



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social  
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning  
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning

**ILPES**

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale  
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification

---

## **DIRECCION DE POLITICAS Y PLANIFICACION REGIONAL**

**Documento CPRD-B/41**

### **DESARROLLO REGIONAL EN EL NUEVO ENTORNO DE POLITICAS PUBLICAS**

**Un nuevo rol para el Estado Latinoamericano**

**Francisco Uribe-Echevarría**

(\* ) El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos ILPES. Institute of Social Studies, The Hague, The Netherlands, octubre 1991.



## INTRODUCCION

La intención principal del presente documento es aportar ideas al actual proceso de renovación del pensamiento en materia de desarrollo regional en Latinoamérica. En especial, he tratado de analizar los desafíos del nuevo entorno de políticas públicas que ha surgido de los cambios ocurridos en los modelos de desarrollo y en el rol del estado.

En un trabajo anterior he explorado algunos aspectos generales del impacto de estos cambios sobre el 'modelo convencional de la planificación del desarrollo regional'. La tesis central en ese trabajo argumenta que los objetivos del desarrollo regional son de naturaleza histórica y que recuperar su perdido protagonismo requiere adecuarlos a los problemas actuales del desarrollo nacional (Uribe-Echevarría 1989).<sup>1</sup>

La evidencia de que el período de las 'grandes políticas espaciales' estaba terminado en el caso Latinoamericano, me llevó a sugerir que las preocupaciones deberían desplazarse desde los aspectos relativos a la distribución espacial de la población y las actividades económicas, hacia aquéllos relacionados con la contribución regional al crecimiento económico.<sup>2</sup> Justificaba esta afirmación mostrando que, por una parte, completada la etapa mas dinámica de la urbanización, la flexibilidad y la oportunidad de transformación del espacio nacional de que hablaban los regionalistas de los años sesenta era ya cosa del pasado. Por otra parte, argumentaba también que la recuperación de tasas de crecimiento económico aceptable será, por un tiempo largo, el objetivo central de la acción del estado al cual no podrán sustraerse las iniciativas regionales.

En esta ocasión he hecho algunas reflexiones sobre las implicaciones del régimen de políticas públicas emergente en la región. Me he preocupado especialmente de dos aspectos: (1) el nuevo rol del Estado en el contexto de las políticas de liberalización económica; y, (2) las implicaciones de la reorganización territorial del Estado que acompaña este nuevo rol. No sobra señalar que este documento no argumenta en favor de la adopción de políticas de liberalización limitándose a tratar de extricar su impacto sobre el régimen de políticas de desarrollo regional.

---

<sup>1</sup> Obviamente esta no es una condición privativa del campo del desarrollo regional. Muchos otros aspectos del desarrollo están sujetos a ella.

<sup>2</sup> Por 'grandes políticas espaciales' entiendo aquéllas que buscan orientar la morfología de los espacios económicos, sociales y físicos del país mediante un esfuerzo estratégico comprehensivo.

La idea que las tareas, los instrumentos y las teorías de desarrollo regional son de naturaleza histórica constituye, una vez más, el punto de partida de este análisis. Entiendo por naturaleza histórica en este caso, la sujeción de los objetivos, las bases teóricas, y las estrategias de regímenes especiales de políticas, como es el caso regional, a las necesidades de las diferentes fases del proceso de desarrollo nacional. Ello implica que no existe un set de objetivos a-temporal y que, por lo tanto, lo que los textos llaman los objetivos de 'la planeación del desarrollo regional' son aquéllos que fueron funcionales a un set de circunstancias específicas en el desarrollo de determinados países. De la misma manera, tampoco existe un modelo único de gestión del problema o una definición estándar del rol que debe asumir el estado.

Al enfatizar la historicidad de las teorías quiero hacer explícita la relación entre diversos tipos de objetivos y su racionalidad subyacente, pero al mismo tiempo quiero destacar también la validez limitada de este tipo de teorizaciones. Evidentemente, no es mi intención sostener que sólo las actividades de desarrollo regional tengan este carácter histórico. Por el contrario, todas las otras actividades 'desarrollistas' están sometidas al mismo régimen y deben adecuarse a los cambios en su entorno o resignarse a la irrelevancia, cuando no a la desaparición.

Cambios en el entorno de estas actividades ocurren permanentemente, pero por largos períodos estos cambios son relativamente secundarios y pueden ser manejados a través de la introducción de algunas innovaciones institucionales y la adopción de nuevas estrategias. En algunos momentos, como en el caso actual, los cambios requieren un ajuste global, nuevos objetivos, un nuevo paradigma operacional, nuevas teorías, estrategias e instrumentos.

En el fondo, el planteamiento básico del documento es que una teoría de la gestión del desarrollo regional apropiada a las necesidades y las posibilidades que se abren, o se cierran, en el los nuevos modelos de políticas públicas, esta todavía por formalizarse. Las respuestas existentes son parciales, y han emergido más de la necesidad de enfrentar problemas específicos en que los aspectos territoriales no pueden ser ignorados, que de una visión de lo 'regional'. Este documento intenta re-enfocarlas desde la perspectiva regional e integrarlas en una visión más amplia. Demás esta decir que me he limitado a aportar algunos elementos para la discusión.

La primera sección describe las nuevas circunstancias en que se desenvuelven los procesos de desarrollo de los países del área. He incluido tres aspectos en esta parte:

- (1) las dificultades de acumulación de capital y crecimiento económico;
- (2) la ineludible reestructuración económica;
- (3) los cambios en el escenario tecnológico mundial.

Creo que incluir este marco tan general se justifica porque las dificultades del pasado para evaluar correctamente las restricciones incorporadas en el entorno de políticas fueron críticas en el fracaso de las políticas regionales. La dispar relación de magnitud entre los impactos de los instrumentos nacionales y los regionales debía hacer, y de hecho hizo, imposible la pretensión 'equilibradora' de estos últimos.

La segunda sección discute el marco básico de límites y posibilidades del entorno de políticas públicas emergente sobre el cual se debe fundamentar el nuevo régimen regional. Los cambios en el rol del estado y su reorganización, y dentro de este último la descentralización, han recibido la mayor atención. La tercera sección analiza los impactos de estos cambios sobre 'el desarrollo regional' y las perspectivas de intervención estatal. He prestado atención a cuatro aspectos: (1) el paradigma básico de intervención; (2) los objetivos de un sistema de desarrollo regional; (3) los instrumentos necesarios para intentar los objetivos (4) los instrumentos.

Finalmente, la última sección constituye un intento por sintetizar las discusiones previas y proponer un esquema de 'ajuste' para las actividades de desarrollo regional. Demás está decir que esta última parte es extremadamente tentativa y tiene como objetivo fundamental estimular la discusión.

## I. LAS NUEVAS PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

### Los problemas de crecimiento

Iniciada ya la década de los años noventa, los estados de la región parecen estar aceptando, con alguna resistencia, la necesidad de aplicar políticas de liberalización económica como estrategia para recuperar tasas más altas de crecimiento económico.<sup>3</sup> Como se puede observar en el cuadro N° 1, los indicadores no dejan lugar a dudas sobre la desaparición en los años ochenta, del dinamismo económico de la década del sesenta.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Como lo ha señalado Hirschman, . . . . "never have Latin Americas been lectured and admonished as insistently as in recent years . . . . on the virtues of the free market, of privatization, and of foreign investment." (Hirschman 1987; 30-31).

<sup>4</sup> La constatación de esta declinación es particularmente dolorosa porque de acuerdo con las teorías ortodoxas de desarrollo la mayor parte de los países latinoamericanos debieron haber sido los más dinámicos en las décadas recientes. Disponen de un stock de recursos naturales muy superiores al de los países del sudeste asiático, y el desarrollo de los recursos humanos, nivel ingreso y productividad era muy superior a estos países hace veinte años. A pesar de todos estos factores favorables las expectativas sobre su desarrollo

## CUADRO 1

TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO PER CAPITA  
(% promedios anuales)

PAISES	1960-70	1970-80	1980-87
ARGENTINA	2.8	0.6	-1.7
BRAZIL	2.5	6.2	1.1
CHILE	2.4	0.7	-0.7
MEXICO	3.9	2.1	-1.7
VENEZUELA	2.6	1.7	-2.6
COLOMBIA	2.1	3.6	1.0
ECUADOR	...	5.8	-1.4
PERU	2.1	0.4	-1.1
BOLIVIA	2.9	2.3	-4.8
URUGUAY	0.1	3.2	-1.8
PARAGUAY	1.7	5.4	-1.9
SIMPLE AVERAGE	2.3	2.9	-1.4

Source: World Bank 1982, 1987, 1989

La necesidad de cambios (ajustes) estructurales es ampliamente aceptada y uno de ellos lo constituye una mayor orientación hacia el exterior de la economía. El argumento sobre la necesidad de mayor apertura deriva de la noción que la sobre-extensión del modelo sustitutivo condujo a un problema de eficiencia global en el uso de los recursos domésticos.<sup>5</sup>

La persistencia de mercados nacionales cerrados condujo a una reducción de la competencia y la formación de monopolios, protegiendo exageradamente la producción doméstica contra intrusiones externas innovadoras. La incorporación creadora de progreso técnico se debilitó e impidió el desarrollo de la capacidad competitiva. Agotada la capacidad de crecimiento hacia adentro, las economías latinoamericanas se vieron en la imposibilidad de sostener el ritmo anterior de expansión.

