

INT-1782



ILPES

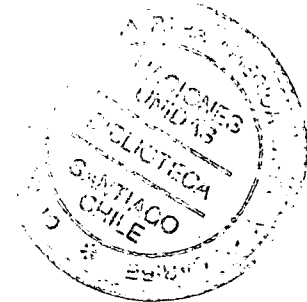
INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

~~CEPAL/INT (1782)~~

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD-D/91

Hing Bannin?



POLITICA ECONOMICA Y ECONOMIA POLITICA
DEL DESARROLLO REGIONAL */

Sergio Boisier **/

*/ El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de Programas de Capacitación.

**/ Del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de las Naciones Unidas. Las opiniones expresadas en este documento son personales y pueden no coincidir con la posición de la Institución. Santiago de Chile 1984.

(I/40810)
SB/sw
84-8-1306

1. The first part of the document is a list of names and addresses.

2. The second part is a list of names and addresses.

3. The third part is a list of names and addresses.

4. The fourth part is a list of names and addresses.

5. The fifth part is a list of names and addresses.

6. The sixth part is a list of names and addresses.

INTRODUCCION GENERAL

La preocupación académica y política por las cuestiones asociadas al desarrollo regional (subnacional) en América Latina muestra un recorrido histórico cíclico, durante los aproximadamente últimos cuarenta años.

Como ha sido descrito en numerosas oportunidades, la temática del desarrollo regional - entendido éste inicialmente como la racionalización y explotación de cuencas hidrográficas - aparece con considerable fuerza en las décadas de los cuarenta y de los cincuenta, impulsada por la experiencia de la TVA en los Estados Unidos. En la década siguiente, en sus inicios, se observa el auge de experimentos más integrados de desarrollo de regiones-problema, como el Nordeste del Brasil, ahora impulsados por modelos tal como el impuesto por la Cassa per il Mezzogiorno en Italia.

A mediados de la misma década, en varios países en donde el control del Estado pasa a manos de coaliciones políticas progresistas y modernizantes, el desarrollo regional y la planificación de sistemas regionales nacionales se convierte en un importante actividad estatal, ahora bajo el amplio paradigma de la "integración nacional".

La década de los setenta, caracterizada en no pocos países por la instauración de sistemas políticos autoritarios y sistemas económicos neo-liberales, deja escaso espacio para la temática del desarrollo y de la planificación regional y más bien se asiste a un virtual desmantelamiento del aparato tecno-burocrático asociado a éste y a otros campos de la actividad pública.

Toda esta historia, así resumida, logra sólo éxitos parciales, que en lo sustantivo, no resuelven "el problema regional" - cualquiera sea su definición, ni menos aún, logran resolver o tan siquiera mejorar significativamente la situación de los "bípedos implumes", al decir de Unamuno, que habitan las regiones.

De acuerdo a lo sucedido, una extrapolación a la década actual debería llevar a un escenario en el cual los asuntos vinculados al control del desarrollo regional deberían aparecer como residuales dentro del cuadro de las preocupaciones sociales y políticas. Curiosamente sin embargo, nada más lejos de la realidad.

Porque lo que se observa hoy día en América Latina es precisamente un muy fuerte y renovado interés por el control del desarrollo regional, tanto por parte de los gobiernos como por parte de fuerzas sociales regionalmente identificadas. Claro que ahora son diferentes los fundamentos y diferente el enfoque de esta preocupación; sobre ello se volverá más adelante.

Aparentemente se han producido dos cambios importantes en la percepción de la cuestión regional. Por un lado, comienza a reconocerse el carácter nacional del problema del desarrollo regional. Nacional en el sentido de ser una cuestión que tiene que ver con la permanencia y fortalecimiento del Estado-Nación y que por tanto se trata de un componente importante de cualquier proyecto político nacional. Puesto en otros términos, hoy día el problema del desarrollo regional preocupa no sólo a los profesionales en esta materia sino que además, a políticos y decisores de política económica. Por otro lado, ahora se privilegia la dimensión social y más que nada la dimensión política del desarrollo regional. Los movimientos sociales regionalmente identificados y sobre todo las propuestas de nuevas formas de organización del Estado - entre el Estado prescindente y el Estado omnipresente - constituyen hoy día tópicos relevantes en la discusión sobre desarrollo regional.

