



**DESARROLLO REGIONAL EN EL
NUEVO ENTORNO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS. UN NUEVO ROL PARA
EL ESTADO LATINOAMERICANO**

Francisco Uribe Echevarría

Instituto de Estudios Sociales de La Haya, Holanda.

Resumen

Uribe Echevarría Francisco, "Desarrollo regional en el nuevo entorno de políticas públicas: un nuevo rol para el Estado latinoamericano", Cuadernos de Economía, Vol. XII, Número 17, Bogotá, 1992, pp. 7-44.

En este artículo el autor aporta nuevos elementos para enriquecer la reflexión en torno a los cambios que necesariamente deberán ocurrir en las políticas sobre desarrollo regional.

A partir de la descripción de las nuevas circunstancias en las cuales se desenvuelven los procesos de desarrollo en los países latinoamericanos -dificultades de acumulación de capital y de crecimiento económico, ineludible reestructuración económica y cambios en el escenario tecnológico mundial- se discute el marco básico de límites y posibilidades del entorno emergente de políticas públicas sobre el cual se debe fundamentar el nuevo régimen regional.

Con base en el análisis de los cambios en el rol del Estado y las implicaciones de este nuevo rol, el impacto de las nuevas transformaciones sobre el escenario regional y las nuevas perspectivas de intervención estatal, el autor propone un novedoso esquema de ajuste para las actividades de desarrollo regional.

Abstract

Uribe Echevarría Francisco, "Regional Development in the New Public Policy Environment: a New Rol for the Latin American State", Cuadernos de Economía, Vol. XII, Number 17, Bogotá, 1992, pp. 7-44.

In this paper the author provides new elements to enrich the reflection regarding the changes that will necessarily occur in regional development policies.

From the description of the new circumstances under which the development processes of Latin American countries evolve -accumulation of capital and economic growth difficulties, unavoidable economic restructuring and changes in the world's technological scene- the basic framework of limits and possibilities of the rising environment of public policies on which the new regional regime must be based is discussed.

Based on the analysis of changes in the State's role and the implications of this new role, the impact of new transformations on the regional scene and the new outlooks of state intervention, the author suggests an innovative adjustment scheme for regional development activities.

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

En un trabajo anterior se exploraron algunos aspectos generales del impacto de estos cambios sobre el *modelo convencional de la planificación del desarrollo regional* (Uribe-Echevarría, 1989). La tesis central de ese trabajo argumentaba que los objetivos del desarrollo regional son de naturaleza histórica y que recuperar su perdido protagonismo requiere adecuarlos a los problemas actuales del desarrollo nacional¹.

La evidencia de que el período de las grandes políticas espaciales estaba terminado en el caso latinoamericano, me llevó a sugerir que las preocupaciones deberían desplazarse desde los aspectos relativos a la *distribución espacial de la población* y las actividades económicas, hacia aquellos relacionados con la *contribución regional al crecimiento económico*². Justificaba esta afirmación mostrando que, por una parte, completada la etapa más dinámica de la urbanización, la flexibilidad y la oportunidad de transformación del espacio nacional de que habla-

1 Obviamente, ésta no es una condición privativa del campo del desarrollo regional. Muchos otros aspectos del desarrollo están sujetos a ella.

2 Por *grandes políticas espaciales* entiendo aquellas que buscan orientar la morfología de los espacios económicos, sociales y físicos del país mediante un esfuerzo estratégico comprehensivo.

ban los regionalistas de los años sesenta era ya cosa del pasado. Por otra, argumentaba también que la recuperación de tasas de crecimiento económico aceptables sería, por un largo tiempo, el objetivo central de la acción del Estado, al cual no podrían sustraerse las iniciativas regionales.

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

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

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

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

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

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

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

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

La segunda sección discute el marco básico de límites y posibilidades del entorno de políticas públicas emergente sobre el cual se debe fundamentar el nuevo régimen regional. Los cambios en el rol del Estado y su reorganización, y dentro de este último la descentralización, han recibido la mayor atención.

La tercera sección analiza los impactos de estos cambios sobre el *desarrollo regional* y las perspectivas de intervención estatal. He prestado

atención a cuatro aspectos: el paradigma básico de intervención; los objetivos de un sistema de desarrollo regional; los instrumentos necesarios para alcanzar los objetivos y los instrumentos.

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

LAS NUEVAS PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

Los problemas de crecimiento

Iniciada ya la década de los años noventa, los Estados de la región parecen estar aceptando, con alguna resistencia, la necesidad de aplicar políticas de liberalización económica como estrategia para recuperar tasas más altas de crecimiento económico³. Como se puede observar en el Cuadro 1, los indicadores no dejan lugar a dudas sobre la desaparición, en los años ochenta, del dinamismo económico de la década de los sesenta⁴.

3 Como lo señalaba Hirschman, "... never has Latin Americas been lectured and admonished as insistently as in recent years... on the virtues of the free market, of privatization, and of foreign investment" (Hirschman, 1987, pp. 30-31).