La incapacidad de repagar los créditos internacionales que ayudaron a absorber los primeros shocks externos es vista también como una consecuencia más de esta orientación hacia el mercado doméstico, agravada por la ausencia de incentivos para el ahorro

---

no se han materializado.

<sup>5</sup> En realidad, la etapa dinámica de la sustitución de importaciones estaba ya agotada en los años sesenta. A partir de esa fecha, el crecimiento industrial comienza a ser liderado por el crecimiento de la demanda interna, mientras que el contenido de importación en el producto industrial final se mantiene estacionario o crece (Wogart 1978).

y la inversión y el rol excesivo del Estado. La estructura de incentivos, se dice, hizo que el crédito externo no se usara para producir los bienes exportables necesarios para repararlos (Sachs 1985 :525; Balassa et al. 1986).

El rol y la importancia de los shocks externos en los problemas económicos latinoamericanos han sido sin embargo, objeto de controversia. Fishlow, por ejemplo, sostiene que la mayor apertura financiera latinoamericana permitió un mayor endeudamiento en la fase inicial y luego una fuga masiva de capital y que por lo tanto la magnitud de los shocks externos fué mayor en estos países que en otros casos.<sup>6</sup> El problema consistiría entonces en la inconsistencia de operación entre mercados de capital abiertos y de políticas proteccionistas que desincentivan las exportaciones (Fischlow 1991).<sup>7</sup>

Las políticas de liberalización económica buscan corregir la asignación de los recursos domésticos en línea con las ventajas comparativas de cada país.<sup>8</sup> Su proposición central es que estas economías ganarían en eficiencia transfiriendo recursos desde actividades con altos CRDs a actividades con bajos CRDs.<sup>9</sup> Una política exitosa de liberalización económica debe, por lo tanto, provocar la reestructuración productiva de la economía mediante: (1) la reasignación de recursos entre las industrias, y dentro de cada industria; y, (2) la presión sobre las firmas ineficientes, a través de la competencia, para aumentar su productividad. La reestructuración productiva es entonces un procesos complejo que involucra el cierre, la

---

<sup>6</sup> Notablemente en el caso de los países asiático, donde un mayor cerramiento de los mercados financieros impidió estas respuestas. Al cerrarse el el flujo financiero como consecuencia del endeudamiento, sin embargo, la capacidad de ajuste latinoamericana se debilitó.

<sup>7</sup> Hughes y Singh sostienen también que no hay ninguna evidencia firme para sostener que las economía cerradas sean mas vulnerables a los shocks externos. Ellos introducen la distinción entre apertura financiera y comercial para argumentar que si bien la apertura comercial aumenta la flexibilidad de ajuste a los impactos de shocks financieros externos, la apertura financiera crea una mayor vulnerabilidad a las fluctuaciones del mercado de capital internacional y por lo tanto da origen a shocks financieros mas frecuentes (Hughes and Singh 1991).

<sup>8</sup> Un país tiene una ventaja comparativa, en términos estáticos, para producir un bien específico cuando el valor de los recursos domésticos (en precios 'sombra' o costos de oportunidad) utilizados para ahorrar o ganar una unidad de divisa es igual o menor que ese valor. A partir de esta definición se puede conocer las ventajas comparativas de un país estimando el costo en recursos domésticos para generar una unidad de divisa en diferentes industrias o en diferentes firmas dentro de una industria.

<sup>9</sup> CRDS: Costo en recursos domésticos.

reconversión, o el mejoramiento de la eficiencia de ciertas industrias o firmas, tanto como el desarrollo de nuevas industrias.

Tanto la supuesta relación entre apertura y crecimiento económico como la suficiencia de la liberalización para obtener una reestructuración con capacidad de desarrollo en el largo plazo han recibido críticas. En relación con el primer aspecto, Taylor por ejemplo, ha puesto en duda la relación entre crecimiento y apertura. Con base en el análisis de una muestra de cincuenta países en desarrollo, Taylor concluyó: (1) que los países de crecimiento rápido tienen diversos niveles de apertura y patrones de especialización; y, (2) que su crecimiento no es liderado por las exportaciones, sean estas industriales o no (1991).

Las advertencias de Baghwati con respecto a los problemas de largo plazo y la utilización de los recursos 'liberados' por la sustitución de producción doméstica con altos costos en recursos (divisas equivalentes), son también bastante conocidos. Baghwati se pregunta si los recursos utilizados en la producción de bienes y servicios con altos DRCs pueden ser igualmente utilizados en actividades con bajos DRCs (Baghwati 1971).

Si tal flexibilidad existe, la pregunta siguiente se refiere obviamente al impacto de la reasignación sobre los costos y los precios de los productos.<sup>10</sup> El desarrollo, o materialización, de nuevas ventajas comparativas potenciales puede ser, en estas condiciones, una condición fundamental para el éxito. Los argumentos sobre las 'industrias nacientes' y la incapacidad de los mercados para resolver problemas de rigideces dinámicas adquieren nueva relevancia.

### La necesidad de reestructuración productiva

Las objeciones anteriores no invalidan, sin embargo, la propuestas de políticas de liberalización como instrumento para salir del estancamiento económico en Latino América. Es evidente que la profundización de la sustitución en mercados relativamente pequeños implica creciente protección y por tanto mayor ineficiencia en la asignación de los recursos domésticos. Con la excepción de los países relativamente grandes, este camino parece estar agotado. El mismo Taylor, que critica duramente las políticas indiscriminadas de liberalización señala que en países con una población inferior a unos 20 millones, estrategias hacia el interior, aún si es complementaria a una estrategia de

---

<sup>10</sup> En efecto, la reasignación de recursos hacia aquellas actividades más eficientes en el uso de recursos domésticos puede incurrir en costos crecientes, y por otra la expansión de la producción en actividades eficientes puede provocar la reducción de los precios (Stoneman 1989). Efectos de este tipo son ya evidentes en el comercio internacional, especialmente en el área de productos primarios.

apertura selectiva, pueden ser irrelevante si no contradictoria (Taylor 1991).

La estrategia de apertura al comercio exterior no parece tener alternativa y el margen de maniobra que les quedaría a estos países sería escoger un nivel y un patrón de apertura apropiado para aprovechar los beneficios del comercio exterior y evitar una dependencia de procesos externos fuera de su control (Hughes and Singh 1991; Taylor 1991; Banuri 1991). El fracaso de los ensayos con regimenes especiales de comercio internacional, refuerza la sugerencia que una orientación externa significativa sera muy difícil sin una liberalización de este comercio.

Los intentos por reducir el sesgo anti-exportador del modelo substitutivo a través de mini-devaluaciones, subsidios a las exportaciones no tradicionales, tasas de cambio diferenciadas, zonas de libre comercio, inversiones públicas etc., no tuvo el éxito esperado. Las exportaciones crecieron pero no lograron transformarse en un motor de crecimiento que substituyera el agotamiento del dinamismo de industrialización substitutiva.

Se llega a conclusiones muy similares cuando se examina el desempeño de regimenes especiales orientados a incentivar la incorporación de progreso técnico, el aumento de la productividad y el desarrollo de la capacidad competitiva. Un ejemplo típico del fracaso de estos regimenes especiales son los pobres resultados de los sistema de promoción y apoyo a la producción en pequeña escala. En estos sistemas la experiencia latinoamericana parece indicar que las industrias con mayor capacidad competitiva han sido aquellas menos protegidas y no aquellas que han recibido mayor apoyo estatal.<sup>11</sup>

En resumen, la mayoría de los estados latinomericanos no tiene alternativas claras a una mayor apertura e integración al comercio internacional para restablecer y estabilizar sus procesos de acumulación de capital y crecimiento económico. Las medidas de ajuste y de estabilización macroeconomica de los ochenta, si bien un antecedente necesario, no han sido suficientes en si mismas para dinamizar estas economías y su reestructuración productiva aparece como requisito para una etapa de crecimiento sostenido.

