Nº 3

ESTIMACION DE LA TRANSFERENCIA DE INGRESOS DEL
NORDESTE AL CENTRO-SUR A TRAVES DEL COMERCIO

Año	Saldo del	Indice de poder	Capacidad real	Transferencia (A) - (C)
	comercio exterior del Nordeste	de compra en el Centro-Sur	de compra <u>A . B</u> 100	
	(A)	(B)	(C)	(D)
1948	104,4	100	104,4	0,0
1949	32,7	82	26,8	5,9
1950	87,2	72	62,8	24,4
1951	31,2	74	23,1	8,1
1952	-	-	-	-
1953	74,3	65	48,3	26,0
1954	148,4	66	97,9	50,5
1955	152,3	77	117,3	35,0
1956	66,3	74	49,1	17,2
1957	80,2	64	51,3	28,9
1958	151,7	51	77,4	74,3
1959	136,8	57	78,0	58,8
1960	162,4	48	78,0	84,4

Fuente: Baer, W., op. cit., p. 178.

Esta simple afirmación debería descartar la posibilidad de fundamentar una estrategia de desarrollo regional en el competitivo principio de las ventajas comparativas.

En el caso de Chile, la política fiscal, lejos de ser neutra, privilegia a la región más desarrollada del país (Región Metropolitana) que percibe el 82.4 por ciento de los gastos generando sólo el 54.0 por ciento de los ingresos fiscales en 1979. Simultáneamente, la misma política castiga a las regiones prioritarias de desarrollo regional, sea que tal prioridad se base en criterios geopolíticos (Regiones I, X, XI y XII) o en criterios de potencialidad económica (Región VIII) o en criterios de deterioro dinámico (Región X). En consecuencia y desde un punto de vista de un análisis agregado, la política fiscal chilena tiende a agravar las diferencias entre regiones.

El único instrumento de política fiscal de naturaleza propiamente regional - el Fondo Nacional de Desarrollo

Cuadro Nº 4

PERDIDAS DEL NORDESTE A TRAVES DEL
SISTEMA CAMBIARIO

(Millones de cruzeiros)

Año	Valor de las importaciones \$/ (A)	Valor de las importaciones \$\$/ (B)	Tasa efectiva de cambio $\frac{A}{B}$ (C)	Tasa de cambio para exportaciones (D)	Valor de importaciones (B).(D) \$/ (E)	Pérdida del NE (A)-(E) \$/ (E)
1955	3 850	87 292	43,87	37,06	3 235	595
1956	4 933	98 933	49,86	43,06	4 260	673
1957	6 782	131 928	51,41	43,06	5 681	1 101
1958	6 340	94 357	67,19	43,06	4 063	2 277
1959	8 537	79 292	107,66	76,00	6 026	2 511
1960	10 147	85 308	118,94	90,00	7 878	2 469

Fuente: Baer, W., op. cit., p. 180.

\$/ Millones de Cruzeiros.

\$\$/ Miles de dólares

Regional - es, en primer término, de escaso significado práctico, representando sólo un 1.8 por ciento del gasto fiscal y, en segundo término, es de nulo efecto compensatorio en las regiones más afectadas por la política fiscal.

Los ejemplos citados corroboran una de las principales hipótesis planteadas en la discusión del paradigma alternativo de desarrollo regional: la no neutralidad regional de una buena parte de las políticas económicas y la imposibilidad de diseñar correctamente estrategias de desarrollo regional si no se toma en cuenta este hecho.

2. La metodología de análisis

Una vez expuesto el argumento en términos de una discusión conceptual y habiéndose aportado pruebas de él mediante algunos ejemplos empíricos, resta todavía proponer un procedimiento operativo que permita al analista y al planificador regional decidir, por lo menos, cuándo se enfrenta a una situación en la cual una o más regiones experimentan los efectos adversos de la política económica.

Puede tomarse como punto de partida la siguiente hipótesis: una política económica cualquiera será neutra con respecto a una región sólo si los parámetros regionales relevantes desde el punto de vista de dicha política son esencialmente similares a los respectivos parámetros nacionales. Esto puede expresarse de una manera distinta: cuanto más diferente sea la estructura económica regional en relación a la estructura nacional tanto mayor será el impacto (negativo o positivo) sobre esa región de una política económica.

Por ejemplo, una política macroeconómica como una política cambiaria expresada en una situación de sobrevaluación de la moneda nacional, será neutra para una región cualquiera si tal región tiene una estructura de comercio exterior (internacional) idéntica a la estructura nacional y la misma política tendrá un impacto negativo si la región tiene un superávit en su balanza comercial internacional. El impacto negativo será todavía distinto dependiendo del tipo de productos exportados e importados por la región.

Por tanto, si el impacto sobre la región, tanto en términos favorables como desfavorables a su desarrollo, de las políticas macroeconómicas (política cambiaria, de comercio exterior, fiscal, etc.) es tan variable, una cuestión básica para el analista regional es determinar inicialmente cuán parecida o cuán diferente es la región con respecto a algún tipo de promedio nacional que ha servido como base - implícita o explícitamente - para la formulación de una política macroeconómica dada.

Esto puede hacerse en primer término, recurriendo a las técnicas más sencillas de análisis regional. Así por ejemplo, una medida de la similitud entre la estructura intersectorial de una región y del país puede obtenerse mediante el concepto del coeficiente de especialización regional.^{53/}

El coeficiente de especialización regional (Q^R) es una medida del grado de similitud entre la composición intersectorial de actividades de una región dada y otra composición intersectorial de actividades que es utilizada como patrón de referencia. Normalmente se usa como patrón de referencia la composición intersectorial de actividades del país. El coeficiente toma valores entre cero y la unidad. Un valor nulo para el coeficiente denota una identidad entre la estructura regional y la estructura nacional; un valor unitario indicaría una máxima diferenciación de estructura entre la región y el país, concebible sólo si la región posee un sólo sector de actividad que a nivel nacional representa un valor cercano a cero en términos de su importancia relativa. Se trata, como es claro, de una situación límite de carácter teórico; en la práctica, valores del coeficiente de especialización regional cercanos a 0.5 denotan una situación muy diferenciada.

El coeficiente de especialización puede ser calculado a partir de datos de población económicamente activa, de empleo, de ventas, de valor agregado, etc., etc. Con frecuencia se usa la población económicamente activa o el empleo, puesto que se trata de cifras más fáciles de obtener.

Si V_{ij} representa, por ejemplo, el empleo correspondiente al sector "i" en la región "j", el empleo relativo en comparación al total del empleo regional es

$V_{ij} / \sum_i V_{ij}$. Este cociente mide pues el tamaño relativo del sector "i" en la región "j". Paralelamente puede calcularse el tamaño relativo del mismo sector ahora a nivel nacional, $\sum_j V_{ij} / \sum_i \sum_j V_{ij}$. La diferencia entre ambos tamaños relativos provee una medida - sector a sector - de cuán especializada está la región en cada sector. La suma de tales diferencias positivas constituye

^{53/} Varios textos contienen discusiones y ejemplos detallados de esta y otras técnicas de análisis regional. Véase por ejemplo: Isard, W. (1960): Methods of Regional Analysis, The MIT Press; Bendavid-Val, A. (1974): Regional Economic Analysis for Practitioners, Praeger; Boisier, S. (1980): Técnicas de análisis regional con información limitada, ILPES, Santiago de Chile.

una medida agregada de la especialización regional o, a la inversa, del grado de diversificación regional. La expresión formal más frecuente sin embargo, toma en cuenta la suma en valor absoluto de todas las diferencias de tamaño sectorial, dividiendo el resultado por dos, tal como se muestra:

$$Q^R = \frac{1}{2} \sum_1^n \left| \left(\frac{V_{ij}}{\sum_i V_{ij}} - \frac{\sum_j V_{ij}}{\sum_i \sum_j V_{ij}} \right) \right| \quad (1)$$

No es éste el único índice que podría usarse. Por ejemplo, Amemiya ha propuesto construir el siguiente indicador o índice de dispersión económica (IED):

$$IED = \sum_1^n \frac{n}{n-1} (V_{ij} - \frac{1}{n})^2 \quad (2)$$

en que V_{ij} tiene la misma acepción anterior y "n" es el número de sectores que componen una estructura regional. El índice de Amemiya fluctúa entre cero y uno; en el primer caso el empleo es idéntico en todos los sectores de la región en tanto que un valor unitario del índice refleja una situación de concentración absoluta. Obsérvese sin embargo, que este índice no compara la similitud relativa de la estructura regional con la nacional. Para obtener una medida del grado de similitud habrá que comparar el valor del índice regional con el valor del índice nacional.^{54/}

Una forma más elaborada para comparar la semejanza entre la estructura de una región y la del país consiste en el uso del método de la distancia económica.

El método de la distancia económica se basa en el concepto de distancia euclidiana. En este sentido, si se considera un país dividido en N regiones (1, ..., K, L, ..., N) y se utilizan "n" variables (1, ..., i, j, ..., n) para representar las características regionales, cada región vendrá representada por un vector de "n" elementos que constituyen las coordenadas de un determinado punto en un espacio n-dimensional. En dicho espacio existirán N puntos que estarán separados entre sí y del origen por una cierta distancia.

^{54/} Amemiya, E. C. (1963), "Measurement of Economic Differentiation", Journal of Regional Science, Vol. 5, Nº 1.

En términos de análisis matricial los vectores que representan las coordenadas de las distintas regiones conforman una matriz de datos de orden $N \times n$. El elemento genérico de esta matriz x_{ki} expresa el nivel de la variable i -ésima en la región k -ésima. Asimismo, el vector-fila x_k (de orden n) formado por una fila de esta matriz representa el valor de las n variables en la región K . Paralelamente, las columnas de la matriz de datos se pueden representar por medio de n vectores-columna x_i (de orden N) que expresan los valores de una determinada variable i en todas las N regiones. El vector fila x_k ofrece un perfil de la estructura económica de la región K , mientras que el vector-columna x_i representa el perfil espacial de una variable sobre todas las regiones.

La distancia entre dos regiones puede expresarse vectorialmente como:

$$d_{k1} = \sqrt{(x_k - x_1)' (x_k - x_1)} \quad (3)$$

pudiéndose calcular $\frac{N(N-1)}{2}$ distancias interregionales.

Las distancias desde cada región a todas las demás pueden ser usadas para obtener una distancia media, que es un indicador sintético de la información contenida en la matriz de distancias. La mayor o menor distancia a la media nacional debe interpretarse como un índice relacionado con la mayor o menor similaridad de la estructura económica regional con la media del país.

En el caso de las políticas sectoriales el razonamiento es muy similar. Una política sectorial dada será interregionalmente neutra sólo si el sector o la actividad en cuestión se encuentra distribuido entre las regiones de idéntica manera a la distribución de algún agregado que se utilice como patrón referencial. Por ejemplo, si se trata de una política dirigida a la producción de calzado, tal política será neutra si el empleo en esta actividad (u otra variable relevante) se distribuye entre las regiones de acuerdo a un patrón normal, igual, *verbi gratia*, a la distribución interregional del empleo total industrial.

La diferencia entre la distribución interregional de una actividad dada y la distribución interregional de un patrón referencial puede estimarse mediante el uso del concepto de coeficiente de localización cuya expresión formal es:

$$Q_s = \frac{1}{2} \sum_{j=1}^n \left| \left(\frac{V_{ij}}{\sum_j V_{ij}} - \frac{\sum_i V_{ij}}{\sum_i \sum_j V_{ij}} \right) \right| \quad (4)$$

El valor del coeficiente de localización fluctúa entre cero y uno. El valor nulo indica una perfecta igualdad entre la distribución regional del sector y la distribución regional del patrón de referencia. El valor unitario estaría mostrando una situación de concentración absoluta del sector en una región, situación meramente hipotética.

El uso de estas técnicas elementales sólo constituye un primer paso en el análisis del impacto de políticas. Sólo cumplen una labor análoga a la de un semáforo, proveen señales de color para indicar en qué casos se requiere de un análisis más en profundidad.

El segundo nivel de análisis, dirigido a evaluar con mayor precisión el impacto de una política económica sobre una región de la cual ya se sabe que posee una estructura económica diferente de la media nacional, puede configurarse mediante el uso de técnicas de simulación, más apropiadas desde el punto de vista de los requerimientos de información que los procedimientos de Tinbergen o de Theil para evaluar el impacto de políticas.

De acuerdo al enfoque de simulación de políticas sugerido por Naylor,^{55/} es posible resolver el conjunto de ecuaciones simultáneas del modelo representativo de la economía (regional) de manera de obtener un vector de variables endógenas expresadas en función de las variables exógenas, de los valores retardados de las variables endógenas, de las variables de política y, en ciertos casos, de un vector de discrepancias estocásticas. Las variables exógenas son introducidas al computador como datos. Las variables endógenas retardadas son leídas como información de entrada para el año base y subsecuentemente son generadas por la corrida inicial del modelo para realimentarlo

^{55/} Al respecto véase: Naylor, T. H. (1970), "Policy Simulation Experiments with Macroeconomic Models: The State of the Art", American Journal of Agricultural Economics, Vol. 52, Nº 2; Naylor, T. H. (1971), Computer Simulation Experiments with Models of Economic Systems, J. Wiley, New York; Ordóñez, F. (1981), Systems Simulation in Regional Planning. A Case Study in Central West Brazil, Unpublished Ph.D. dissertation, U. of Edinburgh.

en corridas siguientes. Las variables de política son especificadas por el propio analista.

Naturalmente, la dificultad mayor con respecto al análisis de evaluación de políticas reside en la construcción del correspondiente modelo econométrico regional. Como es bien conocido, el considerable grado de apertura de las economías regionales complica enormemente la construcción de modelos.

Las dificultades del análisis económico regional (en relación al análisis económico de tipo global) y su incidencia en la formulación de modelos econométricos regionales así como una revisión de seis conocidos intentos de construcción de modelos regionales se encuentran bien sintetizados en un libro sobre el modelo construido a fines de los años sesenta para la cuenca del río Susquehanna en los Estados Unidos.^{56/} No obstante tales dificultades, es difícil imaginar una técnica alternativa a la construcción de un modelo de simulación para lograr el propósito de evaluar el impacto regional de las políticas macroeconómicas.

^{56/} Hamilton, H. R. et. alli. (1969), System Simulation for Regional Analysis. An Application to River-Basin Planning, The MIT Press, Cambridge.

Anexo

EFFECTOS REGIONALES DE LA POLITICA FISCAL EN CHILE */

1. Política fiscal y desarrollo regional

Como es de sobra conocido, el Estado no es un actor neutro desde el punto de vista de la política económica, menos todavía, en economías capitalistas mixtas en donde una proporción nada despreciable de los recursos es controlada directamente por el sector público. Como se señala en un estudio reciente:

"El efecto de la acción pública puede ser el de acentuar tendencias espontáneas provenientes del libre juego del mercado, o alternatively el de corregir distorsiones o aún cambiar radicalmente el contenido distributivo del proceso de crecimiento económico."57/

Así como la acción del sector público no resulta neutra desde el punto de vista de los sectores sociales o desde el punto de vista de los sectores económicos, tampoco lo es desde el punto de vista del ritmo y nivel de desarrollo de las distintas regiones de un país.

La política fiscal, es decir, el conjunto de criterios e instrumentos utilizados para recaudar recursos así como para asignarlos entre usos alternativos, constituye una parte de la política de ingresos y gastos del sector público, estando expresada la diferencia por el subsector de empresas públicas. Para efectos del análisis que sigue el Fisco es igual al conjunto de los siguientes subsectores: centralizado, descentralizado, previsual, empresas financieras y empresas no financieras. Cabe señalar que en 1979 el gasto fiscal representó un 73.4 por ciento del gasto público.

*/ Escrito con la colaboración del Sr. Raúl Mezzano, Investigador-Asistente del ILPES.

57/ Foxley, A., et. alli. (1980), Las desigualdades económicas y la acción del Estado, México, Fondo de Cultura Económica.

Hay por supuesto, diferencias muy significativas entre el efecto de la política fiscal sobre el desarrollo regional en países federales y en países con sistemas unitarios de gobierno. La principal diferencia radica en el hecho de que en el caso de los primeros, las unidades federadas y aún los gobiernos locales tienen capacidad para fijar sus propias pautas tributarias y en consecuencia tienen también un cierto grado de autonomía por el lado del gasto fiscal. Por ejemplo, en los Estados Unidos, la participación de los estados de la Unión en los ingresos fiscales totales llega hasta un 87.7 por ciento en el caso de los impuestos a las ventas, con un promedio de 23.0 por ciento. A su turno, los gobiernos locales recaudan un 18.0 por ciento del total de ingresos fiscales.^{58/} En países unitarios la situación es diametralmente opuesta, observándose una casi absoluta concentración de los ingresos y gastos públicos en el nivel central de gobierno.^{59/}

En consecuencia, en los países federales hay o puede existir una política fiscal regional y cada estado o región puede manejar "su" política fiscal de acuerdo a una combinación en cada caso específica de objetivos de asignación, distribución y estabilización. En los países unitarios sólo puede hablarse de efectos regionalmente diferenciados de una única política fiscal o de instrumentos regionales ad-hoc. Tales efectos son sin embargo de distinta naturaleza si se miran desde el punto de vista de los ingresos o bien desde el punto de vista de los gastos. Por lo general, las tasas tributarias nominales, que dan origen a los ingresos tributarios y que constituyen la principal fuente de ingresos fiscales, son uniformes para todo el país. No obstante producen efectos distintos en cada región debido principalmente a las diferencias interregionales de estructura económica. Así, no es raro observar diferencias sensibles en por ejemplo, la carga tributaria. Desde el punto de vista de los gastos, las diferencias regionales pueden corresponder a una política definida de desarrollo regional y en consecuencia se trata en muchos casos de efectos directos, plenamente intencionales.

Las interrelaciones entre la política fiscal y el desarrollo regional han sido rara vez materia de análisis en América Latina. Mención aparte merece el caso de Brasil en donde esta cuestión no sólo ha sido objeto de estudios

^{58/} Musgrave, R. A. y P. B. Musgrave (1976), Public Finance in Theory and Practice, (2da ed.) MacGraw Hill Book Co.

^{59/} Stöhr, W. (1972), El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas, Ediciones SIAP, Buenos Aires.

teóricos 60/ sino también de acuciosos estudios empíricos 61/ y ha constituido un tema ampliamente debatido en círculos económicos y políticos.

En esta oportunidad se pretende efectuar un primer análisis sobre el impacto regional de la política fiscal en Chile, país unitario, altamente centralizado y al mismo tiempo con una larga tradición en materia de política de desarrollo regional.

Debe reconocerse que, por lo menos desde el punto de vista fiscal, la información de tipo regional ha mejorado significativamente en los últimos años, particularmente a contar de 1979 en que la Tesorería General de la República comienza a publicar el Informe Anual del Tesoro Público con datos por regiones. Lamentablemente, la información macroeconómica regional acusa todavía un rezago que ha impedido efectuar el análisis para un mismo año. La mejor solución posible ha sido trabajar con datos macroeconómicos correspondientes al año 1977 (Producto Interno Bruto Regional) y con datos fiscales del año 1979. Dado el tipo de análisis propuesto, los errores resultan poco significativos.

El propósito principal del ensayo, aparte de servir de apoyo al argumento central del capítulo inmediatamente anterior, es mostrar la no neutralidad regional de la política fiscal en Chile y la inconsistencia entre tal política y la estrategia de desarrollo regional del país.

2. Un análisis agregado de las transferencias interregionales causadas por la política fiscal

Con la salvedad ya anotada con respecto a las cifras utilizadas (cifras de producto interno del año 1977 y cifras de ingresos y gastos fiscales en moneda nacional del año 1979) pueden hacerse los siguientes comentarios iniciales.

Como se muestra en el Cuadro Nº 5, la distribución regional del Producto Interno Bruto acusa marcadas diferencias; la Región Metropolitana genera un 43.0 por ciento del PIB del país en tanto que en el extremo opuesto, se verifica que la Región XI contribuye con sólo un 0.6 por ciento en términos del mismo indicador. La Región VIII, tradicionalmente considerada como el "contramagneto"

60/ Haddad, P. y T. Andrade (1974), "Política fiscal e desequilibrios regionais", Estudos Economicos, Vol. 4, Nº 1, Universidad de Sao Paulo.

61/ Rebouças, O. E. et. alli. (1979), "Desenvolvimento do Nordeste: Diagnóstico e Sugestões de Políticas", Revista Economica do Nordeste, Vol. 10, Nº 2, Fortaleza, Brasil.

de la capital aporta nada más que un 10.5 por ciento del producto total, igual que la contribución de la Región V, adyacente a la Región Metropolitana. Cabe señalar que las cifras de la columna 1 no son sensiblemente diferentes a las existentes en 1970.

La columna 2 del mismo cuadro muestra la situación interregional en términos del Producto Bruto per cápita. Si se observan solamente las cifras de esta columna, se verifica que las regiones con los índices más bajos son, en ese orden, la Región IX, la Región X, la Región IV, la Región VI y la Región VIII. Sin embargo, si se considera la dinámica de este indicador en el período 1974/77 se concluye que las Regiones VIII y X son las que se encuentran en peor situación comparativa: son las dos únicas regiones, de entre el conjunto de regiones con bajo producto per cápita, que simultáneamente muestran una tendencia a la baja del indicador.

En 1979 los ingresos totales fiscales sumaron 159 340 138 miles de pesos del año en tanto que los gastos fiscales totalizaron 151 760 446 miles de pesos. La distribución regional de ingresos y gastos se muestra en el Cuadro Nº 6.

Las cifras revelan, en un primer análisis, una muy elevada correlación por rango entre la contribución regional al producto, a la generación de los ingresos fiscales y a la captación del gasto. En efecto, como se muestra en el Cuadro Nº 7, el ordenamiento por rango es muy similar, a tal punto de no justificar el uso de un test como el de Sperman.

El examen del Cuadro Nº 7 podría llevar a la apresurada conclusión de que la política fiscal de Chile es "neutra" desde el punto de vista regional, dada la estrecha correlación entre los tres indicadores. Nada más lejos sin embargo, de la realidad.

Un análisis más en detalle revela, en primer término, que por cada 100 pesos recaudados, las regiones reciben aportes, por la vía del gasto fiscal, extremadamente heterogéneos. Así por ejemplo, la Región Metropolitana recibe 145 pesos en gasto fiscal por cada 100 pesos de contribución; la Región XI recibe 340 pesos por cada 100 pesos de aporte a los ingresos, siendo estas dos regiones las únicas en que se presenta tal situación. Por otro lado, la Región V recibe sólo 25 pesos por cada 100 pesos de contribución a los ingresos fiscales.

En el Cuadro Nº 8 se muestra (columna 1) la relación entre la participación relativa regional en los ingresos fiscales y en el producto interno del país así como igual relación entre gastos fiscales y producto (columna 2) y la diferencia entre ambos indicadores (columna 3). Este último índice discrimina entre regiones subsidiadas (valores negativos) y regiones gravadas (valores positivos).

Cuadro Nº 5

INDICADORES REGIONALES MACROECONOMICOS

1977

Indicadores Regiones	(1) Distribución porcentual del PIB	(2) PIB per cápita $\underline{\text{₡}}$ /	(3) Variación 1977/74
I	2.6	2.83	Negativa
II	7.3	6.10	Positiva
III	2.7	3.57	+
IV	2.2	1.46	+
V	10.7	2.29	-
VI	6.3	2.84	-
VII	4.5	1.64	+
VIII	10.5	1.85	-
IX	3.2	1.25	+
X	4.8	1.42	-
XI	0.6	2.53	+
XII	1.6	3.95	-
R.M.	43.0	2.70	-
Total/promedio	100.0	2.36	Negativa

 $\underline{\text{₡}}$ / En pesos de 1965.Fuente: ODEPLAN: Compendio de estadísticas regionales, 1979.