4 La constatación de esta declinación es particularmente dolorosa porque, de acuerdo con las teorías ortodoxas de desarrollo, la mayor parte de los países latinoamericanos debieron haber sido los más dinámicos en las décadas recientes. Disponen de un *stock* de recursos naturales muy superior al de los países del sudeste asiático y el desarrollo de los recursos humanos, nivel de ingreso y productividad, era muy superior a estos países hace veinte años. A pesar de todos estos factores favorables, las expectativas sobre su crecimiento no se han materializado.

CUADRO 1

TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO PER CÁPITA (% promedios anuales)			
PAÍSES	1960-1970	1970-1980	1980-1987
Argentina	2.8	0.6	- 1.7
Brasil	2.5	6.2	1.1
Chile	2.4	0.7	- 0.7
México	3.9	2.1	- 1.7
Venezuela	2.6	1.7	- 2.6
Colombia	2.1	3.6	1.0
Ecuador	...	5.8	- 1.4
Perú	2.1	0.4	- 1.1
Bolivia	2.9	2.3	- 4.8
Uruguay	0.1	3.2	- 1.8
Paraguay	1.7	5.4	- 1.9
Promedio	2.3	2.9	- 1.4

Fuente: Banco Mundial, 1982, 1987, 1989.

La necesidad de cambios (ajustes) estructurales es ampliamente aceptada y uno de ellos lo constituye una mayor orientación de la economía hacia el exterior. El argumento sobre la necesidad de mayor apertura deriva de la noción de que la sobreextensión del modelo sustitutivo condujo a un problema de eficiencia global en el uso de los recursos domésticos⁵.

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

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

La incapacidad de pagar los créditos internacionales que ayudaron a absorber los primeros *shocks* externos es vista también como una consecuencia más de esta orientación hacia el mercado doméstico, agravada por la ausencia de incentivos para el ahorro y la inversión y por el rol excesivo del Estado. La estructura de incentivos, se dice, hizo que el crédito externo no se usara para producir los bienes exportables necesarios para repagarlo (Sachs, 1985, p. 525; Balassa *et al.*, 1986).

El rol y la importancia de los *shocks* externos en los problemas económicos latinoamericanos han sido, sin embargo, objeto de controversia. Fischlow, por ejemplo, sostiene que la mayor apertura financiera latinoamericana permitió un mayor endeudamiento en la fase inicial y luego una fuga masiva de capital y que, por tanto, la magnitud de los *shocks* externos fue mayor en estos países que en otros casos⁶. El problema consistiría, entonces, en la inconsistencia de operación entre mercados de capital abiertos y políticas proteccionistas que desincentivan las exportaciones (Fischlow, 1991)⁷.

Las políticas de liberalización económica buscan corregir la asignación de los recursos domésticos en línea con las ventajas comparativas de

6 Notablemente en el caso de los países asiáticos, donde un mayor cierre de los mercados financieros impidió estas respuestas. Al cerrarse el flujo financiero como consecuencia del endeudamiento, sin embargo, la capacidad latinoamericana de ajuste se debilitó (Fischlow, 1991).

7 Hughes y Singh sostienen también que no hay ninguna evidencia firme para afirmar que las economías cerradas sean más vulnerables a los *shocks* externos. Introducen la distinción entre apertura financiera y comercial para argumentar que si bien la apertura comercial aumenta la flexibilidad de ajuste a los impactos de *shocks* financieros externos, la apertura financiera crea una mayor vulnerabilidad a las fluctuaciones del mercado internacional de capital y, por tanto, da origen a *shocks* financieros más frecuentes (Hughes y Singh, 1991).

cada país⁸. Su proposición central es que estas economías ganarían en eficiencia transfiriendo recursos desde actividades con altos costos en recursos domésticos (CRDs) hacia actividades con bajos CRDs. Una política exitosa de liberalización económica debe, por tanto, provocar la reestructuración productiva de la economía mediante: la reasignación de recursos entre las industrias, y dentro de cada industria, y la presión sobre las firmas ineficientes, a través de la competencia, para aumentar su productividad. La reestructuración productiva es, entonces, un proceso complejo que involucra el cierre, la reconversión o el mejoramiento de la eficiencia de ciertas industrias o firmas, así como el desarrollo de otras nuevas.

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

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

Si tal flexibilidad existe, la pregunta siguiente se refiere, obviamente, al impacto de la reasignación sobre los costos y los precios de los pro-

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

ductos⁹. El desarrollo o materialización de nuevas ventajas comparativas potenciales puede ser, en estas condiciones, un requisito fundamental para el éxito. Los argumentos sobre las *industrias nacientes* y la incapacidad de los mercados para resolver problemas de rigideces dinámicas adquieren nueva relevancia.