Toda sociedad persigue ciertos objetivos fundamentales, más allá de los conocidos objetivos de desarrollo y 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" en una acepción que va más allá de la tradicional o más allá de la dimensión puramente económica de lo regional, asumiendo en consecuencia una connotación de "problemas regionales reales", según la

/expresión utilizada

expresión utilizada por Hilhorst para aludir a una dimensión eminentemente política de la cuestión regional.

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 geográficamente hablando en segmentos muy reducidos del territorio generando situaciones de metropolización o de megalopolización, en virtud de la creciente proporción de recursos nacionales que es necesario invertir en tales regiones sólo para viabilizar su operación. Como gran parte de estos gastos son inversiones en infraestructura no directamente productiva, su costo de oportunidad es considerable y el remanente de recursos destinado a inversiones directamente productiva 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 las 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). Aún cuando sin duda tales soluciones mejoran (por un tiempo) la "productividad" de la ciudad, parece evidente que dichos recursos tendrían un uso alternativo socialmente más conveniente si fuesen usados en actividades directamente productivas.

La estabilidad social de los propios sistemas sociales puede verse amenazada, entre otras cosas, por el efecto de la interacción entre los modernos sistemas de comunicación de masas y las condiciones de vida diferenciales de importantes contingentes de población, sobre todo cuando a ello se añade una percepción colectiva de tipo territorial. Cualquier sociedad en la cual una proporción significativa de la población vive en condiciones muy desmedradas (por ejemplo, en condiciones de extrema pobreza según las definiciones usadas por el Banco Mundial) es una sociedad política y socialmente inestable. Si la misma población se encuentra territorialmente concentrada y posee una auto-identificación

/regional, la

regional, la situación es mucho más explosiva. Parcialmente esta es la situación que se observa en regiones como el Nordeste del Brasil y por ello hoy día se afirma entre los especialistas que el problema de la pobreza del Nordeste no es un problema regional, sino nacional. Con ello se quiere señalar no sólo una cuestión metodológica sino que se apunta a destacar la dimensión política del asunto o a la necesidad de considerar tal problema como un problema regional "real", para utilizar nuevamente la terminología de Hilhorst.

La integridad territorial de la Nación (o la supervivencia del concepto de Estado-Nación) se ve hoy día amenazada por presiones internas expresadas en una variedad de movimientos sociales y políticos regionales que responden a su vez al universal reclamo de las comunidades sub-nacionales 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 originan 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, en América Latina.

Los tres problemas reseñados y su percepción como cuestiones de interés nacional es lo que vuelve a colocar el desarrollo regional como tema y preocupación importante hoy día.

A lo anterior todavía habría que agregar un elemento adicional. La recesión internacional de los años ochenta, que tan dramáticamente ha afectado a la América Latina, tendrá una consecuencia estructural no prevista, en el futuro post-recesión. En efecto, el escenario más probable es uno caracterizado por un lento crecimiento de las exportaciones, astringencia financiera internacional, una pesada carga en términos de deuda externa y una creciente tendencia al redespliegue internacional de la industria tradicional. Estas condicionantes presumiblemente obligarán a adoptar estrategias de desarrollo con un fuerte componente de desarrollo "hacia adentro", aunque no necesariamente igual a la forma como fue concebida tal estrategia en el pasado. Puede preverse que la especificación de tal estrategia contendrá un fuerte componente de desarrollo regional.

/Parte de

Parte de la crisis existencial por la que parece atravesar la profesión (de planificador regional), según se observa en encuentros y publicaciones, proviene de una confrontación no del todo consciente o explícita entre las nuevas demandas que se plantean y la capacidad de respuesta profesional; se tiene la sensación de que cuando menos una parte significativa del arsenal teórico, metodológico y operacional utilizado en el pasado no tendría aplicación o habría perdido validez, o simplemente nunca la tuvo.