La neutralidad regional de la política fiscal debe ser entendida en dos planos complementarios. Por un lado puede hablarse de una neutralidad entre regiones y por otro, de una neutralidad con respecto a cada región en particular.

Una política fiscal será neutra en términos inter-regionales sólo si la combinación de ingresos y gastos fiscales no afecta: i) la asignación de recursos entre regiones; ii) la distribución del ingreso entre regiones

y; iii) la estabilidad, como resultado de déficits o superávits fiscales en una o varias regiones.

Como puede observarse, las condiciones de neutralidad (sin siquiera tomar en cuenta los efectos de retroalimentación) son tan restrictivas que en la práctica resulta difícil imaginar una política fiscal neutra entre regiones. Por lo tanto lo que interesa en un estudio de este tipo es el efecto de los sesgos de la política sobre, por ejemplo, los objetivos de una política nacional de desarrollo regional.

Aún cuando pudiesen encontrarse en la práctica situaciones de neutralidad interregional, todavía la misma política podría ser no neutral a nivel de una región en particular, pero nuevamente si se piensa en las retroalimentaciones entre regiones tal fenómeno tendería a contrarrestar

Cuadro Nº 6

INGRESOS Y GASTOS REGIONALIZADOS DEL FISCO

1979

(Miles de pesos)

Regiones	(1)	(2)	<u>Distribución regional relativa</u>	
	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos
I	4 213 272	2 258 862	2.6	1.5
II	3 586 554	1 064 982	2.2	0.7
III	944 430	486 564	0.6	0.3
IV	1 878 397	802 685	1.2	0.5
V	42 432 945	10 655 878	26.6	7.0
VI	1 890 327	830 930	1.3	0.6
VII	2 390 416	1 303 272	1.5	0.9
VIII	9 646 531	3 551 412	6.0	2.3
IX	1 535 018	1 234 461	1.0	0.8
X	3 061 594	2 397 948	1.9	1.6
XI	276 950	940 244	0.2	0.6
XII	1 356 926	1 243 651	0.9	0.8
R.M.	86 126 778	124 989 557	54.0	82.4
Total	159 340 138	151 760 446	100.0	100.0

Fuente: Tesorería General de la República: Informe financiero del Tesoro Público. Ejercicio 1979, Santiago de Chile, febrero 1980.

Cuadro Nº 7

ORDENACION REGIONAL POR RANGO PARA PRODUCTO,
INGRESOS Y GASTOS FISCALES

Regiones	Rangos		
	Producto (PIB) (1977)	Ingresos fiscales (1979)	Gastos fiscales (1979)
R.M.	1	1	1
V	2	2	2
VIII	3	3	3
II	4	5	9
VI	5	8	10
X	6	6	4
VII	7	7	6
IX	8	10	7
III	9	12	13
I	10	4	5
IV	11	9	12
XII	12	11	8
XI	13	13	11

la supuesta neutralidad entre regiones. El análisis que sigue enfatiza el impacto de la política fiscal sobre los objetivos comunmente aceptados de desarrollo regional en Chile.

El Cuadro Nº 8 normaliza la información de ingresos y gastos fiscales de manera de eliminar el efecto del tamaño económico de las regiones. Teniendo presente ese artificio una política fiscal neutra desde el punto de vista interregional significaría que las diferencias mostradas por la columna 3 del Cuadro Nº 8 deberían ser todas nulas. Si para cada región los ingresos recaudados coinciden con los gastos, la política fiscal podría aún tener efectos asignativos o distributivos al interior de cada región, pero no entre regiones.

En la medida en que el índice de la columna 3 del Cuadro Nº 8 muestra valores distintos de cero, ello está señalando el carácter redistributivo de la política fiscal y por ende, su no neutralidad. Resta sin embargo analizar la dirección de la redistribución y su explicación.

El Cuadro Nº 8 muestra claramente la dirección de las transferencias interregionales provocadas por la política fiscal. El conjunto de regiones aparece nitidamente separado en dos grupos, uno compuesto por la Región XI y por la Región Metropolitana, beneficiadas desde el punto de vista de los ingresos y gastos fiscales y otro, compuesto por el resto de las regiones en donde sin excepción el Fisco recauda más de lo que gasta en ellas.

Naturalmente que deben tomarse precauciones al examinar las cifras, principalmente dado el régimen unitario del país.

Cuadro Nº 8

PERFIL DE LA DISTRIBUCION RELATIVA DE INGRESOS
Y GASTOS FISCALES EN RELACION AL
PRODUCTO REGIONAL

Regiones	% de (1) % de Ingresos/Producto	% de (2) % de Gastos/Producto	(3) Diferencia (1)-(2)
I	1.000	0.577	0.423
II	0.301	0.096	0.205
III	0.222	0.111	0.111
IV	0.545	0.227	0.318
V	2.486	0.654	1.832
VI	0.206	0.095	0.111
VII	0.333	0.200	0.133
VIII	0.571	0.219	0.352
IX	0.313	0.250	0.063
X	0.396	0.330	0.066
XI	0.333	1.000	- 0.667
XII	0.563	0.500	0.063
R.M.	1.256	1.916	- 0.660

Fuente: Cuadros Nºs 5 y 6.

Cuadro Nº 9

DISTRIBUCION REGIONAL DE LOS PRINCIPALES COMPONENTES
DE LOS INGRESOS Y GASTOS FISCALES

1979

(En porcentajes)

Regiones	Ingresos	Gastos	
	Ingresos tributarios	Subsidios	Aporte fiscal libre
I	2.70	8.20	0.68
II	2.26	1.85	0.64
III	0.59	0.16	0.39
IV	1.19	0.66	0.63
V	27.58	3.58	8.77
VI	1.20	0.32	0.67
VII	1.52	1.29	0.92
VIII	6.16	10.67	2.56
IX	0.96	1.42	0.93
X	1.91	5.67	1.30
XI	0.16	2.05	0.42
XII	0.84	3.63	0.49
R.M.	52.93	60.76	81.60
Total	100.00	100.00	100.00

Fuente: Tesorería General de la República Informe Financiero del Tesoro Público Ejercicio 1979, Santiago, febrero 1980.

Los ingresos fiscales registrados en la Región Metropolitana aparecen artificialmente abultados debido a que muchas actividades productivas de gran escala, típicamente nacionales aún cuando localizadas en las regiones (cobre, celulosa, energía eléctrica, etc.) cancelan sus tributos en la capital puesto que sus casas matrices están normalmente ubicadas allí. En el caso de la Región V, que incluye el principal puerto del país, también los ingresos fiscales aparecen sobredimensionados debido al pago del impuesto al valor agregado que afecta a las importaciones.

Desde el punto de vista de los gastos también las cifras sufren distorsiones de naturaleza institucional,

situación obvia en el caso de la Región Metropolitana. Tratándose de un país unitario que cuenta además con una administración fuertemente centralizada y concentrada, no puede resultar demasiado extraño el hecho de que la región capital absorba una parte importante del gasto fiscal. Sin embargo lo que está en cuestión no es precisamente ese hecho sino la desproporcionada participación de la Región Metropolitana en el gasto y su tendencia creciente, como se verá más adelante.

No obstante las consideraciones anteriores e independientemente de las distorsiones de origen contable que se producen en las cifras, resulta claro que la Región V aparece como fuertemente castigada por la política fiscal,

Cuadro Nº 10

DISTRIBUCION REGIONAL DE LA RECAUDACION DEL
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

1979

(Miles de pesos)

Regiones	Tasa general IVA	%	Tasa general IVA importa- ciones	%
I	974 013.7	2.46	1 226 122.2	4.03
II	526 671.6	1.33	1 254 439.6	4.12
III	276 385.9	0.70	98 444.4	0.32
IV	449 633.2	1.14	349 150.9	1.15
V	4 267 385.1	10.78	20 702 734.1	68.02
VI	705 727.5	1.78	646.3	0.00
VII	901 671.4	2.28	1 903.4	0.01
VIII	1 956 715.5	4.95	3 208 410.5	10.54
IX	651 321.0	1.65	3 510.6	0.01
X	1 305 798.0	3.30	109 651.2	0.36
XI	61 825.8	0.16	48 565.9	0.16
XII	539 939.3	1.36	51 420.9	0.17
R.M.	26 949 580.1	68.11	3 380 740.1	11.11
Total	39 566 668.1	100.00	30 435 740.1	100.00

Fuente: Servicio de Impuestos Internos, Boletín de Estadística Tributaria 1979.

Cuadro Nº 11

CARGA TRIBUTARIA ESTIMADA POR REGIONES

1979

Regiones	(1) Distribución relativa ingresos tri- butarios	(2) Distribución relativa producto	(1)/(2) = (3) T_R/P_R	$T_R/P_R \cdot CT$ Carga tributaria regional
I	2.70	2.60	1.038	24.70
II	2.26	7.30	0.310	7.38
III	0.59	2.70	0.219	5.21
IV	1.19	2.20	0.541	12.88
V	27.58	10.70	2.578	61.36
VI	1.20	6.30	0.190	4.52
VII	1.52	4.50	0.338	8.04
VIII	6.16	10.50	0.587	13.97
IX	0.96	3.20	0.300	7.14
X	1.91	4.80	0.398	9.47
XI	0.16	0.60	0.267	6.35
XII	0.84	1.60	0.525	12.50
R.M.	52.93	43.00	1.231	29.30
Total o promedio	100.00	100.00	1.000	23.80

Fuente: Cuadros Nºs 5 y 9.

seguida a distancia por las Regiones I, VIII y IV en ese orden.

Aparte de la cifra desproporcionada de gravámen que soporta la Región V, puede observarse que las Regiones VIII y IV se encuentran en el grupo que detenta los indicadores de producto per cápita más bajos (Cuadro Nº 5) y, en el caso de la Región VIII, se trata de una de las dos regiones en peor situación relativa según se comentó en páginas anteriores.

3. Los principales ingresos y gastos fiscales regionales

La principal partida que contribuye a conformar el total de ingresos fiscales del año 1979 (159 340 138 miles de pesos) es la de los ingresos tributarios que aporta un 95.80 por ciento del total. El resto de las partidas (ingresos de operación, venta de activos, transferencias, otros ingresos y, endeudamiento) no son significativas en términos relativos.

Desde el punto de vista del gasto, las dos partidas de mayor importancia corresponden al aporte fiscal libre (76.33 por ciento del total) y al pago de subsidios (11.82 por ciento). Las operaciones complementarias y el servicio de la deuda pública absorben el saldo.

El Cuadro Nº 9 muestra la distribución regional de las principales partidas de ingresos y gastos.

El principal componente de los ingresos tributarios es el impuesto que grava las transferencias de bienes y servicios, que representa un 46.30 por ciento del total de ingresos fiscales. A su vez, casi el total del impuesto de transferencia corresponde a la suma del impuesto al valor agregado (IVA) y del impuesto al valor agregado de las importaciones.

El Cuadro Nº 10 muestra la distribución regional de los ingresos correspondientes al IVA en 1979.

La carga tributaria, esto es, la relación entre los ingresos tributarios y el producto geográfico bruto, es estimada por el Servicio de Impuestos Internos en 23.8 por ciento para el año 1979 considerando el país en su conjunto.

Como se comprende, el mismo indicador a nivel regional es extremadamente útil para analizar la progresividad o regresividad interregional de la política tributaria.

Puesto que no están disponibles los datos del producto regional para 1979, puede estimarse la carga tributaria de manera indirecta, de la siguiente forma.

Sea CT_R la carga tributaria de la región R y sea T_R el cociente entre los ingresos tributarios percibidos en la región R y el total nacional de ingresos tributarios nacionales. Finalmente sea p_R la participación relativa de la región R en el producto geográfico bruto del país. Entonces:

$$CT_R = \frac{IT_R}{PGB_R} \quad (1)$$

$$T_R = \frac{IT_R}{IT} \quad (2)$$

$$P_R = \frac{PGB_R}{PGB} \quad (3)$$

$$CT_R = \frac{T_R \cdot IT}{P_R \cdot PGB} \quad (4)$$

pero $\frac{IT}{PGB}$ es la carga tributaria nacional CT, de manera que:

$$CT_R = \frac{T_R}{P_R} \cdot CT \quad (5)$$

Ahora bien, si el valor de "p_R" para el año 1979 no es significativamente diferente del valor del mismo coeficiente para el año 1977, el error cometido en la estimación de CT_R es despreciable. Hay suficientes argumentos teóricos y antecedentes empíricos como para sostener razonablemente la similitud de los vectores "p_R" para los años 1977 y 1979.

El Cuadro N° 11 muestra el cálculo de la carga tributaria regional.

Resalta de inmediato la considerable heterogeneidad de la carga tributaria por regiones y en particular, resalta el caso de la V Región para la cual la carga tributaria más que duplica el promedio nacional. Llama la atención también el caso de la IV Región, una de las regiones en peor situación relativa de acuerdo a varios indicadores y que aparece soportando una carga tributaria considerablemente mayor que la observada en regiones de mejor posición relativa. Por el contrario, la Región Metropolitana, con una carga tributaria muy semejante al promedio nacional, aparece como favorecida si se consideran tanto su nivel de actividad como otras variables.

Aún si se elimina del cálculo el ingreso tributario proveniente del IVA a las importaciones, el 90 por ciento del cual se genera en las regiones V, VIII y Metropolitana, la situación no cambia de manera muy significativa. De todas formas, ello reduciría la carga tributaria de la V Región a 39.0 por ciento, la de la VIII Región a 11.4 por ciento y aumentaría la carga de la Región Metropolitana a un 34.5 por ciento.

Las diferencias que se manifiestan en la carga tributaria de las regiones obedecen, parcialmente, a las diferencias en la composición intersectorial de la actividad económica regional. Por ejemplo, hay una asociación

muy estrecha entre el grado de diversificación económica regional y la carga tributaria; las cuatro regiones menos diversificadas o más especializadas (II, III, VI y XI en ese orden) tienen cargas tributarias muy semejantes, fluctuantes entre 4.5 y 7.4 por ciento. Las dos regiones más diversificadas y de alto nivel de PGB (V y R.M.) tienen también las mayores cargas tributarias y las dos regiones de elevada diversificación económica (IV y XII) pero de bajo nivel absoluto de producto presentan cargas tributarias casi idénticas.

Una vez más, esto prueba la proposición básica planteada anteriormente, en el sentido del efecto discriminatorio de medidas homogéneas de política económica sobre las regiones ya que la diferencia en las cargas tributarias regionales está en último término asociada a tasas sectoriales homogéneas de tributación que, debido a la diferente composición productiva de las regiones se traducen en tasas medias regionales distintas. Del mismo modo el diferente nivel de dotación de capital por persona ocupada para iguales actividades en diferentes regiones afectará la tasa media regional en la medida en que la tasa tributaria difiere entre utilidades e ingresos del trabajo.

La carga tributaria regional está fundamentalmente determinada por la proporción del Impuesto al Valor Agregado (incluidas las importaciones) en relación a los ingresos tributarios totales, proporción que muestra un valor de 39 por ciento en la Región Metropolitana llegando a un 62 por ciento en la Región V. A su vez el IVA varía de sector en sector. Si se toma la información dada por la matriz de insumo-producto de la economía chilena (año 1977) se constata que los impuestos indirectos (dentro de los cuales el IVA es el principal componente) representan proporciones muy variables en relación al valor agregado de cada sector; por ejemplo, tales impuestos representan un 9 por ciento del valor agregado del sector agrícola, un 3 por ciento en el caso del sector pecuario, un 2 por ciento en el caso de la minería del cobre, un 14 por ciento en la industria de productos alimenticios, un 15 por ciento en la industria de prendas de vestir y un 18 por ciento en la de productos metálicos y así por delante.

Puesto que la política tributaria no parece contener ningún tipo de criterio regional, las cifras correspondientes a las cargas tributarias regionales, en conformidad precisamente con ello, indican situaciones en principio poco congruentes con una estrategia de desarrollo regional, en cuanto se refiere a las regiones I (prioritaria según criterios de geopolítica), IV (prioritaria según criterios de pobreza), V (prioritaria según criterios de desconcentración), VIII (prioritaria según criterios de desconcentración) y XII (prioritaria según criterios geopolíticos).

Desde el punto de vista del gasto fiscal, como ya se señaló los subsidios y el aporte fiscal libre son los componentes de mayor importancia.

Los subsidios (transferencias al sector privado) incluyen las siguientes partidas: 1. Programa de Absorción de Cesantía (PEM); 2. Subvenciones; 3. Bonificación Mano de Obra D.L. 889/75; 4. Asignación Contratación Adicional Mano de Obra D.L. 2239/78; 5. Devolución del IVA a Exportadores; 6. Bonificación por Inversiones y Reinversiones D.L. 889/75; 7. Bonificación de Forestación; 8. Continuidad de Giro; 9. Programa Especial ENCSA (Empresa Nacional del Carbón S.A.). Sólo dos de estas partidas (Bonificación Mano de Obra y Bonificación de Inversiones y Reinversiones) tienen su origen en consideraciones de desarrollo regional (Decreto Ley 889/ de 1975), representando un 16.0 por ciento de los subsidios y un 1.9 por ciento del gasto fiscal. El Cuadro Nº 12 muestra la composición regional de los diversos subsidios.

En relación a las cifras del Cuadro Nº 12 debe tenerse presente que del total de "Devolución de IVA a Exportadores" (Columna 5) asignado a la Región Metropolitana, corresponde a la Corporación del Cobre entre un 40 y un 50 por ciento de esa cifra.

El otro componente importante del gasto fiscal es el aporte fiscal libre. Del total de 131 capítulos que conforman este gasto, 7 de ellos absorben el 50.63 por ciento del gasto en este ítem. Estos siete capítulos corresponden a la Dirección de Educación Primaria, la Subsecretaría de Guerra, el Servicio Nacional de Salud, la Subsecretaría de Marina, la Subsecretaría de Carabineros, la Caja de Previsión de la Defensa Nacional y la Dirección General de Obras Públicas. Estas siete instituciones acumulan 58 651 462 miles de pesos provenientes del aporte fiscal libre.

El único capítulo del aporte fiscal libre que corresponde propiamente a un instrumento de política fiscal de tipo regional es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), creado mediante el D.L. 575/1974. El Cuadro Nº 13 muestra el monto total del FNDR entre 1974 y 1979.

En el año 1979 el FNDR representó apenas un 1.8 por ciento del gasto fiscal total y se distribuyó entre las regiones en la forma indicada en el Cuadro Nº 14. Conviene señalar que para 1980 el FNDR representa una cifra menor (1.58 por ciento) del gasto fiscal.

Según declaraciones y documentos oficiales de gobierno, las regiones prioritarias desde el punto de vista del desarrollo regional son la I, X, XI y XII y tal prioridad se apoya en criterios geopolíticos más que de desarrollo. Estas cuatro regiones absorben el 43.21 por ciento del FNDR (1 195 953 miles de pesos), representando tal gasto

Cuadro Nº 12

ASIGNACION REGIONAL DE SUBSIDIOS

(Miles de pesos, 1979)

Región	P A R T I D A									Total
	1 <u>1/</u>	2	3	4	5	6	7	8	9	
I	62 209	45 580	856 133	17 945	42 787	443 835				1 468 489
II	61 209	750		5 048	265 090					332 097
III	21 203	-		3 873	3 722					28 798
IV	107 617	300		9 848	562					118 327
V	373 859	2 240	413	24 058	241 554		410			642 534
VI	36 805	1 500		14 885	3 657					56 847
VII	127 220	420		16 684	85 228		2 666			232 218
VIII	261 441	3 081		67 011	261 922		27 543		1 295 729	1 916 727
IX	174 027	384		11 606	10 994	7 875				204 886
X	389 462	840	111 379	17 553	25 986	465 712	6 960			1 017 892
XI	16 402	4 300	108 101	2 593	-	230 482	5 607			367 485
XII	7 601	30	391 431	7 136	43 067	202 124	-			651 389
R.M.	361 257	193 349	57 174	243 866	9 754 670	-	154 395	137 500		10 902 211
TOTAL	2 000 321	252 774	1 524 631	442 106	10 739 239	1 342 153	205 456	137 500	1 295 729	17 939 909

Fuente: Tesorería General de la República y elaboración propia.

1/ El gasto en el PEM se distribuyó de acuerdo al perfil regional del empleo anual medio (1979) en este Programa y considerando un pago uniforme.

Cuadro Nº 13

FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL

(En millones de US\$ promedio 1979)

Año	Monto global
1974	35.27
1975	36.76
1976	63.31
1977	60.12
1978	66.34
1979	68.31

Fuente: Itinerario del desarrollo económico y social de Chile 1973-1979, ODEPLAN, abril 1980, p. 74.

sólo un 0.78 por ciento del gasto fiscal total. En el único caso en el cual es posible encontrar una coincidencia entre la asignación del FNDR y la situación socio-económica de la región (Región X), el aporte del FNDR consiste en un 0.3 por ciento del gasto fiscal.

El Cuadro Nº 15 muestra la inversión real efectiva del FNDR en el año 1979. No se incluye la inversión financiera, de poco monto de todas formas. Lamentablemente las cifras disponibles sólo muestran el sector ejecutor de la inversión que en varios casos difiere del sector de destino.

Casi la mitad del FNDR es invertido en obras públicas, lo que pone de manifiesto que el Fondo representa principalmente una manera distinta de manejar parte del presupuesto fiscal más que un mecanismo nuevo de financiamiento regional. En efecto, gastos regionales que antes de 1975 se efectuaban en forma centralizada a través de la Dirección de Obras Públicas del Ministerio de Obras Públicas y en forma descentralizada a través de los distintos organismos regionales de fomento (Junta de Adelanto de Arica, Corporación de Magallanes, Junta de Desarrollo Industrial de Bío-Bío, Comité Programador de Inversiones de Iquique y Pisagua, etc., etc.) se canalizan ahora mediante el FNDR.

Cuadro Nº 14

DISTRIBUCION DEL FNDR: 1979

(Miles de pesos)

Regiones	Monto	Porcentaje
I	237 480	8.58
II	172 649	6.24
III	177 444	6.41
IV	191 832	6.93
V	196 881	7.12
VI	163 057	5.89
VII	196 627	7.11
VIII	172 648	6.24
IX	203 821	7.37
X	389 673	14.08
XI	251 905	9.10
XII	316 895	11.45
R.M.	95 915	3.47
Total	2 766 827	100.00

Fuente: Tesorería General de la República.

Las cifras anteriores señalan en primer término, el reducido esfuerzo que el país hace en materia de desarrollo regional, a lo menos desde el ángulo de la política fiscal y en segundo, la escasa congruencia entre el reparto del principal instrumento de política (el Fondo) y la situación de subdesarrollo relativo de las regiones.

Como se mostró anteriormente, las regiones VIII y X son las dos regiones que se encuentran en peor situación relativa (obsérvese de paso que la Región VIII ha constituido siempre, el polo alternativo a Santiago) y, como se señaló a través del Cuadro Nº 8, en estas dos regiones la política fiscal tiene un efecto adverso sobre ellas. Resulta interesante investigar cuál debería ser el monto del FNDR que tendría que asignarse a ambas regiones sólo para transformar en neutro el efecto de la política fiscal.