La necesidad de reestructuración productiva

Las objeciones anteriores no invalidan, sin embargo, la propuesta de políticas de liberalización como instrumento para salir del estancamiento económico en Latinoamérica. Es evidente que la profundización de la sustitución en mercados relativamente pequeños implica creciente protección y, por tanto, mayor ineficiencia en la asignación de los recursos domésticos. Con la excepción de los países relativamente grandes este camino parece estar agotado. El mismo Taylor, que critica duramente las políticas indiscriminadas de liberalización, señala que, en países con una población inferior a unos 20 millones, estrategias hacia el interior, aun si son complementarias con una estrategia de apertura selectiva, pueden ser irrelevantes, si no contradictorias (Taylor, 1991).

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

Los intentos por reducir el sesgo antiexportador del modelo sustitutivo a través de minidevaluaciones, subsidios a las exportaciones no tradiciona-

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

les, tasas de cambio diferenciadas, zonas de libre comercio, inversiones públicas, etc., no tuvieron el éxito esperado. Las exportaciones crecieron pero no lograron transformarse en un motor de crecimiento que sustituyera el agotamiento del dinamismo de la industrialización sustitutiva.

Se llega a conclusiones muy similares cuando se examina el desempeño de regímenes especiales orientados a incentivar la incorporación de progreso técnico, el aumento de la productividad y el desarrollo de la capacidad competitiva. Un ejemplo típico del fracaso de estos regímenes especiales son los pobres resultados de los sistemas de promoción y apoyo a la producción en pequeña escala. En estos sistemas la experiencia latinoamericana parece indicar que las industrias con mayor capacidad competitiva han sido las menos protegidas y no aquellas que han recibido un mayor apoyo estatal¹⁰.

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

A su vez, la liberalización puede ser un instrumento eficaz para eliminar actividades poco eficientes en el uso de los recursos y mejorar la productividad en las actividades con potencial *modernizable*. Pero, al descuidar los aspectos dinámicos de los procesos de crecimiento económico, no puede garantizar un proceso de desarrollo en el largo plazo. En el caso latinoamericano, su aplicación deberá ser complementada con políticas específicas, destinadas inicialmente a amortiguar el impac-

10 Un estudio comparativo del desempeño de estos regímenes especiales en Chile, Ecuador y Colombia apoya esta afirmación. La pequeña y mediana industria colombiana con menores niveles de protección efectiva y menor apoyo estatal exhibieron, hasta los años ochenta, niveles de mejoramiento productivo más significativos y una mayor competitividad internacional. Esta mayor competitividad se tradujo, de hecho, en una mayor proporción exportada de su producción. Véase Uribe-Echevarría, 1991.

to depresivo inicial y, posteriormente, a apoyar la creación de capacidad para aprovechar las nuevas oportunidades.

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

El escenario internacional

La reestructuración industrial conducirá, de tener éxito, a la internacionalización de estas actividades y deberá ocurrir, por tanto, en el contexto de la transformación tecnológica e institucional visible en el modelo de acumulación del capitalismo contemporáneo. La declinación relativa de la producción en masa, *producción fordista*, y la revalorización de formas menos rígidas de producción, *modelo de acumulación flexible*, constituyen dos elementos muy importantes de estos cambios (Aglietta, 1972, 1976; Lipietz, 1986; y Scott, 1988).

El corazón del régimen *fordista* lo constituyeron las industrias de producción masiva, basadas en costos bajos y decrecientes de la energía, líneas de montaje, extrema división técnica del trabajo y alta estandarización de los productos. Elementos centrales para el funcionamiento de este modelo fueron: (1) un sistema rígido de relaciones laborales, una fuerza de trabajo estable y la existencia de reglas y categorías de trabajo definidas (Lipietz, 1982; Piore y Sabel, 1984); (2) la manipulación macroeconómica de tipo keynesiano y el *Estado del bienestar*, que hicieron parte del contrato social viabilizando el sistema y dotándolo de instrumentos para superar las crisis coyunturales; y, (3) la planeación, que ayudó a asegurar la viabilidad del sistema mediante la regulación del consumo colectivo y el estímulo al desarrollo comunitario.

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

El *régimen de acumulación flexible*, basado en la sustancial disminución de los costos de producción, ordenamiento, procesamiento y transmisión de información, se apoya en la articulación de unidades de producción de tamaño medio y pequeño que difieren marcadamente de los sectores *fordistas* (Orme, 1979; Forrester, 1980). La ventaja de la desintegración vertical reside en la flexibilidad para recombinar procesos a través de variaciones en las transacciones externas, las cuales estructuran los sistemas de producción (Leborgne y Lipietz, 1987; Scott, 1988).

Las economías externas desempeñan un papel de primera línea en la competitividad y la capacidad de expansión de las empresas, y su maximización exige la minimización del costo de estas transacciones (Williamson, 1975; Scott y Storper, 1987; Scott, 1988)¹¹. A su vez, los sectores nuevos se caracterizan por actitudes fuertemente empresariales, altamente competitivas y de gran actividad innovadora. El papel del Estado se reduce, las políticas de bienestar se desmontan y los mercados se desregulan (Lipietz, 1982; Standing, 1988; Scott, 1988).