A su vez, la liberalización puede ser un instrumento eficiente para eliminar actividades poco eficientes en el uso de

---

<sup>11</sup> Un estudio comparativo del desempeño de estos regimenes especiales en Chile, Ecuador y Colombia apoya esta afirmación. La pequeña y mediana industria colombiana con menores niveles de protección efectiva y menor apoyo estatal exhibió hasta los ochenta niveles de mejoramiento productivo mas significativos y una mayor competitividad internacional. De hecho esta mayor competitividad se tradujo en una mayor proporción exportada de su producción (Uribe-Echevarría 1991).

los recursos y mejorar la productividad en las actividades con potencial 'modernizable'. Pero, al descuidar los aspectos dinámicos de los procesos de crecimiento económico, no puede garantizar un proceso de desarrollo a largo plazo. En el caso latinoamericano, su aplicación deberá ser complementada con políticas específicas destinadas inicialmente a amortiguar su impacto depresivo inicial y posteriormente, a apoyar la creación de capacidad para aprovechar las nuevas oportunidades que crea.

El problema esencial es lograr un proceso sostenido de cambio que reestructure la economías nacionales, optimizando su composición y estructura en relación con la dotación de recursos y las ventajas comparativas de cada una. Como se argumenta mas adelante, el problema no es tanto si debe dejarse esta tarea a los mercados, sino de que manera se introduce esta capacidad de cambio estructural.

### El escenario internacional

La re-estructuración industrial conducirá, de tener éxito, a la internacionalización de estas actividades y deberá ocurrir, por lo tanto, en el contexto de la transformación tecnológica e institucional visible en el modelo de acumulación del capitalismo contemporaneo. La declinación relativa de la producción en masa, producción "fordista", y la revalorización de formas menos rígidas de producción, "modelo de acumulación flexible", constituyen dos elementos muy importantes de estos cambios (Aglietta 72; 76; Lipietz 86; Scott 88).

El corazón de regimen "fordista" lo constituyó las industrias de producción masiva basadas en costos bajos y decrecientes de la energía, líneas de montaje, extrema división técnica del trabajo, y alta standarización de los productos. Elementos centrales para el funcionamiento de este modelo fueron: (1) un sistema rígido de relaciones laborales, una fuerza de trabajo estable, y la existencia de reglas y categorías de trabajo definidas (Lipietz 82; Piore y Sabel 84); (2) la manipulación macroeconómica de tipo keynesiano y el "estado del bienestar" que hicieron parte del contrato social viabilizando el sistema y dotándolo de instrumentos para superar las crisis coyunturales; y, (3) la planeación que ayudó a asegurar la viabilidad del sistema mediante la regulación del consumo colectivo y el estímulo al desarrollo comunitario.

En América Latina la importación de este modelo a través de la estrategia de sustitución de importaciones terminó agotando sus posibilidades mucho antes que se alcanzara capacidad competitiva internacional y se creara una capacidad endógena de progreso técnico. En esencia el modelo "fordista periférico" que emergió de la aplicación de estas políticas no desarrolló capacidad de reproducción y transformación.

El regimen de acumulación flexible, basado en la gran disminución de los costos de producir, ordenar, procesar y transmitir información, se apoya en la articulación de unidades

de producción de tamaño medio y pequeño que difieren de los sectores "fordistas" marcadamente (Orme 79; Forrester 80). La ventaja de la des-integración vertical reside en la flexibilidad para recombinar procesos a través de variaciones en las transacciones externas, las cuales estructuran los sistemas de producción (Leborgne y Lipietz 87; Scott 88).

Las economías externas juegan un papel de primera línea en la competitividad y la capacidad de expansión de las empresas, y su maximización exige la minimización del costo de estas transacciones (Williamson 75; Scott and Storper 87; Scott 88).<sup>12</sup> A su vez, los sectores nuevos se caracterizan por actitudes fuertemente empresariales, altamente competitivas, y de gran actividad innovadora. El papel del Estado se reduce, las políticas de bienestar se desmontan y los mercados se desregulan (Lipietz 82; Standing 88; Scott 88;).

El impacto de estas transformaciones sobre los países latinoamericanos será de gran importancia. Por una parte implica una desvalorización relativa de las ventajas de la disponibilidad de mano de obra barata. En efecto es evidente que actividades trabajo intensivas que habían desaparecido en los países industrializados han sido re-viabilizados por la des-regulación de los mercados de trabajo y los cambios tecnológicos.<sup>13</sup> Por otra, alcanzar y sostener niveles adecuados de competitividad internacional demanda participar activamente en el proceso de adopción/adaptación/creación de las nuevas tecnologías. Como lo muestra de experiencia de muchos países 'tecnologías apropiadas' son aquellas que un país desarrolla para sí mismo utilizando todos los recursos a su alcance, incluyendo tecnologías extranjeras 'inadecuadas'.

## II. EL REGIMEN DE POLITICAS PUBLICAS EMERGENTE

El éxito en las políticas de apertura y reestructuración implica, en el contexto de estrategias de liberalización, la

---

<sup>12</sup> Las transacciones incluyen transporte, comunicaciones, información, búsqueda etc, y sus costos tienden a crecer rápidamente a medida que la división externa del trabajo aumenta y la importancia de las transacciones internas se disminuye.

<sup>13</sup> El cambio tecnológico acelerado que ha tenido lugar en las industrias trabajo intensivo se muestra claramente en el caso de los textiles y las confecciones. A partir de los setenta, las innovaciones tecnológicas detuvieron la pérdida de ventajas comparativas en una serie de países, especialmente Italia, Alemania y los Estados Unidos. De modo que las industrias de estos países son hoy en día generalmente competitivas. Un proceso similar esta ocurriendo actualmente en las confecciones. La microelectrónica ha permitido un aumento substancial del ritmo de innovaciones en la maquinaria logrando economías substanciales materiales y trabajo, y un ahorro significativo de tiempo en los procesos previos al ensamblaje (Hoffman 1985).

necesidad de acercarse al modelo de una economía liberal. Una economía liberal es aquella con un mínimo de restricciones gubernamentales (regulaciones) no solamente en el comercio exterior sino también en los mercados domésticos de capital, productos y mercados de trabajo, (Taylor, 1991). La apertura al comercio exterior debe ser complementada por la unificación de las tasas de cambio, la remoción de los controles sobre el capital, la flexibilización de los mercados de trabajo, la liberalización de los mercados financieros y la reducción substancial de las asignaciones discrecionales de recursos por el estado.

Las políticas de liberalización económica reconocen las imperfecciones de los mercados, y aún la posibilidad de su fracaso, como consecuencia de externalidades, rigideces dinámicas, poder de mercado, o mercados incompletos o inexistentes. La renuencia a aceptar la intervención estatal se basa más bien en la experiencia del pasado, que sugiere que estas intervenciones no resuelven los problemas, crean otros mayores y generan altos costos. La intervención estatal se justifica sólo en casos de 'fracaso masivo del mercado' y en aquellos casos en que los costos de intervenir son inferiores a los beneficios que efectivamente se pueden obtener.

En síntesis, a la noción de 'fracaso de mercado' se opone la de 'fracaso del estado' y esta posición se expresa en:

- (1) un proceso de privatización que incluye la transferencia de empresas y agencias estatales al sector privado y la formación de sistemas mixtos con distintos niveles de participación privada;<sup>14</sup> y,
- (2) un proceso de desregulación que abarca tanto la reducción de las normativas públicas en general y del rol de la planificación en particular como cambios en los objetivos y la forma que toma la intervención pública.

Hasta cierto punto privatización y desregulación son inseparables ya que esta última es necesaria para estimular el interés privado en mercados donde la imposición de estándares demasiado altos limita la capacidad de los productores para adecuar sus productos a la demanda efectiva y donde la fijación de precios desincentiva la producción. El conjunto privatización/desregulación tiene como objetivo aumentar la importancia del sector privado en la producción de bienes y servicios y reducir el rol del estado como asignador de recursos.

