

15412.00



AREA DE PLANIFICACION Y POLITICA REGIONAL

LOS TIEMPOS VERBALES DEL DESARROLLO REGIONAL
EN AMERICA LATINA

Sergio Boisier

Documento 90/6

Serie Ensayos

Sergio Boisier */
ILPES
Santiago de Chile
1990



LOS TIEMPOS VERBALES DEL DESARROLLO REGIONAL EN AMERICA LATINA

El debate sobre Interpretaciones de las transformaciones regionales recientes en América Latina ofrece inicialmente dos posibilidades de análisis. La primera de ellas podría consistir en una presentación de los hechos, fundada en el ordenamiento, procesamiento e interpretación de datos empíricos. Este tipo de análisis, caro a la geografía más tradicional, requeriría por cierto de tiempo y de recursos humanos y materiales fuera del contexto de este trabajo. Desde el clásico trabajo de Stöhr (1972), otros dos autores han efectuado estudios similares, por lo menos en cuanto a su cobertura: Gilbert (1976) y Alayev (1978), este último como parte de un trabajo interno de la CEPAL.

La segunda línea de análisis podría consistir en un tipo de ensayo que apuntase a la cambiante "conceptualización" de los problemas regionales en América Latina y a las modalidades de intervención y control que tales conceptualizaciones han sugerido, sugieren o sugerirán.

Si bien ambas líneas de trabajo no pueden considerarse como completamente independientes, no es menos cierto que se ha producido una notable asincronía entre la teoría y la práctica de la planificación regional en América Latina, asincronía que constituyó --por lo demás-- el tema básico de una de las más

*/ Las opiniones expresadas en este trabajo no reflejan necesariamente las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).



importantes reuniones profesionales internacionales sobre esta materia, efectuada en Bogotá en 1979 y cuyos aportes y debates fueron publicados en un libro de amplia difusión (Boisier et. alli.:1981).

La tesis que se plantea en esta oportunidad es simple en su enunciado. Se sostendrá --a partir de una hipótesis referida a la escasa efectividad de las políticas de desarrollo regional-- que la causa principal de los pocos resultados obtenidos en el pasado y en el presente reside en la incapacidad de formular un marco teórico coherente (un conjunto de hipótesis no contradictorias) sobre el fenómeno del desarrollo regional en el contexto de los sistemas, estilos y realidades del medio latinoamericano. Ello ha llevado a asociar las políticas de desarrollo regional a objetivos fragmentarios, vinculados a la concentración geográfica y a las disparidades inter-regionales en el pasado, a la centralización y al medio ambiente en el presente, sin que sea posible visualizar con certeza el futuro, tiempo en el cual --sin embargo-- será indispensable retomar el concepto central del desarrollo regional, como un valor positivo en sí mismo, superando un enfoque que presta exclusiva atención a algunas manifestaciones (problemas) de la asincronía territorial del desarrollo.

EL TIEMPO PASADO

La dinámica inicial del desarrollo regional

El concepto de desarrollo debe ser ciertamente entendido como multidimensional y dinámico. Se refiere a cambios (cuya dirección y velocidad constituyen puntos controversiales) en los planos: económico, político, social, ambiental, tecnológico y territorial y por lo tanto se asocia a procesos y cuestiones tales como el crecimiento de la producción, el progreso técnico, la distribución del poder, la distribución del ingreso, la

distribución de las oportunidades individuales y colectivas, la preservación de los recursos y del medio ambiente en general y, la organización territorial de la sociedad.

El propio funcionamiento de cualquier sistema económico, si se quiere, del sistema de relaciones sociales de producción y, en particular, del "estilo" de desarrollo que el sistema adopta en un determinado lugar y momento, produce permanentes y asincrónicos cambios en los varios planos señalados. En otras palabras, el estilo genera efectos previstos y no previstos, notables o imperceptibles, rápidos o lentos, esporádicos o permanentes, en el monto de la producción de bienes y servicios, en su distribución, en la generación o asimilación de innovaciones tecnológicas, en los mecanismos y procedimientos de acceso al poder, en el uso de los recursos y en la distribución territorial de la población, de la producción y del poder.

Históricamente el conjunto de los cambios producidos por un determinado estilo (o por una sucesión de ellos) se manifiesta territorialmente en dos procesos que se retroalimentan entre sí.

De una parte, se produce un permanente proceso de diferenciación espacial, mediante el cual los distintos espacios (regiones) que comienzan a delimitarse y a consolidarse en el territorio nacional, asumen funciones específicas, diferenciadas entre sí, que conducen a una especialización regional en relación al modo de acumulación y reproducción incorporado en el estilo.

De otra parte, esta misma diferenciación espacial permite la aparición de una determinada articulación entre tales espacios que usualmente, pero no de un modo inexorable, estará signada por las características de una relación jerárquicamente ordenada de dominación-dependencia.

Se configura así una organización del espacio, una división territorial del trabajo y una forma de crecimiento regional en gran medida más funcional a los intereses agregados de todo el sistema que a los intereses más específicos de cada región componente del mismo.

Tal diferenciación espacial y tal articulación entre espacios se expresa concretamente en tres características del desarrollo del sistema y de la operación del estilo correspondiente, interdependiente entre sí y que se manifiestan incluso por encima de las relaciones sociales de producción predominantes. Primero, la concentración geográfica en reducidos segmentos del territorio, tanto de la población como del aparato productivo. Segundo, la centralización de los sistemas decisionales públicos y privados, en instituciones y organizaciones localizadas mayoritariamente en los mismos puntos anteriores. Tercero, la amplia disparidad entre los niveles de ingreso y de vida de la población ubicada precisamente en los lugares anteriores y el resto de la población asentada en diferentes áreas del territorio.

Cabe señalar sin embargo, que estas tres características que tipifican la forma como el proceso de desarrollo se muestra en términos del espacio geográfico, constituyen inicialmente y durante períodos considerables de tiempo, elementos o factores positivos desde el punto de vista de la generación de estímulos adicionales al desarrollo. En otras palabras, durante largos períodos, esta modalidad genera sus propios mecanismos de retroalimentación, por lo menos desde la óptica territorial.

En efecto, y en relación al fenómeno de la concentración, es precisamente en las condiciones que ofrece la aglomeración geográfica que la industria (previa al actual cambio tecnológico) encuentra el fundamento para su crecimiento, expansión y reproducción; es por ello que la concentración de las actividades

y de la población en el espacio es un rasgo propio de las economías en el proceso de industrialización, sea cual sea el carácter de las relaciones sociales de producción imperantes. De esta manera, toda economía que sustente su estrategia de desarrollo en el crecimiento y expansión del sector industrial tarde o temprano terminará por impulsar directa o indirectamente, el crecimiento y consolidación de ciertos núcleos de concentración territorial. Obviamente, desde este punto de vista, dicha concentración aparece como un factor de estímulo para el crecimiento y el desarrollo de las economías industriales, como lo señala de Mattos (1983).

Asimismo, la centralización política territorial parece haber sido parte y requisito del proceso de conformación del Estado-Nación. Como lo afirma Palma (1983):

"La voluntad política que impuso la demarcación territorial de un Estado emergente, autoidentificado como autónomo y, más o menos reconocido como tal por otros Estados, puede provenir de dos tipos de procesos. Por una parte, el conjunto de los habitantes fueron sometidos a un proceso de aceptación de normas comunes desde un centro dominante sin contrapeso. Por otra, el conjunto de habitantes se integra en un proceso de unificación, más o menos hegemónico, más o menos consensual, manteniendo ciertas normas de diferenciación en la nueva unidad territorial. Se trata de la conocida bipolaridad entre el Estado unitario y el federal."