Por lo menos hay cuatro críticas fundadas que se hacen a la práctica tradicional de la planificación regional en América Latina, que apuntan a cuestiones que necesariamente habría que resolver si la profesión va a ofrecer una respuesta adecuada a la demanda actual.

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 a-crítica 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 prevaecientes 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 fueron concebidas como pertenecientes 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

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 también pecó de ser una práctica mono disciplinaria en términos profesionales. En general ello 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.

¿Cómo responder profesionalmente entonces al desafío planteado por la nueva demanda por políticas públicas de desarrollo regional?

Con una gran dosis de humildad en primer término, porque es necesario reconocer que se actuó equivocadamente desde un punto de vista técnico y se actuó también con soberbia al tratar de imponer determinadas concepciones y acciones sobre espacios que no eran sólo físicos, sino sociales.

Pero conjuntamente con una actitud nueva, se requiere también de un instrumental nuevo. En realidad se requiere de un nuevo paradigma, en el

sentido de Kuhn, es decir, se requiere de una matriz de ideas, metodologías y técnicas que sea capaz de responder más efectivamente a los interrogantes normativos y de control que surgen en el plano regional. Para poner todo esto en términos bien prácticos: se necesita una nueva forma de entender la cuestión del desarrollo regional de la cual pueden extraerse recomendaciones eficaces en términos de políticas públicas.

Construir tal paradigma es por un lado, una tarea colectiva y por otro, es una tarea que implica todo un proceso de aprendizaje social, de prueba y error, de aceptación y rechazo, de tesis, antítesis y síntesis, en el cual deben estar envueltos todos los actores del desarrollo regional.

La superación de por lo menos las cuatro críticas fundamentales a la práctica tradicional y todavía vigente de la planificación regional, críticas esbozadas más atrás, puede constituir un adecuado punto de partida para construir un nuevo paradigma.

Romper con la artificial separación entre sujeto y objeto significa por un lado que el planificador mismo está inserto en la praxis de la planificación, pero antes que nada, implica el paso desde la región-objeto a la región-sujeto, el reconocimiento de las regiones como actores del proceso de planificación. Para ello es necesario que continente y contenido (la región y lo que está en la región) sean una y la misma cosa; esto sólo es posible si la región al mismo tiempo que espacio geográfico es espacio social, es decir, una matriz de grupos sociales cuyo nexo de articulación está dado por la conciencia colectiva de pertenencia a un territorio común que siendo parte de un territorio nacional, tiene suficientes especificidades (recursos, cultura, paisaje, etnia, etc.) como para diferenciarlo del todo, y cuyos intereses fraccionales o de clase se subordinan estructuralmente a un interés colectivo regional, expresado en verdaderos proyectos políticos tanto de carácter permanente como transitorios.

Si se reconoce a las regiones una función como sujeto o como actor y como ello no puede resultar de leyes o decretos si no de la misma realidad, tal reconocimiento tiene concretas y claras implicaciones prácticas. En efecto, el ser actor en el proceso de planificación, si bien debe considerarse como un derecho de todo sujeto potencial de planificación, no es menos cierto,

/que, como

que, como todo derecho, el hacerlo efectivo presupone un acto de voluntad; en otras palabras, el derecho se establece, pero el ejercicio del derecho se conquista. En el caso regional es la comunidad regional quien debe ejercer el derecho a ser un actor y como en la realidad de a lo menos la mayoría de los países latinoamericanos, las comunidades regionales son considerablemente menores al número teórico de regiones de planificación que es posible definir en cualquier país, la planificación del desarrollo regional (como complejo proceso de cambios cuantitativos y cualitativos) adquiere un considerable grado de selectividad territorial y gradualidad temporal. Este hecho, como es claro, tendrá considerable importancia estratégica al momento de establecer las prioridades del desarrollo regional.

