

UN DIFÍCIL EQUILIBRIO: CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN EN PLANIFICACIÓN REGIONAL (*)

Sergio Boisier (**)

«San Luis era un hombre capaz de sacrificar
una provincia a una idea.»

ANDRÉ MAUROIS — Historia de Francia.

I — Introducción

Un artículo publicado hace algunos años en la *Revista de la CEPAL* terminaba con una angustiante pregunta después de examinar las modalidades y potencialidades de la planificación regional en América Latina: «En qué medida, procesos de expansión como el capitalismo periférico dependiente, ofrecen espacio de maniobra suficiente para la 'implementación' de estrategias de desarrollo regional que, en no poca medida, contradicen la lógica del proceso global?» (Boisier, 1981, p. 127). Un año después en un pequeño libro publicado como Cuaderno del ILPES traté de dar una respuesta comprensiva y afirmativa a la pregunta anterior mediante un intento de formular una interpretación alternativa del fenómeno del desarrollo o de la falta de desarrollo regional en el marco de las variadas expresiones del sistema capitalista (Boisier, 1982). En ese ensayo se identificaron tres funciones comprendidas dentro de lo que habitualmente se conoce como planificación regional; una función de asignación (de recursos entre regiones), una función de compensación (para contrarrestar los efectos depresores regionales de las políticas macroeconómicas) y una función de activación (para organizar socialmente a las regiones). Cada una de estas funciones incorpora un grado distinto de centralización o de descentralización, siendo entonces el propósito de este trabajo explicitar, tanto desde un punto de vista metodológico como institucional, el grado y la modalidad de la descentralización posible en cada una de ellas.

Desde la partida es conveniente uniformar el lenguaje de la discusión que los términos «centralización», «descentralización» y «desconcentración», que serán extensamente utilizados, han sido y son materia de interpretaciones diversas. La *centralización* consiste en la acumulación de los poderes de decisión en las manos de la autoridad central; la *descentralización* consiste en el reconocimiento de competencias propias a organismos que no están jerárquicamente subordinados al Estado; la *desconcentración* consiste en el traspaso de competencias desde el Estado a agentes locales del propio Estado

(*) Versión reducida del documento original del mismo título.

(**) Del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Las opiniones expresadas no reflejan necesariamente puntos de vista oficiales. — SB/sw(1/31 018).

(Gourevitch; 1973). Puede agregarse todavía la idea de *deslocalización* para denotar el traslado físico de organizaciones productivas, de servicio o de administración desde un lugar geográfico a otro,

Debe agregarse que la descentralización implica el establecimiento de órganos con personalidad jurídica propia y con patrimonio propio y con normas propias de funcionamiento. Los órganos desconcentrados, por el contrario, carecen de personalidad jurídica, operando con la que corresponde al respectivo órgano central. Carece también el órgano desconcentrado de patrimonio propio y desde el punto de vista operacional, éste queda sometido a una dependencia jerárquica en relación al nivel central.

La noción de descentralización se refiere a un universo de vastas dimensiones. Tiene que ver con cuestiones políticas, con cuestiones de administración y con la planificación. Se refiere a asuntos funcionales como asimismo a asuntos territoriales y dentro de ellos, se asocia a diferentes niveles. La discusión que sigue sólo aborda la descentralización de la función de planificación a un nivel territorial dado: la región. Se enfoca el problema principalmente desde un punto de vista político institucional; no obstante, referencias a otras funciones, niveles y puntos de vista serán indispensables a manera de complemento.

II — La descentralización como cuestión política y como cuestión técnica

1) La dimensión política de la descentralización

Como es bien conocido, una creación social relativamente reciente, el Estado-Nación, se encuentra hoy día sometida a fuertes tensiones que amenazan su propia existencia.

Por un lado, la aparición en el escenario internacional de las corporaciones transnacionales, introduce la apocalíptica imagen de un mundo desmembrado de nacionalidades y reorganizado sobre la base de los intereses funcionales de dichas corporaciones. El triunfo definitivo de la función sobre el territorio a nivel internacional se aleja cada día más del campo de la política ficción para acercarse al campo del pronóstico político.

Por otro lado, una segunda fuerza, emerge desde abajo hacia arriba, desde el seno de las comunidades locales, provinciales y regionales y pone en jaque si no al concepto mismo de Estado-Nación, por lo menos la forma en que tal concepto se ha manifestado en la práctica. A lo largo y ancho del mundo, lo que las comunidades regionales reclaman en países capitalistas, socialistas, desarrollados o en desarrollo es mayor *autonomía decisional*. Como la capacidad para tomar decisiones (sociales) en una colectividad es necesariamente fija en cualquier instante de tiempo, lo que se pide no es otra cosa que una redistribución, en este caso territorial, del poder político.