Para que la política fiscal resultase neutra con respecto a la Región VIII, el gasto fiscal en ella debería corresponder al 6.0 por ciento del total nacional

INVERSION REAL EFECTIVA DEL FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL
SEGUN SECTOR EJECUTOR Y REGION

(Miles de pesos)

1979

REGION	OBRAS PUBLICAS	VIVIENDA Y URBANISMO	EDUCACION	SALUD	OTROS	TOTAL
I	102.742	36.621	12.181	3.139	57.631	212.314
II	85.651	15.906	26.002	20.228	20.327	168.114
III	68.436	26.873	26.822	-	31.759	153.890
IV	82.888	16.242	14.521	20.464	48.217	182.332
V	88.366	4.320	28.498	21.612	12.363	155.159
R.M.	20.554	-	9.058	9.075	38.162	76.849
VI	67.117	12.225	30.046	27.332	38.795	175.515
VII	86.377	7.054	53.259	10.080	49.903	206.673
VIII	59.694	-	31.909	32.055	31.744	155.402
IX	50.195	65.130	37.342	3.511	7.619	163.797
X	141.029	978	12.119	7.291	162.406	323.823
XI	162.627	5.970	17.537	10.532	32.453	229.119
XII	190.141	-	13.263	23.950	60.706	288.060
TOTAL	1.205.817	191.319	312.557	189.269	592.085	2.491.047

FUENTE : Ministerio del Interior. Departamento Programación Financiera Regional.

(9 105 624 miles de pesos). De esta manera el índice correspondiente (Columna 3, Cuadro Nº 8) sería nulo; si del gasto fiscal efectivo en la región (3 551 412 miles de pesos) se deduce el aporte del FNDR (172 648 miles de pesos) y se resta tal resultado de la cifra teórica, se concluye que el FNDR debería aportar 5 726 860 miles de pesos a la región sólo para neutralizar el efecto negativo de la política fiscal.

Igual ejercicio en la Región X lleva a concluir que el FNDR debería aportar a tal región 875 173 miles de pesos nuevamente sólo para neutralizar el efecto de la política fiscal.

En resumen, si el FNDR actuara como un instrumento de política fiscal compensatoria sólo para estas dos regiones, su monto debería ser 8 806 539 miles de pesos, es

Cuadro Nº 16

**APORTE FISCAL LIBRE POR REGIONES Y ALGUNOS GASTOS
SECTORIALES SIGNIFICATIVOS SEGUN
SU ASIGNACION REGIONAL**
(Miles de pesos 1979)

Región	Total Aporte Fiscal Libre a/	Gastos Sectoriales		
		Ministerio Educación b/	Ministerio Salud	Ministerio Vivienda
I	792 184	570 114	324 077	227 978
II	750 134	601 554	387 740	338 792
III	447 557	317 582	174 117	181 080
IV	782 240	684 168	397 168	401 751
V	10 153 936	1 686 258	1 318 742	1 048 208
VI	770 500	783 536	440 148	389 662
VII	1 064 754	1 146 168	715 750	379 659
VIII	2 970 402	2 673 099	1 722 201	767 430
IX	1 080 116	1 224 857	662 999	312 760
X	1 511 365	1 485 261	909 939	327 569
XI	490 327	240 585	134 316	157 649
XII	563 192	257 696	222 017	208 271
R.M.	94 520 642	6 841 531	5 338 573	3 985 458
Total	115 543 349	18 512 432	12 747 787	8 776 267

a/ No corresponde a la suma de las columnas sectoriales.

b/ No incluye la Universidad de Chile.

Fuente: Datos entregados por los Ministerios.

Cuadro Nº 17

VARIACION PORCENTUAL DE INGRESOS Y GASTOS FISCALES
1979 - 1980

Región	Ingresos	Gastos
I	22.6	(5.8)
II	14.0	(21.8)
III	6.3	(43.1)
IV	(5.3)	(52.5)
V	(0.9)	(5.7)
VI	2.9	(53.7)
VII	(2.6)	(52.7)
VIII	(5.3)	(39.7)
IX	4.7	(60.5)
X	8.7	(32.1)
XI	8.7	(20.6)
XII	19.7	6.9
R.M.	18.9	17.2
Total	10.9	10.4

Fuente: Tesorería General de la República.

decir, algo más del triple del actual, si no se desea alterar nada más, en particular, si el superávit fiscal se mantiene constante. Tal cifra representaría un 5.8 por ciento del gasto fiscal total, porcentaje menor que el correspondiente a la Dirección de Educación Primaria, o a la Subsecretaría de Guerra, o al Servicio Nacional de Salud, o a la Subsecretaría de Marina, o a la Subsecretaría de Carabineros o a la Caja de Previsión de la Defensa Nacional. La cifra también es inferior al superávit fiscal del año 1979.

El Cuadro Nº 16 muestra el aporte fiscal libre y algunos de los gastos sectoriales regionalizados de mayor interés desde el punto de vista de su impacto regional. No se trata de gastos hechos deliberadamente en favor del desarrollo regional, aunque es innegable su impacto sobre él, sino de la asignación regional de fondos en función de los programas de actividad de ciertas agencias centrales.

Para finalizar este análisis es importante señalar que, por lo menos entre 1979 y 1980 el impacto regional de la política fiscal agrava la situación prevaleciente. En efecto, como se muestra en el Cuadro Nº 17, los gastos fiscales aumentan en total en un 10.4 por ciento entre ambos años, aumentando en un 17.2 por ciento en la Región Metropolitana, en un 6.9 por ciento en la Región XII y disminuyendo en todas las demás.

4. Conclusiones

Aún teniendo presente el carácter exploratorio del estudio, se pueden extraer de él interesantes conclusiones.

En primer término, resulta claro el carácter no neutral de la política fiscal, desde el punto de vista inter-regional. Siendo ello así, no parece tener asidero una política de desarrollo regional apoyada en la competencia entre regiones sobre la base de sus ventajas comparativas, como es el caso actual de Chile. La eliminación de las franquicias regionales existentes en el pasado podría, en último término justificarse si, paralelamente, la política fiscal no castigase a las regiones más pobres y no favoreciese desmedidamente a la región más desarrollada del país.

En segundo término, la política fiscal actual no es en absoluto concordante con la política de desarrollo regional del país, si esta última puede ser representada por las prioridades establecidas en el D.L. 889/75. En efecto, la política fiscal transfiere recursos sólo a la Región Metropolitana y a la Región XI (la transferencia a esta última región equivale a un 0.44 por ciento del gasto fiscal). La región más afectada en términos agregados por la política fiscal es la Región V, seguida por la I y la VIII.

Si se toma en cuenta el gasto fiscal per cápita, la discordancia entre la política fiscal y la política de desarrollo regional se hace todavía más patente. En efecto, las regiones que presentan los peores indicadores de desarrollo (PIB per cápita) obtienen en términos del gasto fiscal per cápita cifras inferiores al 25 por ciento del gasto fiscal per cápita nacional en tanto que la Región Metropolitana percibe un gasto fiscal per cápita equivalente a un 216 por ciento del promedio nacional. El Cuadro Nº 18 muestra tales cifras.

Aún si se elimina del cálculo a la Región Metropolitana con lo cual el gasto fiscal per cápita nacional bajaría de 13.78 miles de pesos a 3.94 miles de pesos, de todas maneras las Regiones IX, X, IV, VII y VIII que muestran los valores más bajos de PIB per cápita, recibirían gastos fiscales inferiores al nuevo promedio nacional.

No obstante la divergencia agregada entre la política fiscal y la política de desarrollo regional, parte del

gasto fiscal, específicamente algunos componentes del gasto fiscal en sectores tradicionalmente considerados como sectores sociales, educación salud y vivienda, guarda una correspondencia bastante estrecha con la distribución interregional de ciertos grupos focales de la población, en este caso, con la distribución relativa interregional de la población calificada como "pobre" según estudios oficiales.

El Cuadro Nº 19 muestra precisamente la distribución interregional relativa tanto de la población "pobre" como del gasto fiscal en los tres sectores señalados.

El índice de Gini para ambas distribuciones alcanza un valor de 0.07 mostrando una casi total congruencia entre la asignación a los tres sectores señalados y la población "pobre". Esto permite concluir entonces que la discrepancia entre la política de gastos fiscales y la política regional se origina en las áreas de Administración General y de Servicios Económicos.

Cuadro Nº 18

GASTO FISCAL PER CAPITA SEGUN REGIONES

1979

Regiones	Población	Gasto fiscal \$ 1 000	Gasto fiscal per cápita \$ 1 000	% con respecto a la media
I	236 345	2 258 862	9.56	71.00
II	310 787	1 064 982	3.43	24.89
III	196 771	486 564	2.47	17.92
IV	413 706	802 685	1.94	14.08
V	1 220 292	10 655 878	8.73	63.35
VI	564 598	830 930	1.47	10.67
VII	703 372	1 303 272	1.85	13.42
VIII	1 464 430	3 551 412	2.43	17.63
IX	655 544	1 234 461	1.88	13.64
X	858 627	2 397 948	2.79	20.25
XI	62 718	940 244	14.99	108.78
XII	107 781	1 243 651	11.54	83.74
R.M.	4 215 512	124 989 557	29.65	216.00
Total	11 010 483	151 760446	13.78	100.00

Fuente: Compendio Estadístico 1979, INE, y Cuadro Nº 6.

En tercer lugar, la política tributaria es regresiva en términos interregionales si se toma en cuenta que la carga tributaria de la Región Metropolitana, la más desarrollada, es semejante al promedio nacional y muy inferior a la carga tributaria de la Región V. La Región VIII y la Región X, tienen cargas tributarias mayores a lo que cabría esperar teniendo en cuenta su situación como las dos regiones con los mayores problemas socio-económicos y la Región I tiene una carga tributaria superior al promedio.

En cuarto lugar, la política fiscal con orientación propiamente regional (Fondo Nacional de Desarrollo Regional) es de escaso significado práctico, representando sólo un 1.8 por ciento del gasto fiscal. Un uso del FNDR como instrumento compensatorio para paliar el efecto fiscal sólo en las Regiones VIII y X implicaría elevar su monto hasta alcanzar a un 6.0 por ciento del gasto fiscal.

Cuadro Nº 19

DISTRIBUCION INTERREGIONAL PORCENTUAL DE ALGUNOS
GASTOS FISCALES EN SECTORES SOCIALES
Y DE POBLACION POBRE

Porcentaje de pobres sobre total a/	Acumulado	Porcentaje de gastos sobre total b/	Acumulado	Región
0.5	0.5	1.7	1.7	XII
2.0	2.5	1.7	3.4	III
2.0	4.5	2.8	6.2	I
2.6	7.1	3.3	9.5	II
4.1	11.2	1.3	10.8	XI
5.3	16.5	3.7	14.5	IV
5.7	22.2	4.0	18.5	VI
6.9	29.1	6.8	25.3	X
8.0	37.1	5.6	30.9	VII
8.0	45.1	10.1	41.0	V
8.5	53.6	5.5	46.5	IX
15.0	68.6	12.9	59.4	VIII
32.4	100.0	40.6	100.0	R.M.

Fuente: Cuadro Nº 16 y Mapa de la extrema pobreza, ODEPLAN, 1974.

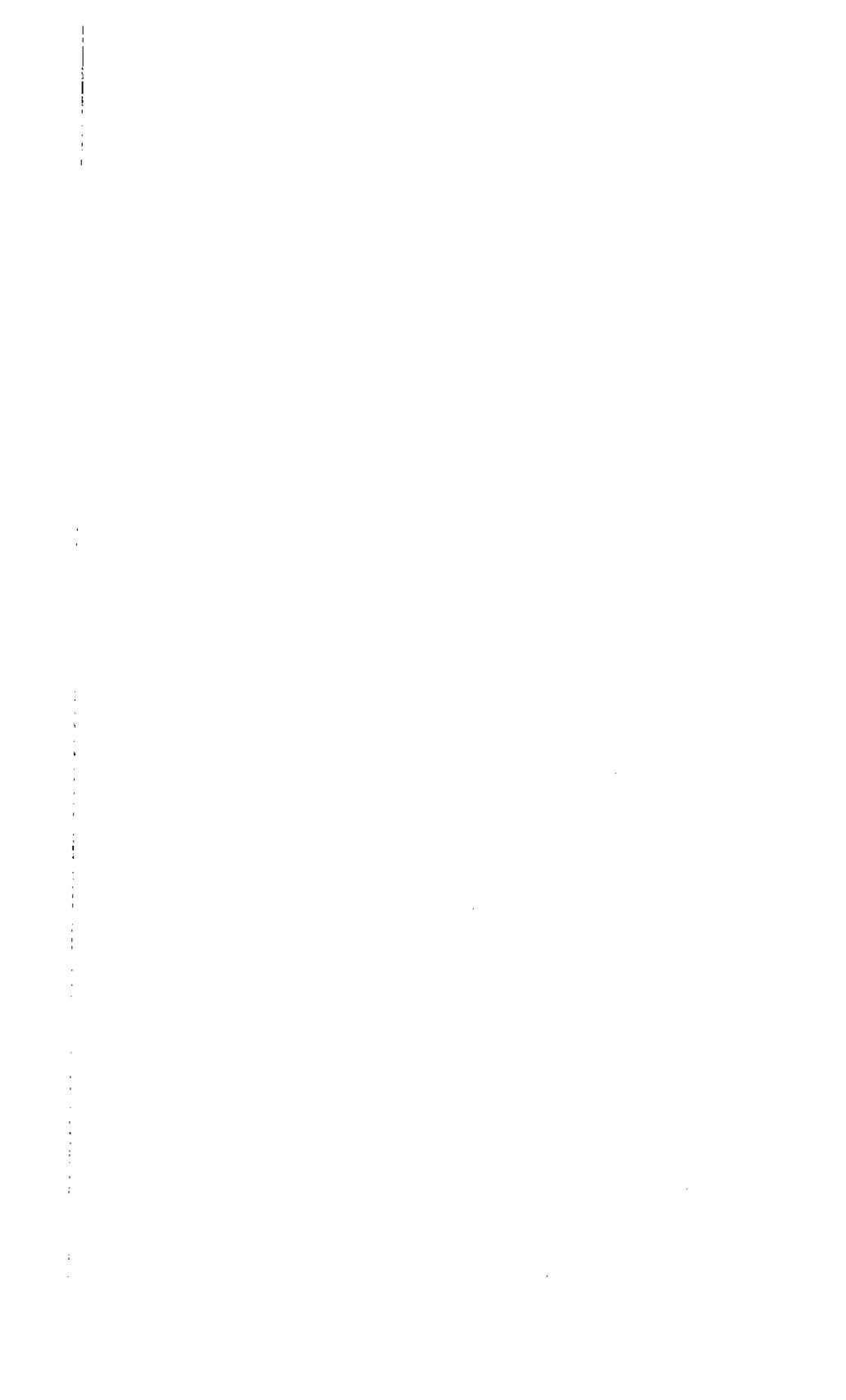
a/ Datos de 1970.

b/ Incluye sólo los sectores educación, salud y vivienda.

Se constata asimismo que el FNDR más que representar recursos adicionales para el desarrollo regional constituye un mecanismo para canalizar de una manera diferente fondos que de todos modos se destinaban a las regiones.

En quinto lugar, la situación tiende a empeorar si se considera la evolución de los ingresos y gastos fiscales entre 1979 y 1980. En efecto, los gastos fiscales aumentan sólo en la Región Metropolitana y en la Región XII, disminuyendo en todas las demás. En particular, los gastos disminuyen en un 39.7 por ciento y en un 32.1 por ciento respectivamente en las Regiones VIII y X.

Lamentablemente la disponibilidad de información no ha sido lo suficientemente amplia como para permitir un análisis del gasto fiscal en detalle tanto desde el punto de vista de su destino (Administración General, Servicios Sociales y Servicios Económicos) como desde el punto de vista de su naturaleza (Gastos de operación, Transferencias, Inversión pública). Otras limitaciones han impedido igualmente estudiar una serie histórica de la política fiscal en términos regionales.



Capítulo IV

ORGANIZACION SOCIAL REGIONAL

En el Capítulo I se marcó una distinción entre los procesos de crecimiento económico y de desarrollo para una región cualquiera. El crecimiento económico es una condición necesaria del desarrollo, pero este último es un fenómeno cualitativamente distinto que implica, en la región, una internalización del excedente generado por el propio crecimiento así como un paulatino aumento en la capacidad de la región para controlar las principales variables causales del crecimiento (o para intervenir sobre los agentes que manejan tales variables); también el desarrollo implica niveles crecientes de inclusión social en términos de participación política y en términos del reparto del producto social y asimismo, el desarrollo incluye una posición en relación a la preservación del medio ambiente.

Estos procesos no se dan espontáneamente sino que dependen de la existencia y del comportamiento de ciertas estructuras tanto de naturaleza política como social, algunas de las cuales pueden ser creadas mediante adecuadas políticas públicas y acciones de gobierno central así como mediante acciones de la propia comunidad regional.

1. El aumento de la capacidad regional de decisión

La cuestión de la autonomía está indisolublemente ligada a la idea misma de desarrollo, a nivel nacional. No podría simplemente concebirse un proceso de desarrollo absolutamente dependiente como tampoco podría hoy en día pensarse en un desarrollo absolutamente independiente, necesariamente autárquico. Así pues, los dos términos extremos están descartados del debate, el que se limita en consecuencia a la búsqueda de una situación de máxima capacidad decisional autónoma compatible con una interdependencia entre países completamente inescapable y de hecho creciente.

A nivel regional y en principio, el planteamiento es bastante similar. No podría entenderse un proceso de desarrollo regional si éste no es acompañado de una creciente capacidad regional para controlar las fuerzas que determinan

el crecimiento, ello dentro de un marco de interdependencia entre regiones (y en consecuencia entre cada región y la nación), más estrecho sin duda que el marco equivalente de interdependencia entre países.

En los últimos años y como parte de los esfuerzos internacionales para definir "otro desarrollo", han aparecido varias propuestas tendientes en lo principal a ampliar la base de decisiones autónomas de las regiones. En general estas propuestas persiguen contrarrestar las tendencias hacia la integración "funcional" de los países que opera vía la penetración del centro en la periferia como se mostró en el Capítulo II, mediante la identificación de procesos y políticas que activen la integración "territorial".^{62/}

Estas propuestas, en orden decreciente de utopía son las siguientes a lo menos: la creación de distritos agropolitanos,^{63/} la estrategia de cerramiento espacial selectivo ^{64/} y la estrategia de planificación regional negociada.^{65/} En el ámbito latinoamericano hay por lo menos, otros dos trabajos importantes en este último tema, uno por analogía con la situación de las regiones y de los países de pequeño tamaño desde el punto de vista de sus respectivas estrategias de planificación ^{66/} y otro por su directa inmersión en la práctica de la planificación subnacional en Brasil.^{67/}

^{62/} Véase al respecto: Friedmann, J. y C. Weaver (1979), Territory and Function, Edward Arnold, Londres y Stöhr, W. y D. R. F. Taylor (eds.) (1981), Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries, J. Wiley and Sons, Londres.

^{63/} Friedmann, J. y M. Douglas (1976), "Regional Planning and Development: the Agropolitan Approach", UNCRD Growth Pole Strategy and Regional Development Planning in Asia, Nagoya, Japón.

^{64/} Stöhr, W. y F. Todtling (1977), "Spatial Equity-Some Anti-Theses to Current Regional Development Strategy", Papers Regional Science Association, Vol. 38.

^{65/} Boisier, S. (1979), "¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche?", Revista de la CEPAL, Nº 7, Santiago de Chile.

^{66/} Martin, J. (1981), Planificación en países de pequeño tamaño (mimografiado), ILPES, Santiago de Chile.

^{67/} Haddad, P. (1980), Participação, Justiça Social e Planejamento, Zahar Editores, Río de Janeiro.

La alternativa de aumentar la autonomía o la capacidad decisional regional mediante la adopción de un procedimiento de planificación que maximice la capacidad de la región para negociar con los principales agentes exógenos a ella (gobierno central, empresas, etc.) se basa, primero, en un reconocimiento del efecto del tamaño económico en el procedimiento de planificación y segundo, en una revitalización de las funciones de "cabildeo" (lobby functions) y de la planificación "vindicativa" (advocacy planning).^{68/}

La gran mayoría de las regiones de planificación con que se trabaja en la práctica, constituyen sistemas económicos esencialmente pequeños, tanto en términos relativos (participación porcentual de la región en la generación del producto interno del país) como, en no pocos casos, en términos absolutos también.^{69/}

La consecuencia inmediata de esto debería ser el reconocimiento de la importancia de lo que podría llamarse el entorno paramétrico en la planificación del desarrollo de una región dada. Es decir, normalmente serán más importantes las condiciones, los acontecimientos y las decisiones externas a la región, en cuanto a la influencia que ejercen en su crecimiento, que los propios elementos internos.

Como quiera que se defina un plan económico, éste implica una colección finita y arbitraria de decisiones que se toman a priori para afectar el curso probable de ciertos eventos. Estas decisiones se refieren principalmente a la asignación de recursos y a las formas y procedimientos de administración (incluida la creación de nuevas instituciones). Una decisión sólo es tal cuando afecta a una variable o fenómeno que se encuentra comprendida dentro del ámbito de control del decididor (no puedo "decidir" poner fin a la segregación racial en Sudáfrica). Como se verá enseguida, el sólo hecho de entender de esta manera la naturaleza de un plan, pone en tela de juicio la idea misma de "plan regional" en muchos casos, por lo menos cuando se considera el plan de la región como un instrumento autocontenido de la administración regional.

¿Cuáles son los recursos económicos que pueden ser manejados por la administración regional? Reduciendo el ámbito de la pregunta al aspecto financiero no resulta difícil la respuesta. Primero, la región puede usar los recursos provenientes del producto de ciertos impuestos

^{68/} Davidoff, P. (1965), "Advocacy and Pluralism in Planning", Journal of the American Institute of Planners, noviembre.

^{69/} Los comentarios que siguen se basan extensamente en: Boisier, S. (1979), "¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche?", Revista de la CEPAL, N° 7, Santiago de Chile.

directos e indirectos que la legislación tributaria concede a los gobiernos locales (algunos impuestos a la propiedad, ciertos impuestos a los servicios, etc.). Segundo, la región puede usar sus rentas propias (rentas de propiedades y participaciones derivadas de algunas actividades económicas regionales). Tercero, la región puede utilizar - en algunos casos - el mercado de capital local, nacional o internacional ya sea emitiendo títulos de deuda pública o contrayendo obligaciones. Cuarto, la región puede usar las transferencias de recursos de parte del gobierno central.

¿Son significativos estos recursos? La respuesta es clara: en general nó. Dada la centralización tributaria y presupuestaria prevaleciente en muchos países, las rentas tributarias regionales o locales son mínimas, como se apresuraría a confirmarlo cualquier autoridad local. Las rentas propias son, en una abrumadora mayoría de casos, completamente despreciables; sólo en situaciones excepcionales vinculadas a la explotación de un recurso natural o a alguna legislación de privilegio, estas rentas son significativas. La utilización regional del mercado de capitales se encuentra todavía en pañales en la mayoría de los países en desarrollo y parece difícil que las regiones más pobres pudiesen beneficiarse de un sistema semejante, aun cuando no podría descartarse esta posibilidad. La transferencia de recursos desde el gobierno central constituye la fuente, potencial en algunos casos y real en otros, más cierta y más importante de recursos. Esto excluye de todos modos la asignación presupuestaria que las agencias sectoriales del gobierno destinan a la región puesto que tales partidas de gasto son decididas por las agencias y no por la región. Se sigue, en consecuencia, que al hablar de transferencias se piensa en sumas alzadas que el gobierno central pone a la libre disposición de la administración regional. La evidencia empírica sugiere que aún en los países en donde se han puesto en marcha Fondos Nacionales de Desarrollo Regional, estas transferencias no son muy cuantiosas.