"En algunas épocas, la vida política se desarrolló en varios centros de similar importancia, hasta que se produjo --a través de la dominación, la hegemonía, o el consenso-- el fenómeno de dotar a uno de ellos de poderes acrecentados."

Tal proceso de centralización, parcialmente explicable en sí mismo como proceso estrictamente político, fue impulsado además, por el paso de economías semi-feudales agrarias a economías urbanas e industriales, transformación que requería de un Estado relativamente fuerte y centralizado. Desde tal punto de vista, la concentración geográfica, parcial expresión de la

industrialización y urbanización, alimentó la centralización política territorial en sus inicios y fue a su vez retroalimentada por la propia centralización.

Análogamente, las disparidades iniciales de ingreso y condiciones de vida entre las poblaciones de las incipientes regiones "centrales" y las también incipientes regiones "periféricas" estimularon los flujos migratorios desde áreas rurales hacia áreas urbanas, incrementando la disponibilidad de mano de obra frente a la creciente demanda de ella por parte de las actividades industriales y reduciendo el nivel absoluto de las disparidades entre regiones gracias a la transferencia de mano de obra desde actividades rurales de baja productividad hacia actividades más productivas de tipo urbano. Esto parece haber sucedido históricamente en algunas economías hoy maduras como la economía norteamericana por ejemplo, siendo uno de los factores que explican la tendencia a la convergencia a largo plazo de los ingresos medios regionales a partir de 1880 de acuerdo por ejemplo con Easterlin (1958).

En síntesis, los efectos de tipo territorial --concentración centralización y disparidades regionales-- producidos por el desenvolvimiento del sistema (capitalista en este caso) y de los estilos incorporados en el propio sistema, constituyen mecanismos retroalimentadores funcionales a la ulterior expansión y difusión territorial del sistema, estructurando un espacio nacional jerárquicamente articulado mediante relaciones de dominación-dependencia. El proceso completo se asemeja notablemente a la idea de A. Pinto (1965) de la "triple concentración del progreso técnico".

El surgimiento de los problemas regionales como problemas de interés nacional

Una característica de los procesos de concentración territorial, centralización territorial y diferenciación territorial de ingresos, es su capacidad de autotransformación en el tiempo, pasando de una calidad de "factor funcional" a una calidad de "problema" en relación al desarrollo del sistema social y económico.

Obsérvese que toda sociedad persigue ciertos objetivos fundamentales; tales objetivos primarios tienen que ver con la necesidad de reproducción y ampliación de la base económica del sistema social, con la mantención de una cierta estabilidad social que permita justamente dicha reproducción y, con la necesidad de mantener la integralidad territorial de la Nación. Estos objetivos fundamentales y permanentes, que son además independientes de un dado sistema de organización político-social, encuentran crecientes dificultades para su logro en situaciones de típico corte territorial o regional; esta oposición objetivo-impedimento en este plano, genera precisamente los "problemas regionales", si se sigue a Chadwick (1973).

La reproducción y ampliación permanente de la base económica o del sistema productivo se pone en peligro o se limita en situaciones en donde la población y el propio aparato productivo se encuentran excesivamente concentrados en segmentos muy reducidos del territorio generando situaciones de metropolización o de megalopolización. Ello, en virtud de la creciente proporción de recursos nacionales que es necesario invertir en tales regiones sólo para viabilizar su operación. Gran parte de estos gastos son inversiones en infraestructura no directamente productiva, con costos de oportunidad considerables y por tanto el remanente de recursos destinado a inversiones directamente productivas tiende a disminuir, a lo menos en términos relativos.

Esta es una situación que se aprecia fácilmente en países en los cuales los principales centros metropolitanos alcanzan tamaños tales que soluciones de tecnología tradicional dejan de ser aplicables, por ejemplo, en relación al transporte urbano y en donde es necesario pasar al uso de tecnologías cualitativa y cuantitativamente diferentes con enormes costos en inversiones de infraestructura (por ejemplo, la construcción de ferrocarriles subterráneos). Aun cuando sin duda tales soluciones mejoran (por un tiempo) la "productividad" de la ciudad, parece ser que dichos recursos tendrían un uso alternativo socialmente más conveniente si fuesen usados en actividades directamente productivas.

La estabilidad social de los sistemas sociales puede verse amenazada, entre otras cosas, por el efecto de la interacción entre los modernos sistemas de comunicación de masas y las condiciones de vida diferenciales de importantes contingentes de población, sobre todo cuando a ello se añade una percepción colectiva de tipo territorial. Cualquiera sociedad en la cual una proporción significativa de la población vive en condiciones muy desmedradas es una sociedad política y socialmente inestable. Si la misma población se encuentra territorialmente concentrada y posee una auto-identificación territorial, la situación es mucho más explosiva. Parcialmente ésta es la situación que se observa en regiones como el Nordeste de Brasil y por ello se afirma entre los especialistas que el problema de la pobreza del Nordeste no es un problema local, sino nacional. Con ello se apunta a destacar la dimensión política del asunto o a la necesidad de considerar tal problema como un problema regional "real" en la terminología de Hilhorst (1981).

La integridad territorial de la Nación (y la supervivencia del concepto de Estado-Nación) puede verse amenazada por presiones internas expresadas en una variedad de movimientos sociales y políticos regionales que responden a su vez al universal reclamo de las comunidades subnacionales por una mayor

autonomía decisional. Si bien la naturaleza última de los movimientos sociales regionales puede responder a una gran variedad de factores (étnicos, religiosos, económicos, etc.) no es menos cierto que a lo menos una parte de ellos se origina en el plano estrictamente político de las demandas por la redistribución territorial del poder político, reacción natural en contextos de elevada centralización política, típicos por lo demás, de América Latina.

La respuesta social: políticas públicas

Todo problema social que alcanza la categoría de un problema nacional (los problemas regionales "reales") genera una respuesta social bajo la forma de políticas y programas públicos.

Dos de los tres problemas regionales destacados más atrás --la concentración geográfica y las disparidades interregionales en los niveles de vida-- constituyeron el foco de la acción pública durante los casi cuarenta años transcurridos aproximadamente entre mediados de los cuarenta y fines de los setenta.

Como ha sido descrito por varios autores, los "paradigmas" o "modelos" en los cuales se inspiraron las políticas concretas fueron sucesivamente la TVA (intervención sobre "regiones" coincidentes con cuencas fluviales), la Cassa per il Mezzogiorno (intervención estructural sobre "regiones" subdesarrolladas), la ideología de la modernización (introducción de regionalizaciones de alcance nacional para fines de integración nacional) y, finalmente, la reinserción internacional de las regiones a partir del aprovechamiento de sus ventajas comparativas estáticas.

Stöhr (1972) en su completo estudio correspondiente a la situación observada en la década de los sesenta, discute 75 programas de desarrollo regional, clasificados finalmente en cinco grandes categorías:

- Políticas para la descentralización de la toma de decisiones;
- Políticas para áreas deprimidas;
- Políticas de colonización de nuevas áreas de recursos naturales;
- Políticas de desarrollo para áreas limítrofes;
- Políticas para áreas metropolitanas y de nuevos polos de crecimiento.

W. Stöhr ofrece algunos juicios sintéticos que permiten visualizar cómo tales programas eran más fuertes en el papel que en la práctica.