El impacto de estas transformaciones sobre los países latinoamericanos será de gran importancia. Por una parte, implica una desvalorización relativa de las ventajas de disponibilidad de mano de obra barata. En efecto, es evidente que actividades trabajo-intensivas, que habían desaparecido en los países industrializados, han sido revividas por la desregulación de los mercados de trabajo y los cambios tecnológicos¹². Por otra, alcanzar y sostener niveles adecuados de competitividad internacional demanda participar activamente en el proceso de adopción,

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

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

adaptación y creación de las nuevas tecnologías. Como lo muestra la experiencia de muchos países, *tecnologías apropiadas* son aquellas que un país desarrolla para sí mismo utilizando todos los recursos a su alcance, incluyendo tecnologías extranjeras *inadecuadas*.

EL RÉGIMEN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EMERGENTE

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

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

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

1. un proceso de privatización que incluye la transferencia de empresas y agencias estatales al sector privado y la formación de sistemas mixtos con distintos niveles de participación privada¹³; y,

13 Como es bien sabido, no todos aceptan la superioridad absoluta del sector privado en lo que a eficiencia se refiere. (Véanse Apleby, 1945; Millard, 1982; Yarrow, 1984; Poole, 1983; Aylen, 1987; Vernon, 1987).

2. un proceso de desregulación que abarca tanto la reducción de las normativas públicas en general, y del rol de la planificación en particular, como cambios en los objetivos y la forma que toma la intervención pública.

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

La desregulación y la reducción del rol asignador de recursos del Estado

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

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

En el caso latinoamericano, se aduce que regulaciones excesivas y un énfasis exagerado por parte del Estado en los problemas de distribución llevó a que se descuidaran aspectos centrales del proceso de acumulación contribuyendo en forma significativa a la declinación económica. Una alta incertidumbre institucional condujo a niveles inaceptables de riesgo económico y llevó a una baja tasa de ahorro y de inver-

sión que el Estado, aunque trató, no pudo compensar. La efectividad del rol del Estado en el proceso de acumulación se vio además frecuentemente debilitada por asignaciones discrecionales equivocadas, errores a nivel de los proyectos e ineficiencia y/o interferencia política en la administración y gerencia de las empresas estatales.

La generalización de las intervenciones del Estado estimuló el desarrollo de una economía rentista en la cual se sustituyó la actitud innovativa en los agentes económicos por un comportamiento que busca la generación y apropiación de rentas creadas por el Estado (Borner, Weder y Brunetti, 1990). El Estado usó estas rentas para cooptar a diversos grupos pero escogió a menudo maximizar aquellas que beneficiaran a los grupos dominantes en lugar de las que maximizaran el crecimiento económico o favorecieran a los grupos no privilegiados (North, 1981).

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

La privatización de la provisión de bienes y servicios

Argumentar la privatización y la desregulación en los bienes y servicios privados, consumidos individualmente y obtenibles en mercados competitivos, es relativamente fácil. En estos casos se asume que el mercado funciona efectivamente y que provee el patrón de bienes y servicios que los consumidores prefieren, dados sus niveles de ingreso. Cuando se dan estas condiciones, mejorar el nivel de bienestar social mediante intervenciones públicas es muy difícil o imposible.

Extender la privatización hacia los servicios locales, sociales y/o públicos implica, sin embargo, entrar en aquellos casos en que se producen *fracasos de mercado*. Muchos de los bienes y servicios cuyo consumo puede cobrarse individualmente, a pesar de ser consumidos socialmente, son monopolios naturales debido a las economías de escala involucradas en la operación de las redes de servicio. En estos casos,

la competencia de firmas privadas por servir a consumidores individuales sería, en primer lugar, ineficiente y, en segundo, conduciría al establecimiento de monopolios privados.

Se argumenta entonces que los sucedáneos institucionales públicos no funcionan necesariamente mejor que los mercados. Presiones políticas, carencia de información adecuada, ineficiencia de las gestiones, etc., pueden, y a menudo lo hacen, distorsionar los resultados. Se puede hablar también entonces de *fracaso gubernamental* en la misma forma en que se habla de *fracaso de mercado* (Roth, 1987). La producción y distribución de estos bienes y servicios que constituyen monopolios naturales pueden ser privatizadas si toman la forma de un sistema de franquicias sometidas a procedimientos de adquisición competitivos y si el Estado mantiene el control sobre la provisión (Demsetz, 1968).

La intervención colectiva en la regulación de la extracción, apropiación o cosecha de los bienes de propiedad común, como animales no domesticados, reservas naturales, aire, reservas hidráulicas, etc., es, en cambio, necesaria. Sin ella el peligro de mal uso y sobreexplotación de estos recursos es muy alto. No hay tampoco alternativa a la provisión pública de los bienes de consumo colectivo, tales como defensa, protección policial, control de polución, calles, etc. En todos estos casos la provisión debe ser financiada por impuestos, ya que no hay modo práctico de excluir a nadie del consumo y están, por lo tanto, disponibles para toda la sociedad¹⁴.