En consecuencia, resulta claro que las decisiones regionales sobre asignación de recursos tienen que ser de hecho muy limitadas y en cualquier caso insuficientes para contribuir significativamente a resolver los principales problemas regionales.

En cuanto a las decisiones de carácter institucional o administrativas, la situación no es mejor. Dado el pronunciado grado de centralización de la administración pública que caracteriza a muchos países, pero particularmente a los países latinoamericanos, la maquinaria administrativa regional está constituida (cuando existe como tal) primordialmente por delegaciones regionales de las agencias nacionales y en una mínima parte por organismos

propiamente regionales. Aún cuando tales delegaciones puedan estar sometidas formalmente a la autoridad regional, no hay duda alguna que en un sentido real estas delegaciones se someten a la autoridad de su propia agencia central. Así, el ámbito de las decisiones regionales en este campo también es muy restringido y si los recursos son escasos la posibilidad de crear nuevas instituciones puede ser poco realista.

Estas breves consideraciones debieran ser suficientes como para descartar (en la mayoría de los casos) la posibilidad de hacer un plan regional entendido éste clásicamente, es decir, como un conjunto de decisiones que controlan variables realmente controlables. Un plan de una región debiera orientarse a viabilizar y a maximizar la capacidad de intervenir en el entorno paramétrico de la región.

La forma que asume una intervención depende del balance de poder relativo entre quien interviene y quien es intervenido. A mayor poder relativo del interventor, mayor es la tendencia a una intervención autoritaria o de fuerza. A menor poder relativo del interventor, mayor es la tendencia a transformar la intervención en una negociación. Como se ha afirmado que el tamaño típico regional es relativamente pequeño, es lícito suponer un poder limitado de las regiones para intervenir en su entorno paramétrico y es igualmente lícito suponer que en tal caso la región tenderá a transformar la posibilidad de intervención en una negociación con los agentes que definen el entorno paramétrico, fundamentalmente el gobierno central y secundariamente las empresas públicas y privadas nacionales, las empresas privadas transnacionales y el propio mercado externo.

En este caso la planificación del desarrollo de la región no tiene como propósito fundamental movilizar los recursos internos de la región (si bien esto será siempre un componente del desarrollo regional) sino maximizar la capacidad de negociación regional.

En consecuencia, la práctica de la planificación regional es tanto un proceso de negociación y gestión como un ejercicio técnico y el marco de toma de decisiones dentro del cual actúan los planificadores y otros grupos se destaca como un tema que merece un análisis especial. Exactamente este argumento es planteado por Dunham en un reciente trabajo sobre las necesidades de investigación en desarrollo regional.70/

70/ Dunham, D. (1981), "Algunas opiniones sobre la investigación en el campo del desarrollo y planificación regional" en S. Boisier et. ali., op. cit.

Si el propósito central de la planificación de una región es el fortalecimiento de la capacidad regional de negociación con los agentes del entorno paramétrico, debe entonces darse respuesta a preguntas como: ¿quién negocia o quién conduce el proceso por parte de la región?, ¿qué se negocia con cada agente?, ¿qué medidas prácticas pueden ser tomadas para dotar a las regiones más desposeídas del conocimiento técnico indispensable para respaldar la negociación?

Naturalmente es la autoridad política regional quien debe conducir el proceso de negociación. Esta aseveración simple envuelve sin embargo una serie de aspectos complicados.

Un asunto previo al establecimiento de un mecanismo formal de negociación es lograr en la comunidad un sentimiento de identidad regional, es decir, un sentimiento colectivo de pertenencia a una entidad geográfica caracterizada por formas culturales comunes y por lealtades de tipo territorial. Este sentimiento de identidad resulta básico para establecer la legitimidad regional, factor sin el cual no puede fundamentarse un proceso de negociación regional.

Como puede adivinarse, el párrafo anterior apunta directamente a la cuestión de la propia definición de una región como condición básica para que ésta pueda negociar o para que la negociación realmente represente a la región, como una comunidad de personas, en vez de representar tan solo el pensamiento de los planificadores. No es necesario entrar en este tema, por lo demás abundantemente estudiado, pero se hace necesario recalcar la importancia de cómo se define una región y se hace igualmente necesario recordar también los abundantes ejemplos de fracaso de regionalizaciones que pasan por alto los problemas de identidad regional. En este sentido, un conocido cientista político expresa:

"La legitimidad de las instituciones y autoridad de un Gobierno son medios necesarios para realizar un fin sustantivo, un programa o proyecto social que concite voluntad de cambio de una sociedad nacional. Sin ello la planificación podrá ser una fascinante disciplina científica pero no estará unida a la acción política del Estado." 71/

Ahora bien, una condición sine qua non para establecer un proceso de negociación es la existencia de una voluntad de negociación de las partes involucradas. Se

71/ Boeninger, E. (1976), Procesos sociales, planificación y políticas públicas, (mimeografiado), ILPES, Santiago de Chile.

supone que la región tiene efectivamente voluntad para negociar, pero, ¿qué se puede decir con respecto a las partes contrarias, gobierno, empresas, etc.? Parece claro que un proceso de negociación tal como el que se propone implica su inscripción dentro de un cierto sistema político. En efecto, dada la dispar relación de poder entre la región y el gobierno por ejemplo, éste último estará dispuesto a negociar ya sea por una convicción doctrinaria (democracia) o sólo cuando la relación implícita beneficio-costo de la negociación sea superior a la relación beneficio-costo de una imposición autoritaria (aún los gobiernos más fuertes y autocráticos consideran políticamente conveniente en algunas oportunidades evitar soluciones de fuerza). Pero no sólo se requiere de voluntad de negociación para que ésta se materialice; también es necesario definir, con respecto a cada uno de los agentes del entorno paramétrico, un campo común de transacción, definido por un conjunto de recursos, intereses y símbolos que determinan el stock de elementos con que cuenta cada parte negociadora y los límites posibles de transacción.

Un asunto relevante también es la representatividad de la autoridad regional para conducir el proceso de negociación. ¿A quién representa la autoridad regional? Si se trata de una autoridad electa la representatividad proviene de un consenso electoral y será tanto mayor cuanto más elevado sea dicho consenso. Si se trata de una autoridad designada ya sea mediante un mecanismo institucional establecido o mediante procedimientos ad-hoc, debe legitimarse su poder ante la comunidad regional. En cualquier país con sistema unitario de gobierno, la autoridad regional es designada por el Poder Ejecutivo y representa al Poder Ejecutivo en la región; esto debe transformarse de manera que la autoridad represente también a la región ante el Poder Ejecutivo, algo que no se conseguirá por decreto.

La base de legitimidad y la estructura de poder del régimen político afecta la naturaleza y posibilidades del plan, no sólo debido a que contribuyen a generar en los diferentes actores sociales desigualdades en la capacidad de adquirir o mantener su carácter de tales, sino porque condiciona directamente la capacidad de influir en la toma (exógena) de decisiones.

Una forma de aumentar la representatividad de la autoridad (legitimar su poder) puede buscarse mediante la activación social de la región, es decir, con la incorporación de la región al proceso de planificación en su totalidad y con la consecuente movilización de la región en apoyo a sus autoridades. Es una activación sobre la base del diálogo y de la búsqueda de un destino común para la región, diálogo del cual no puede excluirse a ningún grupo regional.

"El plan que convoca a la movilización requiere la capacidad de canalizar la participación consiguiente, lo que envuelve una compleja tarea de creación de organizaciones sociales que puedan articular las demandas de los actores movilizados y exige establecer una relación congruente entre las aspiraciones de éstos y las metas previstas en el plan. A su vez, este requerimiento está ligado a la conciliación entre organizaciones de mediación política (generalmente los partidos políticos) y entidades de representación corporativa y, en otra perspectiva, a las relaciones de las élites o minorías dirigentes con la masa popular ubicada en la base social." 72/

La elevación en el nivel de representatividad de la autoridad regional es imprescindible además, para facilitar el acceso de la autoridad regional al nivel central de decisión. No obstante, el puro respaldo político resulta poco eficaz para negociar, si al mismo tiempo el negociador regional carece de argumentos técnicos. Boeninger señala:

"La persuasión y el pacto o contrato social, respaldados por el peso de la acumulación de antecedentes técnicos y el máximo aprovechamiento, como recurso de poder, del prestigio que da el conocimiento científico, son quizás los instrumentos más eficaces en una sociedad básicamente consensual." 73/

La segunda interrogante en relación a la negociación regional es qué es lo que se puede negociar y cómo negociar. Esto dependerá en general de la naturaleza del agente del entorno paramétrico con quien se negocia.

Con el gobierno central la región puede negociar: i) cuestiones administrativas ligadas a procedimientos a ser eliminados o establecidos, según sea el caso; ii) la anulación de los efectos indirectos negativos de las políticas macroeconómicas o sectoriales mediante la discriminación regional de tales políticas o mediante la adopción de políticas compensatorias, como se planteó en capítulos anteriores y; iii) decisiones de localización de actividades productivas o de servicios, favorables a la región y convenientes para el país en su conjunto.

Posiblemente el segundo más importante agente del entorno regional sea el conjunto de empresas públicas o privadas localizadas en la región. Con respecto a estas empresas, la negociación incluirá discusiones acerca de las posibilidades de aumento de producción (sujeto a las condiciones de mercado), a nuevas inversiones y sobre todo, a la mayor integración económica y tecnológica de tales

72/ Boeninger, E. (1976), op. cit.

73/ Boeninger, E. (1976), op. cit.

empresas a la economía regional. ¿Por qué tal o cuál empresa compra buena parte de sus insumos fuera de la región existiendo insumos regionales equivalentes? ¿Por qué ciertos servicios de asesoría son contratados fuera de la región, existiendo servicios similares en la misma? A veces esto responde a puras rutinas administrativas y nó a razones de fondo. Este tipo de preguntas se las debe formular el equipo de trabajo regional a fin de poder presentar alternativas viables al interlocutor. No menos importante en este caso resulta la discusión de la selección de tecnologías por parte de las empresas y su impacto sobre el empleo regional.

El mercado externo (tanto nacional como internacional) puede representar un agente de considerable importancia para la región, sobre todo si ésta tiene un claro potencial exportador. La dificultad para negociar con un agente como éste reside en su carácter difuso, pero puede hacerse un esfuerzo para, primero, identificar la localización de los mercados externos para cada uno de los principales productos regionales de exportación (si un producto regional tiene importancia nacional como bien exportable, su situación de mercado seguramente será manejada por el gobierno nacional o por grandes empresas) y segundo, para identificar los principales mecanismos de comercialización (empresas dedicadas al comercio internacional) o a la distribución nacional al por mayor) con los cuales se pueden establecer negociaciones tendientes a lograr un aumento de las exportaciones regionales o a la generación de un mayor valor agregado local.

En una forma de planificación como la propuesta, la calidad, preparación y motivación de los grupos técnicos regionales (en particular de los grupos asesores directos de la autoridad regional) es decisiva para proveer la racionalidad que el proceso requiere.

En relación a este punto, un especialista opina de la siguiente manera, teniendo como telón de fondo la forma como un proceso de negociación similar al descrito se gestó en el estado de Bahía (Brasil) a fines de la década de los sesenta:

"La viabilidad del concepto estratégico del desarrollo regional depende, en gran parte, del realismo y de la oportunidad con que se manipulen las interrelaciones entre la economía de la región y la economía nacional. En países como el Brasil, dotados de una extraordinaria dinámica de crecimiento, los cambios coyunturales son muy frecuentes, lo que obligaría a la región a contar con una capacidad propia de análisis y con los mecanismos que aseguren intervenciones políticas rápidas y oportunas. Esta es una condición indispensable para que puedan aprovecharse

los factores dinámicos del crecimiento exógeno y evitarse, en lo posible, los efectos depresores que frecuentemente acompañan a las inversiones externas dentro de un modelo de crecimiento con dependencia. En la práctica, dentro de este tipo de modelo, las acciones de los sectores público y privado de la periferia tienen que constituir esencialmente respuestas o reacciones frente a acciones originadas en el centro. Lo cual no implica, necesariamente, que las respuestas no puedan ser creativas o innovadoras en la medida en que sean realistas y se cuente con la capacidad para aprovechar las oportunidades que de tiempo en tiempo ofrece el desarrollo del centro.

La posibilidad de crear esta capacidad dialéctica en regiones subdesarrolladas de países también subdesarrollados podría parecer utópica si no fuese porque la falta de racionalidad política no tiene que derivar ineludiblemente del subdesarrollo. La existencia de procesos de liberación económica en países cuya capitalización fue iniciada bajo un régimen de inversión externa y, en otra escala, experiencias como la de la petroquímica bahiana indican que es posible, si bien indudablemente no es fácil, dar lugar a procesos crecientes de autonomía económica a partir de concentraciones de inversión generadas por factores externos.

Pero para que todo esto sea posible se requiere introducir modificaciones institucionales en los medios técnicos y administrativos de la región. En primer lugar, será preciso dotar a la región de una capacidad permanente de análisis de la economía regional y de la coyuntura nacional. No existe plan de desarrollo o diagnóstico económico que no tenga que ser revisado sistemática y periódicamente para poder adaptarse a la naturaleza dinámica del desarrollo. La estrategia regional de desarrollo requiere un sistema moderno de información e instrumentos de análisis. Las regiones subdesarrolladas no disponen, por ejemplo, de sistemas de cuentas sociales, ni de medios de cuantificación regional de los fenómenos económicos y sociales.

En general, la escasa información existente tiene tal nivel de síntesis que la hace prácticamente inaplicable para examinar la situación interior de la región. Es interesante observar que el grado de síntesis de la información está dado siempre por el interés del usuario y que en consecuencia, el actual acervo estadístico está determinado por el interés del centro y no de la región.

La creación de instituciones responsables de la información y del análisis de la economía regional debe ser, pues, indispensable para la preparación, ejecución y continua revisión de una estrategia de desarrollo regional como la que se sugiere en este trabajo.

Será también preciso introducir innovaciones institucionales en el medio administrativo para elevar la capacidad de intervención política en cuestiones tan importantes como las decisiones centrales en lo que atañe a la región, la reinversión del producto generado internamente, la generación de proyectos estratégicos, la localización de la actividad económica y el mercado interno. Además será necesario que se logre una mayor continuidad política y que se amplíen las bases de participación en los procesos de decisión política, producción y consumo. La incorporación de la élite local y de un volumen cada vez mayor de la fuerza de trabajo, la formación de personal local y el estímulo al desarrollo de servicios técnicos regionales son medios de lograr una mayor integración y de estimular la formación de una capacidad propia de iniciativa e identificación con la región.

En muchos aspectos el desarrollo regional es un conflicto de intereses entre un centro poderoso y una periferia que debe reunir todas sus fuerzas para una lucha desigual. Sólo la integración de las capacidades locales y un claro sentido de identidad regional pueden proporcionar las condiciones para el éxito. Esto es especialmente cierto en los proyectos estratégicos, los cuales difícilmente podrían ser identificados y estudiados por grupos técnicos de fuera de la región. Por ello resulta tan importante la capacitación sistemática de cuadros técnicos tanto en el sector público como en el de la iniciativa privada. Una región para desarrollarse dentro de las actuales condiciones necesita de un sistema de apoyo intelectual formado por la élite técnico-política del gobierno, la universidad y las firmas consultoras locales. Crear las condiciones para el desarrollo de este sistema es una de las principales responsabilidades del sector público en cuanto al desarrollo se refiere.

Además de un aumento de eficiencia en la formulación de alternativas políticas (análisis regional) y en la capacidad de acción política de la administración, será todavía necesario iniciar un proceso gradual de perfeccionamiento de la organización administrativa interna y de los métodos y procedimientos utilizados

por ella. Un programa de este tipo resulta indispensable para asegurar que las innovaciones que pudieran resultar de los dos niveles de actuación anteriormente mencionados, sean consolidadas en forma permanente por la administración regional. La readaptación de la maquinaria administrativa regional es siempre un proceso prolongado que debe innovarse continuamente para adaptarse a la estrategia. Es posible que tenga que empezarse por el sistema de programación, el que se iniciará por una traducción de los términos generales de la estrategia de desarrollo en metas y programas sectoriales, a nivel de todo el Estado (programa de gobierno), integrados en programas espaciales (microrregiones). Sobre la base de una primera definición de programas y de las disponibilidades de recursos debería prepararse el presupuesto. La coordinación de la ejecución de programas y proyectos debería constituir un subsistema de acompañamiento a cargo de unidades de coordinación en los organismos ejecutivos directos y descentralizados del sector público. Por último, otro subsistema, el de evaluación, debería examinar, al fin de cada ejercicio, las realizaciones de programas y proyectos para incorporar los resultados reales del proceso a la programación de los períodos siguientes. Naturalmente, todas estas tareas son de difícil ejecución y requieren de personal capacitado y psicológicamente motivado. Pero las dificultades no deberían ser razón suficiente para abandonar el esfuerzo de racionalización del proceso de desarrollo. Sobre todo si se considera que justamente este esfuerzo es uno de los pocos instrumentos que pueden utilizarse para lograr objetivos y metas regionales que de otro modo dependerían del libre juego de fuerzas externas y de la aparición de soluciones espontáneas. La experiencia histórica aporta suficientes elementos para creer que esta forma de desarrollo es poco eficiente y que no siempre puede asegurar el desarrollo regional a pesar de que pueda existir crecimiento." 74/

La extensa e interesante cita de Neira aporta un punto de vista adicional e importante en el sentido de dejar en claro que una práctica heterodoxa de planeamiento intraregional tal como la planificación "negociada" supone un cambio de dirección en la formación profesional de los planificadores regionales. En general la formación de éstos

74/ Neira, E. (1972), "El concepto de estrategia aplicado al Recóncavo de Bahía" en Hardoy, J. R. y G. Geisse (eds.) Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina, Ediciones SIAP, Buenos Aires.

ha sido muy poco innovativa y se les ha condicionado a pensar el universo de la región como un mundo autocontenido. En la medida en que se reconoce y se explicita la forma de inserción de una economía regional en el contexto nacional, el pensamiento estratégico y las modalidades y técnicas de la planificación estratégica asumen más y más importancia.

Desde otro ángulo, en su investigación sobre planificación en países de pequeño tamaño, situación análoga en varios aspectos a la planificación de regiones, Martin señala que la dimensión operacional del proceso de planificación en un país de pequeño tamaño podría conceptualizarse como el control de un sistema abierto utilizando una modalidad de planificación adaptativa. En la práctica, las acciones de los países de pequeño tamaño constituyen respuestas o reacciones frente a acciones originadas externamente.

Sin embargo, continúa el mismo autor, es necesario distinguir dos grandes grupos de tareas de planificación dentro de tal esquema: por un lado, aquéllas que tienen como objetivo aumentar el "espacio de maniobra" y que consisten, principalmente, en acciones destinadas a alterar el entorno paramétrico, denominadas, siguiendo a Friedmann, tareas de innovación y, por otro, las tareas de asignación sujetas a las restricciones del entorno paramétrico.^{75/}

La concepción de la planificación regional como un proceso de negociación, más que como un procedimiento mecanicista para establecer objetivos, metas y políticas, ha traspasado el umbral de la práctica en algunos Estados federados del Brasil, con resultados ambigüos por cierto ya que no se trata de una receta infalible.

En el caso de la experiencia reciente de planificación en el Estado de Minas Gerais, Haddad plantea lo siguiente:

"En términos operacionales, la experiencia de planificación estadual en Minas Gerais en la década de los setenta consolidó el estilo de planificación para la negociación (subrayado en el original). A partir del conocimiento de los programas prioritarios y de los recursos existentes en el área federal, de las líneas de financiamiento, de los fondos financieros especiales y de las condiciones de acceso a ellos, el Estado (de Minas Gerais) pasó a adoptar un estilo de planificación adaptativa, a través del cual elaboró inúmeros programas y proyectos para negociar y captar recursos en los organismos federales.

^{75/} Martin, J. (1981), op. cit.

"La planificación para la negociación presenta, sin embargo, aspectos positivos y negativos. Se ha revelado como una forma adecuada para tratar determinados problemas estaduais de interés nacional, sobre todo en los campos de transporte, saneamiento básico, agricultura de exportación, sustitución de importaciones de insumos básicos, etc. Por otro lado, mediante este estilo de planificación no se consigue viabilizar la solución de ciertos problemas estaduais de interés estadual que no encuentran respaldo en programas o en fondos especiales a nivel federal." 76/

En el caso del Estado de Pará, también en Brasil, da Costa expresa los siguientes juicios con respecto al estilo "negociador" establecido en las Directrices de Acción de Gobierno 1975-1979:

"Además de rechazar la planificación estadual subordinada a la práctica ortodoxa, por entender que 'la acción del gobierno estadual es altamente suplementaria y, para ser efectiva, racional y compatible con su autonomía de decisión, debe tener en cuenta los aspectos concernientes a los programas emanados del Gobierno Nacional-sea a través de la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República, sea en función de las directrices sectoriales trazadas por los varios Ministerios - y los referentes a las definiciones elaboradas por los órganos de acción regional', reconociendo por tanto, abiertamente, la reducida autonomía de los gobiernos de las unidades federadas en lo que se refiere a actividades decisoras y de planificación, las Directrices de Acción de Gobierno pasan a abogar por la adopción del estilo heterodoxo de planificación denominado 'planificación para la negociación'. Por otro lado, al explicitar todavía una opción por la 'planificación innovativa' en contraposición a la 'planificación asignativa', colocábase en evidencia la necesidad de equipar adecuada y técnicamente la maquinaria gubernamental para negociar y 'proponer nuevas metas y nuevos medios como faros de la acción de planificación'."

76/ Haddad, P. R. (1981), Planejamento estadual no Brasil: A experiência de Minas Gerais (mimeografiado), documento presentado al I Seminario Latino-Americano sobre Planejamento Regional e Estadual, organizado por CENDEC, ILPES/CEPAL y el PNUD (Brasilia, 30.11.81/03.12.81).

Más adelante, el mismo autor critica esta experiencia en los términos siguientes:

"Tanto el plan de directrices y estrategias (PDE) como el Sistema fueron debidamente equipados y estructurados como para transitar por la experiencia de la llamada 'planificación para la negociación' en su sentido más lato, siguiendo estrictamente lo determinado por el diseño de la planificación negociada. Esto es: se disponía de un núcleo de profesionales del más alto nivel técnico, precondition vital para concretar la capacidad estadual de negociación, adecuadamente capacitado principalmente por cursos especializados en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en el Centro de Entrenamiento de Desarrollo Económico (CENDEC) y en el Núcleo de Altos Estudios Amazónicos (NAEA); se montó un esquema general teóricamente apropiado para negociar con el gobierno central y con los demás agentes del entorno paramétrico del Estado; se optó por la simplificación de los procedimientos metodológicos usuales de la planificación, descartando la definición de objetivos, la especificación de metas y la selección de instrumentos de política, dando énfasis, por otro lado, al delineamiento de la imagen-objetivo, de la estrategia y de la operacionalización del conjunto de instrumentos de acción e integración.