Superar la práctica mono-disciplinaria (economicista) en el enfoque de las cuestiones regionales debiera ahora ser una consecuencia directa del punto recién discutido. Si las comunidades regionales o, en términos más generales, si la ecuación región-sociedad tiene existencia real, el entender y desenmarañar los conflictos, las posibilidades de acuerdo y consenso, la repartición del poder y los varios mecanismos a través de los cuales se canalizan las demandas, ya no compete única y exclusivamente a los economistas o a la economía como ciencia y como práctica. Las propuestas de desarrollo regional tendrán dimensiones sociales y políticas y tendrán sus raíces en demandas no solamente de carácter económico, si no que se nutrirán en cuestiones que a veces están asociadas a etnias, a culturas, en fin, a movimientos sociales regionales muy diversificados.

En tal contexto, el trabajo de otros científicos sociales, antropólogos, sociólogos, politólogos, etc., pasa a convertirse en una cuestión central en la conformación de los equipos de planificación, tanto a nivel central como local.

El carácter autocontenido que ha tenido la práctica de la planificación regional debe ser superado a partir del reconocimiento de un hecho obvio, pero muy raras veces incluido en los planteamientos académicos y menos todavía, en la política de desarrollo regional: las políticas económicas de naturaleza global y de naturaleza sectorial no son por lo general, neutras, y por el contrario, tienen efectos indirectos de signo y magnitud

/diversa en

diversa en las diferentes regiones. Esto suele tener como traducción práctica el hecho de que el crecimiento regional (o la falta de él) es un resultado más estrechamente asociado al impacto indirecto de tales políticas que al efecto directo de las propias políticas regionales.

Cuando este hecho es plenamente reconocido, no cabe menos que admitir que la política de desarrollo regional es en la realidad una suerte de suma aritmética de las políticas específicamente diseñadas para el control del desarrollo regional y de los impactos regionales de las políticas nacionales. En tal circunstancia los planificadores regionales deben estar incorporados a los equipos de los decisores de política económica y estos últimos deben estar conscientes de los efectos regionales indirectos de sus propuestas. En cierto sentido, la planificación regional deberá cumplir con un papel de "control", en el sentido cibernético, en el proceso de política económica si se desea que éste efectivamente opere a favor del desarrollo regional en general o en favor del desarrollo de ciertas regiones en particular.

La posición a-histórica que todavía caracteriza a la práctica de la planificación regional debe ser contrarrestada mediante un profundo esfuerzo científico que tenga por objetivo una teorización más funcional al medio societal en el cual se inserta la praxis de la planificación regional. En una tarea de tal largo aliento, puede comenzarse por reconocer explícitamente las condiciones reales en que deberán plantearse las propuestas regionales, es decir, debe comenzarse por identificar los macro parámetros del problema, que son simultáneamente características básicas del medio socio-político y restricciones al alcance de las propuestas de desarrollo regional.

Desde tal punto de vista, debería explicitarse en primer término la naturaleza del sistema de relaciones sociales de producción en el cual se insertará la planificación regional y las consecuencias de ello sobre la misma planificación regional. En tal sentido, la abrumadora mayoría de los países latinoamericanos poseen economías capitalistas y sistemas políticos que por lo menos en el discurso se ubican en las ramificaciones del modelo liberal; además, no se avizoran cambios profundos en las bases de tales esquemas, por lo menos en horizontes previsibles.

/Explicitar esta

Explicitar esta cuestión obvia es importante en cuanto ello contribuye a aclarar las implicaciones que sobre las posibilidades y modalidades de la planificación regional tiene la naturaleza de los sistemas económicos y políticos. Surgen acá dos cuestiones importantes. Por un lado, tales sociedades reconocen - al menos en teoría - la existencia de una pluralidad de actores sociales, cada uno de los cuales puede tener estrategias y proyectos divergentes o conflictivos entre sí. Esto refuerza el carácter estratégico de la planificación regional y contribuye, de nuevo, a superar la dicotomía sujeto-objeto. Por otro lado, todo sistema económico y entre ellos el capitalismo, tiene una lógica de expansión territorial cuyo entendimiento es un punto inicial y básico de toda propuesta de orientación del desarrollo regional.