#### La desregulación y la reducción del rol asignador de recursos del estado

---

<sup>14</sup> Como es muy sabido, no todos aceptan la superioridad absoluta del sector privado en lo que a eficiencia se refiere. (veáse Apleby 45; Millard 82; Yarrow 84; Poole 83; Ayles 87; Vernon 87).

La resistencia a aceptar la intervención del estado en la asignación de recursos tiene, por supuesto, su origen en la antigua confianza en las virtudes de la 'mano invisible' pero se refuerza por la desconfianza en la habilidad o la voluntad de los burócratas para adoptar las decisiones correctas. Esta desconfianza se origina a su vez en un conjunto de argumentos diferentes.

En primer lugar, se argumenta que las dificultades concretas de estimar correctamente y ajustar permanentemente los parámetros de intervención (precios, asignaciones, cuotas, listas, etc.) son demasiado grandes y conducen a frecuentes errores. Naturalmente, el problema crece en la medida en que estas intervenciones se multiplican y por lo tanto el argumento es realmente que el estado difícilmente puede llevar a cabo un seguimiento adecuado de la situación o que disponga de la capacidad estimativa necesaria para alcanzar los objetivos esperados. La intervención, por lo tanto, debe ser tan restringida como la capacidad del estado para tomar decisiones adecuadas y oportunas.

En el caso latinoamericano se argumenta que regulaciones excesivas y un énfasis exagerado por parte del estado en los problemas de distribución descuidaron aspectos centrales del proceso de acumulación contribuyendo en forma significativa a la declinación económica. Una alta incertidumbre institucional condujo a niveles inaceptables de riesgo económico y llevó a una baja tasa de ahorro y de inversión que el estado trató, pero no pudo compensar. La efectividad del rol del estado en el proceso de acumulación se vió además frecuentemente debilitado por asignaciones discrecionales equivocadas, errores a nivel de los proyectos y por la ineficiencia y/o interferencia política a nivel de la administración y gerencia de las empresas estatales.

La generalización de las intervenciones del estado estimuló el desarrollo de una economía rentista en la cual se substituyó la actitud innovativa en los agentes económicos por un comportamiento que busca la generación y apropiación de rentas creadas por el estado (Borner, Weder, y Brunetti 1990). El estado usó estas rentas para co-optar a diversos grupos pero escogió a menudo maximizar aquéllas que beneficiaron a los grupos dominantes en lugar de aquéllas que maximizarían el crecimiento económico, o favorecerían a los grupos no privilegiados, (North 1981).

Estas tendencias no sólo distorsionaron la asignación de recursos sino que incrementaron el gasto administrativo público (Sáchs 1985). A su vez, el costo en que incurren los agentes económicos para apropiarse de estas rentas duplica la pérdida ocasionada por la distorsión inicial (Buchanan and Tullock 1962; Johnson 1982; Krueger, 1974; Bhagwati 1971).

### **La privatización de la provisión de bienes y servicios**

Argumentar la privatización y la desregulación en los bienes y servicios privados, consumidos individualmente y obtenibles en

mercados competitivos, es relativamente fácil. En estos casos se asume que el mercado funciona efectivamente y provee el patron de bienes y servicios que los consumidores prefieren, dados sus niveles de ingresos. Cuando se dan estas condiciones, mejorar el nivel de bienestar social mediante intervenciones públicas es muy difícil o imposible.

Extender la privatización hacia los servicio locales, sociales y/o públicos implica, sin embargo, entrar en aquellos casos en que se producen "fracasos de mercado". Muchos de los bienes y servicios cuyo consumo puede cobrarse individualmente a pesar de ser consumido socialmente, son monopolios naturales debido a las economías de escala involucradas en la operación de las redes de servicio. En estos casos, la competencia de firmas privadas por servir a consumidores individuales sería en primer lugar, ineficiente y en segundo lugar, conduciría al establecimiento de monopolios privados.

Se argumenta entonces que los sucedáneos institucionales públicos no funcionan necesariamente mejor que los mercados. Presiones políticas, carencia de información adecuada, ineficiencia de las gestiones etc, pueden, y a menudo lo hacen, distorsionar los resultados. Se puede hablar también entonces de "fracaso gubernamental" en la misma forma que se habla de "fracaso del mercado" (Roth 87). La producción y distribución de estos bienes y servicios que constituyen monopolios naturales puede ser privatizadas si toma la forma de un sistema de franquicias sometidas a procedimientos de adquisición competitivos y el estado mantiene el control sobre la provisión, (Demsetz 68).

La intervención colectiva en la regulación de la extracción, apropiación o cosecha de los bienes de propiedad común como animales no domesticados, reservas naturales, aire, reservas hidráulicas etc. es, en cambio, necesaria. Sin ella el peligro de mal uso y sobre-explotación de estos recursos es muy alto. No hay tampoco alternativa a la provisión pública de los bienes de consumo colectivo tales como defensa, protección policial, control de polución, calles etc. En todos estos casos la provisión debe ser financiada por impuestos ya que no hay modo práctico de excluir a nadie del consumo y están por lo tanto disponible para toda la sociedad.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> En estos casos las estrategias de privatización sugieren el uso de sistemas de sub-contratación. Esta puede referirse a la producción de bienes o servicios intermedios necesarios para la producción de los bienes o servicios finales por empresas o agencias públicas. Puede referirse también a la producción de los bienes o servicio finales bajo contrato con la autoridad pública quien los "compra" en nombre de la comunidad. Se han propuesto estrategias similares para los llamados "bienes de mérito", cuyo consumo es de importancia para la sociedad pero que cuya producción puede no ser suficiente si son dejados a los mercados privados. Estas estrategias constituyen un intento por introducir elementos competitivos para mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios pero, por si solas, no son

## La reorganización del estado y la descentralización

Un aspecto complementario de gran importancia de la reforma del regimen de politica es el conjunto de iniciativas tendientes a cambiar la organización territorial del Estado y las funciones de sus distintos niveles. En este sentido, hay una tendencia hacia una mayor descentralización con la **transferencia** tanto de las funciones como de los recursos relacionadas con los servicios sociales y el consumo colectivo. La descentralización ha privilegiado, por lo menos por ahora, el nivel local. El nivel regional no ha sido aún objeto de un tratamiento similar pero es posible suponer que en el futuro llegue a tener un papel mas importante en aquellas funciones relacionadas con el consumo colectivo.

La descentralización territorial, al ligar la inversión en estos servicios a los recursos locales desincentiva las presiones re-invidicativas sobre el presupuesto nacional. En el nivel local, la privatización de servicios contribuye a estos objetivos al relacionar más estrechamente las decisiones de asignación de recursos para servicios sociales a la demanda efectiva. A su vez la **desregulación** permite una variación más amplia, y especialmente una reducción, en los standards de satisfacción de necesidades.

Para entender la naturaleza de este proceso es necesario tomar en cuenta que en el se sobreponen un conjunto complejo de metas, estrategias. Por un lado, y persiguen objetivos pragmáticos de corregir los bajos niveles de eficiencia y eficacia re-distributiva de la acción pública.

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

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

---

propiamente estrategias de privatización.

## El nuevo rol del estado en el desarrollo

El entorno de políticas de desarrollo que se está estableciendo en los países latinoamericanos requiere un traspaso del rol dinámico desde el estado hacia el sector privado con un fuerte énfasis en el sector empresarial. El estado tratará en general de proveer el marco en el cual la sociedad civil pueda desarrollar sus actividades. Su papel girará en lo esencial alrededor de la mantención de:

- (1) la estabilidad macroeconómica;
- (2) la garantía de certidumbre institucional;
- (3) el control de comportamientos rentistas;
- (4) la minimización de los costos transaccionales;
- (5) la disminución de las barreras de entrada a las actividades económicas; y,
- (5) la equidad en el acceso a los recursos.

El éxito de la estrategia necesita que el grueso de los recursos sean asignados en sistemas competitivos, limitando severamente los recursos de asignación discrecional del estado. El crecimiento deben originarse en el aprovechamiento de las oportunidades de inversión y en el comportamiento innovador por parte de los empresarios, quienes tomarán sus decisiones con un minimum de 'guía' por el estado.

La desregulación de los mercados y la neutralidad en el regimen de incentivos son indispensables para que esta transferencia de decisiones al sector empresarial no redunde en problemas de eficiencia en el nivel agregado. Por otra parte, la inversión del estado será importante solamente en los servicios sociales básicos a través de los cuales se buscará proveer un cierto nivel mínimo de condiciones de bienestar.