14 En estos casos las estrategias de privatización sugieren el uso de sistemas de subcontratación. Ésta puede referirse a la producción de bienes o servicios intermedios necesarios para la producción de bienes o servicios finales por parte de empresas o agencias públicas. Puede referirse también a la producción de bienes o servicios finales bajo contrato con la autoridad pública, quien los *compra* en nombre de la comunidad. Similares estrategias se han propuesto para los llamados *bienes de mérito*, cuyo consumo es de importancia para la sociedad pero cuya producción puede no ser suficiente si son dejados a los mercados privados. Estas estrategias constituyen un intento por introducir elementos competitivos para mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios pero, por sí solas, no son propiamente estrategias de privatización.

La reorganización del Estado y la descentralización

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

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

Para entender la naturaleza de este proceso es necesario tener en cuenta que en él se sobreponen un conjunto complejo de metas y estrategias que persiguen objetivos pragmáticos de corregir los bajos niveles de eficiencia y eficacia redistributiva de la acción pública.

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

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

El nuevo rol del Estado en el desarrollo

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

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

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

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

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

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

En el largo plazo, el crecimiento dependerá de que se logre estabilizar un proceso de reestructuración permanente de la economía orientado a mejorar la utilización de las dotaciones de recursos disponibles (Killick, 1984; Stewart, 1985). Romper las rigideces que a menudo dificultan esta dinámica implica intervención estatal. Pero esta intervención estará orientada hacia la acción, y su metodología no seguirá el esquema convencional de la planeación¹⁵. Más bien, buscará crear condiciones para que las comunidades tengan la oportunidad de desarrollar sus potencialidades, estimulando la introducción de innovaciones y la concertación¹⁶.

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

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

Intervenciones de este tipo podrían canalizarse a través de sistemas de *autogestión social* en donde los mismos actores del proceso tomaran la responsabilidad del desarrollo de sus actividades. En estos sistemas, las necesidades de estudios y los *planes* surgirán de las necesidades de la acción y serán implementados por, o por encargo de, *los planificados*. Las metas y las imágenes objetivos perderán gran parte —si no toda— su importancia, para dar paso a una metodología del tipo de *investigación y desarrollo*¹⁷. En síntesis, la acción colectiva dejará de ser predominantemente organizada por el Estado y se orientará hacia la acción y la innovación. El Estado creará las condiciones para que ello sea posible a la vez que concertará sus actividades con todos los actores sociales involucrados.

La existencia de externalidades y la ausencia-debilidad de ciertos mercados hacen igualmente necesario un cierto nivel de intervención estatal que ni los neoclásicos niegan. El deterioro del ambiente y la congestión urbana son ejemplos clásicos, pero esto debe extenderse a la provisión de una serie de servicios básicos tales como energía, transporte, comunicaciones, educación y salud. En principio, el Estado debe asegurarse de que estas necesidades sean efectivamente satisfechas, dejando la producción y distribución en manos privadas en todos aquellos casos posibles.

Por último, como se deriva del análisis de Sen, la ocurrencia de *horrores morales catastróficos* fuerza a tomar una actitud cautelosa a la hora de remplazar al *Estado desarrollista* por el *Estado mínimo* (Sen, 1984). En efecto, el análisis de Sen plantea serias dudas sobre la ética de la protección de los derechos de propiedad y la dependencia absoluta de

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

los intercambios de mercado para satisfacer las necesidades básicas, con prescindencia de sus consecuencias humanas¹⁸.

El excelente récord económico reciente de ciertos países asiáticos (este y sur) que experimentaron caídas menores (este) y aun mejoraron sus tasas en ciertos casos (sur) apoya esta actitud cautelosa¹⁹. Las políticas de apertura al comercio internacional y la escasa regulación interna han contribuido sin duda a estos resultados, pero el notable desempeño de sus economías ha sido también producto de la existencia de Estados eficientes que han apoyado la asignación de recursos hacia un subconjunto seleccionado de industrias de exportación mediante una combinación de garantías fiscales, subsidios, controles de crédito y compañías de exportación (Pack y Westphal, 1986).

En definitiva, el entorno de políticas de desarrollo en el cual deberán actuar los agentes del desarrollo regional será, por lo tanto, muy diferente de aquel que existía al término de la Segunda Guerra Mundial. El Estado abandonará el papel de productor y subsidiador, y reducirá sustancialmente su función como asignador de recursos, regulando o sustituyendo mercados. Asumirá un rol *facilitador* de las actividades de la sociedad civil garantizando un sistema institucional estable, exento de poderes discrecionales.