Peró los sistemas económicos adoptan modalidades históricas concretas o sea, se expresan en diferentes estilos de desarrollo, tal como dicho concepto ha sido desenvuelto en la CEPAL. Los estilos definen los grados de libertad que en un momento dado existen para formular políticas públicas reales. Por ejemplo, en un estilo excesivamente aperturista (en términos de comercio exterior) no es posible utilizar un instrumento arancelario para guiar la localización regional de la industria; en su estilo más proteccionista si lo es. Así pues, la explicitación del estilo constituye otro de los puntos de partida para la formulación de una política regional y es otra manera de conferirle historicidad a la propuesta, es decir, de vincularla al plano de la realidad.

También debe tenerse en cuenta - a los efectos de comenzar a construir un nuevo paradigma - la inercia de las ideas. Difícilmente un nuevo enfoque, por rupturista que sea en su intención, podrá abandonar del todo el arsenal teórico en uso. Esto significa que cualquier propuesta de desarrollo regional deberá considerar un cierto grado de permanencia de algunas de las características principales del paradigma prevaleciente o dominante de planificación regional, el así llamado paradigma "del centro-abajo".

Las principales características de dicho paradigma - o como algunos autores los denominan - sus principales sesgos, se asocian a la concepción /de la

de la industrialización como proceso motor del crecimiento económico (y de la modernización), a la idea (concomitante) de la urbanización y, finalmente, al carácter marcadamente centralizador que desde el punto de vista decisional, asumen las propuestas de desarrollo regional.

Estas características estimulan la concepción del proceso de desarrollo regional como un proceso escalonado de repetición a niveles subnacionales, del mismo modelo de dominación-dependencia que articula las relaciones entre regiones a nivel de todo el país, y ofrece poco espacio para un desarrollo regional más democrático y que se fundamente más en la modernización del agro y del espacio rural.

Puesto que el paradigma "del centro-abajo" es la contrapartida en términos territoriales del paradigma todavía más general dentro del cual se ubican los estilos prevaletentes de desarrollo global toda nueva proposición de desarrollo regional estará en cierto sentido limitada por la inercia de estas características.

Estas consideraciones no pretenden esterilizar de antemano un intento de redireccionamiento del desarrollo regional, pero sí apuntan a la necesidad de ser particularmente realista en términos de las expectativas acerca de nuevas propuestas. Una nueva concepción del desarrollo regional - intrínsecamente necesaria - puede introducir modificaciones importantes en relación al paradigma vigente, podrá tener efectos menores en el estilo prevaletente de desarrollo y será casi nula con respecto al sistema de relaciones de producción. Aún así, vale la pena el intento.

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 de realidad 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.

La hipótesis resultante de tal ejercicio puede plantearse de la manera siguiente.

/El desarrollo

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 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 predominantemente 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 controlados 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.

continuación...

/Este proceso,

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 generado por el crecimiento 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 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 replanteamiento del desarrollo regional, fuertemente apoyado en el papel desempeñado por la región como actor social.

A tales críticas se puede responder anticipadamente rescatando primeramente el valor de las utopías como orientadoras de los cambios sociales y en seguida 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.

/En definitiva,

En definitiva, el paradigma al cual se apunta pretende ubicar la cuestión del desarrollo regional y de la planificación de tal proceso, tanto en la arena de la política económica, o sea, en el campo de la intervención del Estado en el desarrollo, como en la arena más movidiza de las interrelaciones entre los procesos económicos y los procesos políticos, es decir, en el campo de la economía política.

Las cuatro secciones que conforman el libro fueron publicadas independientemente entre los años 1979 y 1984 en libros y revistas profesionales.

La primera sección del libro corresponde al ensayo titulado Política económica, organización social y desarrollo regional publicado en 1982 como Cuaderno del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. La segunda sección incluye el artículo ¿Qué hacer con la planificación regional antes de la medianoche? publicado inicialmente en 1979 por la Revista de la CEPAL y posteriormente incluido en el libro editado por Om Mathur Prakash Training for Regional Development Planning publicado en 1981 por el United Nations Centre for Regional Development. La tercera sección es el artículo Polos de crecimiento: ¿están muertos? incluido como parte del libro National Development and Regional Policy editado por Ed Prantilla y publicado también en 1981 por el United Nations Centre for Regional Development, de Nagoya, Japón. La cuarta y última sección corresponde al trabajo titulado Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en planificación regional, trabajo presentado al III Seminario Latinoamericano sobre Planificación Regional-Estadual celebrado en Brasilia en 1983 y organizado por el ILPES y el CENDEC. El artículo fue publicado en 1984 en El Trimestre Económico.