En relación a la primera categoría de políticas y programas señala: "... hay relativamente pocos programas regionales que pongan el énfasis principal en la descentralización de la toma de decisión" (1972:166); en relación a la segunda categoría dice "... en América Latina no existen políticas nacionales (interregionales) para áreas deprimidas, sí existe un número de programas regionales con un objetivo principal dirigido hacia la mejoría del estado de las áreas individuales deprimidas ..." (1972:183); con respecto a la tercera categoría: "Así, la mayoría de los países prestaron una cierta atención, aunque no sistemática, a sus áreas no colonizadas" (1972:195); a propósito de la cuarta categoría apunta: "... los programas de desarrollo limítrofe multinacionales, podrían desempeñar una importante función preparatoria para la integración de países enteros ..." (1972:215) y, finalmente, en relación a la última categoría señala: "Hasta ahora, los programas integrales de planeamiento metropolitano con implicaciones prácticas fueron muy escasos en

América Latina" (1972:219) y "los programas para los nuevos polos de crecimiento con implementación concretada no fueron más numerosos" (1972:221).

Gilbert y Goodman (1976) por otro lado, son los autores de un decisivo estudio sobre la cuestión específica de las desigualdades regionales, en el cual no sólo ponen en tela de juicio la clásica tesis de Williamson sino que demuestran cómo uno de los casos más "exitosos" de crecimiento regional inducido (Nordeste de Brasil) produjo simultáneamente una leve convergencia interregional de ingresos y un sensible empeoramiento en el bienestar de los grupos más pobres dentro de la región. Un patrón similar ha sido reportado por Stöhr y Todtling (1978) en relación a varios países.

Dentro del cuadro pintado por Stöhr --gran número de programas, escasa implementación y todavía más escasos resultados-- aparece una conclusión cuyo desarrollo argumental será omitido por consideraciones de espacio: las políticas no apuntaron al problema primario (el desarrollo regional como tal) sino a problemas secundarios o derivados del anterior como lo son la concentración y las disparidades. Como es frecuente se apuntó a cuestiones aparentes (no por ello menos verdaderas) y no a la cuestión central.

Para peor, ello se hizo configurando una práctica que acusó la presencia de algunos errores fundamentales, no todos superados hasta ahora.

En primer lugar, la práctica tradicional de la planificación regional bien puede calificarse como a-histórica. Ello resulta de la constatación del carácter marcadamente mecanicista y acrítica de dicha práctica, toda vez que ella consistió principalmente en la aplicación irrestricta de teorías, modelos, metodologías y políticas pensadas en función de contextos reales

con características muy diferentes a las prevalecientes en América Latina. Todo ello se hizo con absoluta falta de respeto al medio societal latinoamericano. Como se ha señalado en varias oportunidades, la aplicación casi universal de la estrategia de polos de crecimiento ofrece un ejemplo conspicuo de la crítica anotada.

En segundo lugar, esta misma práctica puede ser acusada de estar viciada por un enfoque prácticamente autocontenido de la cuestión regional. Desde el diagnóstico regional hasta las propuestas de política, todo fue concebido como perteneciente a un universo --lo regional-- contenido en sí mismo. El efecto pernicioso más notorio de ello fue el completo divorcio resultante entre las así llamadas políticas regionales y la política económica nacional. Como debido a varias razones que no es del caso explicar acá, el cuadro general de la política económica ha tenido un mayor respaldo político, era fácil adivinar (pero ello sólo fue constatado a posteriori) la impotencia de las políticas regionales, lo que ha contribuido, como es obvio, a una creciente frustración tanto de los técnicos como de los grupos sociales regionales más perceptivos del problema. En términos de aspectos puramente formales, la concepción autocontenida fue responsable de la marcada separación profesional y funcional entre planificadores regionales y planificadores globales que era y es nítidamente visible en los organismos de planificación.

En tercer lugar, la práctica tradicional de la planificación regional pecó de ser una práctica monodisciplinaria en términos profesionales. En general ella estuvo controlada mayoritariamente por economistas, quienes no se caracterizan precisamente por su reconocimiento al papel de otras ciencias sociales y, en consecuencia, a la función en la praxis de planificación regional, de especialistas tales como sociólogos, antropólogos, historiadores, etc., etc. Este hecho imprimió un

carácter meramente economicista a las propuestas de desarrollo regional, esterizándolas de antemano y condujo, de paso, a fracasos estrepitosos en relación a las propuestas de regionalización, una cuestión importante para la implementación de las políticas regionales, pero a fin de cuentas, un medio y no un fin en sí mismo.

En cuarto lugar, la misma práctica comentada aplicó --al caso regional-- la artificial separación entre sujeto y objeto de planificación, tan en boga en la década de los sesenta y propia tal vez, de la planificación sectorial, pero jamás adecuada al tratamiento de regiones, que, más que divisiones geográficas, son expresiones territoriales de grupos sociales, con historia, conciencia y expresión política, es decir, sujetos y no objetos de planificación. Esta concepción generó propuestas de desarrollo regional elitistas, centralizadas y en último término inviables debido a la ausencia de participación de las propias comunidades regionales.

En cierto sentido, la práctica tradicional de la planificación regional desconoció la política económica del desarrollo regional y desconoció también la economía política del mismo proceso.

EL TIEMPO PRESENTE

Los cambios contextuales del desarrollo regional

Lo que puede calificarse como "el tiempo presente" del desarrollo regional, principalmente la década de los ochenta y el inicio de la actual, queda enmarcado por un conjunto de cambios "externos" al desarrollo regional, que empujan una reflexión y una práctica bien diferente en materia de políticas públicas, como muy bien lo ha sintetizado Stöhr (1983).

Stöhr señala diez cambios en los condicionantes externos del desarrollo regional que acá sólo serán enunciados como recordatorio: 1) escenarios de menor crecimiento agregado; 2) mayores costos energéticos; 3) distinta concepción del desarrollo; 4) disponibilidad de tecnologías eficientes en pequeña escala; 5) segmentación geográfica de procesos dentro de las unidades empresariales; 6) escasez de fondos públicos; 7) desaparición de "espacios libres" hacia donde transferir los costos de crecimiento; 8) difícil predictibilidad; 9) mayor presión a favor de la participación local y; 10) mayor conciencia ambiental.

Hay en consecuencia, un nuevo contexto, tanto en los países industrializados como en los que se encuentran recorriendo ese camino, dentro del cual se inserta la temática del desarrollo regional. A este nuevo contexto mundial se superpone un contexto más específico, de ámbito latinoamericano.

La fecha 14 de diciembre de 1989 es sin duda una fecha trascendente para Chile e histórica para América Latina.

La realización de elecciones presidenciales y parlamentarias ese día en Chile pone término no sólo a un gobierno autoritario (sobre el cual es difícil todavía hacer un balance global objetivo, salvo en el plano ético) sino que es el hito final del proceso de redemocratización de América Latina y abre un período, único en la historia del Continente, caracterizado por la presencia de gobiernos democráticos en todos y cada uno de los países.

¡Un hecho históricamente trascendente y tal vez sólo comparable, en cuanto a diferenciación con el pasado, con la próxima puesta en práctica de la plena Comunidad Europea!

Este proceso de redemocratización no deja de influenciar la cuestión del desarrollo regional, colocando como punto focal de él, la descentralización política y territorial, como importante componente del proyecto político democrático y ello se cruzará, además, con otras fuerzas que tienden a generar escenarios más favorables a la descentralización.

La descentralización en la cresta de la ola

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

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

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

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

La crisis internacional está teniendo, por supuesto, múltiples consecuencias, pero si hubiese que señalar una consecuencia relativamente totalizante, sería necesario apuntar a una nueva modalidad de inserción de los países latinoamericanos en el contexto internacional. Tal nueva forma de inserción tendrá necesariamente que buscarse y ejecutarse bajo el comando del Estado, el que deberá concentrar parte de sus mejores recursos técnicos y humanos en asuntos tales como modalidades de negociación, manejo de la deuda, fomento de exportaciones, financiamiento y, el aprovechamiento en cada momento, de la coyuntura internacional.