El Estado apoyará las actividades potencialmente exitosas del sector privado con miras a alcanzar cierta competitividad internacional e incrementar la eficiencia en los mercados domésticos. Dentro de este contexto, las poblaciones pobres deberán ser protegidas durante el período transicional mediante programas específicos, orientados hacia los

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

19 El debate sobre la relación entre apertura y crecimiento económico está lejos de haber sido agotado. Fischlow por ejemplo ha insistido en que la comparación entre los países latinoamericanos y unos pocos países asiáticos es sesgada por varias razones: (1) la variación en el desempeño de los países asiáticos es muy alta y muy pequeña en el caso de los latinoamericanos; (2) la exclusión de Corea del Sur es suficiente para neutralizar el poder explicativo de las distorsiones en las tasas de cambio; y (3) aun si se incluye Corea del Sur, la variación y las distorsiones en las tasas de cambio explican un porcentaje pequeño de las diferencias en la *performance* de las exportaciones (Fischlow, 1991).

grupos más vulnerables. En el largo plazo, el Estado buscará establecer un nivel mínimo de prestaciones, compatible con el nivel de desarrollo alcanzado, que viabilice la participación en este sistema competitivo.

LOS IMPACTOS SOBRE EL RÉGIMEN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL

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

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

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

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

Los instrumentos principales de este sistema fueron la asignación discrecional de recursos públicos, la creación de regímenes impositivos de excepción, la subrogación de mercados por instituciones estatales o

paraestatales en las decisiones de producción y distribución de bienes y servicios, la utilización de cuerpos legales para enmarcar las decisiones del sector privado y un alto nivel de intervención directa del Estado en la inversión productiva.

En lo metodológico se adoptaron, a lo menos en teoría, procedimientos de carácter tecnocrático que privilegiaban las técnicas formales de planificación para la toma de decisiones relativas a dónde, cómo y cuándo intervenir.

Con diferencias por países, este modelo operativo predominó en América Latina hasta bien entrados los años setenta, fecha en la cual esta versión de *lo regional* empezó a perder protagonismo²⁰.

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

Competir implica autonomía y, por tanto, las políticas de descentralización necesarias a la reorganización del Estado central deben ser aprovechadas para profundizar la devolución de poder y la democratización²¹. La descentralización es, entonces, un marco necesario a la activación de las regiones (localidades) pero no debe confundirse con un objetivo del desarrollo regional. La reorganización de la administración territorial crea nuevas oportunidades para profundizar la democratización pero, por supuesto, no puede garantizarlas. Como lo he sostenido en otras ocasiones, cualquier estructura institucional de toma de decisiones puede ser monopolizada.

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

21 El término *democratización* es utilizado aquí como una mala traducción de la expresión inglesa *empowerment*. Con este término se quiere designar la posibilidad y la capacidad de las comunidades para asumir poder.

La capacidad social de resistir estas tendencias depende esencialmente del nivel y solidez de organización de la sociedad civil. Por ello, transformar la descentralización en un marco autonómico real requiere de un proceso activo de construcción social. Sobre todo, de la articulación de la red de instituciones y formas de asociación que se han venido desarrollando en América Latina, ya que la participación social activa es el requisito más importante para materializar el contenido potencial de democratización existente en los procesos de descentralización (Uribe-Echevarría, 1982, 1985).

Gore se ha referido a cuestiones muy similares al sugerir que la ausencia de valores morales sociales en el análisis del bienestar social refleja una debilidad general en los estudios de desarrollo. En su opinión, refleja el fracaso de tratar a la sociedad civil como una realidad que media entre el Estado y los mercados (Gore, 1991). En planteamientos de este tipo, la *domesticación* de los mercados es, a lo menos, tanto una tarea de la sociedad civil como lo es del Estado.

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

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

Los objetivos de la intervención en los procesos de desarrollo regional

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

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

La exacerbación de las diferencias interregionales y el aumento de las desventajas de los pobres rurales, que se hicieron muy luego evidentes, constituyó, desde el comienzo, el tema central del desarrollo regional²². Los regionalistas rechazaron el paradigma neoclásico, predijeron tendencias hacia una divergencia creciente en los niveles de desarrollo de las diferentes regiones y reclamaron la necesidad de la intervención del Estado (Hirschman, 1958; Myrdal, 1959; Friedmann, 1966, 1975; Rodwin, 1969; Stohr, 1972)²³.

22 En realidad los regionalistas de la época consideraban los patrones de desarrollo espacial que estaban emergiendo como connaturales a la industrialización misma, y no como resultado de la estrategia específica que se estaba aplicando. Esta concepción del problema tuvo también sus críticos. Éstos explicaron las tendencias a la desigualdad territorial como una consecuencia intrínseca de los *modelos de desarrollo capitalistas periféricos dependientes*. Negaron también, por lo mismo, la capacidad de estas estrategias para promover la equidad social en los sistemas *capitalistas periféricos o dependientes*. (Coraggio, 1971; Slater, 1975).