El agrupamiento de estos cuatro trabajos en un libro se explica en virtud de la complementariedad entre ellos, complementariedad que apunta a un tratamiento unificado del tema que sirve de título a la obra, es decir, al examen de los aspectos vinculados tanto a la política económica como a la economía política del desarrollo regional.

El ensayo inicial - Política económica, organización social y desarrollo regional - provee el marco general de análisis y constituye un intento de interpretación del desarrollo regional a la luz de la interacción de procesos

/económicos, políticos

económicos, políticos y sociales. Como fue mencionado anteriormente en esta misma Introducción, la confrontación entre el Estado y la región (como sujeto o actor) en relación al fenómeno del desarrollo regional parece constituir un artificio analítico de una considerable potencialidad para ayudar a desenrañar los mecanismos políticos y sociales que son, en definitiva, los responsables del proceso de desarrollo. El mismo método de análisis permite diferenciar muy claramente las tres distintas funciones comprendidas en la planificación regional así como las variadas dimensiones de este ejercicio.

Las secciones siguientes profundizan y complementan, desde varios ángulos, los principales planteamientos hechos en la sección inicial.

El ensayo siguiente - ¿Qué hacer con la planificación regional antes de la medianoche? - es una elaboración detallada de la idea de la planificación (intra) regional como un proceso de negociación política, una idea que al parecer ha despertado considerable interés en varios medios. La negociación, proceso político por definición, es un componente importante en las relaciones entre agentes dotados con cuotas muy distintas de poder que se enfrentan conflictivamente dentro del marco de las reglas del juego democrático, es decir, en contextos en donde están prescritas las soluciones de fuerza. La planificación "negociada" no constituye un sustituto completo de formas más tradicionales de planificación y posiblemente no constituya la metodología apropiada en todas las regiones, pero parece ser un enfoque adecuado para orientar la planificación de regiones relativamente pequeñas con fuerte dependencia del centro así como también parece constituir una aproximación correcta para dar forma a la función de compensación de la planificación regional, es decir, para dar forma a los procesos mediante los cuales ciertas regiones pueden obtener del Estado compensaciones que contrarresten el efecto depresor de una o varias políticas globales o sectoriales.

El tercer ensayo - Polos de crecimiento: ¿están muertos? - constituye una breve incursión en el tantas veces discutido tema de las estrategias de polos de desarrollo. El argumento que se plantea es que si se formula correctamente una estrategia de polarización, tal estrategia seguirá formando parte de las estrategias más generales de crecimiento regional, para cierto tipo de regiones, específicamente, para las regiones en

/las cuales

las cuales el patrón de desarrollo continuará basándose en programas coherentes de industrialización y urbanización.

El cuarto y último ensayo - Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en planificación regional - aborda una cuestión esencialmente política, cual es la redistribución territorial del poder político y su significado desde el punto de vista de la planificación regional. Se plantea la tesis de un diferenciado nivel de descentralización correspondiente a cada una de las funciones de la planificación regional y en tal contexto se atribuye un carácter centralizado a la función de asignación, un carácter desconcentrado a la función de compensación y un carácter descentralizado a la función de activación social. El papel de la sociedad civil regional es destacado en este ensayo como un elemento crucial en la explicación del desarrollo regional.

En resumen, el argumento que permea a través de todo el libro tiene que ver con la consideración del desarrollo regional como un proceso de construcción política democrática y como un proceso de organización y fortalecimiento de las sociedades regionales en lo principal. El crecimiento económico regional es considerado como importante, pero como condición de los procesos anteriores y no como el fin último de la planificación regional.