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

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

El discurso descentralista en los países latinoamericanos gana espacio político paulatinamente, aunque la brecha entre discurso y realidad todavía es extraordinariamente amplia. En el plano de las Cartas Fundamentales, Perú (1979), Chile (1980) y Guatemala (1985) han introducido sendas reformas a favor de la descentralización en sus varias acepciones y la nueva Constitución del Brasil (1988) va todavía más lejos desde el punto de vista de la política fiscal. En Venezuela, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) ha propuesto profundas reformas que buscan recuperar el federalismo venezolano y establecer una vasta descentralización. El reciente debate político en Chile, motivado por las elecciones presidenciales y parlamentarias de diciembre de 1989, colocó en un plano significativo --aunque no en un primer plano-- diversas propuestas programáticas para avanzar en el terreno de la descentralización política y territorial, más allá de lo hecho por el Gobierno Militar.

Independiente de las circunstancias particulares de cada país, resulta posible identificar en la hora actual ciertas tendencias en los procesos económicos, sociales y políticos, visibles en todo el mundo, que tienden a crear escenarios más favorables a los proyectos descentralistas. Se trata de por lo menos cuatro megatendencias que atraviesan la cada día más tenue línea de la división ideológica del planeta y para desmitificar

la descentralización o para quitarle atributos imaginarios de una u otra especie, es conveniente volver a resumir tales tendencias.

En primer término cabe citar la actual revolución científica y tecnológica como un fenómeno que a través de sus efectos en la esfera de la producción, de la información y del transporte está produciendo un nuevo paisaje industrial o una nueva geografía industrial. Vázquez Barquero (1986) ha denominado ésto como la economía difusa en tanto que Castells (1989) la llama economía de geometría variable, cuyas características esenciales son, por el lado de la organización industrial, el reemplazo del modelo fordista según Gatto (1989); por el lado de la organización sindical, el quiebre del sindicalismo de gran escala y por nuevas relaciones capital/trabajo; por el lado de la tecnología productiva, la preeminencia de los insumos de "conocimiento" por sobre los insumos tradicionales y; finalmente, por el lado del asentamiento territorial del nuevo parque industrial, la presencia de estructuras industriales que incorporan procesos de deslocalización, desconcentración y, eventualmente, de descentralización.

Específicamente, los impactos de la revolución científica y tecnológica en la esfera de la producción pueden sintetizarse en los dos siguientes aspectos principales:

- a) La nueva tecnología industrial ha trasladado la importancia de las economías de escala desde la fase de ensamblado final del producto a las fases de fabricación de partes componentes, acentuando la flexibilidad de respuesta industrial ante variaciones de la demanda. Dornbusch (1986) plantea concretamente este argumento al comentar sobre la fabricación de automotores:

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

- b) La fabricación por sistemas, tales como CAD, CAM y FIM (Computer Assisted Design, Computer Assisted Manufacturing y Flexible Integrated Manufacturing), permite producir piezas en distintos lugares de un país (o del mundo) para ser ensambladas en cadenas de montaje directamente ligadas a los mercados finales. Ello permite disociar espacialmente las distintas unidades productivas sin romper la unidad funcional del proceso y maximizando la productividad y rentabilidad de cada localización, según indica Scott (1988).

En la esfera de las comunicaciones, el efecto de la revolución científica y tecnológica se expresa en innovaciones tales como la computación en línea, fibras ópticas, sistemas de transmisión de imágenes y datos (telefax, fonovideo, etc.) y otros que facilitan la segmentación espacial de las funciones empresariales, al mediatizar electrónicamente la comunicación "cara a cara".

En la esfera del transporte, el impacto de la revolución científica y tecnológica tiene su expresión más clara en la expansión de trenes de alta velocidad (Francia, Japón, Alemania, Italia), en los nuevos sistemas intermodales que permiten el transporte sin ruptura de carga, en la superación de la

saturación del tráfico aéreo, tan visible diez años atrás y en la substitución entre elementos transportables (menos peso y mayor valor unitario por unidad tarifaria).

Todos estos efectos configuran la nueva economía de geometría variable que genera un espacio potencial para una mayor descentralización decisional y territorial.

En segundo término debe destacarse el proceso de reestructuración política del Estado y administrativa del gobierno como una fuerza verdaderamente transideológica que empuja la descentralización.

Como en muchos otros órdenes de cosas, acá se descubre una operación dialéctica. Los cambios en el sistema de producción industrial y los cambios consecuentes en el modelo de acumulación de las economías industriales nuevas y maduras, ponen en jaque la función de acumulación del Estado, de acuerdo con Habermas (1973). Ni las formas precedentes de acumulación directa del Estado (propiedad pública) ni las formas indirectas de apoyo (ciertas políticas públicas) son ya útiles y por tanto el Estado atraviesa por un proceso de metamorfosis para dar origen a un "nuevo" Estado, funcional a las nuevas condiciones (ejemplo de ello son las modernas políticas de apoyo a la investigación científica y tecnológica en vez de políticas de fomento industrial o la conducción estatal de nuevas formas de inserción internacional y de desregulación interna).

Es aclaratoria en este sentido la argumentación de J.L. Curbelo (1986) al señalar:

"La reestructuración del orden económico, a través de la aplicación intensiva de las nuevas tecnologías y la internacionalización de las operaciones del capital a escala internacional, corre paralela al proceso de pérdida de confianza y funcionalidad del Estado, tanto en su papel de productor de bienes y servicios como de agente que

posibilita la reproducción del sistema económico. El nuevo orden económico parece estar caracterizado por una parte, por la coexistencia de una alta concentración de la propiedad y el poder económico en un número reducido de empresas gigantes y un modelo de extremada descentralización en la producción (la economía difusa) en el cual la fricción del espacio está dejando de ser un obstáculo para la acumulación ... En este sentido, el contrato social característico del Estado del Bienestar pierde toda justificación y utilidad. Asimismo, la reducción de las barreras proteccionistas, el debilitamiento de los Estados nacionales y sus descentralización son funcionales a la nueva fase de la expansión capitalista ...

"Por consiguiente, la tendencia a la descentralización de los Estados nacionales es explicable tanto desde la lógica de las exigencias de la propia acumulación como desde la consecuente lógica del Estado capitalista en un período de crisis."

Pero la reestructuración del Estado no obedece sólo a la necesidad de poner a tono el Estado (y el gobierno) con las nuevas formas de acumulación y de inserción internacional.

También ella obedece a la necesidad de legitimar un nuevo orden político reemergente en todo el mundo, la democracia, que a su vez asume nuevas formas y procedimientos: más consensual, con un más destacado papel de la sociedad civil, no sólo de la sociedad política, con el desafío de articular disensos tanto como ampliar los consensos, etc. Si se tratase sólo de la "vieja" democracia, el "viejo" Estado sería aún funcional.

Como lo señala Faletto (1989):

"En suma, en América Latina, el desafío que enfrenta el Estado en el plano político es la modificación de su régimen, que necesariamente debe ser profunda, puesto que tiene que encarar el problema de implantar y ejercer la democracia en una sociedad actualmente corporativizada, desarticulada y sin un claro sistema de hegemonía."

Más precisamente, Revel-Mouroz (1987) decía: "El régimen centralizado podría usar la descentralización como una técnica de relegitimación ..."