Todo lo anterior debilita considerablemente el rol de la planificación como instrumento encauzador del desarrollo. Precisamente porque los instrumentos convencionales de la planeación son las capacidad de asignación discrecional, la regulación y la creación de marcos discriminantes mediante la utilización de incentivos, sean estos positivos o negativos.

Esto no significa, sin embargo, la cesación de la intervención del estado. Por el contrario, el predominio de posiciones puristas y/o la renuncia total a la regulación por el Estado son muy poco probables. En realidad, si se acepta que el cambio estructural es una parte esencial del desarrollo no es posible imaginar que 'precios correctos' sean suficiente para alcanzar tasas de crecimiento altas y sostenidas a la vez que transformar este crecimiento en desarrollo social. La pregunta mas bien es que tipo de intervenciones pueden ser efectivas a la luz de las experiencias del pasado.

En el largo plazo, el crecimiento dependerá de lograr estabilizar un proceso de reestructuración permanente de la economía orientado a mejorar la utilización de las dotaciones de recursos disponibles (Killick 1984; Stewart 1985). Romper las

rigideces dinámicas que a menudo dificultan esta dinámica implica intervención estatal. Pero, esta intervención estaría orientada a la acción, y su metodología no seguirá el esquema convencional de la planeación.<sup>16</sup> Buscará mas bien crear condiciones para que las comunidades tengan la oportunidad de desarrollar sus potencialidades estimulando la introducción de innovaciones y la concertación.<sup>17</sup>

Intervenciones de este tipo podrían canalizarse a través de sistemas de "autogestión social" en que los actores mismos del proceso tomarían la responsabilidad del desarrollo de sus actividades. En estos sistemas las necesidades de estudios y los "planes" surgiran de las necesidades de la acción y serán implementadas por, o por encargo de, los 'planificados'. Las metas y las imagenes objetivos perderán gran parte, sino toda su importancia para dar paso a una metodología del tipo de 'investigación y desarrollo'.<sup>18</sup> En síntesis, la acción colectiva dejará de ser predominantemente organizada por el estado y se orientará a la acción y la innovación. El estado creará las condiciones para que ello sea posible a la vez que concertará sus actividades con todos los actores sociales involucrados.

La existencia de externalidades, y la ausencia-debilidad de ciertos mercados hace igualmente necesario un cierto nivel de

---

<sup>16</sup> Definiendo com tal a aquella que sugiere la necesidad de elaborar planes de desarrollo regional o local mediante la utilización de una serie de pasos regulares tales como definición de objetivos, identificación de cuellos de botella, preparación de una estrategia, y finalmente definición de instrumentos.

<sup>17</sup> Un ejemplo común de ausencia o fracaso de mercados de interés para el desarrollo regional-urbano lo constituye las condiciones de acceso físico a servicios sociales. Por lo tanto, la capacidad de adquirir estos bienes o servicios no depende solamente del ingreso. Sen se refiere a este punto cuando señala: "Los derechos de acceso tienen que ser estudiados de una manera más elaborada en aquellos casos en que el atajo de una visión basada en el ingreso provee un pobre indicación de lo que las personas pueden o no pueden adquirir. Al examinar las enormes diferencias de acceso a los servicios de salud, medicina, educación, etc., en los países pobres el enfoque de los derechos de acceso debe ser ampliado. (Sen 1984).

<sup>18</sup> El debate sobre la eficiencia de la determinación de metas (targetting) muestra la complejidad de las decisiones que el estado debe tomar. La evidencia sobre el éxito y el fracaso de intervenciones estatales orientadas a desarrollar industrias específicas es mixta. MITI jugó un papel importante en el desarrollo de industrias como acero, automoviles, fertilizantes, fibras sintéticas, y microelectrónica. Korea ha logrado éxitos similares en acero (POSCO) y automóviles. El record de los países europeos es menos impresionante y sólo los planes franceses parecen haber tenido éxito en desarrollar la industria nuclear y la modernizar las telecomunicaciones. Una diferencia importante entre los esfuerzos europeos y los asiáticos es que los primeros se concentraron en industrias con problemas mientras que los segundos se orientaron al desarrollo de nuevas industrias.

intervención del estado que ni los neo-clásicos niegan. El deterioro del ambiente, la congestión urbana son ejemplos clásicos pero, esto debe extenderse a la provisión de una serie de servicios básicos tales como: energía, transporte, comunicaciones, educación y salud. En principio, el estado debe asegurarse que estas necesidades sean efectivamente satisfechas, dejando la producción y distribución en manos privadas en todos aquellos casos posibles.

Por último, como se deriva del análisis de Sen, la ocurrencia de 'horrores morales catastróficos' fuerza a una actitud cautelosa a la hora de reemplazar el 'estado desarrollista' por el 'estado mínimo' (Sen 1984). En efecto, el análisis de Sen plantea serias dudas sobre la ética de la protección de los derechos de propiedad y la dependencia absoluta de los intercambios de mercado para satisfacer las necesidades básicas, con prescindencia de sus consecuencias humanas.<sup>19</sup>

El excelente record económico reciente de ciertos países asiáticos (este y sur) que experimentaron caídas menores (este) y aún mejoraron sus tasas en ciertos casos (sur) apoya esta actitud cautelosa.<sup>20</sup> Las políticas de apertura al comercio internacional y poca regulación interna han contribuido sin duda a estos resultados, pero el notable desempeño de sus economías ha sido también el resultado de estados eficientes y que han apoyado la asignación de recursos a un sub-conjunto seleccionado de industrias de exportación mediante una combinación de garantías fiscales, subsidios, controles de crédito y compañías de exportación, (Pack and Westphal 1986).

En definitiva, el entorno de política de desarrollo en que le tocará actuar a los agentes del desarrollo regional será, por lo tanto muy diferente de aquel que existía al término de la segunda guerra mundial. El estado abandonará el rol productor y subsidiador, y reducirá substancialmente su rol como asignador de recursos regulando o substituyendo mercados. Asumirá un rol 'facilitador' de las actividades de la sociedad civil y garantizando un sistema institucional estable exento de poderes discrecionales.

---

<sup>19</sup> Sen señala, por ejemplo: "la ley se interpone entre la disponibilidad de alimentos y el derecho a adquirirlos, y las muertes por hambruna pueden reflejar la legalidad con venganza" (Sen 1984).

<sup>20</sup> El debate sobre la relación entre apertura y crecimiento económico esta lejos de haber sido agotado. Finschlow por ejemplo ha insistido en que la comparación entre los países latinoamericanos y unos pocos países asiáticos es segada p[ro varias razones: (1) la variación en el desempeño de los países asiáticos es muy alta y muy pequeña en el caso de los países latinoamericanos; (2) la exclusión de Korea del Sur es suficiente para neutralizar el poder explicativo de las distorsiones en las tasas de cambio; y (3) Aún si se incluye Korea del Sur la variación y las distorsiones en las tasas de cambio explican un porcentaje pequeño de las diferencias en la performance de las exportaciones (Finschlow 1991).

El estado apoyará las actividades potencialmente exitosas del sector privado con miras a alcanzar cierta **competitividad** internacional e incrementar la **eficiencia** en los mercados domésticos. Dentro de este contexto, las poblaciones pobres deben ser protegidas durante el período transicional mediante programas específicos orientados a los **grupos mas vulnerables**. En el largo plazo, el estado buscará establecer un nivel mínimo de prestaciones, compatible con el nivel de desarrollo alcanzado, que viabilice la participación en este sistema competitivo.

### III. LOS IMPACTOS SOBRE EL REGIMEN DE POLITICAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL

El regimen de política que dominó hasta hace muy poco la práctica de actividades de apoyo al desarrollo regional en Latinoamérica se originó en el decenio posterior a la segunda guerra mundial y se desarrolló a lo largo de los años sesenta y setenta. Como es natural, sus objetivos se definieron a la luz de los problemas, las necesidades y las prioridades de los procesos de desarrollo que se vivían en aquel período. Por otra parte, sus estrategias e instrumentos se moldearon dentro del espacio de factibilidad definido por el paradigma de desarrollo imperante.

Como intentaré mostrar en esta sección, la situación actual es extremadamente diferente y requiere de la formulación de un nuevo regimen de politicas consistente con el nuevo entorno de politicas, las nuevas prioridades económicas y los cambios ocurridos en el escenario internacional. Para proceder a este analisis me limitare a discutir separadamente cuatro septsos: (1) los objetivos de la planeacion del desarrollo regional; (2) el paradigma operacional; (3) Las estrategias; y, (4) los instrumentos.