Dada la sincronía entre la ideología 'desarrollista regional' que caracterizaba a los propósitos estatales, y los intereses nacionales, la planificación para la negociación fue razonablemente exitosa, en un primer momento. Sin embargo, en una fase subsecuente la reticencia de la esfera federal para dar continuidad al proceso de negociación, consecuencia directa de los conflictos que han marcado la vida política reciente de Pará, evidencia decisivamente las desventuras de la planificación para la negociación. Con todo, intentar explicar de esa manera los infortunios de la planificación para la negociación es encaminarse por un camino equivocado, escamoteando su punto más vulnerable.

La mayor fragilidad de la planificación para la negociación está en la tendencia de los medios a sobrepasar la necesidad de los fines. O para decirlo de otra manera: la debilidad de la planificación para la negociación está en colocar en un segundo plano de prioridad los problemas cruciales de interés

estrictamente estadual que no encuentran respaldo en los objetivos nacionales." 77/

Es natural que en la aplicación práctica de un esquema teórico tal como el de la planificación regional negociada surjan problemas de diversa índole, se manifiesten con claridad sus posibles debilidades y se procure mejorar la propuesta original. Después de todo, todo proceso de planificación es un proceso de aprendizaje social y como tal susceptible de automejoramiento. No obstante, no parecen existir, por el momento, propuestas alternativas mejores, toda vez que reiterar la práctica del procedimiento ortodoxo no parece ofrecer perspectiva.

2. La internalización regional del crecimiento

¿Cómo lograr que una proporción significativa del excedente económico generado en un proceso de crecimiento regional sea retenido y reinvertido en la región, garantizando así la sustentación a largo plazo de su desarrollo?

Ello dependerá, prima facie, de las propias oportunidades de crecimiento que ofrezca la región y de la forma en que es apropiado el excedente (entre el sector público y el sector privado) así como del uso del excedente por parte de quien lo capta.

En una parte variable el excedente regional será apropiado por el Estado por medio de mecanismos indirectos tal como la política tributaria o bien de una manera directa en los casos en que existe un sector de empresas públicas en la región. El uso (regional) dependerá en este caso de la misma política fiscal (el gasto fiscal en la región) o de la política de reinversión de utilidades seguida por las empresas públicas. En definitiva, el uso del excedente apropiado por el sector público dependerá tanto de políticas generales del Estado como de la capacidad de la región para influir en tales políticas.

Como en el contexto en el cual se ubica esta discusión el sector privado juega un importante papel desde el punto de vista de la actividad productiva, es necesario reconocer que la reinversión regional del excedente depende muy significativamente de la conducta del sector privado. Como se lo pregunta Dunham:

"¿Si estamos considerando sociedades capitalistas, por qué no admitirlo? ¿Por qué no ser más explícitos al considerar los intereses en juego, relajar

77/ da Costa, J.M.M. (1981), Planejamento estadual no Brasil: A experiencia do Pará (mimeografiado), documento presentado al I Seminario Latino-Americano sobre Planejamento Regional e Estadual, organizado por CENDEC, ILPES/CEPAL y el PNUD (Brasilia, 30.11.81/03.12.81).

los supuestos y ser más precisos acerca de los aspectos políticos del desarrollo y la planificación regional?" 78/

El análisis de la forma en que el excedente regional apropiado por el sector privado es reinvertido o es retirado de la región pasa entonces por el análisis de la conformación de los grupos empresariales que operan en la región.

De acuerdo al origen geográfico, estos grupos se dividen en dos categorías: los de origen extra-regional, nacionales o transnacionales, y los de origen regional. Esta distinción es útil para establecer dónde se toman las decisiones de reinversión, dentro o fuera de la región.

De acuerdo al tamaño de los mercados en que operan los grupos empresariales de una región determinada, estos son regionales, nacionales e internacionales. A su vez, esta distinción es útil dado que, parcialmente, la decisión de reinvertir dependerá de la conducta prevista de la demanda.

Puede intentarse un cruce de ambas clasificaciones para establecer - en un primer análisis - el nivel probable de articulación entre origen y mercados. Posiblemente, ya que en relación a este punto sería necesario contar con información fáctica, las empresas de origen regional están más articuladas al mercado regional al paso que las nacionales lo están con el mercado nacional principalmente y las transnacionales se articulan tanto al mercado nacional como al internacional. Esto es importante ya que los tres tipos de mercados pueden mostrar patrones diferenciados de cambio a futuro.

Para las empresas transnacionales y nacionales localizadas en una región, la reinversión en ella dependerá de las previsiones de mercado y de la permanencia de los factores iniciales que generaron la decisión de instalarse en la región. Estos factores pueden referirse a cuestiones clásicas de análisis locacional (disponibilidad de materias primas, mano de obra, etc.) o a disposiciones y acciones de política pública que han operado inductivamente.

Para las empresas regionales las decisiones de reinversión local están por cierto influenciadas por las previsiones con respecto al mercado regional, pero dependen además de los patrones de conducta del empresariado regional en relación a su "identificación regional" y a su "lealtad regional". Se supone que los empresarios nativos

78/ Dunham, D. (1981), "Algunas opiniones sobre la investigación en el campo del desarrollo y planificación regional", en S. Boisier et. alli. (comps.), op. cit.

de la región tienen un cierto ethos diferente del resto. En la terminología de McClelland la "necesidad de logro" (n-achievement) de esta clase de empresario incluiría un componente locacional de profundo contenido localista.

Si bien el tema general del rol del empresario en el desarrollo económico ha sido extensamente tratado en la literatura sociológica y económica a partir de las obras de Weber y Schumpeter, los estudios sobre la conducta diferencial de los empresarios regionales son considerablemente escasos, al menos en América Latina.^{79/}

Una de las investigaciones de mayor interés en este campo, aunque referida al concepto más amplio de "elite regional" es el estudio de Walton en relación al desarrollo de las ciudades de Monterrey y Guadalajara en México y Medellín y Cali en Colombia. Es importante reproducir acá dos de las conclusiones de Walton:

"En teoría entonces, se puede concluir que una explicación relativamente completa de la experiencia de desarrollo regional o de subdesarrollo, requiere por lo menos tres elementos: conocimiento de la organización interna de las élites (y de sus bases de clase), factores que dan cuenta del status de dependencia de la región (tales como el momento histórico de su desarrollo) y, la manera en la cual los intereses se expresan a través de acción política de clase.^{80/}

Regiones tales como Medellín, que combinan estructuras sociales igualitarias, control relativamente autónomo de la economía y poderosas coaliciones de élites, tienden a desarrollarse en términos tanto de logros materiales como en términos de la distribución de un estándar de vida mejorado. En ausencia de estructuras sociales igualitarias y de élites diversificadas, la autonomía puede conducir a un progreso económico agregado; pero no necesariamente a una distribución de las ganancias, como sugiere el caso de Monterrey. A la inversa, una estructura social igualitaria y una élite coaligada puede producir un desarrollo en términos de calidad de vida, pero al mismo tiempo un crecimiento económico limitado en la medida en que la autonomía es sacrificada

^{79/} Para una excelente síntesis sobre el tema general véase: Solarí, A., et. alli. (1976), Teoría, acción social y desarrollo en América Latina, Editorial Siglo XXI, México.

^{80/} Obsérvese que ésta es la misma tesis planteada en este libro aunque con un énfasis muy marcado en el papel de las élites, es decir, con un enfoque predominantemente sociológico, más que económico.

a los intereses metropolitanos, como es el caso de Guadalajara. Finalmente, la experiencia de Cali sugiere que estructuras sociales restrictivas, lazos de dependencia y élites estrechas, conflictivas, resultan en un continuo subdesarrollo." 81/

El curso de análisis seguido por Walton es más totalizante que el que se sigue acá ya que el empresariado regional aparece inmerso en la noción de élite que incluye varios tipos de grupos dominantes, no todos necesariamente del tipo empresarial. De todos modos, se apunta al mismo fenómeno: el rol de los grupos e instituciones sociales en el desarrollo regional.

En Perú, algunos autores atribuyen el relativo éxito de las políticas de desarrollo regional en el sur del país a la existencia de una burguesía empresarial regional en Arequipa, así como el relativo fracaso de políticas similares en la parte norte del país es atribuido a la baja propensión a reinvertir regionalmente mostrada por los empresarios de Chimbote. Es interesante reproducir parte del libro de Cabieses, Kruijt, Lizárraga y Vellinga sobre industrialización y desarrollo regional en el Perú; señalan los autores en relación a Arequipa:

"En Arequipa, hay una burguesía regional genuina que domina la ciudad, en el sentido económico, financiero, político y administrativo. Las reformas estructurales del período velasquista no modificaron sustancialmente la estructura de propiedad, y la estructura de poder se mantiene actualmente más concentrada que antes.

La tenencia de tierra en Arequipa es de mediana propiedad, por lo que gran parte de los fundos no fue afectado. La Reforma Agraria en Puno, donde fueron expropiados más de 2 millones de Has., sí tuvo un impacto sobre Arequipa. La mayoría de los recursos de quienes han sido afectados por la Reforma Agraria, han sido invertidos en constructoras e inmobiliarias. Pero también, como en Piura, se produjo una conversión de propiedad agraria en propiedad industrial: ex-hacendados, de la región, ligados a viejas familias arequipeñas, utilizaron sus bonos de Reforma Agraria, la de Belaunde y la de Velasco, para invertirlos en la industria y la minería. Promotora de esto fue la Cámara de Comercio e Industria de Arequipa (CCIA).

81/ Walton, J. (1977), Elites and Economic Development, Institute of Latinamerican Studies, University of Texas.

Base de poder económico en Arequipa es ahora el sector industrial, comercial, financiero, de construcción e inmobiliaria. Son sectores que tienen muchos vínculos en cuanto a dueños, accionistas y manejo gerencial.

Los grandes hacendados arequipeños con latifundios sobre todo en Puno, han transferido sus capitales a otras actividades en Arequipa, manteniendo o reforzando su poder económico, en el "Frente de Defensa del Agro Arequipeño". Este Frente logró algunos éxitos, como la promulgación del D.L. 20136, que declaró inafectables propiedades con menos de 15 Hás., y otras disposiciones legales.

En el mismo sentido, los industriales, organizados en el CCIA, han logrado defender sus intereses lo que ha resultado en modificaciones en la legislación sobre las Comunidades Industriales, e influenciado sobre la legislación de industria regional. El sector comercial se veía expandido por influjo de capital, precedente del agro. Un alto porcentaje se dirigió a las actividades comerciales, al ramo automotriz. Además hay grupos comerciales, tradicionalmente ligados a los productos agrícolas: lana de ovino y de alpaca. A pesar de la Reforma Agraria y la creación de empresas como Incolana y Alpaca ambas en el ámbito de Propiedad Social, para combatir el mercado y no en último lugar dados sus contactos familiares con brokers ingleses.

El grupo financiero se encuentra alrededor del Banco del Sur. Este grupo está conformado también por familias que están vinculadas con la industria y el comercio. Este grupo constituye el elemento económico sustentador de las actividades comerciales, industriales y de servicios. La banca regional orienta sus colocaciones principalmente hacia las actividades de industria y comercio.

Los industriales, comerciantes y financistas están internamente vinculados por relaciones familiares y participación mutua en sus empresas. Son algunas familias, generalmente de vieja ascendencia española, que dirigen y tienen en propiedad las principales empresas económicas de la región. Son ellos quienes dirigen la CCIA.

Vinculados con el grupo de poder están los directivos de algunos partidos políticos. La Democracia Cristiana tuvo origen en Arequipa y, hasta 1968, arequipeños participaron en sus filas. Otros formaron parte de Acción Popular. Y, actualmente, también el Partido Popular Cristiano tiene en sus filas viejas familias arequipeñas.

La aristocracia arequipeña también tenía siempre vínculos con la administración pública regional. En la lista de los alcaldes de la ciudad de este siglo, figuran casi todas las viejas familias.

En general, los grupos de poder en Arequipa son cerrados, y conectados entre sí por lazos familiares. Su estilo de vida es puritano, trabajador y con amor a la tierra (que es suya).

La base financiera es el Banco Regional del Sur del Perú, cuyos directivos son los mayores accionistas de las grandes empresas. Fuera del Banco de Crédito, esta institución es la única empresa bancaria privada. Está formada por capital arequipeño y es uno de los principales instrumentos de manejo financiero de la región. En 1976, sus 8 miembros directivos tenían 75 participaciones en empresas industriales y comerciales en la región.

En 1897 fue fundada la Cámara de Comercio de Arequipa, después de la Cámara de Tacna, la segunda del país. Notable es que los fundadores fueron sobre todo extranjeros (Mitchells, Ricketts, Gibson, etc., los comerciantes de lana con el extranjero). Hasta 1945 predominaron los comerciantes, básicamente los exportadores de lana, en segundo lugar los otros comerciantes mayoristas y en tercer lugar los industriales. A fines de los años 60 se fusionó con otra organización de industriales, organizándose la CCIA. En la CCIA dominan ahora los industriales.

La CCIA se autodefine como grupo de presión vis a vis el gobierno nacional. Aunque hay menores contradicciones entre los industriales y los comerciantes, los intereses en común son mayores.

Tema importante en la ideología de la CCIA, también en la época militar, es el desarrollo regional y la regionalización de la economía. La CCIA influyó en la posibilidad de convertir los bonos de la reforma agraria a bonos para la industria. Además opinó fuertemente respecto al anteproyecto de la ley de descentralización económica, a fines de 1979, lanzada por el Ministerio de Economía y Fomento.

En Arequipa se produjo una contradicción interesante: la burguesía no perdió su poder. Al contrario, fortaleció su base económica, financiera e industrial, pero el poder administrativo, y por ende la planificación, fue ejecutada por burócratas y militares que no tenían experiencia e interés en un desarrollo industrial. Los industriales describen a éstos como administradores impuestos, como 'aves de paso', sin vocación por el desarrollo de Arequipa y, más que nada, interesados en su carrera, cosa que es determinada en Lima.

La interacción entre el Estado y la burguesía ha sido penosa durante la época militar. Sin embargo, diez años antes, el desarrollo regional en Arequipa, impulsado por el Estado con la creación de la Junta de Rehabilitación y Desarrollo de Arequipa, por motivo del terremoto en 1958, pero implementado en gran parte por la burguesía, significó el auge de la industrialización en el Sur. De hecho, la Junta fue dominada por la burguesía arequipeña, asociada con la Cámara de Comercio e Industrias (CCIA). Del Directorio de la Cámara, cuatro miembros son representantes de las familias claves en Arequipa.

En general, el aparato regional de la administración pública en Arequipa, sufre del centralismo limeño: hay una estructura de decisión parcializada, falta de presupuestos, una serie de trámites que dificultan la planificación regional.

La propia administración se autodescribe como: insuficientemente descentralizada; con poca autonomía; racionalidad inadecuada; falta de una estructura operativa."^{82/}

Los mismos autores señalan, como conclusión del estudio comparativo entre Chimbote y Arequipa:

"En los casos analizados hay una gran diferencia en el papel que juega la burguesía regional respecto al desarrollo de la región. Estas diferencias se explican en gran parte por los factores históricos ya mencionados. En Trujillo falta una vocación por parte del grupo de poder local: las grandes empresas industriales se manejan desde Lima. Los capitales generados a través de los 'booms' pesqueros de Chimbote y transferidos a Trujillo por empresarios trujillanos, fueron invertidos mayormente en el sector de construcción-inmobiliaria y, en menor proporción en la industria.

En Chimbote, muy pocos de los capitales generados por la pesca han sido reinvertidos en la zona, sino más bien orientados hacia Lima o Trujillo. Chimbote se convirtió en un caótico y enorme 'parque industrial' cuyas utilidades se trasladaron fuera de la región sin beneficiar para nada el ambiente social de una ciudad donde más del 60% son áreas deprimidas.

^{82/} Cabieses, H., D. Kruijt, R. Lizárraga y M. Vellinga (1980), Industrialización y desarrollo regional en el Perú (pp. 126 y ss.), Ediciones Economía, Política y Desarrollo, Lima.

En Arequipa surgió una burguesía dinámica y con vocación empresarial e industrial. El desarrollo de Arequipa se debe en gran parte a esta burguesía. El papel del Estado, como empresario y promotor industrial, ha sido débil y no determinante en el desarrollo arequipeño. Puede afirmarse que Arequipa ha surgido a pesar del Estado, independientemente de los mecanismos de dominación que esta ciudad ejerce sobre las zonas rurales que la rodean e incluso sobre Puno y Cusco."83/

Otro caso de interés dentro del mismo contexto es el estudio de Balán sobre las burguesías argentinas de Tucumán y Mendoza en relación, respectivamente, a la consolidación de la industria azucarera y vitivinícola. El mayor interés de esta investigación es mostrar cómo las burguesías de ambas provincias - mediante alianzas políticas con el Estado - lograron influenciar decisivamente la formulación de políticas económicas (nacionales) favorables a sus intereses. Un párrafo de las conclusiones del trabajo de Balán es ilustrativo en este sentido:

"El foco del análisis se centró en el papel jugado por las burguesías de aquellas provincias en la implementación de políticas económicas que, a través de la protección de sus productos en el mercado interno, resultaron en un rápido desarrollo de las economías regionales que ellas dirigían. La tesis sostenida es que dicho papel fue importante por la conjunción de tres elementos interrelacionados. Primero, la inserción de las burguesías del vino y el azúcar en las oligarquías provinciales, cuyo poder resultó consolidado dentro del nuevo orden político que cristalizó en 1880, le dió fácil acceso al poder nacional y provincial; segundo hubo receptividad dentro del aparato estatal para demandas que provenían de oligarquías provinciales que constituían su principal base de poder y con las que estaban unidas por redes de relaciones muy estrechas, sociales y económicas, además porque a menudo dichas demandas eran congruentes con otros objetivos; y tercero, la vinculación de los intereses de aquellas burguesías con los de otras clases y grupos extraregionales fue en muchos casos de alianza o al menos de no interferencia; las oposiciones y conflictos de importancia se dieron sólo con sectores de la burguesía industrial porteña de origen inmigrante y con las clases medias y populares en las provincias pampeanas, políticamente débiles hasta los primeros

83/ Idem. (p. 154).

años de este siglo. Estas condiciones políticas y sociales hicieron posible la consolidación inicial de las industrias provinciales y compusieron una peculiar triangulación de la cuestión regional entre oligarquías provinciales, el Estado nacional y otras clases sociales. Ellas irían cambiando como consecuencia del mismo proceso histórico al que habían dado lugar y recompondrían el esquema de dicha relación triangular.

El éxito de la política impulsada por las burguesías provinciales y apoyada desde el aparato del Estado nacional llevó a un crecimiento acelerado que transformó la estructura productiva de los sectores e introdujo cambios sustanciales en las sociedades regionales. Las industrias azucarera y vitivinícola, aunque siguieron localizadas en las provincias del interior, paulatinamente dejaron de estar identificadas con las burguesías locales por más que éstas continuasen como principales empresarias de los sectores. Los capitales extraregionales tomaron rápidamente interés en ellas a través de inversiones en el ferrocarril que transportaba sus productos, la comercialización, la provisión de maquinaria, la financiación de la producción e inversiones directas, aunque estas últimas fueron limitadas. El aumento en la escala productiva también implicó que aún las empresas que continuaron siendo de propiedad de capitales provinciales trasladasen sus oficinas y el control a la ciudad de Buenos Aires, cambios que se profundizaron con el tiempo y le hicieron perder en gran medida su identificación regional."84/

Otros estudios sobre el tema lo hacen desde un punto de vista más personalizado, más en la línea de estudios sobre "capitanes de industrias" tanto desde un ángulo sociológico como a partir de un enfoque simplemente apologético.85/

84/ Balán, J. (1978), "Una cuestión regional en la Argentina: Burguesías provinciales y el mercado nacional en el desarrollo agroexportador", Desarrollo Económico, Nº 69, Vol. 18, Buenos Aires.

85/ Agradezco a Carlos de Mattos el haberme llamado la atención sobre este tipo de literatura. Véase por ejemplo: José de Souza M. (1976) Conde Matarazzo. O empresario e a empresa, Sao Paulo, HUCITEC y J. Fuentes (1976): Monterrey. Una ciudad creadora y sus capitanes, México, Editorial JUS S.A.

En ciertos casos, los grupos empresariales regionales no sólo cumplen con su función primaria - la permanente expansión de sus actividades dentro (y fuera) de la región sino que paralelamente organizan actividades cuyo beneficio excede a los propios requerimientos inmediatos de las empresas. Un caso ilustrativo podría ser la creación del Instituto Tecnológico de Monterrey (México) creado por el grupo de la familia Garza, considerado como un instituto de reconocida excelencia académica y cuyos beneficios exceden largamente la preparación de ingenieros y ejecutivos para un determinado grupo de empresas regionales.

Un ejemplo distinto muy interesante de un ethos diferente por parte de empresas y empresarios regionales, preocupados no sólo del giro de las respectivas empresas sino además, preocupados por formas más incluyentes y funcionales de desarrollo regional, se encuentra en ciertas agrupaciones empresariales regionales, estructuradas no como organismos corporativos de clase sino como instituciones propiamente regionales. Un caso es el de la Corporación Industrial para el Desarrollo Regional del Bío-Bío (Región VIII) en Chile.

Esta Corporación (CIDERE) fue fundada en 1965 por un grupo de "gerentes" de empresas localizadas en la región, con apoyo del Gobierno de la época y con un pequeño aporte inicial de fondos provisto por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del orden de US\$ 50 000.-

CIDERE, una Corporación de Derecho Privado, tenía en 1980 un total de 55 empresas regionales asociadas a ella. De este total, cuatro son Bancos y Financieras, cinco son Universidades, una empresa corresponde a una importante empresa periodística regional y 45 son empresas productivas propiamente tales, ocho públicas y 37 privadas (dentro de estas últimas hay cuatro corporaciones transnacionales). De acuerdo a las normas jurídicas sobre la materia, los socios designan un Directorio compuesto por un Presidente, un Vice-Presidente, seis Directores y un Gerente; se trata por supuesto de una organización sin fines de lucro. El objeto de la Corporación es el de promover en forma integral y en todos sus aspectos el desarrollo de la zona geográfica formada por las provincias de Arauco, Bío-Bío, Concepción, Malleco y Ñuble. En virtud de este objetivo, las actividades productivas a ser creadas por CIDERE deben propender a:

- aprovechar recursos naturales, desechos industriales u otras potencialidades de la Región;
- hacer posible esos aprovechamientos mediante el empleo de tecnologías sencillas, al alcance de la mano de obra no calificada;
- generar en el corto plazo fuentes de trabajo e ingreso, con énfasis en áreas rurales;

- crear, en general, actividades productivas pequeñas o medianas que requieran baja intensidad de inversión.^{86/}

Esta Corporación ha sido particularmente exitosa.

En 1980 recibió ingresos por un total cercano a los US\$ 220 000 aportados en un 70 por ciento por sus socios y en un 30 por ciento por el Gobierno. En el mismo año la facturación global de los bienes producidos llegó a US\$ 24 000 000 generando una ocupación estimada en 21 000 personas.^{87/}

Lo más notable de este resultado es constatar que se llega a él mediante proyectos muy primarios que, sin embargo, logran colocar exitosamente sus productos en el mercado internacional. Los proyectos incluyen una vasta gama de actividades: la sustitución de petróleo por aserrín de madera como combustible industrial, microcentrales eléctricas, industrialización de frutos silvestres, crianza de ranas, apicultura, hilados vegetales, etc., etc.