En tercer término hay que apuntar a la creciente y universal demanda de los cuerpos organizados de la sociedad civil (muchos de ellos de naturaleza territorial) por mayores espacios de autorealización, lo que supone tanto descentralización (cesión de poder) como autonomía (campos específicos de competencia).

Pareciera ser que tanto individuos como colectividades llegan paulatinamente a una mayoría de edad: se toma conciencia de la posibilidad y conveniencia de la capacidad de auto-gobierno y de auto-representación. Crece el escepticismo y la desconfianza por las organizaciones nacionales --incluso las organizaciones políticas-- acusadas de anquilosamiento, burocratismo y centralismo y más preocupadas de atender a sus objetivos funcionales de permanencia y expansión que a la adecuada representación de los intereses sociales. No pocos autores --entre ellos el que escribe-- consideran la categoría socio-territorial región como una barrera al peligro de un verdadero anarquismo territorial en situaciones de exacerbado localismo.

Por supuesto que "detrás" de esta demanda actúan fuerzas diversas que confieren particularidad a lo que de todos modos se configura como una megatendencia universal: etnia, religión, cuestiones económicas y cuestiones puramente políticas ayudan a dibujar y a poner en marcha movimientos sociales territoriales y/o partidos políticos con clara identidad regional que cuestionan --por sobre cualquier otra consideración-- la dominación ejercida por un Estado central por sí y ante sí o por medio de interpositos representantes: las regiones centrales. Alvin Toffler (1981) fue premonitorio hace casi ya una década al incluir en su conocido libro La Tercera Ola un capítulo titulado "El fraccionamiento de la Nación" en el cual, con su peculiar estilo, da cuenta de las innúmeras reivindicaciones autonómicas tanto en países capitalistas como socialistas. Releer hoy este

capítulo es como leer un resumen de las noticias internacionales en cualquier semanario.

Estas reivindicaciones están íntimamente ligadas a una suerte de revitalización de la participación. Así, Hopenhayn (1988) señala que entre las políticas para estimular la participación dentro de la matriz contra-hegemónica figura la descentralización. En sus propias palabras:

"La matriz contra-hegemónica de la participación requiere de procesos de descentralización que permitan fortalecer la gestión y el uso de recursos en los espacios locales. Una de las tareas de mayor alcance y relevancia para el diseño y la aplicación de políticas sociales que aspiren a potenciar sus efectos con una recepción participativa en la comunidad, es investigar y diseñar modelos de articulación entre los gobiernos locales y las organizaciones de base. La descentralización obliga a replantear la relación entre organismos centrales de planificación, oficinas ministeriales vinculadas a la ejecución de políticas y programas, los municipios y comunidades. Los recursos no pueden quedar atascados en los organismos ejecutantes sino que deben llegar a la comunidad para que ésta pueda optimizar su uso mediante la participación social."

En cuarto término hay que hacer referencia a la tendencia a la privatización de actividades productivas y de servicios como otra megatendencia que contribuye al diseño de escenarios favorables a la descentralización.

En estricto rigor jurídico, la privatización es un acto formal de descentralización, en cuanto privatizar significa traspasar funciones a entes dotados de una personalidad jurídica distinta de aquél que previamente era responsable de la producción y/o prestación de bienes y/o servicios.

Recientemente Martín (1988) ha escrito justificadamente que la privatización es un tema candente y, como todos los temas con esta característica, ha sido mejor postulada o atacada, que entendida.

"Las razones de la preocupación generalizada por el tema son claras y aunque varían de un país a otro, algunas cuestiones básicas comunes subyacen en los análisis comparativos. Entre ellas, cabe destacar tres: i) El desequilibrio del financiamiento público, agravado por las restricciones recientes y por el continuo incremento de las demandas y costos; ii) la inquietud por la calidad de la gestión pública, influida negativamente por los intereses creados de grupos corporativos y por la rigidez de las burocracias centrales para acompañar y responder a períodos de rápido cambio; y iii) la comprobación de evidentes ineficiencias globales en las economías de la región y la necesidad de incrementar su competitividad externa y racionalizar su funcionamiento externo.

"En esta perspectiva, una mayor descentralización de las decisiones aparece como uno de los caminos para movilizar recursos mediante nuevos procedimientos y superar deficiencias de gestión y, por otra parte, como una esperanza para mejorar las perspectivas de adaptación al cambio y a la innovación. No obstante, cabe advertir que, en este enfoque, las deficiencias del sector público son percibidas con mayor nitidez que las oportunidades reales y efectivas que ofrece el sector privado; esto es, se contrasta una imagen concreta del sector público con una visión más bien idealizada del sector privado ... "En torno al tema de la privatización se ha ido conformando por agregación una significativa lista de objetivos. Entre ellos destacan: a) mejorar el nivel de desempeño económico de las empresas, lo que incluye incrementos en su eficiencia productiva y asignativa; b) dar solución a las dificultades de relacionamiento entre los organismos del gobierno central y las empresas públicas; c) generar, por medio de la venta de activos productivos, ingresos fiscales; d) promover una mayor difusión de la propiedad accionaria: democratización de la propiedad o capitalismo popular; y e) atenuar el poder de los diversos grupos que ejercen presiones corporativas sobre la empresa pública (proveedores, contratistas, burócratas y sindicatos)."

Cabe agregar a estas consideraciones, la siguiente. Es bien distinto, desde un ángulo social, el efecto de una privatización si se atiende al ámbito en que se define la naturaleza de la personería jurídica del receptor del acto privatizador.

En tal sentido, un receptor que detenta una personería jurídica de derecho público, como por ejemplo, gobiernos locales u organizaciones territoriales sin fines de lucro (corporaciones

de desarrollo, juntas de vecinos), confiere, por este solo hecho, un alcance esencialmente de descentralización territorial y en algunos casos, política también, al acto privatizador. Tal situación habría que valorarla muy positivamente desde el punto de vista del desarrollo regional, por ejemplo. Distinto será el caso si el receptor es una persona jurídica de derecho privado, con objetivos de lucro, en cuyo caso la privatización y descentralización se ajusta estrictamente a los propósitos señalados por Martín.

Cualquiera sea sin embargo la situación concreta queda en pie el hecho --que disgusta a muchos por razones ideológicas-- que la privatización es una modalidad de descentralización y en consecuencia, otra de las megatendencias a favor de ella.

En resumen, el hecho que la descentralización vuelva a aparecer con inusitada fuerza en la hora actual no parece responder a ninguna "conspiración perversa", sino a la dinámica y a la racionalidad de un conjunto de tendencias de variada naturaleza.

Una reacción social sensata es tratar de aprovechar positivamente tales tendencias para ponerlas al servicio de objetivos en torno a los cuales hay poca discusión: más democracia, mejor balance geográfico del desarrollo y más confianza en las capacidades de la sociedad civil.

En el escenario generado por estas megatendencias se inscriben los proyectos descentralizados que se han cruzado con antiguos proyectos de regionalización y con la moderna concepción del desarrollo regional al punto de configurar una trilogía indisoluble: el desarrollo regional descentralizado.

Sólo como una forma de ilustrar esta renovada presencia de la descentralización en América Latina y para no llegar a un detalle casuístico, vale la pena observar la seguidilla reciente de reuniones internacionales sobre el tema: Coloquio Internacional sobre la Descentralización Política y Administrativa en América Latina: Discurso y Realidad (Maracaibo, Venezuela, 1988); Seminario Internacional sobre Descentralización del Estado (Buenos Aires, Argentina, 1989); Seminario Internacional sobre Descentralización Política y Desarrollo Regional (Montevideo, Uruguay, 1990) y la extensa lista de publicaciones latinoamericanas sobre el tema.