#### El paradigma operativo: la intervencion estatal en los procesos de desarrollo regional

Tanto la institucionalidad como las metodologías y las prácticas a dió origen la concepción convencional de "lo regional" eran consistentes con las prioridades y necesidades de la agenda de desarrollo de la época. Un sistema de planificación de niveles múltiples, en el contexto de una "regionalizacion" exhaustiva del territorio nacional, constituyó el corazón de un modelo masivo de intervención.

Los instrumentos principales de este sistema fueron la asignación discrecional de recursos públicos, la creación de regimenes impositivos de excepción, la surrogación de mercados por instituciones estatales o para-estatales en las decisiones para producir y distribuir bienes y servicios, la utilización de cuerpos legales para enmarcar las decisiones del sector privado, y un alto nivel de intervención directa del estado en la inversión productiva.

En lo metodológico se adoptaron, a lo menos en la teoría, procedimientos de carácter tecnocrático que privilegiaban los técnicas formales de planificación para tomar las decisiones relativas a donde, como y cuando intervenir. Con diferencias por países, este modelo operativo predominó en América Latina hasta bien entrados los años setenta, fecha en la cual, esta versión de lo "regional" empezó a perder protagonismo.<sup>21</sup>

Mirado desde el punto de vista del nuevo entorno el modelo de planificación del desarrollo regional constituye régimen especial de políticas. Es improbable que regímenes de este tipo puedan sobrevivir en las nuevas condiciones, y de hacerlo sólo podrían ser marginales ya que las condiciones de éxito de la nueva política económica requiere un acceso de carácter competitivo a los recursos de desarrollo. Por ello las regiones, tal vez las localidades, competirán no sólo en los mercados de productos sino también en los mercados de recursos que distribuirán instituciones de carácter comercial.

Competir implica autonomía y por lo tanto las políticas de descentralización necesarias a la reorganización del estado central deben ser aprovechadas para profundizar la devolución de poder y la democratización.<sup>22</sup> La descentralización es, por lo tanto, un marco necesario a la activación de las regiones (localidades) pero no debe confundirse con un objetivo del desarrollo regional. La re-organización de la administración territorial crea nuevas oportunidades para profundizar la democratización pero por supuesto no pueden garantizarlas. Como lo he sostenido en otras ocasiones, cualquier estructura institucional de toma de decisiones puede ser monopolizada.

La capacidad social de resistir estas tendencias depende esencialmente del nivel y solidez de organización de la sociedad civil. Por ello, transformar la descentralización en un marco de autónomo real requiere un proceso activo de construcción social. Sobre todo, requiere de la articulación de la red de instituciones y formas de asociación que se han venido desarrollando en América Latina ya que la participación social activa es el requisito más importante para materializar el contenido potencial de democratización existente en procesos de descentralización (Uribe-Echevarría 82; 85).

Gore se ha referido a cuestiones muy similares al sugerir que la ausencia de valores morales sociales en el análisis del bienestar social refleja una debilidad general en los estudios de desarrollo. En su opinión, refleja el fracaso de tratar a la

---

<sup>21</sup> Una crítica general a este modelo y las razones para la pobreza de su desempeño ha sido planteada por mí en algunos documentos anteriores (Uribe-Echevarría 1985; 1986; 1989).

<sup>22</sup> El término 'democratización' es utilizado aquí como una mala traducción de la expresión inglesa 'empowerment'. Con este término se quiere designar la posibilidad y la capacidad de las comunidades para asumir poder.

sociedad civil como una realidad que media entre el estado y los mercados (Gore 1991). En plantemientos de este tipo, la 'domesticación' de los mercados es, a lo menos, tanto una tarea de la sociedad civil como lo es del estado.

La delineación de regiones como base para implementar sistemas promocionales será diferente. En el pasado, la regionalización con propósitos de planificación tuvo como modelo la creación de un sistema nacional constituido por regiones similares dotadas de poderes e instituciones idénticas. Ello parece haber sido una estrategia errónea porque no permitió recoger adecuadamente la diversidad de los problemas regionales y redujo las posibilidades de eficacia.

De hecho la experiencia muestra que en aquellos casos en que la estructura operativa siguió de cerca la configuración típica de los problemas propios de una región, la efectividad del sistema de planeación fué superior. La creación de sistemas uniformes, capaces de manejar todos los aspectos teóricamente posibles de emerger, y aplicables a todas las regiones por igual, resulta por lo general, o en desperdicio de recursos, o en la imposibilidad de alcanzar el grado suficiente de implementación como para tener un impacto en la realidad. La posibilidad de 'secesión' no puede ser ignorada y debe ser recogida por la institucionalización de 'asociaciones territoriales voluntarias'.

#### Los objetivos de la intervención en los procesos de desarrollo regional

El objetivo central de la planificación regional tal como fue concebida en su período inicial, fué esencialmente redistributivo y se propuso reducir las **desigualdades de desarrollo** entre las regiones. Este objetivo era consistente con la coyuntura económica de países que atravesaban por un período de crecimiento económico relativamente acelerado.

La base de ese crecimiento era la llamada **estrategia de industrialización substitutiva** liderada intelectualmente por CEPAL bajo la dirección de Raúl Prebisch. La aplicación de esta estrategia conllevó una profunda transformación de la estructura espacial al acelerar y dar forma a un proceso de urbanización de características muy específicas. Entre éstas, un alto grado de concentración y un acelerado crecimiento de las grandes ciudades eran ya evidentes en las primeras etapas de este proceso.

La exacerbación de las diferencias interregionales y el aumento de las desventajas de los pobres rurales, que se hicieron muy luego evidentes, constituyó desde el comienzo el tema central del desarrollo regional.<sup>23</sup> Los regionalistas rechazaron el

---

<sup>23</sup> En realidad los regionalistas de la época consideraban los patrones de desarrollo espacial que estaban emergiendo como connaturales a la industrialización misma y no como resultado de la estrategia específica que

paradigma neoclásico, predigieran tendencias hacia una divergencia creciente en los niveles de desarrollo de las diferentes regiones y reclamaran la necesidad de la intervención del Estado (Hirschman 1958; Myrdal 1959; Friedmann 1966; 1975; Rodwin 1969; Stohr 1972) <sup>24</sup>.

En terminos mas concretos el objetivo redistributivo debía alcanzarse manipulando la distribución espacial de la población y las actividades económicas. El significado exacto de este objetivo no ha sido nunca preciso y esta ambigüedad se ha expresado en el uso relativamente indiscriminado de los términos 'igualdad' y 'equidad'. (Gaspar 1991). Sin embargo, es claro que se trataba de reducir las desigualdades de resultados esto es efectivamente reducir las diferencias de desarrollo económico y social entre las regiones. Esta vocación re-distributiva de la planificación regional se acentuó cuando la satisfacción de las necesidades básicas y la lucha contra la pobreza surgieron como objetivos prioritarios del desarrollo (Seers 1969).<sup>25</sup> La nueva orientación se expresó a través del énfasis en el desarrollo rural como reacción al sesgo urbano de las estrategias anteriores.

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

---

se estaba aplicando. Esta concepción del problema tuvo tambien sus críticos. Estos explicaron las tendencias a la desigualdad territorial como una consecuencia intrínseca de los modelos de desarrollo "capitalista periférico dependiente". Por lo mismo negaron tambien la capacidad de estas estrategias para promover la equidad social en los sistemas "capitalistas perifericos o dependientes, (Coraggio 71; Slater 75).

<sup>24</sup> Algunos autores, sin embargo, sugerían mas bien un largo período concentrador con la emergencia de tendencias redistributivas en etapas muy posteriores. Estos autores justificaban la intervención redistributiva del estado dada la irrelevancia práctica de la reversión de tendencias en plazos muy largos (Hilhorst 1970).

<sup>25</sup> Aunque los marcos teóricos iniciales en verdad postulaban que la desconcentración territorial del crecimiento económico era **al mismo tiempo** la estrategia que maximizaba el crecimiento económico nacional. La percepción de la existencia de un "trade-off" entre desconcentración y crecimiento es posterior y sólo llevó a enfatizar la justificación política y social de las metas de desconcentración territorial. Con ello demostró que el mas importnate de los objetivos era la redistribución.

para la explotación de las nuevas potencialidades creadas por el modelo apertura deben constituirse en los objetivos básicos.