El éxito mostrado por esta Corporación privada llevó al Gobierno actual a estimular la formación de organismos similares en casi todas las regiones, pero, salvo contadas excepciones, estas corporaciones creadas un poco en el marco del paradigma "del centro hacia abajo" no han resultado exitosas.

Por cierto que en relación al tema de los grupos empresariales regionales se destacan algunos de los éxitos registrados por la historia, pero poco o nada se dice sobre los seguramente innumerables ejemplos de fracasos y frustraciones. ¿Qué explica que comunidades otrora florecientes, con grupos empresariales pequeños pero muy activos, prácticamente desaparezcan en plazos casi siempre breves o medianos? En algunos casos se trata de un fenómeno de absorción de tales grupos por grupos económicos nacionales, en otros se trata de modificaciones importantes en la propia estructura espacial (consolidación de nuevos ejes y corredores de desarrollo que marginalizan geográficamente a tales comunidades), en otros todavía tales fenómenos se explican por súbitas obsolescencias de recursos naturales que servían de base económica a esas comunidades y a sus grupos (el caso del caucho en Manaos, el nitrato en el Norte de Chile, etc.). Sin embargo, quedan muchos casos para los cuales la explicación debe encontrarse más en el campo de la sociología que en el de la economía.

^{86/} Estos objetivos fueron definidos en 1966, bastante antes que Schumacher abogara por las escalas pequeñas o Illich por la escala convivencial.

^{87/} CIDERE Bío-Bío (1981), 14a Memoria Anual, Concepción, Chile.

Con respecto a los casos registrados como exitosos - de los cuales aquí se ha hecho referencia sólo a algunos de los más conocidos - sería necesario plantear algunas hipótesis, por preliminares que sean, de forma de avanzar en su explicación y en consecuencia, avanzar en relación a la posibilidad de extraer de ellas recomendaciones prácticas.

Hay un hecho que sobresale con nitidez en la mayoría de los casos. En general los grupos que terminan por ser identificados como empresariado regional son grupos inmigrantes.^{88/} Esto tiene a lo menos dos posibles implicaciones. Una, a la Toynbee, en el sentido de la dialéctica desafío-respuesta; un medio social regional refractario actuaría como un estímulo a la superación económica, un medio a su vez para lograr la integración social de los migrantes en relación a la estructura social pre-existente. Otra, tal vez complementaria, si se tiene en cuenta el hecho de que varios de estos grupos provenían de países que se encontraban en estadios más avanzados del desarrollo capitalista, lo que les habría permitido introducir fácilmente en sociedades hasta cierto punto casi feudales, la tecnología (en su sentido amplio) del desarrollo capitalista. Con respecto a este punto conviene tener presente que estos grupos regionales hacen su aparición en el último tercio del Siglo XIX, época de despegue del capitalismo nativo.

Si estas hipótesis son ciertas, de todos modos resultan insuficientes como explicación del surgimiento de grupos empresariales regionales. De todas formas sería necesario, para la consolidación de ellos, el disponer de mercados relativamente cautivos, situación común por lo demás en la América Latina de fines del Siglo XIX y hasta bien entrado el Siglo XX, debido a la falta de integración física de los países y a la subsecuente segmentación geográfica de los mercados. El ejemplo de Colombia ha sido repetidamente citado en tal sentido.

Desde otro ángulo Neira anota al comentar las vicisitudes de las políticas de polos de crecimiento en América Latina:

^{88/} En el caso de Monterrey (México) son libaneses; en el caso de Arequipa (Perú) son ingleses; en el caso de San Pablo (Brasil) son italianos; en el caso de Mendoza (Argentina) son italianos; en el caso de Concepción (Chile) son franceses e ingleses; en el caso de Valdivia (Chile) son alemanes, por citar sólo algunos. Un caso diferente es el de Medellín (Colombia).

"Sin embargo estos casos (en los cuales el rol de los empresarios regionales ha sido importante) no siempre han sido planificados y resultaron más de circunstancias que tienen que ver con ciertas características culturales locales más que con el empeño del gobierno nacional en descentralizar sus actividades económicas. Es interesante, por lo tanto, destacar que si bien la creación de nuevos polos de crecimiento se plantea normalmente como una política deliberada de gobierno nacional, existe un componente regional (¿espíritu de empresa?, ¿existencia de élites Schumpeterianas?, ¿aprovechamiento de coyunturas especiales?) que es indispensable para el éxito de las políticas descentralizadoras y que en determinados casos puede sustituir intenciones deliberadas de los gobiernos nacionales." 89/

Evidentemente en relación al tema del desarrollo regional es necesario escapar de un enfoque puramente determinista (la lógica inexorable de la asignación de recursos) así como de uno puramente aleatorio (hay desarrollo si se tiene la suerte de contar con empresarios) y es igualmente necesario investigar mucho más acerca de cómo se pueden crear deliberadamente las condiciones favorables de desarrollo, particularmente las condiciones sico-sociales asociadas a tal proceso.

3. La participación social

La tercera condición necesaria para transformar un proceso de crecimiento regional en uno de desarrollo se asocia a la naturaleza incluyente del proceso. Como se señaló, esto se refiere a por lo menos tres órdenes de cosas: i) la distribución del ingreso; ii) la participación en procesos políticos y en el propio proceso de planificación y; iii) la conformación de una malla de estructuras formales que permitan el fácil acoplamiento entre los grupos sociales regionales no organizados y los canales formales a través de los cuales opera tanto el Estado como buena parte del sector privado.

La cuestión de la distribución interpersonal del ingreso dentro de una región y su evolución en el tiempo ha sido objeto de varios estudios en América Latina, no del todo concluyentes. Entre otros trabajos más o menos recientes se puede citar primeramente a Gilbert y Goodman

89/ Neira, E. (1976), "Desarrollo regional en América Latina: ¿Utopía o estrategia de desarrollo nacional?" en CIAD (ed.) Administración regional en América Latina, Ediciones SIAP, Buenos Aires.

quienes al analizar la situación del Brasil y en particular, la situación del Nordeste, sugieren que una convergencia interregional del ingreso per cápita parece haber estado acompañada de un empeoramiento en la distribución intraregional de la renta. En sus propias palabras:

"Sin embargo, el punto central que cabe destacar es que como objetivos de política, la búsqueda de una equidad espacial y una mayor igualdad personal en la región atrasada pueden no ser consistentes entre sí. En efecto, la disminución relativa de las diferencias de ingreso a nivel nacional, lograda con medidas orientadas hacia la eficiencia o maximizadoras del producto, pueden verse acompañadas, a nivel regional, por una concentración creciente del ingreso personal." 90/

Otros autores señalan también que - aparentemente y de hecho en algunos casos concretos - la convergencia regional de ingresos tiende a estar asociada con un empeoramiento en la distribución del ingreso en las regiones retrasadas. 91/ En el caso de países europeos Stöhr y Todtling afirman:

"A partir de análisis más detallados disponibles para algunos países, parece que las políticas de desarrollo espacial en general no fueron capaces de cambiar significativamente las desigualdades espaciales en los niveles de vida. En los casos en que esto fue posible en una escala (por ejemplo, a escala interregional), ello estuvo usualmente acompañado de un incremento en las disparidades en otras escalas (por ejemplo, a escala intraregional o a escala interpersonal). Tales cambios en las disparidades, de una escala geográfica a otra diferente se observan en particular en los casos en que se aplicaron políticas de 'desarrollo regional concentrado', generalmente combinadas con un desarrollo sectorial

90/ Gilbert, A. G. y D. E. Goodman (1976), "Desigualdades regionales de ingreso y desarrollo económico: un enfoque crítico", Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales, EURE, Vol. V, Nº 13, CIDU-IPU, Universidad Católica de Chile.

91/ Esta es una de las hipótesis de trabajo planteada en la investigación conjunta ILPES/ISS sobre La dimensión territorial en las disparidades sociales, apoyándose esta hipótesis en investigaciones de Kritz (1977) y de Couriel (1978) para el Perú así como en el trabajo de Gilbert y Goodman recién citado.

desequilibrado (industrial principalmente) y con fuerte énfasis en la eficiencia global (Brasil y España, y Francia e Italia en menor grado)." 92/

Las conclusiones de los autores citados sugieren varias observaciones. En primer lugar, el aumento en la disparidad intraregional parece ser inescapable en el caso de las regiones prioritarias de desarrollo urbano-industrial (Capítulo II) debido a dos hechos: i) precisamente en tales regiones, como se discutió, el patrón de desarrollo seguirá de cerca la descripción hecha por Stöhr y Todtling; ii) el crecimiento provocado en tales regiones generará poderosas señales que estimularán corrientes migratorias adicionales a tales regiones; una parte por lo menos de los migrantes se ocupará durante plazos relativamente importantes en sectores informales o en sectores formales de baja productividad y bajo ingreso, empujando hacia abajo la distribución del ingreso. Esto es perfectamente congruente por otro lado con una disminución de las disparidades interregionales de ingreso pues el ingreso per cápita de estas regiones crecerá más que el promedio.

A la inversa, en las regiones en las cuales el patrón de desarrollo puede apartarse en alguna medida del estilo de desarrollo prevaleciente, regiones en las cuales pueden provocarse procesos de desarrollo basados en la explotación de recursos naturales (particularmente agropecuarios) con uso de tecnologías intensivas en mano de obra y con programas más balanceados intersectorialmente, las posibilidades de mejorar la distribución intraregional del ingreso parecen ser substancialmente mayores, si bien el nivel promedio de ingreso al que se puede llegar es moderado.

Se trata pues, de una situación compleja, rígida, de la cual no es fácil salir cuando - nuevamente - se tienen presente las macrorestricciones que limitan el campo de maniobra de la planificación del desarrollo regional. Sin embargo, en el caso de las regiones prioritarias de desarrollo urbano-industrial pueden adoptarse medidas gubernamentales que modifiquen favorablemente la capacidad de las personas para optar a ocupaciones pagadas mejor en términos relativos. Los niveles de educación y de salud se encuentran entre los determinantes principales de la productividad de los trabajadores de bajos ingresos. La educación básica y la capacitación profesional para personal no calificado son provistos generalmente por el gobierno a través

92/ Stöhr, W. y F. Todtling (1977), "An Evaluation of Regional Policies. Experiences in Market and Mixed Economies", N. Hansen (ed.) Human Settlement Processes Ballinger Pb.

del sistema educacional público. Las condiciones de salud y de nutrición pueden ser mejoradas mediante programas públicos de salud, incluyendo una amplia disponibilidad de establecimientos de salud.

Se concluye entonces que una manera significativa de mejorar la participación de los grupos más pobres en el ingreso regional es la provisión de servicios educacionales y de salud a tales grupos tan rápido como sea posible, de manera de mejorar sus condiciones de entrada a los mercados laborales de más altos salarios.

En consecuencia las políticas públicas de provisión de servicios sociales básicos, incluyendo en ello las políticas de vivienda, pueden ser una respuesta parcial o un correctivo parcial a las deficiencias que el propio estilo industrializante genera en la distribución del ingreso.

El argumento de que la distribución del ingreso empeorará en las regiones prioritarias de desarrollo urbano-industrial está, por otro lado, bien respaldado en la conocida tesis de Kuznetz. Partiendo del hecho de que el ingreso per cápita es mayor en el sector urbano que en el sector rural (por diferencias de tecnología y de productividad) y de que la varianza es mayor en el primer caso que en el segundo (debido a la diferente composición intersectorial de actividades), se puede plantear la tesis de que la distribución del ingreso en tales regiones inevitablemente empeorará a medida que la población emigra de las áreas rurales a las urbanas, hasta que el nivel de urbanización llega a ser suficientemente elevado, punto a partir del cual la situación tiende a revertirse. Si esta hipótesis es correcta, entonces se refuerza el argumento a favor de las políticas sociales como el medio más eficaz para reducir las desigualdades dentro de la región, a corto plazo.

En consecuencia, si el desarrollo se midiese solamente a través del cristal de la participación en la distribución del producto económico de la región (es decir, sólo a través de la distribución del ingreso) habría que concluir que no es posible, para tales regiones, producir simultáneamente y a corto plazo, crecimiento económico y desarrollo dentro del contexto de referencia ya anotado. Necesariamente habría un desfase entre ambos fenómenos, lo que no significa que no se produzca una elevación promedio del ingreso. Pero el desarrollo no depende exclusivamente de la repartición del ingreso y debe ser visto más bien como una combinación de varios procesos, uno de los cuales es la apropiación del producto.

El segundo orden de cosas al cual se refiere el amplio concepto de "participación social" es la participación

activa de la población regional en procesos políticos en general y en el proceso de planificación en particular.

"En los países industriales avanzados y en algunas experiencias socialistas y, en general, en situaciones donde las organizaciones han alcanzado en el pasado un alto grado de representatividad, la participación ha sido planteada como reivindicación frente a una creciente alienación, considerando que ella posee un valor intrínseco, y que la sola realización de las actividades que la constituyen proporciona satisfacción a las personas. Inversamente, la exclusión de los procesos de deliberación, decisión y ejecución importaría un costo subjetivo, que aunque se compensase por logros como mayor eficiencia en la provisión de un servicio por ejemplo, debería computarse en la evaluación del nivel de bienestar alcanzado.

Por otra parte, la demanda por participación tiene un sentido instrumental, que apunta a la falta de correspondencia entre los contenidos de las actividades y los intereses de sus supuestos beneficiarios." 93/

La existencia de procesos políticos regionales depende en gran medida de si el país en cuestión funciona como sistema federal o como sistema unitario desde el punto de vista del gobierno interior. Es obvio que un sistema federal ofrece la máxima posibilidad de crear escenarios políticos regionales, en donde cuestiones como el propio proceso de desarrollo de la región pasan a convertirse en issues políticos, sobre los cuales la población puede tomar partido y expresar sus preferencias electoralmente. Por el contrario, en países unitarios los procesos y mecanismos políticos son esencialmente nacionales y rara vez una cuestión regional aparece en el centro del debate político.

Aún en estos casos sin embargo, la existencia de organismos regionales (Consejos o Comités Regionales de Desarrollo) de carácter electivo ofrece la oportunidad de debatir políticamente la cuestión regional, una condición importante para movilizar y comprometer a la población con un determinado proyecto de desarrollo regional.

La participación en el proceso de planificación es por sí misma una participación política, al margen de si

93/ Flisfisch, A., R. Franco y E. Palma (1980), Dimensiones de una planificación participativa, (mimeografiado) CEPAL, (E/CEPAL/ILPES/R.18), Santiago de Chile, (p. 7).

puntos concretos de ella están revestidos de un ropaje eminentemente técnico. Es en este plano donde interesa identificar a los "actores" de un proceso de planificación participativa.

Elisfisch, Franco y Palma señalan que cuando se habla de participación se hace referencia a los actores con un título legítimo y sólo respecto de determinadas clases de comportamientos definidas como legítimas. Así, se excluyen las acciones violentas, los actos de desobediencia civil y otros análogos, pese a que puedan tener un impacto decisivo sobre el proceso de planificación y sus resultados.

"Respecto de los participantes en el proceso de planificación cabe distinguir tres niveles según el grado y la calidad de organización de cada actor:

i) Actores institucionales, con alto grado de organización formal definida normativamente, persistentemente activos, sujetos a modalidades relativamente rígidas en la opción por fines y medios. En el caso de los actores estatales y de los organismos internacionales.

ii) Actores que exhiben grados significativos de organización - formal o informal -, y cuya acción tiende a ser más intermitente en el tiempo y sujeta a modalidades flexibles en la opción por fines y medios, como los partidos políticos, asociaciones corporativas, actores productivos, culturales, étnicos, regionales y territoriales no estatales.

iii) Actores con grados bajos de organización, no organizados, o cuya naturaleza imposibilita su organización, como las organizaciones reivindicativas urbanas, algunos actores étnicos, los movimientos y fenómenos comunitarios y, muy especialmente, ciertas categorías sociales (desempleados, subempleados, pobres críticos, marginales, campesinos no organizados, etc.).

La primera y la tercera categorías arriba indicadas, constituirían casos polares de participación posible para el actor y la segunda sería intermedia.

La primera categoría es de participación obligada o exigida, como en el caso del órgano mismo de planificación.

En la segunda, la participación es en cierto sentido opcional, dependiendo que se haga o no efectiva de la relevancia del proceso de planificación para los intereses específicos del actor.

Así, por ejemplo, una norma que establezca la presencia de sindicatos en una determinada fase del proceso de planificación, puede ser acatada de manera puramente ritual o simbólica. Sin embargo, de

plantearse cuestiones que afecten intereses obrero-industriales, cabe esperar una respuesta sindical autónoma de involucramiento y compromiso efectivo, sin necesidad de activación exógena. Es el tipo de participación opcional.

Finalmente, dados sus bajos niveles de organización los actores incluidos en la tercera categoría requieren de activación exógena como condición necesaria tanto para el involucramiento inicial en el proceso como para que el mismo persista en el tiempo. Aunque el proceso de planificación los afecte de manera importante, si carecen de organización no se movilizarán ni participarán, salvo que sean activados desde afuera." 94/

En este último caso, se trata de participación inducida, para seguir con la misma clasificación anterior. Aunque en el trabajo citado los autores presentan esta clasificación desde un punto de vista nacional, no hay dudas de que los mismos actores son fácilmente identificables a nivel regional. De hecho, el mismo documento recoge la dimensión regional más adelante, como uno de los espacios en los cuales es posible y promisorio intentar la articulación entre planificación y participación.

"En los planes de desarrollo, frecuentemente, se menciona a los Consejos Regionales de Desarrollo u otros entes similares, a los cuales se les asigna la tarea de coordinar los esfuerzos de planificación de la región o regiones del país respectivo.

En la generalidad de los casos, las experiencias de dichos organismos han sido poco notorias. Sin embargo, han llamado la atención algunos casos excepcionales, que concitaron interés y expectativas sociales. Dichas experiencias corresponden, por lo general, a regiones actualmente deprimidas que perdieron su autonomía política y económica, generalmente, debido a las mutaciones que experimentó la economía nacional en su inserción en los mercados mundiales.

Este trasfondo de frustración suele o puede generar un tipo de movimiento social de identidad regional. 95/ Donde ello se da es en regiones que previamente han tenido un período previo de auge, y que se conciben a sí mismas como 'un caso de desarrollo frustrado', parafraseando la conocida expresión de Aníbal Pinto.

94/ Flisfisch, A., R. Franco y E. Palma (1980), op. cit. (pp. 20-22).

95/ Palma, E. (1976), Estado y planificación: el caso de Chile (mimeografiado), ILPES, Santiago de Chile.

Esta meta, respaldada por diversas experiencias de regiones a la vez deprimidas y contestatarias, condujo a los planificadores regionales a la búsqueda de una estrategia de negociación regional. Definida la región como actor social del proceso de planeación surgen dos cuestiones de importancia. La primera, radica en que no todas las regiones presentan raíces históricas con un potencial movilizador. Las hay, en las periferias nacionales, que son creaciones contemporáneas, casi ex nihilo, que todavía no alcanzan niveles de socialización cultural en sus habitantes. Tal situación se asemeja a las de ciertas comunidades marginales deprimidas que requieren imperiosamente una activación exógena de carácter compensatorio. La segunda cuestión es más decisiva porque exagera y generaliza la heterogeneidad regional. Se la podría plantear de este modo: ¿Las desigualdades regionales reproducen las diferencias de clases y estratos sociales de la sociedad nacional o agregan un ingrediente específico, diferente a las divisiones funcionales del proceso productivo? Como es obvio, el debate se refiere a la causación social de las inequidades y no al hecho obvio de que las regiones presentan, a través de los indicadores convencionales de medición, diferencias intraregionales de importancia. Sin negar que se trata de una diferencia interpretativa profunda, hasta ahora se carece de evidencias empíricas en torno a los movimientos sociales de reivindicación que permitieran acotar mejor una pregunta que averigüe por las determinaciones 'en último término'. De hecho, los que otorgan una menor gravitación al marco regional como factor de desigualdad están, al menos, de acuerdo en que la acción social de la planificación debe también inscribirse en un marco regional. Existe una opción: la especificidad de la planificación participativa territorialmente descentralizada. Como se verá más adelante, la opción está fundada en una teoría de rango intermedio, que intenta descentralizar los conflictos, a fin de evitar su plétora en la cúpula del sistema. Sea como fuere, diversas vertientes teóricas y experiencias prácticas, han llevado a concebir la región como un actor social de la planificación

nacional. Este nuevo énfasis colocará la distribución espacial del poder en el eje de las discusiones futuras." 96/

Con respecto a los tipos de actores señalados más atrás, ya se discutió la participación de los actores institucionales (autoridad política y organismos de administración) y de algunos actores con participación opcional (empresarios) en el proceso de desarrollo regional. Resta examinar el restante grupo, de participación inducida. Es precisamente este grupo de actores el representativo del tercer orden de cosas al cual se refiere la participación social.

Son dos aparentemente las tareas básicas en relación a este tipo de grupo. Primero, la creación de estructuras formales y segundo, la existencia de un agente inductor.

Dado el bajo grado de organización que caracteriza a muchos componentes de este grupo (pequeños productores agropecuarios, artesanos, etc.) y precisamente por la marginalidad que también los caracteriza, algunos componentes de este grupo se convierten en "poblaciones objetivo" de varias políticas económicas y sociales, generalmente diseñadas por la burocracia estatal central. Estas políticas son frecuentemente instrumentalizadas mediante instituciones y canales formales, por la simple razón de que el Estado opera a través de tales instituciones y canales, normalmente además de gran escala. Esto es otro subproducto del paradigma dominante, del paradigma "del centro-abajo". Ahora bien, sucede que estas "poblaciones objetivo" no pueden beneficiarse de tales políticas porque carecen de procedimientos y estructuras formales que puedan acoplarse a los canales también formales usados por las agencias de gobierno.

¿Quién no ha sido testigo directo o indirecto de, por ejemplo, programas crediticios especialmente dirigidos a pequeños productores agropecuarios, que fracasan porque su instrumentalización se entrega a agencias formales (bancos estatales) que inscriben tales programas dentro del marco de sus procedimientos formales y exigen títulos de propiedad o avales, como garantía de los créditos? ¿Cuántos programas de subsidios focalizados fracasan porque son operacionalizados mediante mecanismos impersonales?

El beneficiarse más plenamente de ciertas políticas económicas o de asistencia social no es, sin embargo, la única razón para crear una verdadera malla regional de

96/ Flisfisch, A., R. Franco y E. Palma (1981),
op. cit.

organizaciones representativas de grupos que están relativamente al margen del sistema. Si bien ello constituye una respuesta parcial a la pregunta que se plantea Hilhorst en el sentido de cuáles serían las estrategias e instrumentos de política que pueden ser usados en el diseño de políticas regionales en los países pobres que fortalezcan la posición de los pobres en las regiones atrasadas y que les den mayor acceso a las políticas públicas,^{97/} la formación de organizaciones de este tipo tiene un valor en sí mismo, al facilitar la interacción interpersonal, la aparición de formas de cooperación y la transferencia de experiencias. Aún cuando, por ejemplo, los pequeños productores agropecuarios se reúnan sólo para intercambiar ideas y experiencias al amparo de una estructura formal, ello ya tiene un valor y siempre será mejor que una conducta atomizada, marcadamente individualista.