La cuestión ambiental: otra intersección
con el desarrollo regional

En forma casi paralela a la descentralización, el tema ambiental irrumpe también con gran fuerza en la época actual. Es bien conocido que la temática del medio ambiente y de la conservación de recursos aparece hace ya más de diez años con los trabajos del Club de Roma. A medida que las cuestiones de carácter más global (efecto "invernadero" y capa de ozono) quedan necesariamente en el plano de la denuncia, la atención comienza a centrarse en cuestiones más concretas que tienen, por así decirlo, coordenadas geográficas muy específicas, por lo menos en el origen de las situaciones críticas, puesto que los resultados o efectos son más difusos, e inevitablemente entonces la localidad (región y/o comuna) aparece como un ámbito particularmente adecuado para controlar tales situaciones.

Una extensa cita de Gligo (1986) ahorra todo comentario adicional sobre el cruce ambiental-regional:

"En este capítulo se deja de manifiesto la importancia de la relación entre medio ambiente y planificación regional. Esta parece ser una de las principales vías que se podría utilizar para una mayor incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo. Tal como

afirma Boisier (1989): 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". Y es en este problema donde la incorporación de la dimensión ambiental puede convertirse en una herramienta fundamental para que la planificación regional cumpla efectivamente sus funciones de asignación, compensación y activación.

Un primer aspecto que es necesario que la región domine es el real y amplio conocimiento de su propio medio ambiente. Es normal en América Latina que la evaluación de los recursos naturales la realicen primordialmente organismos centralizados, sean éstos especializados o sectoriales. Son estos organismos los que manejan la información que pueden traspasar a otros organismos centralizados, hecho al que hasta ahora no se le ha otorgado la debida importancia. La limitada información que manejan las propias regiones, en especial sobre su potencial de recursos, coadyuvará para que determinadas variables exógenas que condicionan el crecimiento, no se conviertan en endógenas. Es el centro en consecuencia, el que decide cuándo y cómo usar "los recursos nacionales" y a la región le queda sólo la posibilidad de negociar las prioridades de inversión con respecto a otras regiones.

La falta de conocimiento acabado de las posibilidades y restricciones de los recursos naturales propios impide evaluar cuidadosamente el impacto regional de alguna de las políticas macroeconómicas y sectoriales de mayor significación. Si el impacto es negativo, situación bastante frecuente en relación con el medio ambiente, el poco conocimiento impide tener elementos de juicio para negociar con el centro. Por ejemplo, cuando se estipulan centralmente grandes planes de explotación de áreas forestales, la región podría estar en mejores condiciones de negociar si conociese acabadamente el comportamiento y atributos de los ecosistemas afectados.

Pero donde realmente la dimensión ambiental puede contribuir a las funciones de asignación y compensación de la planificación regional es en función de la dimensión y tipo de programas y proyectos de aprovechamiento de los recursos naturales. La dimensión dice de una relación con la posibilidad de poder enfrentar los programas y proyectos nacionales con los regionales. Las ventajas derivadas de las economías de escala asociadas con la adopción de tecnologías importadas, generan la tendencia a hacer grandes inversiones o macroproyectos diseñados y manejados a nivel

central. El hecho de ser éstos considerados como "nacionales" le resta opciones de negociación a la región. Por otra parte, y ésta es una cuestión fundamental, la elección de un proyecto nacional, elimina otras opciones de un mayor número de "proyectos regionales" que le otorgarían mayor posibilidad de negociación a la región. Estos últimos proyectos suelen dar mayor jerarquía a los planteamientos locales y, por ende, es más probable que el ambiente humano se mejore. Por otra parte, el tipo de proyectos de utilización de recursos naturales asociado a la dimensión de éstos, influye notoriamente en la posibilidad de captación de excedentes y en la activación económica de la región. La vía para poder otorgar a la región mayor probabilidad de captación de recursos es la retención de la producción física generada en los proyectos. Así por ejemplo, una gran central de aprovechamiento hidroeléctrico puede fácilmente extraer su producción física mediante su incorporación a los sistemas interconectados de energía. Si la región no tiene poder de negociación, el crecimiento, en términos de producto generado, no tendrá ninguna correlación con el desarrollo local. Pero una inversión que da prioridad al riego, evidentemente permite la utilización local de la producción. Aunque es posible la conducción del agua hacia otras regiones mediante largos canales, lo más probable es que la utilización sea regional. Esto no está exento de la apropiación de excedentes en forma indirecta, vía estructura de comercialización etc., problema que se presenta en todo tipo de inversión.

Se podría afirmar que la retención de la producción física es uno de los pocos caminos que tienen los agentes regionales para obtener, si no ventajas, al menos una repartición razonablemente justa entre lo que se retiene en la región y lo que va hacia el centro."

Al momento de escribir este trabajo aparece en Chile un libro --de carácter empírico-- que ha tenido por propósito, entre otros, "establecer para cada uno de los problemas ambientales identificados su distribución geográfica regional y el grado de importancia relativa de los mismos".

Los autores, Hajek, Gross y Espinoza (1990), identificaron y priorizaron (con la ayuda de más de 400 expertos regionales) algo más de 800 problemas ambientales ordenados en cada una de las trece regiones de Chile. En cada región se ha:

- i) ordenado los problemas ambientales según la importancia de ellos;
- ii) ordenado estos problemas según la posibilidad de intervención;
- iii) clasificado tales problemas en las clases siguientes:
 - 1) aire; 2) agua; 3) tierra; 4) flora; 5) fauna; 6) vivienda y edificación; 7) infraestructura y servicios públicos; 8) estructura interna; 9) equipamiento; 10) valores formales y culturales.

Se trata en consecuencia de un interesante trabajo práctico que provee considerables insumos para la planificación del desarrollo regional y que avala la tesis de la presencia regional o local del tema. No se trata por cierto, de una situación sólo propia de Chile, sino que refleja una tendencia presente en muchos países latinoamericanos.

EL TIEMPO FUTURO

El papel que juegue el desarrollo regional y la planificación regional en el esfuerzo de "transformación productiva y equidad" de América Latina (esta expresión corresponde a la nueva "idea fuerza" de la CEPAL) dependerá, en cierto sentido, de su capacidad de reencontrarse a sí misma, como un campo profesional y de política pública capaz de mostrar su utilidad intrínseca como un todo, superando la práctica vigente de incorporar componentes de desarrollo regional en otros campos de la política pública.

Esto supone o supondrá un esfuerzo adicional de reflexión, pero sobre todo de socialización, acerca de la real naturaleza de la planificación regional, de sus posibilidades reales de acción

en el contexto de las relaciones sociales de producción vigentes y del contenido del concepto de desarrollo regional.

En relación al primer punto hay que señalar que la planificación, en su sentido más 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 problema sobre el 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, propiamente 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 del 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;

iv) 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. Tal ejercicio puede ser aplicado a una sola región, convencional o fundadamente definida (planificación intra-regional) o a un sistema de regiones (planificación inter-regional). 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,

Tipología de Planificación

| Naturaleza del sujeto | Elección de objetivos | Eficiencia en uso de recursos | Disposición física de elementos | Distribución de oportunidades | Modificación del poder | Control ecológico |
|------------------------------|------------------------------|--------------------------------------|--|--------------------------------------|-------------------------------|--------------------------|
| Juris- dicción | | | | | | |
| País | | | | | | |
| Región | | | | | | |
| Provincia | | | | | | |
| Etc. | | | | | | |
| Tipo de Planificación | Económica | Técnica | Especial | Social | Política | Ambiental |

inversión, etc., etc.) y elegir objetivos es simplemente hacer planificación 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 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. 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 de puras 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 las relaciones de 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 del aparato decisorial 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 sectorial, espacial y ambiental, toda vez que el nivel nacional ha tomado cuenta de la asignación de recursos y de poder de decisión.