No es aún evidente cuales serán estas regiones y ciudades exitosas, y si ellas serán necesariamente las mismas que prosperaron en el modelo de desarrollo anterior. A lo menos, no es evidente que serán las únicas. Por el contrario, la orientación exportadora puede revalorizar las dotaciones de recursos naturales y bajo condiciones favorables generar en la periferia nuevos áreas de crecimiento económico rápido. Una tarea importante del sistema regional será apoyar estos procesos y activar las iniciativas que pueden conducir a un proceso de desarrollo sostenido en estas áreas.

En esta perspectiva, la eficiencia de las áreas urbanas, los sistemas de transporte y de comunicaciones pueden ser variables claves. Controlar el costo del crecimiento urbano, expandir y aumentar la eficiencia de los sistemas de transporte, y facilitar y diversificar las comunicaciones son algunos de los objetivos prioritarios. Adicionalmente el nivel regional debe jugar un papel de primera importancia en la regulación del aprovechamiento de los recursos naturales, y la explotación y preservación del medio ambiente. Un área en la cual el sector público deberá tomar el papel principal.

#### El problema distributivo

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

Para obtener estos resultados los sistemas de impuestos deben garantizar que el crecimiento privado se transmita al sector público alimentando la expansión de los servicios básicos. Para evitar la reproducción invariante de las ventajas comparativas regionales, el sistema financiero debe garantizar amplio acceso, y contar con la capacidad de apoyar proyectos orientados a romper rigideces dinámicas en la economías regionales y locales. Mientras que el sistema nacional de ciencia, tecnología y desarrollo industrial debe descentralizarse y establecer relaciones estrechas con las economías locales y regionales.

En resumen, la igualdad de oportunidades es un objetivo apropiado al nuevo marco competitivo y se logra a través de mecanismos institucionales. La tarea del estado consiste en asegurar que estos mecanismos funcionan y que son capaces de generar tendencias convergentes en la dotación y el acceso a aquellos factores que generan la desigualdad competitiva.

En el nivel inter-regional este objetivo implica un acceso tan equitativo como sea posible a los recursos de desarrollo, la ausencia de discriminación, positiva o negativa, para actividades específicas, y la acción subsidiaria del estado para evitar desbalances significativos en la capacidad de las diversas comunidades territoriales para competir por los recursos productivos.<sup>26</sup>

El acceso equitativo a los recursos puede requerir regulaciones tendientes a evitar su monopolización, la compensación de externalidades y sobre todo la democratización y devolución de poder esenciales para crear un equilibrio de poder social y político. La ausencia de discriminación implica la renuncia a políticas rígidas y a los intentos de favorecer actividades específicas. Ello es importante por el impacto diferencial que estas definiciones tienen sobre la base económica de comunidades con diferente dotación de recursos.

La acción subsidiaria del estado para compensar diferencias en la capacidad de competir por recursos involucra aspectos tan importantes como el desarrollo de los recursos humanos y la creación de 'ambientes locales de desarrollo' eficientes incluyendo la infraestructura, las instituciones y los servicios vitales para permitir la competitividad en los mercados extra-regionales.

#### Una síntesis: nuevos roles para "lo regional"

Recuperar la relevancia de "lo regional" implica adecuarlo a las necesidades de los procesos de transformación a que se enfrentan los países del área: la re-democratización, y la transformación productiva. En ambos casos, lo territorial en general y lo regional en particular tienen un rol muy importante que jugar. En el caso de la re-democratización la articulación de las aspiraciones y demandas de las comunidades territoriales es un componente fundamental para incentivar la participación social y dar expresión a la diversidad social y económica de un país.

En el caso de la transformación productiva las regiones pueden jugar un papel de gran importancia identificando las especializaciones productivas relacionadas con la dotación de recursos de cada región y estableciendo los núcleos de innovación y progreso técnico necesarios para su desarrollo. Maximizar el aporte local y regional al crecimiento requiere la provisión de infraestructura y políticas de apoyo, aspectos en los cuales las funciones tradicionales de la administración territorial seguirán jugando un papel relevante.

---

<sup>26</sup> Entendiéndose por recursos productivos una gama amplia que incluye recursos humanos, infraestructura, ciencia y tecnología, organización social y comunitaria, instituciones, etc.

El sistema de administración territorial puede ser el vehículo principal de la acción subsidiaria compensadora del estado. Instrumentos críticos para evitar una diferenciación creciente del acceso a las dotaciones de servicios básicos serían: (1) un sistema impositivo adecuado; y, (2) un sistema redistributivo de finanzas inter-gubernamentales. El diseño de tales sistemas para contextos económicos-sociales específicos se constituirá, entonces, en uno de los campos estratégicos y teórico más importante.

La planificación cederá terreno, como metodología de intervención, a una forma de gestión del desarrollo orientada a la acción y a crear condiciones para desarrollar las potencialidades comunitarias. Todo ello implica desenfatar, o abandonar, el rol de las metas, típicas de los sistemas de planificación, en favor de instrumentos de introducción permanente de innovaciones, que incrementen la competitividad, mejoren la productividad y creen sistemas de desarrollo social de las comunidades locales de una región.

El rol de lo regional será de gran importancia ya que los subsistemas institucionales de "autogestión social", tenderían a constituirse en la intersección territorio-sector. Dentro de la variedad de 'espacios de acción' que pueden emerger, el nivel local se constituirá en el locus más importante tanto en los aspectos de crecimiento como redistributivos. Sin embargo, la región puede proveer la capacidad de articular iniciativas locales, y promover su desarrollo auspiciando los núcleos de innovación y de progreso técnico necesarios.

### Los instrumentos y las instituciones

#### El nivel inter-regional

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

En el nivel inter-regional por lo tanto, un primer instrumento clave será un sistema financiero especializado que complemente al sistema de crédito comercial. Este sistema manejaría dos fondos: (1) de reestructuración económica; y, (2) de desarrollo regional.

El fondo regional de reestructuración productiva respaldado por el estado cumpliría funciones similares a las de un fondo de capital de riesgo en el sistema empresarial. Su creación es vital

para que el 'cuasi-federalismo competitivo' que se propone sea afectivamente un sistema orientado a la innovación corrigiendo la asignación de recursos con base en criterios de largo plazo. Innovar en una economía regional implica romper rigideces dinámicas y sería ingenuo esperar que el capital comercial esté dispuestos a asumir los riesgos de financiar este tipo de operaciones.<sup>27</sup>

A través de este fondo el estado ofrecería recursos para financiar proyectos de inversión necesarias para desarrollar nuevas industrias, nuevos productos o reestructurar industrias existentes. El fondo sería de naturaleza competitiva, no financiaría inversiones al nivel de empresa, y tendría una cobertura de carácter nacional.<sup>28</sup> La importancia de este tipo de instrumento se aprecia mejor cuando se considera que la gran importancia de las externalidades en las escalas pequeñas/medianas de producción que jugarán un rol mucho mas importante que en el pasado.

El segundo tipo de instrumento lo constituye un fondo nacional de desarrollo regional cuyo objetivo puede variar con las circunstancias y las prioridades que enfrenta el estado en el nivel nacional. Su propósito es dar al estado central un instrumento que le permita intervenir en problemas regionales que se constituyen en problemas nacionales. El acceso a un fondo de naturaleza de esta naturaleza sería también de tipo competitivo pero la elegibilidad de los competidores podría ser restringida por reglas de exclusión.

#### El nivel intra-regional

El rol promocional implica abandonar objetivos de comprehensividad, sea territorial o inter-sectorial, en favor de proyectos concretos cuya materialización depende de la concertación de los aportes de los varios niveles del Estado y la Sociedad Civil. En este caso la institucionalidad rígida, costosa y difícil de adaptar a nuevos requerimientos que se adoptó en el pasado debe ser reemplazada por un núcleo institucional público mínimo y diferenciado de acuerdo con las características regionales. Este núcleo institucional puede ser complementado con la capacidad para generar o subcontratar agencias especializadas

---

<sup>27</sup> Ciertamente una forma alternativa de resolver el problema es la atracción de capitales que cuentan ya con un dominio eficiente de nuevas tecnología, y dominan los problemas de incorporación de cambio tecnológico. Sin embargo, no es realista esperar que estos procesos beneficien a la mayoría de las regiones.