Las organizaciones no gubernamentales pueden jugar un importante papel como agentes inductores en la organización, movilización y participación de estos grupos. En ciertos casos estas organizaciones no gubernamentales presentan decisivas ventajas como agentes inductores: no son víctimas del extendido recelo en contra del funcionario público, operan a escalas más humanas y por ello suelen estar mejor compenetradas de las características de la región y de sus grupos, se atienen a procedimientos menos formalizados de operación y son en general, consideradas como más legítimas, a lo menos, desde el punto de vista de su representatividad regional, aún cuando sean ellas mismas parte de grandes organizaciones funcionales, como la Iglesia, ciertos partidos políticos o determinados sindicatos.^{98/}

La planificación participativa constituye, por cierto, un modelo alternativo al dominante en el cual de hecho existe un solo agente o actor, un equipo de técnicos que disponen de una teoría acerca de la legalidad - en un

^{97/} Hilhorst, J. (1980), On Unresolved Issues in Regional Development Thinking, ISS Occasional Papers, N° 81, La Haya.

^{98/} Un caso sumamente interesante de cómo un agente inductor no gubernamental (la Iglesia Católica) logra organizar y movilizar a toda una comunidad regional extremadamente pobre en una lucha defensiva en contra - nada menos - de una alianza entre el Gobierno chileno y una corporación transnacional (Marubeni Co.), se encuentra en el debate sobre el llamado "Proyecto Astillas-Chiloé". A. Barros (1980), "Astillas de Chiloé: ¿Desarrollo regional o negocio particular?", N° 18, EURE, Vol. VI.

sentido científico, no jurídico - que rige los dominios esenciales de la vida económica y que aceptan una doctrina que garantiza la validez de un conjunto de fines, por lo general estrechamente ligada a la teoría positiva. De acuerdo a este planteamiento hecho por Flisfisch, Franco y Palma, la planificación participativa busca el cambio mediante el acuerdo social, mediante la negociación. Es precisamente lo que se ha tratado experimentalmente de llevar a la práctica en el caso del estado de Minas Gerais en Brasil mediante el Programa de Desenvolvimento de Comunidades, puesto en marcha a partir de 1979 y en el Municipio de Cali (Colombia) mediante la consulta e incorporación de toda la comunidad en la definición de programas o también en el Municipio de Lages (Brasil), en donde un innovador prefecto (alcalde) ha conseguido movilizar a la población incorporándola directamente en la búsqueda e implementación de soluciones "socialmente adecuadas" para problemas tan persistentes como educación, salud, vivienda y consumo de energía.

La planificación participativa no es posible si se la concibe sólo como un artificio descentralizador. Será una alternativa viable sólo si se basa, antes que nada, en el establecimiento de una capacidad institucional local. Como lo afirman Bendavid-Val y asociados en un documento sobre el tema preparado para Appropriate Technology International:

"Este proyecto se inició a partir de la premisa de que el desarrollo económico sostenido es imposible sin la existencia de marcos organizacionales de participación local mediante los cuales los supuestos beneficiarios de una actividad de desarrollo puedan planificar y actuar en su propia representación. Tiene que ver con las instituciones que impulsan y apoyan esta capacidad local para beneficiarse y con los métodos que se usan para ello. No tiene nada que ver con programas relacionados con funciones únicas. No tiene que ver con programas de 'desarrollo de la comunidad', o con los esquemas de 'auto-ayuda' en los cuales los aldeanos son invitados a contribuir con su trabajo a proyectos de obras públicas que han sido determinados por otros para ser de beneficio para ellos. No tiene que ver con la 'planificación descentralizada' asociada con la descentralización administrativa. No tiene tampoco que ver con las técnicas para obtener la participación pública en relación a determinados proyectos. Más

bien, tiene que ver con la institucionalización a largo plazo de los procesos de desarrollo económico participatorio." 99/

No es tarea fácil implementar un estilo participativo de planificación, pero es claro que ello constituye requisito indispensable de cualquier desarrollo regional o de cualquier "otro desarrollo regional".

Hay un elemento adicional hoy día indisolublemente ligado al concepto de desarrollo, cualquiera sea la escala geográfica. Este elemento es el medio ambiente y su protección; ya no es admisible como desarrollo un proceso que degrade el medio o que derroche irresponsablemente recursos naturales no renovables.

Si se acepta como definición de medio ambiente "el ámbito biofísico natural y sus sucesivas transformaciones artificiales así como su despliegue espacial", 100/ su especificidad regional aparece claramente en varios aspectos, en particular en lo que se refiere a su control. Examinando el concepto de "ecodesarrollo" Gutman hace un planteamiento muy apropiado al indicar:

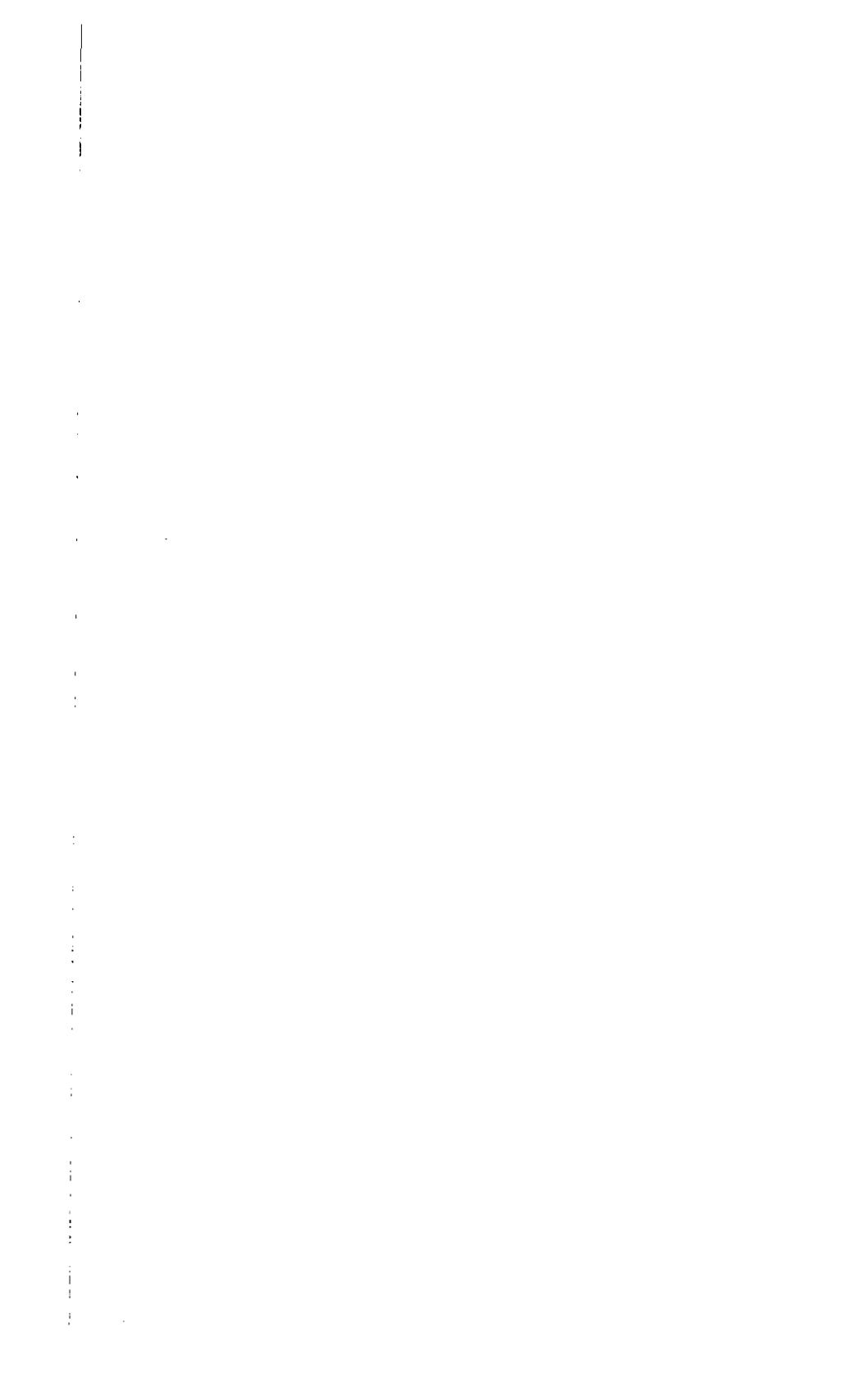
"En esta última perspectiva, el planeamiento regional resulta un marco especialmente adecuado para la promoción del ecodesarrollo. El enfoque del planeamiento regional coincide con el énfasis que el ecodesarrollo deposita en la diversidad de estilos y en el máximo aprovechamiento de las oportunidades que brinda el ecosistema local." 101/

Las interrelaciones entre el medio ambiente y el desarrollo regional están adquiriendo una dimensión propia, de tal amplitud que sólo resulta posible dentro del contexto de este libro una mención a ellas, en cierto sentido, un llamado de atención en torno a la necesaria dimensión ambiental del proceso de desarrollo regional.

99/ Bendavid-Val, A., D. Hellinger, F. O'Regan, S. Hellinger y B. Lewis (1981), Building Local Capacity for Sustainable Development research prepared for Appropriate Technology International, Washington (mimeografiado).

100/ Sunkel, O. y N. Gligo, eds. (1980), Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina, Serie Lecturas N° 36, Fondo de Cultura Económica, México.

101/ Gutman, P. S. (1977), "Medio ambiente y planeamiento regional. Algunas propuestas metodológicas" en Revista de la SIAP, Vol. XI, N° 44, México.



Capítulo V

LAS FUNCIONES DE ASIGNACION, COMPENSACION Y ACTIVACION DE LA PLANIFICACION REGIONAL

La interpretación del proceso de desarrollo regional propuesta en los capítulos anteriores es una interpretación alternativa a las vigentes en el sentido de privilegiar el mecanismo de interacción entre tres factores que han sido tratados unilateralmente en la literatura profesional: la asignación de recursos, la política económica y, la estructura institucional y social de la región. Las referencias al texto han permitido apreciar que cada factor en particular ha sido objeto de tratamiento por varios autores, pero las mismas referencias ponen de manifiesto la muy diferente importancia asignada a cada factor así como su diferente aparición temporal en la literatura. Sin duda alguna, la asignación de recursos ha sido el factor favorito en las explicaciones vigentes del desarrollo regional.

Así, desde un punto de vista, la novedad del análisis recién efectuado radica más en el tratamiento simultáneo de los factores citados que en la originalidad de alguno de ellos.

Al poner el énfasis en la forma en que interactúan estos tres factores se privilegia también el papel de las instituciones y de los grupos sociales en el desarrollo regional. A su vez, ello destaca el papel de dos actores fundamentales: el Estado y la región, esta última concebida no como mero hecho geográfico, sino como un actor social del proceso de planificación. El desarrollo de una región depende en último término de los acuerdos, transacciones, conflictos, capacidad de negociación y en definitiva, de la articulación cambiante que se da entre estos dos actores en momentos históricos dados. Parafraseando a Holland, se trata de una cuestión del "Estado versus las regiones".

Ambos actores asumen varios papeles, representan varios personajes en la obra. El Estado es asignador directo de recursos y simultáneamente es quien fija las reglas generales del juego: las políticas económicas. Desgraciadamente en esta función no se comporta con la neutralidad que Buda atribuye al Sol. La región, por su lado, es negociadora y al mismo tiempo tiene en buena medida la

responsabilidad de transformar el crecimiento en desarrollo en el mejor de los casos o de transformar el decrecimiento en crecimiento en muchas oportunidades.

Ninguna interpretación del desarrollo y ninguna propuesta para orientar este proceso está desprovista de un contenido ideológico. En este sentido acá se opta por un marco ideológico en el cual la concertación, el pacto social, la negociación y la participación son elementos definitorios. Esto en ningún momento elimina el carácter de conflicto que puede tener o de hecho tiene la relación entre el Estado y la región y sus respectivos intereses, pero lo que se deja de lado es la utilización de la lucha y la exacerbación del conflicto como instrumento de cambio.

Por cierto, otros autores verán el proceso de desarrollo regional como el resultado mecanicista de la lógica de la expansión capitalista y otros todavía, lo verán como el resultado exitoso de luchas frontales que pasan por el cambio radical del sistema económico y negarán en consecuencia, la posibilidad de desarrollo regional dentro del sistema capitalista.

Respetables como pueden ser, estas dos visiones dejan en incómoda posición al planificador regional que opera en sistemas capitalistas de variada naturaleza y cuya única posibilidad de realización como planificador en tal contexto es ensanchar permanentemente el espacio de maniobra, el "límite de lo posible", a fin de maximizar el efecto de las proposiciones de desarrollo regional, que es en definitiva, no el desarrollo de las regiones sino el desarrollo de los seres humanos.

Al momento de discutir la lógica de la asignación de recursos entre regiones (Capítulo II) puede haberse producido la impresión de que éste es un proceso simple que envuelve una decisión única tomada por el Estado en un momento del tiempo, en concordancia con la lógica impuesta por la necesidad de reproducción del sistema. Para ponerlo en términos casi caricaturescos, un lector desprevenido puede concluir que se afirma que el 31 de diciembre de cada año, el Estado decide, por ejemplo, cuánto invertirá en el año siguiente en cada región! Nada más lejos, por supuesto, de la forma real en que se plantea la asignación de recursos entre regiones.

Este es un proceso que se gesta prácticamente día a día, de manera que sólo es posible conocerlo como resultado, más que como previsiones de tipo presupuestario. Las regiones tienen una capacidad permanente (latente o real) de influir en la cuantía de recursos asignados; las decisiones del Estado por otro lado, no son lineales sino que responden más bien a un manejo táctico de los recursos, en el sentido de un conjunto de operaciones flexibles, de corto plazo.

Si bien entonces el proceso de asignación de recursos entre regiones obedece a una lógica que, dentro del sistema, impone el estilo, no debe entenderse ello de una manera completamente rígida, sin posibilidad de modificaciones. Claro está por otro lado, que tales modificaciones necesariamente son sólo de relativa importancia y por tanto la línea gruesa del proceso es predecible.

La asignación de recursos ha sido el principal componente operacional de las estrategias de desarrollo regional. Como se discutió en el capítulo correspondiente, cuando esta asignación es examinada en términos reales (por contraposición al discurso contenido en la propuesta de desarrollo regional a escala nacional) se descubre su alta funcionalidad con el estilo global. De ahí entonces que sea correcta la afirmación de Helmsing y Uribe-Echevarría en el sentido de que tales estrategias, a nivel ideológico, no tenían por qué encontrar una reacción apriorística contraria por parte de los sectores dominantes o hegemónicos.^{102/} El escaso resultado tangible de muchas propuestas de desarrollo regional habría que atribuirlo en consecuencia y al menos parcialmente, al carácter limitado de las estrategias, que fueron concebidas casi exclusivamente como un marco en donde situar la cuestión de transferencia de recursos desde el centro a la periferia.

Siempre desde el punto de vista del papel del Estado, en el Capítulo III se enfatizó precisamente esta debilidad de la práctica corriente de la planificación regional al señalar por el contrario, la importancia de los efectos indirectos de la política económica sobre algunas regiones. La consideración de tales efectos debiera constituir pues, un componente igualmente importante de cualquier estrategia.

Por lo demás, el examen de los efectos de la política económica sobre las regiones debiera ser visto como el mecanismo más eficiente para insertar y articular la cuestión del desarrollo regional en el marco más amplio y de mayor compromiso político representado por el programa de política económica (nacional). Esto eliminaría el carácter de problema (y por tanto de solución) casi autocontenido que erróneamente parece haber sido asignado a la cuestión regional. Incluso, ello rescataría una dimensión de corto plazo que ha estado totalmente ausente de los planteamientos regionales. Si bien es indiscutible que cambios significativos en el sistema regional son propios de horizontes amplios, no deja de tener validez - en

^{102/} Helmsing, B. H. J. y F. Uribe-Echevarría (1981), "La planificación regional en América Latina: ¿Teoría o práctica?" en S. Boisier et. alli., (comps.) op. cit.

el campo del desarrollo regional - el aforismo de que "el largo plazo está constituido por muchos cortos plazos".

Todo ello refuerza el punto central del argumento del Capítulo III: no existen en la práctica, política neutras, ni de largo ni de corto plazo. Toda política económica tiene un efecto regionalmente diferenciado y por tanto toda política económica debe incluir una dimensión regional.

Parece que, desde puntos de partida diferentes, siempre se llega a la conclusión de la necesidad de modificar la forma de conceptualizar una estrategia de desarrollo regional. Según Dunham, el problema no es simplemente el desarrollar una "nueva estrategia regional" que sea más aplicable, o ajustar las anteriores para que sean más apropiadas a las condiciones cambiantes. Por el contrario, dada la dirección de los acontecimientos actuales, parece que será más importante que los planificadores sean capaces de identificar el tipo de regiones y de funciones con que están operando, para verlas en la perspectiva de las necesidades nacionales y para considerar las posibilidades de tener diferentes aproximaciones y métodos para la formulación de políticas para cada tipo de región.^{103/}

Pero aún una "nueva" forma de entender una estrategia de desarrollo regional, ahora plenamente insertada en el marco de las políticas nacionales, podría todavía pecar de parcial (y de economicista) a menos que el otro actor - la región socialmente conceptualizada - sea también plenamente incorporada en el planteamiento estratégico. Este es el tema discutido en el Capítulo IV, capítulo en el cual el acento fue colocado en los aspectos políticos y sociales del proceso de desarrollo regional.

Si bien el fortalecimiento de la capacidad de negociación regional parece representar un punto de vista de creciente aceptación, hay que señalar que aparentemente existen dificultades de distinto orden en relación al papel de la "burguesía" o de los grupos empresariales regionales en el proceso de transformación del crecimiento en desarrollo. Las dificultades parecen derivar de la dificultad de establecer a priori un patrón de conducta específicamente regional para tales grupos: posiblemente ello tiene que ver con una escasa acumulación de conocimiento sobre el tema, reflejo de la parquedad de investigaciones empíricas.

La región no es, por supuesto, el único ámbito en donde puede estructurarse la participación social en la

^{103/} Dunham, D. (1981), "Algunas opiniones sobre la investigación en el campo del desarrollo y la planificación regional", en S. Boisier et. alli. (comp.) op. cit.

planificación. La provincia, el municipio y aún el propio país representan escenarios alternativos, de mayor o menor viabilidad. Pero desde el punto de vista de las políticas económicas (como elemento concreto y operacional de la planificación) la región, como categoría geográfica intermedia, presenta ventajas sobre otras unidades territoriales. El mismo juicio puede plantearse con respecto a la descentralización del sistema de administración del Estado. Este hecho, como ha sido señalado en otras oportunidades, parece estar siendo crecientemente reconocido por los propios gobiernos nacionales. A lo menos si se juzga la situación por el acontecer latinoamericano, habría que destacar la importancia que la dupla región-participación asume en proyectos políticos tanto oficialistas como oposicionistas.

Claro que esto no es una graciosa concesión por parte de los gobiernos centrales ni demagogia por parte de la oposición. La demanda por más autonomía regional se ha transformado en uno de los más importantes problemas políticos del último cuarto del Siglo XX. En la medida en que la nueva transformación tecnológica mundial gana más y más terreno (la transformación que el sociólogo americano Tofler llamó con su conocido sentido periodístico "la tercera ola"), reestructurando el sistema de relaciones internacionales y amenazando destruir una invención social relativamente reciente - el Estado-Nación - las poblaciones reclaman una mayor identificación local y ello pasa inexorablemente por una mayor autonomía regional.

La consideración del fenómeno del desarrollo regional como el resultado de la interacción de la asignación de recursos, de las políticas económicas y de la capacidad de organización social regional intenta convertirse en un nuevo paradigma en la medida en que - siguiendo a Kuhn - pueda transformarse en una "matriz" de ideas, técnicas y metodologías subyacente al análisis del desarrollo regional. Como tal, representaría una posición ecléctica, intermedia, entre el paradigma dominante "del centro-abajo" y el intento de formular un paradigma radicalmente diferente, "de abajo-arriba", que no está exento en modo alguno de un fuerte ingrediente utópico. En este sentido, se mantienen elementos muy sólidamente establecidos del paradigma dominante y se incorporan elementos aparentemente viables del alternativo.

No se desprende de todo el libro una receta para organizar la planificación regional. Una receta sería una expresión deformada de un cierto nivel de especificidad que se dió al análisis, punto discutido de hecho en las primeras páginas del libro. Sin embargo, el análisis llama la atención acerca de los factores que merecerían particular atención en cualquier esfuerzo de planificación

regional dentro de los marcos dados por el sistema y por los estilos de desarrollo prevalecientes y se identifican consecuentemente las diferentes pero simultáneas funciones de la planificación regional, así como las categorías más amplias de regiones. En consecuencia el libro propone más que nada, posibles líneas de reflexión y de investigación sobre las funciones y la naturaleza de la planificación regional.

La primera función que compete a la planificación regional es una función de asignación. La distribución de los recursos nacionales entre las regiones no puede descansar únicamente en el dictado de la lógica de la expansión del sistema, pero tampoco puede ser independiente de ella.^{104/} La planificación regional, en cuanto actividad asignativa debe establecer las prioridades de desarrollo en términos geográficos, garantizar la coherencia programática de las propuestas de cambio para todas las regiones y establecer las formas concretas para canalizar recursos entre regiones.

Como se discutió en el Capítulo II, la práctica de la planificación regional a escala nacional ha estado dominada precisamente por el aspecto asignativo, de manera que al destacar esta función, sólo se está reconociendo un hecho real. Esto no quiere decir sin embargo, que tal práctica no haya estado ausente de vicios, errores y debilidades metodológicas. A veces, en esta función de asignación, la planificación regional ha planteado fórmulas por completo alejadas del modo real de funcionamiento del sistema; otras veces, la función de asignación sólo se ha prestado para acompañar estrictamente la mecánica de la asignación de recursos según la prescripción rígida del sistema y del estilo; finalmente en todavía otras oportunidades, la propuesta regional ha sido técnicamente incoherente. Todavía es mucho lo que puede hacerse dentro de esta perspectiva.

Una segunda función propia de la planificación regional, que emerge muy claramente del paradigma propuesto, es la función de compensación. Esta función está ligada al efecto depresivo de las políticas macroeconómicas y sectoriales sobre ciertas regiones e implica, para la

^{104/} Recientemente de Mattos preparó un acabado análisis sobre los efectos espaciales principales derivados del modo de funcionamiento de una economía capitalista, en un documento presentado al I Seminario Latinoamericano sobre Planejamento Regional-Estadual, organizado por el CENDEC, el PNUD y el ILPES en Brasilia, con el título de: Condiciones, Restricciones y Posibilidades en la Acción Regional. El caso de la planificación subnacional.

planificación regional, la combinación de estudios y análisis técnicos con la actividad de tipo político mediatisada a través del sistema político y administrativo de la región. La función de compensación busca anular el impacto negativo de la política económica, tanto por la vía de la discriminación regional de ella como por la vía de la obtención de políticas compensatorias, como por ejemplo, el uso más contundente y dirigido de la política fiscal.

Otros autores han abordado el concepto de planificación compensadora (a nivel nacional) desde el punto de vista de una actividad subsidiaria del Estado, dirigida a corregir los efectos sociales más perniciosos de los estilos liberales de desarrollo, como por ejemplo, los programas para erradicar la pobreza extrema, los programas a favor de ciertos grupos de la población (ancianos, niños, etc.). Acá la idea de una función de compensación presupone, por el contrario, un tipo de acción del Estado diferente de la subsidiaria, directamente interviniente en procesos económicos de naturaleza más agregada y tendiente a corregir situaciones de mayor generalidad que situaciones puntuales.