Con respecto al segundo aspecto hay que ser relativamente enfático para desmitificar la planificación regional como instrumento de transformación social, evitando en consecuencia actitudes de idealismo ingenuo, pecado de juventud que muchos compartimos.

No será normalmente la planificación regional un instrumento capaz de modificar el sistema de relaciones sociales de producción; tal vez sí sea capaz de modificar en determinadas circunstancias el estilo de desarrollo e indudablemente debiera tener la capacidad de cambiar, aunque no radicalmente, el paradigma dominante de desarrollo regional (del "centro abajo").

Pero en un sentido más práctico, parece sensato afirmar que, en el contexto de la lógica de expansión territorial de un sistema económico, gruesamente calificado como "capitalismo dependiente", la planificación del desarrollo regional puede transformar el crecimiento en desarrollo, allí donde sea económicamente eficiente y socialmente viable, puede además impulsar el crecimiento allí donde éste no se presenta o donde sea débil y puede, last but not the least, evitar que en otros lugares se produzca un deterioro de los índices sociales agregados como para producir cuestionamientos a la estabilidad del sistema.

¿Tarea auto-limitante o percepción realista del espacio de maniobra?. Esta es una pregunta abierta.

Por último, la cuestión más importante, es decir, la concepción misma del desarrollo regional.

Si se adopta como escenario uno en el cual los actores son, por un lado, el Estado (como figura jurídica) y por otro, la región (como configuración geo-social), cada uno con una diversidad de parlamentos (en el sentido teatral) que son en

realidad opciones y decisiones de índole política, económica y social que cada actor toma en relación al fenómeno del desarrollo regional, resulta posible entender la existencia o la falta de éste en términos de la interacción de varios procesos, o sea en términos de la interacción de ciertos conjuntos de decisiones en el tiempo.

Las hipótesis resultantes de tal ejercicio pueden plantearse de la manera siguiente:

El desarrollo a largo plazo de una región (no sólo su crecimiento económico) depende de la interacción de los tres procesos siguientes:

- en primer lugar, depende de la participación relativa de la región en el uso de los recursos nacionales, es decir, tiene que ver con el proceso de la asignación interregional de recursos, tema central del conocimiento y de la práctica dominante de la planificación regional. Este proceso tiene que ver con, pero no sólo, decisiones que pertenecen al ámbito controlado por el Estado (o el gobierno nacional más precisamente) y es en consecuencia esencialmente exógeno a la región y con características predominantes centralistas. Este proceso configura una de las varias funciones en lo que corrientemente se denomina como planificación regional: la función de asignación, función de naturaleza estrictamente económica;
- en segundo lugar, depende del signo y magnitud del impacto que el cuadro global de la política económica tiene sobre la región, impacto que puede tener la misma dirección que la asignación de recursos, coadyuvando así el crecimiento regional o bien puede tener una

dirección opuesta, frenando el crecimiento regional. Igual que en el caso anterior, este proceso se asocia a decisiones iniciales controladas por el Estado, siendo desde tal punto de vista una fuerza exógena a la región. No obstante, la introducción explícita de este elemento en el marco de las hipótesis sobre desarrollo regional, añade algunas tareas nuevas a la planificación, a saber, una tarea técnica que tiene que ver con la medición del impacto y una tarea completamente política vinculada a los procedimientos y modalidades de las instancias de negociación entre la región y el Estado a fin de generar políticas compensatorias que anulen el efecto depresor de las políticas nacionales sobre ciertas regiones. Se configura de esta manera una segunda función de la planificación regional: una función de compensación, de dimensión eminentemente política y de naturaleza desconcentrada o semi-centralizada desde el punto de vista procesal;

- en tercer lugar, el crítico paso desde una eventual situación de crecimiento económico a una más compleja situación de desarrollo, depende de la capacidad de organización social de la región, es decir, de la capacidad para transformar los impulsos de crecimiento en "estados" de desarrollo. Este proceso, completamente endógeno a la región, se asocia a cuestiones tales como el aumento de la autonomía decisional de la región, el aumento de la capacidad regional para retener y reinvertir el excedente económico, a una permanente y creciente inclusión social y a una preservación del medio ambiente. A su turno, las cuestiones anteriores dependen críticamente de la estructura política de la región, de la existencia de burguesías regionales dinámicas y de la

construcción de una compleja malla institucional y organizacional tanto de tipo formal como informal, en definitiva, dependen de la conformación y movilización de una sociedad regional. Se configura así una tercera y crucial función de la planificación regional; la función de activación, de dimensión social y perfectamente descentralizada en sus expresiones concretas.

Este último proceso --la capacidad de organización social-- es verdaderamente crucial en relación a una forma más compleja de pensar el desarrollo regional, ya que a lo que se alude en definitiva es a la espinosa cuestión de la existencia o de la creación de verdaderas sociedades regionales que puedan movilizarse políticamente tras banderas colectivas, más que por intereses de clase o corporativos.

Muchos, por diversas razones, pondrán en duda la posibilidad de la concertación regional, es decir, la posibilidad de estructurar los mencionados movimientos regionales y por esa vía se podrá llegar a calificar de utópico este planteamiento del desarrollo regional, fuertemente apoyado en el papel desempeñado por la región como sector social.

A tales críticas se puede responder anticipadamente rescatando primeramente el valor de la utopías como orientadoras de los cambios sociales y enseguida recordando que la década actual es testigo de la saludable proliferación de agrupaciones y movimientos transideológicos, o interclasistas o supracorporativos que se organizan en defensa de principios e intereses generales (ecologistas, pobladores, feminismo, etc.) y recordando también los poco comentados pero numerosos casos de movimientos regionales producidos en varios países latinoamericanos. Todo ello no hace sino fortalecer la sociedad

civil y en consecuencia, la democracia. Bajo ningún punto de vista, la dificultad (real por lo demás) para organizar las sociedades regionales debiera constituir la razón para abandonar el esfuerzo. El Cuadro siguiente sintetiza los conceptos anteriores:

**HIPOTESIS CAUSALES DEL DESARROLLO REGIONAL Y
ATRIBUTOS DE LA PLANIFICACION REGIONAL**

| | | HIPOTESIS CAUSALES | | |
|--|-------------------|------------------------------|-----------------------|------------------------|
| | | Asignación Recursos | Política Económica | Organización Social |
| A T R I B U T O S | FUNCION | ASIGNACION | COMPENSACION | ACTIVACION |
| | DIMENSION | ECONOMICA | POLITICA | SOCIAL |
| | CONDUCCION | CENTRALIZADA | DESCONCENTRADA | DESCENTRALIZADA |
| | ORIGEN | EXOGENO | EXOGENO | ENDOGENO |
| | SUJETO | ESTADO | ESTADO | REGION |
| SINTESIS (Resultado) | | CRECIMIENTO ECONOMICO | | DESARROLLO |

Los conceptos anteriores permiten formalizar ahora una definición del desarrollo regional, tanto a nivel inter como intra regional, tal como lo hace Boisier (1990):

"Al poseer cada colectividad territorial un espacio de realización autónomo, es decir, propio y diferenciado, se deduce que el desarrollo regional, considerado como un proceso nacional o que incluye a todo el conjunto de las colectividades territoriales, tiene por propósito fundamental garantizar la diversidad dentro de la unidad nacional, es decir, el desarrollo regional a nivel nacional presupone necesariamente una dosis de descentralización que permita a cada colectividad, dentro del marco jurídico unificador de la Nación y también dentro del marco ordenador de una estrategia nacional de desarrollo regional, optar por sus propios estilos de desarrollo y poner en práctica las medidas de orden económico o administrativo congruentes con tales opciones.