<sup>28</sup> El estado podría especificar políticas de asignación para este fondo. Sin embargo, la idea general es que sean las organizaciones por 'líneas de acción' (sistemas de autogestión social incluyendo a los sectores público y privado) las que identifiquen las oportunidades de inversión dentro de un marco de restricciones mínimas.

por tiempo limitado, dependiendo del perfil de las iniciativas.

Un sistema con capacidad para este tipo de operaciones privilegiaría la construcción de enlaces parciales sectoriales verticales entre los diversos niveles territoriales. A su vez, estas conexiones serían diferentes para distintos perfiles de operación regional al adecuarse a las necesidades de cada una de ellas. La articulación en el nivel nacional se produciría en la esfera política flexibilizando aquellas que la ligarían a los niveles territoriales de la administración y sus aparatos burocráticos.

### La teoría y los instrumentos analíticos

El desarrollo teórico de la planificación regional, si se excluyen los modelos locacionales de la "ciencia regional", se basó esencialmente en las implicaciones espaciales del proceso de urbanización en una versión territorializada del modelo de polarización económica. Este modelo, se esforzó por determinar las implicaciones de la distribución territorial de las actividades económicas y la población para la eficiencia y la equidad (Friedmann 66; Stohr 72;).

Discutir los elementos teóricos adecuados a la nueva fase del desarrollo regional es una tarea difícil que no pretendo abordar en este papel. Sin embargo, hay dos aspectos que vale la pena mencionar aunque sea brevemente. El primero se refiere a la necesidad de desarrollar una construcción teórica en que la interfase entre las transformaciones intra-sectoriales y las tendencias del desarrollo regional sea tratada en forma explícita.

En general, ello requerirá una mayor profundidad en el transfondo sectorial tanto de los estudios, como las teorías y las estrategias. es de un ángulo estratégico la compatibilidad entre los entornos de políticas, macro, meso-económicas y sectoriales, y las políticas regionales debe adquirir una nueva relevancia. Dentro de este contexto, el desarrollo del sector industrial debe ser uno de los centros de atención. Los impactos del cambio tecnológico y los sistemas productivos (de empresas) sobre las tendencias espaciales son dos aspectos crucial del tema anterior. Mientras que, la identificación de patrones y modelos de industrialización regional sin supuestos de homogeneidad tecnológica deben, entonces, proporcionar una visión integradora.

Un segundo aspecto clave lo constituye el análisis de los procesos a través de los cuales los mercados de factores y de productos dan forma a sistemas económicos subnacionales en el territorio. En especial, varios temas de gran relevancia se pueden encontrar en la implicaciones espaciales de los cambios en las estructuras de la demanda como de la oferta. Desde el punto de las regiones, los análisis de mercado pasarán a formar parte del instrumental de los regionalistas.

El desarrollo local, las finanzas intergubernamentales y los sistemas de prestación de servicios deberán integrarse en un nivel de mucho mayor especificidad. Dentro de ellas me parece que el problema de gestión de sistemas institucionales de promoción es claramente prioritario, y que los debates teóricos sobre la privatización-estatización y normatividad-desregulación deben ser parte del mismo tema. Todos ellos pueden incluirse en una teoría de sistemas institucionales donde los problemas de derechos de acceso, y reglas de exclusión son vitales.

La sociedad civil como un elemento distinto del estado y los mercados, y el desarrollo político y social como una fuerza capaz de generar transformaciones sobre todo a través de las innovaciones y la capacidad que Boisier ha llamado "sinergia", son otros aspectos de gran importancia (Boisier 86). El estudio de los procesos políticos y su impacto sobre el desarrollo de las regiones ha sido tocado muchas veces, pero ha sido estudiado menos detenida y detalladamente que lo que merece. En especial porque ha habido una tendencia a reducirlo sea al problema de organización del sector público, o al problema de la organización social para acciones concertadas desarrollo.

## BIBLIOGRAFIA Y REFERENCIAS

- Aglietta, M. (1976) A Theory of Capitalist Regulation, London, New Left Books.
- Borner, S., Weder, B. y Brunetti, A. (1991) "La incertidumbre institucional como el obstáculo principal al crecimiento en América Latina", en De Soto, H. y Schmidheiny, S. (eds) Las Nuevas Reglas del Juego, Fundes, ILD, Oveja Negra, Bogotá.
- Bhagwati, J.N. (1971) "The Generalized Theory of Distorsions and Welfare" in Bhagwati, N.J. et al. (eds) Trade, Balance of Payments and Growth: papers in international economics in honour of Charles P. Kindleberger, North Holland.
- Balassa, B. et al. (1982) Development Strategies in Semi-Industrialized Economies, Baltimore, M.D.: John Hopkins University Press.
- Banco Mundial, (1982) World Development Report, Washington, D.C.
- Banco Mundial, (1987) World Development Report, Washington, D.C.
- Banco Mundial, (1989) World Development Report, Washington, D.C.
- Boisier, S. (1988) "Palimpsesto de las Regiones como Espacios Socialmente Construidos" Documento 88/02 Serie Ensayos, Area de Planificación y Política Regional, ILPES, Santiago, Chile.
- Buchanan and Tullock (1962)
- Coraggio J.L. (1971) "Hacia una Revisión de la Teoría de los Polos de Desarrollo" en Revista EURE, Vol II., Nr 4, Marzo 1972, Santiago de Chile
- Fischlow, A., (1991) "Some Reflections on Comparative Economic Performance and Policy" in Banuri, T. (ed) Economic Liberalization: No Panacea, Clarendon Press, Oxford, 1991.
- Forrester, T. (1980) The Microelectronics Revolution Blackwell, Oxford.
- Friedmann J. (1966) Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela M.I.T. Press.
- Gaspar, D. (1991) "Equity, Equality, and Appropriate

Distribution: Multiple Interpretations and Zimbabwean Usages" ISS Working Paper nr 110, The Hague, September.

- Gore, Ch., (1991) "Entitlements Relations and Unruly Social Practices: A Comment on an Aspect of the Work of Amartya Sen" Paper presented at the Rural Development Research Seminar, Institute of Social Studies, The Hague.
- Hirschman, A.O. (1958) The Strategy of Economic Development, New Haven, Yale.
- Hirschman, A. O. (1987)
- Hilhorst, J. (1970)
- Hoffman, K. (1985) "Clothing, Chips and Competitive Advantage: The Impact of Microelectronics on Trade and Protection in the Garment Industry" in World Development, 13, (3) March.
- Johnson (1982)
- Killick, T., (1985) "Twenty-five Years of Development: The Rise and Impending Decline of Market Solutions" in Development Policy Review, 4, (2).
- Krueger, A. (1974) "The Political Economy of the Rent Seeking Society" in American Economic Review, 64, (3) June.
- Krueger, A. (1973) Trade and Employment in Developing Countries. Synthesis and Conclusions, Vol 3, Chicago, Illinois, University of Chicago.
- Lipietz A. (1982) "Towards Global Fordism?" in New Left Review, Nr 132.
- Myrdal, G. (1959) Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas, Fondo de Cultura Económica, México.
- North (1981)
- Pack and Westphal, (1986)
- Rodwin, L. (1969) Planning Urban Growth and Regional Development. The Experience of the Guyana Programme of Venezuela, M.I.T. Press.
- Roth G. (1987) The Private Provision of Public Services in Developing Countries World Bank, Oxford University Press.
- Sachs, J. (1985)

- Seers, D. (1969) "The Maening od Development" en International Development Review, Diciembre.
- Sen, A. (1984) Resources Values and Development, Oxford, Basil Blackwell
- Slater, D. (1975) "El Capitalismo Subdesarralloda y la Organización del Espacio: Perú 1920-1940" en Revista Interamericana de Planificación, nr 9.
- Stohr, W. (1972) El Desarrollo Regional en America Latina. Experiencias y Perspectivas, Ediciones SIAP, Bueno
- Taylor, L. (1991) "Economic Openness: Problems to the Century's End" in Banuri, T. (ed) Economic Liberalization: No Panacea, Clarendon Press, Oxford.
- Uribe-Echevarría, J.F. (1982)
- Uribe-Echevarría J.F. (1985) "Pobreza y Politicas de Desarrollo Regional en America Latina: Un enfoque crítico., en Botero, M. Y Uribe-Echevarría J.F. (eds) Pobreza, Participación y Desarrollo, CIDER-UNIANDES, Bogotá.
- Vernon R., (1987) Economic Aspects of Privatization Programs The World Bank Washington D.C.
- Wogart,