23 Algunos autores, sin embargo, sugerían más bien un largo período concentrador con la emergencia de tendencias redistributivas en etapas muy posteriores. Justificaban la intervención redistributiva del Estado dada la irrelevancia práctica de la reversión de tendencias en plazos muy largos (Hilhorst, 1970).

En términos más concretos, el objetivo redistributivo debía alcanzarse manipulando la distribución espacial de la población y las actividades económicas. El significado exacto de este objetivo no ha sido nunca preciso y esta ambigüedad se ha expresado en el uso relativamente indiscriminado de los términos *igualdad* y *equidad* (Gasper, 1991). Sin embargo, es claro que se trataba de reducir las desigualdades de resultados, esto es, efectivamente reducir las diferencias de desarrollo económico y social entre las regiones. Esta vocación redistributiva de la planificación regional se acentuó cuando la satisfacción de las necesidades básicas y la lucha contra la pobreza surgieron como objetivos prioritarios del desarrollo (Seers, 1969)²⁴. La nueva orientación se expresó a través del énfasis en el desarrollo rural como reacción al sesgo urbano de las estrategias anteriores.

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

No es aún evidente cuáles serán estas regiones y ciudades exitosas, ni si ellas serán necesariamente las mismas que prosperaron en el modelo de desarrollo anterior. A lo menos, no es evidente que serán las únicas. Por el contrario, la orientación exportadora puede revalorizar las dotaciones de recursos naturales y, bajo condiciones favorables, generar en la periferia nuevas áreas de crecimiento económico rápido. Una tarea

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

importante del sistema regional será apoyar estos procesos y activar las iniciativas que puedan conducir a un proceso de desarrollo sostenido en estas áreas.

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

El problema distributivo

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

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

En resumen, la igualdad de oportunidades es un objetivo apropiado al nuevo marco competitivo y se logra a través de mecanismos institucionales. La tarea del Estado consiste en asegurar que estos mecanismos funcionen y que sean capaces de generar tendencias convergentes en

la dotación y el acceso a aquellos factores que generan la desigualdad competitiva.

En el nivel interregional, este objetivo implica un acceso tan equitativo como sea posible a los recursos de desarrollo, la ausencia de discriminación, positiva o negativa, para actividades específicas, y la acción subsidiaria del Estado para evitar desbalances significativos en la capacidad de las diversas comunidades territoriales para competir por los recursos productivos²⁵.

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

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

UNA SÍNTESIS: NUEVOS ROLES PARA "LO REGIONAL"

Recuperar la relevancia de *lo regional* implica adecuarlo a las necesidades de los procesos de transformación a que se enfrentan los países del área: la redemocratización y la transformación productiva. En ambos casos, lo territorial en general y lo regional en particular tienen un rol muy importante que desempeñar. En el caso de la redemocratización, la articulación de las aspiraciones y demandas de las comunida-

25 Entendiéndose por recursos productivos una amplia gama que incluye recursos humanos, infraestructura, ciencia y tecnología, organización social y comunitaria, instituciones, etcétera.

des territoriales es un componente fundamental para incentivar la participación social y dar expresión a la diversidad social y económica de un país.

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

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

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

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

Los instrumentos y las instituciones

El nivel interregional

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

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

El fondo regional de reestructuración productiva respaldado por el Estado cumpliría funciones similares a las de un fondo de capital de riesgo en el sistema empresarial. Su creación es vital para que el *cuasi-federalismo competitivo* que se propone sea efectivamente un sistema orientado a la innovación, corrigiendo la asignación de recursos con base en criterios de largo plazo. Innovar en una economía regional implica romper rigideces dinámicas y sería ingenuo esperar que el capital comercial esté dispuesto a asumir los riesgos de financiar este tipo de operaciones²⁶.

A través de este fondo el Estado ofrecería recursos para financiar proyectos de inversión necesarios para desarrollar nuevas industrias, nuevos productos o reestructurar industrias existentes. El fondo sería de naturaleza competitiva, no financiaría inversiones a nivel de empresa y

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

tendría una cobertura de carácter nacional²⁷. La eficacia de este tipo de instrumento se aprecia mejor cuando se considera la gran importancia de las externalidades en las escalas pequeñas-medianas de producción que asumirán un rol mucho más importante que en el pasado.

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

El nivel intrarregional

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

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

27 El Estado podría especificar políticas de asignación para este fondo. Sin embargo, la idea general es que sean las organizaciones por *líneas de acción* (sistemas de autogestión social que incluyan a los sectores público y privado) las que identifiquen las oportunidades de inversión dentro de un marco de restricciones mínimas.

esfera política, flexibilizando aquellas que la ligaran a los niveles territoriales de la administración y sus aparatos burocráticos.

La teoría y los instrumentos analíticos

El desarrollo teórico de la planificación regional, si se excluyen los modelos locacionales de la *ciencia regional*, se basó esencialmente en las implicaciones espaciales del proceso de urbanización en una versión territorializada del modelo de polarización económica. Este modelo se esforzó por determinar las implicaciones de la distribución territorial de las actividades económicas y de la población para la eficiencia y la equidad (Friedmann, 1966; Stohr, 1972).