El reconocimiento de la función compensadora de la planificación regional se basa parcialmente en considerar a la región no como un ente pasivo ni menos como un artefacto geográfico, sino, por el contrario, en considerar a la región como un "actor social del proceso de planificación" y por tanto con una presencia activa de ella en tal proceso. Esto lleva necesariamente a apartarse en alguna medida del marco del paradigma dominante, del "centro-abajo" y a rescatar paulatinamente elementos del paradigma alternativo.

Pero la pura compensación debe, por otro lado, complementarse y apoyarse en una tercera función de la planificación regional, la función de activación. Por activación debe entenderse el conjunto de procedimientos (y de agentes) usados para generar en la región una determinada actitud societal que viabilice la transformación cualitativa del crecimiento en desarrollo. Como se analizó en el Capítulo IV, la activación supone transformar en reales ciertas actitudes y valores latentes mediante la creación de estructuras representativas de los diversos grupos sociales regionales y a través del cumplimiento de determinados papeles o determinadas tareas para cada uno. Como ningún proceso de crecimiento económico puede transformarse en desarrollo (que implica un sostenimiento a largo plazo del cambio) a menos que medie también un proceso de generación, apropiación y reinversión local del excedente, cabe de nuevo recalcar el papel central que recae sobre los grupos que controlan las actividades productoras de la región, tanto si se trata de grupos privados como públicos.

Importantes como son estos grupos, son en definitiva grupos que requieren menos activación que otros, en virtud de responder más eficientemente a las señales económicas. Gran parte de la función de activación de la planificación regional está orientada a incorporar a grupos cuantitativamente importantes pero cualitativamente marginales de la región.

En la función de activación es donde se encuentra el elemento central para dar paso a una planificación participativa, desde el punto de vista regional. La participación de los distintos grupos representativos de las fuerzas sociales de la región en el proceso de planificación recoge uno de los elementos centrales del paradigma "de abajo-arriba", en la medida, claro está, que tal participación sea más que una simple liturgia.

¿Cuáles son en definitiva las implicaciones del análisis desarrollado hasta acá sobre el diseño de estrategias de desarrollo regional?

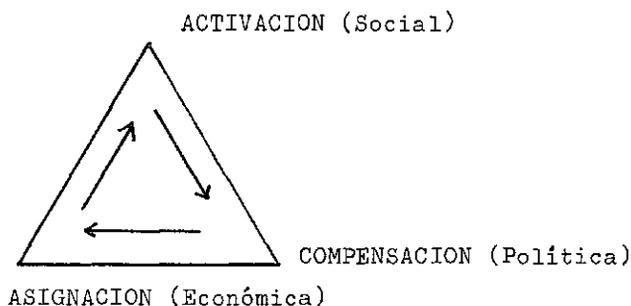
En primer término, parece claro que las estrategias nacionales de desarrollo regional no podrán seguir siendo concebidas sólo como un marco dentro del cual insertar las políticas destinadas a transferir recursos entre regiones. Una estrategia nacional de desarrollo regional deberá dirigirse tanto a la cuestión tradicional de asignación de recursos como a los aspectos derivados de la aplicación del programa de política económica (nacional) y a los referidos a la organización social e institucional de las regiones.

Una cuestión importante en el diseño de una estrategia comprensiva de desarrollo regional a escala nacional será en consecuencia el diagnóstico de la importancia relativa de cada uno de los tres procesos discutidos, en cada región. No hay razón alguna para suponer un mismo peso o una similar importancia de ellos en todas las regiones. En algunas, la cuestión central puede ser la asignación de recursos, en otras puede ser el efecto depresivo de las políticas económicas o la falta de adecuadas estructuras sociales o una combinación de ambos factores. Este mismo examen permitirá definir con mayor precisión estrategias particulares dirigidas a regiones específicas.

En segundo término, una estrategia concebida en el marco de la argumentación planteada a lo largo del libro será necesariamente multidimensional, abarcando no sólo los aspectos económicos tradicionales sino que incluyendo paralelamente la dimensión política y la dimensión social. En otro plano, esto debería llevar a un replanteamiento del contenido de los programas de enseñanza sobre desarrollo y planificación regional, demasiado volcados hacia los puros aspectos económicos.

Los tres procesos determinantes del desarrollo regional discutidos acá no son por supuesto independientes, como bien se señaló en páginas iniciales, y en consecuencia no tendría mucho valor, con excepción del valor analítico, su estudio como fenómenos separados. Los tres procesos están entrelazados mediante una suerte de rizo de retroalimentación positiva. La gráfica siguiente representa, mediante un triángulo, los tres procesos básicos y las flechas indican el sentido de la interacción.

FUNCIONES, DIMENSIONES Y RETROALIMENTACION EN LA PLANIFICACION REGIONAL



El vértice superior del triángulo muestra la función de activación y su correspondiente dimensión (social) y así sucesivamente. La retroalimentación opera a partir de una mayor activación social que permite dar una base social a los procesos de negociación (compensación) los que a su vez viabilizan una modificación en la asignación regional de recursos.

Un elemento adicional que en ciertas ocasiones puede llegar a ser un factor decisivo en los procesos de crecimiento económico y de desarrollo regional, y que no ha sido incorporado en el análisis, tiene que ver con el papel de las corporaciones transnacionales. Está por supuesto, fuera de cuestión su rol en la propagación internacional del progreso técnico, en la gestación de nuevas formas de inserción de los países en desarrollo en la economía internacional y en la puesta en práctica de mecanismos exportatorios, sin perjuicio todo ello de una serie de elementos positivos que tales firmas aportan al desarrollo de

los países (sería difícil de otra manera explicarse la actual competencia desatada por encima de las diferencias de sistemas económicos para atraer las inversiones de las corporaciones transnacionales). Es obvio por otro lado, que las corporaciones se localizan, en último término, no en el espacio nacional abstracto, sino en regiones concretas de los países y por supuesto, la presencia o la instalación de una firma de este tipo en una región puede constituir el elemento clave en la explicación de la situación de la región, pero parece un tanto desproporcionado plantear - a lo menos en América Latina - la transnacionalización del espacio.^{105/} La discusión sobre el papel de las transnacionales en los países en desarrollo ha tendido a polarizarse entre detractores y defensores a ultranza; lo que interesa en definitiva - como lo apunta Hansen - no es tanto el fenómeno de la corporación transnacional en sí misma, un hecho aparentemente inevitable en la etapa actual de desarrollo industrial internacional, sino cómo mejorar la capacidad de negociación y de control de los gobiernos nacionales en su trato con las corporaciones y cómo - en una perspectiva más restringida - utilizar a las corporaciones a favor del desarrollo regional.

En resumen, se trata de un factor adicional que en ciertas oportunidades juega regionalmente un papel decisivo, pero todavía no alcanza un papel tan determinante y al mismo tiempo tan generalizado en el desarrollo regional como para ser incluido en un paradigma diseñado como para proveer una respuesta relativamente genérica a la cuestión de los factores determinantes del desarrollo regional. Pero ello, valga la insistencia, no descarta su importancia particularizada.

La preocupación por entender mejor las razones del desarrollo regional o de la falta de él no es una simple preocupación académica, del conocimiento por el conocimiento (aunque ello sería de todos modos perfectamente legítimo) ni tampoco puede ser entendida como una preocupación restringida al pequeño mundo de los especialistas en este campo.

El desarrollo regional, los factores que lo desatan y los factores que lo frenan es un asunto de vital interés para el habitante de la ciudad provinciana, para el político, para el habitante de la gran urbe, para el campesino, para el obrero y principalmente, para el que tiene la responsabilidad de definir políticas para la acción del Estado, puesto que, de todos los factores discutidos, es el Estado el principal responsable de la presencia o de la ausencia de desarrollo regional, trátase de economías capitalistas o nó, trátase de éste o de aquel estilo de desarrollo.

^{105/} Villamil, J. J. (1981), "Investigación y planificación regional" en S. Boisier, et. alli. (comp.) op. cit.

A menos que las sociedades nacionales sean capaces de modelar mejor la forma en que el crecimiento y el desarrollo se manifiestan en el espacio geográfico, el ideal de conformar sociedades democráticas en el amplio sentido del término, en el sentido político, social y económico, seguirá siendo un ideal inalcanzable, aunque un pronunciamiento de esta especie parezca - aún dentro del mismo gremio - una desviación profesional o una muestra de falta de realismo. Es necesario seguir aferrado al graffiti famoso de 1968: "Seamos realistas, pidamos lo imposible".

BIBLIOGRAFIA

- Alden, J. y R. Morgan (1974), Regional Planning: A Comprehensive View, Leonard Hill Books, Londres.
- Amemiya, E. C. (1963), "Measurement of Economic Differentiation", Journal of Regional Science, Vol. 5, Nº 1.
- Baer, W. (1965), Industrialization and Economic Development in Brazil, Yale University, Irving Inc.
- Balan, J. (1978), "Una cuestión regional en la Argentina: Burguesías provinciales y el mercado nacional en el desarrollo agroexportador", Desarrollo Económico, Nº 69, Vol. 18, Buenos Aires.
- Barros, A. (1980), "Astillas de Chiloé: ¿Desarrollo regional o negocio particular?", Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales, EURE, Vol. VI, Nº 18, Santiago de Chile.
- Beier, G., A. Churchill, M. Cohen y B. Renaud (1975), The Task Ahead for the Cities of the Developing Countries, Washington, D.C., IBRD Bank Staff Working Paper Nº 209.
- Bendavid-Val, A. (1974), Regional Economic Analysis for Practitioners, Praeger, Nueva York.
- Bendavid-Val, A., D. Hellinger, F. O'Regan, S. Hellinger y B. Lewis (1981), Building Local Capacity for Sustainable Development (mimeografiado), Appropriate Technology International, Washington.
- Boeninger, E. (1976), Procesos sociales, planificación y políticas públicas, ILPES (mimeografiado), Santiago de Chile.
- Boisier, S. (1974), "Industrialización, urbanización, polarización: Hacia un enfoque unificado", ILPES (ed.), Planificación Regional y Urbana en América Latina, Siglo XXI, México.
- Boisier, S. (1976), Diseño de planes regionales, Editorial del Colegio de Ingenieros de Caminos, Puertos y Canales, Madrid.
- Boisier, S. (1979), "¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche?", Revista de la CEPAL, Nº 7, Santiago de Chile.

- Boisier, S. (1980), Técnicas de análisis regional con información limitada, Cuadernos Nº 27, ILPES, Santiago de Chile.
- Boisier, S. (1981), "Growth Poles: Are they Dead?", Ed. B. Prantilla (ed.), National Development and Regional Policy, UNCRD, Regional Development Series, Vol. 3, Maruzen Asia Ltd., Singapore.
- Boisier, S. (1981), "Algunos interrogantes sobre la teoría y la práctica de la planificación regional en países de pequeño tamaño", Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales, EURE, Nº 21, Santiago de Chile.
- Boisier, S. (1981), "Hacia una dimensión social y política del desarrollo regional", Revista de la CEPAL, Nº 13, Santiago de Chile.
- Boisier, S., F. Cepeda, J. Hilhorst, S. Riffka y F. Uribe-Echevarría (comp.) (1981), Experiencias de planificación regional en América Latina: una teoría en busca de una práctica, ILPES/SIAP, Santiago de Chile.
- Boudeville, J. (1966), Problems of Regional Economic Planning, Edinburgh University Press.
- Brasil, Secretaría de Planejamento, Presidencia de la República (1980), III Plano Nacional de Desenvolvimento, Brasilia.
- Cabieses, H., D. Kruijt, R. Lizárraga y M. Vellinga (1980), Industrialización y desarrollo regional en el Perú, Ediciones Economía, Política y Desarrollo, Lima.
- Chile, Oficina de Planificación Nacional (1970), El desarrollo regional de Chile en la década 1970-1980 (mimeografiado), Santiago de Chile.
- Chile, Oficina de Planificación Nacional (1979), Compendio de estadísticas regionales, Santiago de Chile.
- Chile, Tesorería General de la República (1979), Informe Financiero del Tesoro Público. Ejercicio 1979, Santiago de Chile.
- Chile, Servicio de Impuestos Internos (1979), Boletín de Estadísticas Tributarias 1979, Santiago de Chile.
- Chile, Oficina de Planificación Nacional (1980), Itinerario del desarrollo económico y social de Chile 1973-1979, Santiago de Chile.
- Chile, CIDERE Bío-Bío (1981), 14a Memoria Anual, Concepción, Chile.

- Couriel, A. (1978), Perú: estrategia de desarrollo y grado de satisfacción de las necesidades básicas, Santiago de Chile, PREALC.
- da Costa, J. M. Monteiro (1981), Planejamento estadual no Brasil: A experiência do Pará (mimeografiado), documento presentado al I Seminario Latinoamericano sobre Planejamento Regional e Estadual, CENDEC/ILPES/PNUD, Brasilia.
- Davidoff, P. (1965), "Advocacy and Pluralism in Planning", Journal of the American Institute of Planners, noviembre.
- de Mattos, C. (1981), Condiciones, Restricciones y Posibilidades en la Acción Regional. El caso de la planificación subnacional (mimeografiado), documento presentado al I Seminario Latinoamericano sobre Planejamento Regional e Estadual, CENDEC/ILPES/PNUD, Brasilia.
- de Souza, M. J. (1976), Conde Matarazzo. O Empresario e a Empresa, 2da ed., Sao Paulo, Editora HUCITEC.
- Dunham, D. (1981), "Algunas opiniones sobre la investigación en el campo del desarrollo y planificación regional", S. Boisier et. alli. (comp.), *op. cit.*
- Foxley, A., et. alli. (1980), Las desigualdades económicas y la acción del estado, México, Fondo de Cultura Económica.
- Flisfisch, A., R. Franco y E. Palma (1980), Dimensiones de una planificación participativa, (mimeografiado), CEPAL (E/CEPAL/ILPES/R.18), Santiago de Chile.
- Friedmann, J. y T. Lackington (1970), "Hyperurbanization and National Development in Chile: Some Hypotheses", Urban Affairs Quarterly, Vol. II, Nº 4.
- Friedmann, J. y M. Douglas (1976), "Regional Planning and Development: the Agropolitan Approach", UNCRD, Growth Pole Strategy and Regional Development Planning in Asia, Nagoya, Japón.
- Friedmann, J. y C. Weaver (1979), Territory and Function, Edward Arnold, Londres.
- Fuentes, J. (1976), Monterrey. Una ciudad creadora y sus capitanes, México, Editorial JUS S.A.
- Gilbert, A. G. y D. E. Goodman (1976), "Desigualdades regionales de ingreso y desarrollo económico: un enfoque crítico", Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales, EURE, Vol. V, Nº 13, CIDU-IPU, Universidad Católica de Chile.

- Graciarena, J. (1976), "Poder y estilos de desarrollo. Una Perspectiva heterodoxa", Revista de la CEPAL, Nº 1, Santiago de Chile.
- Gutman, P. S. (1977), "Medio ambiente y planeamiento regional. Algunas propuestas metodológicas", Revista de la SIAP, Vol. XI, Nº 44, México.
- Haddad, P. y T. Andrade (1974), "Política fiscal e desequilibrios regionais", Estudos Economicos, Vol. 4, Nº 1, Universidad de Sao Paulo.
- Haddad, P. R. (1980), Participação, Justiça Social e Planejamento, Zahar Editores, Rio de Janeiro.
- Haddad, P. R. (1981), Planejamento estadual no Brasil: A experiência de Minas Gerais (mimeografiado), documento presentado al I Seminario Latinoamericano sobre Planejamento Regional e Estadual, CENDEC/ILPES/PNUD, Brasilia.
- Hamilton, H. R. et. alli. (1969), System Simulation for Regional Analysis. An Application to River-Basin Planning, The MIT Press, Cambridge.
- Helmsing, B. H. J. y F. Uribe-Echevarría (1981), "La planificación regional en América Latina: ¿teoría o práctica?" en S. Boisier et. alli., comps., Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica, ILPES/SIAP, Santiago de Chile.
- Hermansen, T. (1977), "Asignación interregional de inversiones para el desarrollo económico y social. Un enfoque de análisis propio de un modelo elemental", Desagregación regional de políticas y planes nacionales, A. R. Kuklinski (ed.), Ediciones SIAP, Buenos Aires.
- Hickman, B. ed. (1965), Quantitative Planning of Economic Policy, Washington, The Brookings Institution.
- Hilhorst, J. (1980), On Unresolved Issues in Regional Development Thinking, ISS Occasional Papers, Nº 81, La Haya.
- Hilhorst, J. (1981), "Estilos de desarrollo y estrategias de desarrollo regional", en S. Boisier et. alli. (comp.) op. cit.
- Hilhorst, J. (1981), "National Development Strategies and Regional Planning in Latin America: Some Reflections", Development and Change, Vol. 12, SAGE, Londres.
- Holland, S. (1976), Capital versus the Regions, The MacMillan Press Ltd., Londres.

- ILPES (1980), El estado de la planificación en América Latina y el Caribe, E/CEPAL/ILPES/R.16.
- Isard, W. (1960), Methods of Regional Analysis, The MIT Press.
- Jatobá, J. et. alli. (1980), "Expansão capitalista: o papel do estado e o desenvolvimento regional recente", Pesquisa e Planejamento Economico, Vol. 10, Nº 1, Rio de Janeiro.
- Kirschen, E. S. y L. Morissens (1965), "The Objectives and Instruments of Economic Policy", Quantitative Planning of Economic Policy, (B. Hickman, ed.), The Brookings Institution, Washington.
- Kritz, E. (1977), Las disparidades regionales de ingreso como expresión de la heterogeneidad de la economía: el caso del Perú, Santiago de Chile, CLACSO.
- Kuklinski, A. R. (1975), "The Spatial Dimension in Policy and Planning", Regional Development and Planning: International Perspectives, A. R. Kuklinski (ed.), Sijthoff.
- Linn, J. (1981), "Tendencias de la urbanización, inversión de la polarización y política espacial en Colombia", S. Boisier et. alli. (comps.), op. cit.
- Martin, J. (1981), Planificación en países de pequeño tamaño, ILPES, mimeografiado, Santiago de Chile.
- Matus, C. (1972), Estrategia y plan, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- Mera, K. (1978), "Population Concentration and Regional Income Disparities: A Comparative Analysis of Japan and Korea", N. Hansen (ed.), Human Settlement Processes, Ballinger.
- Musgrave, R. A. y P. B. Musgrave (1976), Public Finance in Theory and Practice, (2da ed.), MacGraw Hill Book Co.
- Naciones Unidas, Oficina de Cooperación Técnica (1975), Estrategia de desarrollo regional a mediano y largo plazo, Informe técnico preparado para el Gobierno de Panamá realizado por las Naciones Unidas, Proyecto PAN 72/008.
- Naylor, T. H. (1970), "Policy Simulation Experiments with Macroeconomic Models: The State of the Art", American Journal of Agricultural Economics, Vol. 52, Nº 2.

- Naylor, T. H. (1971), Computer Simulation Experiments with Models of Economic Systems, John Wiley and Sons, Nueva York.
- Neira, E. (1972), "El concepto de estrategia aplicado al Recóncavo de Bahía", Hardoy, J. E. y E. Geisse (ed.), Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina, Ediciones SIAP, Buenos Aires.
- Neira, E. (1976), "Desarrollo regional en América Latina: ¿Utopía o estrategia de desarrollo nacional?", CLAD: Administración regional en América Latina, Ediciones SIAP, Buenos Aires.
- OECD (1970), The Regional Factor in Economic Development, París.
- Ordóñez, F. (1981), System Simulation in Regional Planning. A Case Study in Central West Brazil, Unpublished Ph.D. Dissertation, University of Edinburgh, Edinburgh.
- Paelinck, J. (1973), "La teoría del desarrollo regional polarizado", Revista de Economía Latinoamericana, Año III, Nº 9.
- Palma, E. (1976), Estado y planificación; el caso de Chile (mimeografiado), ILPES, Santiago de Chile.
- Pinto, A. (1976), "Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina", Revista de la CEPAL, Nº 1, Santiago de Chile.
- Rebouças, O. E. et. alli. (1979), "Desenvolvimento do Nordeste: Diagnóstico e Sugestoes de Políticas", Revista Económica do Nordeste, Vol. 10, Nº 2, Fortaleza, Brasil.
- Renaud, B. (1979), National Urbanization Policies in Developing Countries, World Bank Staff Working Paper, Nº 347, Washington.
- Richardson, W. (1980), "The Relevance and Applicability of Regional Economics to Developing Countries", Regional Development Dialogue, Vol. 1, Nº 1, Nagoya, Japón.
- Robock Stefan, H. (1966), "Strategies for Regional Economic Development", Papers, Regional Science Association, XVII.
- Siebert, H. (1969), Regional Economic Growth. Theory and Policy, International Text Book Co.
- Stilwell, F. J. B. (1972), Regional Economic Policy, MacMillan, Londres.

- Solari, A., et. alli. (1976), Teoría, acción social y desarrollo en América Latina, Siglo XXI, México.
- Stöhr, W. (1972), El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas, Ediciones SIAP, Buenos Aires.
- Stöhr, W. y F. Todtling (1977), "Spatial Equity - Some Anti-Theses to Current Regional Development Strategy", Papers, Regional Science Association, Vol. 38.
- Stöhr, W. y F. Todtling (1977), "An Evaluation of Regional Policies. Experiences in Market and Mixed Economies", N. Hansen (ed.) Human Settlement Processes, Ballinger Pb.
- Stöhr, W. (1981), "Development from Below: The Bottom-up and Periphery Inward Development Paradigm", W. Stöhr y D. R. F. Taylor (eds.), Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries, J. Wiley, Londres.
- Stöhr, W. y D. R. F. Taylor, eds. (1981), Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries, John Wiley, Londres.
- Sunkel, O. y N. Gligo, eds. (1980), Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina, Serie Lecturas, Nº 36, Fondo de Cultura Económica, México.
- UNCRD (1975), The Growth Pole Approach to Regional Development, Nagoya, Japón.
- Villamil, J. J. (1981), "Investigación y planificación regional" en S. Boisier et. alli. (comp.), op. cit.
- Walton, J. (1977), Elites and Economic Development, Institute of Latinamerican Studies, University of Texas.
- Wolfe, M. (1976), "Enfoques del desarrollo: ¿de quién y hacia qué?", Revista de la CEPAL, Nº 1.

EL INSTITUTO

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social se creó en 1962 como un organismo autónomo bajo la égida de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

En enero de 1974 el Comité Plenario de la Comisión Económica para América Latina, teniendo en cuenta la valiosa contribución que había significado el funcionamiento del ILPES para la región, resolvió que éste se transformara en una institución permanente, con identidad propia dentro del sistema de la CEPAL.

ESTOS CUADERNOS

Con el nombre común de Cuadernos, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social inició en 1967 diversas publicaciones, que abrigan en su conjunto un mismo propósito: el de informar a un público más 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. La mejor manera de alcanzar esas metas es hacer comunicables algunas de las tareas del Instituto en sus etapas de formación. Se trata, pues, de trabajos o fragmentos de trabajos que no pretenden la plena madurez de forma o contenido y que, por consiguiente, han de ser modificados en su día de acuerdo en lo posible —y ese sería el ideal que pretenden alcanzar los cuadernos— con el consenso científico suscitado por el diálogo y la discusión. Así ha ocurrido en varias ocasiones dando lugar a publicaciones de mayor envergadura que forman la serie de Textos del Instituto.

En consecuencia, estos cuadernos se presentan al público con conciencia crítica de todas sus limitaciones por ver precisamente en ella el mejor estímulo para la tarea que el Instituto tiene por delante.