El desarrollo regional --visto ahora desde la perspectiva intraregional-- se concibe, primero, como parte integrante de una concepción nacional del desarrollo del sistema de regiones y segundo, como un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la región y de la comunidad regional y de cada habitante de ella. Más concretamente, el desarrollo regional resulta de la interacción de un conjunto de procesos más singulares, cada uno de los cuales constituye una condición necesaria del desarrollo de la región. Por eso puede afirmarse que el desarrollo de una región, que por cierto presupone su propio crecimiento económico en el marco estratégico nacional, implica necesariamente.

- a) un creciente proceso de autonomía decisional por parte de la región, que posibilite la elección de estilos de desarrollo y la aplicación de los instrumentos correspondientes a ello. Las implicaciones políticas de este proceso de creciente autonomía (que se logra mediante un proyecto político descentralizador) han sido examinadas en varios otros documentos;
- b) una creciente capacidad regional de captación y reinversión del excedente económico regional, que permita dar sustentabilidad de largo plazo al propio crecimiento regional mediante la paulatina diversificación y ampliación de la base económica regional. Particularmente importante resulta ésto en el caso de las regiones cuya base económica se funda en la explotación de recursos naturales no renovables;

- c) un proceso creciente de inclusión social, entendiéndose por ello una mejoría sistemática del patrón regional de distribución interpersonal del ingreso así como la organización de las instituciones formales que viabilicen la participación de la población en el sistema político de toma de decisiones de la región;
- d) una creciente conciencia ecológica y de responsabilidad colectiva con respecto al medio ambiente, calidad de vida y explotación de recursos, que preserve el medio regional;
- e) una creciente sincronía intersectorial y territorial en el modo de expansión económica de la región de manera de difundir los efectos del crecimiento sobre todo el espacio regional. Esta "sincronía" hace referencia a un cierto balance en el crecimiento de los distintos sectores así como a un adecuado reparto del crecimiento y de la población en el sistema de centros poblados de la región."

En consecuencia, el nivel de desarrollo de una región puede visualizarse como un "vector" cuyos elementos son precisamente los "estados" de las cinco variables recién descritas. Parece importante resaltar dentro de esta concepción la idea implícita de endogeneidad atribuida al desarrollo regional, una idea que se concreta no sólo mediante la descentralización política, sino también por medio de una significativa presencia de un componente de propiedad regional de los medios de producción. La endogeneidad se refiere también a la reducción de la posibilidad de establecer relaciones estables de dominación entre regiones.

Por otro lado, las posturas más recientes en materia de desarrollo regional tienden a ubicar este concepto o en el bien definido campo del paradigma alternativo (al dominante), etiquetado como "de abajo hacia arriba" o en el menos definido territorio que combina elementos de los dos paradigmas más conocidos ("del centro abajo" y "de abajo hacia arriba").

En cualquier caso, se resalta ahora un atributo del concepto de desarrollo regional, atributo juzgado casi como definitorio: la endogeneidad del desarrollo regional (si bien se admite la exogeneidad del crecimiento económico).

Si la planificación regional (como teoría de procedimiento) logra reflejar adecuadamente las posibilidades de orientación sobre el desarrollo regional (como teoría sustantiva), el futuro podrá ser testigo de una práctica social válida y posiblemente eficaz y eficiente. Si no logra esto, seguirá siendo la Cenicienta de las políticas públicas, obligada a volver a un rincón cada vez que el reloj marque medianoche.

REFERENCIAS

- Alayev, E. (1978) - El desarrollo regional de los países latinoamericanos en los años 1950-1975, CEPAL, Santiago de Chile.
- Boisier, S. (1981) - Política económica, organización social y desarrollo regional, Cuaderno N° 29, ILPES, Santiago de Chile.
- Boisier, S. et. alli. (1981) - Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica, ILPES/SIAP, Santiago de Chile.
- Boisier, S. (1990) - Los siete pecados capitales de la capital y el desarrollo de la región del Bío-Bío. Un binomio para potenciar la calidad de vida. Documento 89/4, Serie Ensayos. APPR/ILPES, Santiago de Chile.
- Castells, M. (1989) - Nuevas tecnologías y desarrollo regional, Economía y Sociedad, N° 2, Madrid, España.
- Curbelo, J.L. (1986) - Economía política de la descentralización y planificación del desarrollo regional, Pensamiento Iberoamericano, N° 10, CEPAL/ICI, Madrid, España.
- Chadwick, G.F. (1973) - Una visión sistémica del planeamiento. Editorial G. Gili, Barcelona, España.
- de Mattos, Carlos A. (1983) - La dinámica concentradora y centralizadora en los procesos de formación de las estructuras territoriales latinoamericanas, ILPES, Doc. CPRD-E/31, Santiago de Chile.
- Dornbusch, R. (1986) - Los costos y los beneficios de la integración económica regional, en Integración Latinoamericana, N° 103, INTAL, Buenos Aires, Argentina.
- Easterlin, R.A. (1958) - Long-term regional income changes: some suggested factors, Papers and Proceedings, RSA, 4.
- Faletto, E. (1989) - La especificidad del Estado en América Latina", Revista de la CEPAL, N° 38, Santiago de Chile.
- Gilbert, A. (1976) - Development planning and spatial structure, J. Wiley and Sons, Londres.
- Gilbert, A. y D. Goodman (1976) - Desigualdades regionales de ingreso y desarrollo económico: un enfoque crítico, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales, EURE, N° 13, Santiago de Chile.

- Gligo, N. (1986) - Medio ambiente en la planificación latinoamericana: vías para una mayor incorporación, CEPAL/ILPES/ PNUMA, La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo, GEL, Buenos Aires, Argentina.
- Hajek, E.; P. Gross y G.A. Espinosa (1990) - Problemas ambientales de Chile. Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Habermas, J. (1973) - Problemas de legitimación en el capitalismo tardío, Amorrortu Ed.
- Hilhorst, J. - Estilos de desarrollo y estrategias nacionales de desarrollo regional, S. Boisier et alli (comps.), op. cit
- Hopenhayn, M. (1988) - La participación y sus motivos, Programas de Capacitación, ILPES. Documento ASD/95, Santiago de Chile.
- Martin, J. (1988) - Interacción de los sectores público y privado y la eficiencia global de la economía, Revista de la CEPAL, N° 36, Santiago de Chile.
- Palma, E. (1983) - La descentralización desde una perspectiva política, ILPES, Doc. CPRD-D/90, Santiago de Chile.
- Pinto, A. (1965) - Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo económico. El Trimestre Económico, N° 125, México.
- Revel-Mouroz, J. (1987) - Pour une géopolitique régionale et urbaine, Pouvoirs locaux, régionalismes, décentralisation, IHEAL/CREDAL, París.
- Scott, A. (1988) - New industrial spaces, Pion, Londres.
- Stöhr, W. (1983) - Changing external conditions and a paradigm shift in regional development strategies, IIER, Viena.
- Stöhr, W. y F. Todtling (1978) - Spatial equity: Some anti-theses to current regional development doctrine, Folmer, H. y J. Oosterhaven (eds.), Spatial inequalities and regional development, Nijhoff, Boston.
- Toffler, A. - La tercera ola, Plaza y Janés S.A., Barcelona, España.
- Vázquez-Barquero, A. (1986) - El cambio del modelo del desarrollo regional y los nuevos procesos de difusión en España, Estudios Territoriales, N° 20, Madrid, España.