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

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

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

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

La sociedad civil, como un elemento distinto del Estado y los mercados, y el desarrollo político y social, como fuerza capaz de generar transformaciones sobre todo a través de las innovaciones y de la capacidad que Boisier ha llamado *sinergia*, son otros aspectos de gran importancia (Boisier, 1986). El estudio de los procesos políticos y su impacto sobre el desarrollo de las regiones ha sido tocado muchas veces, pero se ha estudiado menos detenida y detalladamente de lo que merece. En especial porque ha habido una tendencia a reducirlo, sea al problema de organización del sector público, o bien al problema de la organización social para acciones concertadas de desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aglietta, M., *A Theory of Capitalist Regulation*, London, New Left Books, 1976.
- Borner, S., Weder, B. y Brunetti, A., "La incertidumbre institucional como el obstáculo principal al crecimiento en América Latina", en de Soto, H. y Schmidheiny, S. (eds.), *Las nuevas reglas del juego*, Fundes, ILD, Bogotá, Oveja Negra, 1991.
- Bhagwati, J. N., "The Generalized Theory of Distorsions and Welfare", en Bhagwati, N. J. et al. (eds.), *Trade, Balance of Payments and Growth: Papers in International Economics in Honour of Charles P. Kindleberger*, North Holland, 1971.
- Balassa, B. et al., *Development Strategies in Semi-Industrialized Economies*, Baltimore, M. D., John Hopkins University Press, 1982.
- Banco Mundial, *World Development Report*, Washington, D. C., 1982.
, *World Development Report*, Washington, D. C., 1987.
, *World Development Report*, Washington, D. C., 1989.
- Boiser, S., "Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos", Documento 88/02, Serie Ensayos, Área de planificación y política regional, Santiago, Chile, 1988.
- Coraggio, J. L., "Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo", en *Revista Eure*, Vol. II, Nº 4, Santiago de Chile, marzo 1972.
- Fischlow, A., "Some Reflections on Comparative Economic Performance and Policy", en Banuri, T. (ed.), *Economic Liberalization: No Panacea*, Oxford, Clarendon Press, 1991.
- Forrester, T., *The Microelectronics Revolution*, Blackwell, Oxford, 1980.
- Friedmann, J., *Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela*, MIT Press, 1966.
- Gaspar, D., "Equity, Equality and Appropriate Distribution: Multiple Interpretations and Zimbabwean Usages", en *ISS Working Paper* Nº 110, The Hague, September, 1991.
- Gore, Ch., "Entitlements Relations and Unruly Social Practices: A Comment on an Aspect of the Work of Amartya Sen",

Paper Presented at the Rural Development Research Seminar, Institute of Social Studies, The Hague, 1991.

- Hirschman, A. O., *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale, 1958.
- Hoffman, K., "Clothing, Chips and Competitive Advantage: The Impact of Microelectronics on Trade and Protection in the Garment Industry", en *World Development*, N° 13, (3) March, 1985.
- Killick, T., "Twenty-five Years of Development: The Rise and Impending Decline of Market Solutions", en *Development Policy Review*, N° 4, (2), 1985.
- Krueger, A., *Trade and Employment in Developing Countries, Synthesis and Conclusions*, Vol. 3, Chicago, Illinois, University of Chicago, 1973.
 , "The Political Economy of the Rent Seeking Society", en *American Economic Review*, N° 64, (3), June, 1974.
- Lipietz, A., "Towards Global Fordism?", en *New Left Review*, N° 132, 1982.
- Myrdal, G., *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1959.
- Rodwin, L., *Planning Urban Growth and Regional Development, The Experience of the Guyana Programme of Venezuela*, MIT Press, 1969.
- Roth, G., *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*, World Bank, Oxford University Press, 1987.
- Seers, D., "The Meaning of Development", en *International Development Review*, diciembre, 1969.
- Sen, A., *Resources Values and Development*, Oxford, Basil Blackwell, 1984.
- Slater, D., "El capitalismo subdesarrollado y la organización del espacio: Perú 1920-1940", en *Revista Interamericana de Planificación*, N° 9, 1975.
- Stohr, W., *El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas*, Buenos Aires, Ediciones SIAP, 1972.
- Taylor, L., "Economic Openness: Problems to the Century's End", en Banuri, T. (ed.), *Economic Liberalization: No Panacea*, Oxford, Clarendon Press, 1991.

Uribe-Echevarría J. F., "Pobreza y políticas de desarrollo regional en América Latina: un enfoque crítico", en Botero, M. y Uribe-Echevarría J. F. (eds.), en *Pobreza, participación y desarrollo*, Bogotá, CIDER, Universidad de los Andes, 1985.

Vernon, R., *Economic Aspects of Privatization Programs*, The World Bank Washington, D. C., 1987.