Ciertamente no es el propósito de este trabajo hacer una reseña de lo que la prensa destaca como clamor regional en América Latina en los últimos años.

En general se trata de demandas para que el *gobierno central o sus agencias regionales* hagan determinadas cosas, más que peticiones autonómicas como sería el caso de España y varios otros países europeos. La descentralización es en rigor más percibida como necesaria por una élite, no siempre regional. Lo que el anónimo habitante de una región reclama no es un nuevo organismo, sino más capacidad de decisión de las agencias estatales regionales, de manera que éstas sean algo más que oficinas de correo especializadas.

En realidad esto no debiera ser novedoso ni sorprendente si se recuerda la pesada herencia centralizadora en América Latina, en donde el Estado central ha ahogado todo intento de carácter regionalista, tanto transformando el federalismo en una verdadera ficción como creando naciones — es el caso de Chile — con un grado de centralización completamente borbónico.

Es interesante observar que no se conocen en América Latina fuertes alegatos bajo la forma de libros escritos por políticos, a favor de la descentralización. Nada que se parezca a un *El Poder Regional*, en Francia (Servan-Schriber, 1971) o a un *Poder Autonómico, Poder Municipal*, en España (Fraga, 1983). No obstante y a partir de las elecciones estatales realizadas en noviembre de 1982 en el Brasil, la cuestión de la descentralización se ha convertido en uno de los temas políticos de mayor importancia, particularmente en el Nordeste.

Sin embargo, la cuestión de la descentralización preocupa significativamente a intelectuales, principalmente economistas, científicos, políticos y juristas. En tal contexto quizás si el caso de mayor relieve sea el del peruano Mariátegui quien en las primeras décadas de este siglo levant el tema en sus *Siete Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana*. Celso Furtado, en una de sus obras más recientes afirma a propósito de la cuestión del Nordeste brasileño: «La lucha por la redemocratización pasa entre nosotros, por la descentralización del poder político, o sea, por el fortalecimiento del federalismo». (Furtado, 1982, p. 135).

Qué ha sucedido en América Latina con la descentralización política territorial? Poco, puesto que si bien el tema se plantea en la mayoría de los países, en la realidad no suele irse más allá del discurso.

En México por ejemplo, el «fortalecimiento del federalismo» constituye un objetivo declarado de los dos últimos gobiernos, pero todavía está por verse su traducción práctica. En Panamá, efectivamente se *deslocalizaron* dos ministerios al interior del país, pero eso no constituye precisamente descentralización. En Colombia, la abortada Asamblea Constituyente propuesta por López Michelsen en 1976 generó una buena cantidad de estudios y debates, precisamente en función de su propósito de descentralizar el país mediante cambios en la administración departamental, pero continúa siendo un intento frustrado (Botero, 1983). En Perú, la Constitución de 1979 plantea un ambicioso sistema de descentralización regional, pero su implementación parece estar estancada. Venezuela constituye uno de los países en que más se ha avanzado en materia de descentralización territorial; no obstante ello y a pesar de ser

un país federal (lo que de por sí crea un terreno más fértil para la descentralización) y contando además con un sistema político democrático (lo que también está positivamente asociado con la idea de descentralización), sigue siendo considerado por los especialistas como un caso de elevada centralización.

Cabe señalar que Venezuela es uno de los primeros países latino-americanos en institucionalizar una regionalización (Decreto n.º 72, del 11-6-1969), fecha a partir de la cual se crea un vasto aparataje de administración, de planificación, de financiamiento y también político, a nivel regional, sin que ello logre quebrar de todos modos la centralización existente. Un análisis de las razones de ello se encuentra en la obra citada de Brewer-Carias así como en los trabajos de otros de autores (Schaeffer, 1976; Bigler, 1972).

Mención aparte y cuidadosa merece el caso de Chile. En este país, pionero desde los años sesenta en materia de planificación regional, el Gobierno Militar que toma el poder en 1973 se compromete con un radical proyecto de reforma administrativa y de descentralización, que termina por convertirse en un modelo de centralización piramidal desconcentrada, esencialmente autoritario.

En 1974 el Gobierno promulga decretos leyes los cuales modifica el régimen de Gobierno y Administración Interior del Estado y establece respectivamente la regionalización actual. En la Constitución de 1980 se introduce por primera vez la región como unidad básica para el Gobierno y la Administración del Estado, por encima de la tradicional unidad provincial. Se establece en cada región un sistema de Gobierno y Administración (desconcentrada) a través de la figura del Intendente Regional y a través de los Secretarios Regionales Ministeriales y Directores Regionales (de los Servicios Nacionales), un Sistema de Planificación (desconcentrado) mediante las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación, y un Sistema de Participación a través de los Consejos Regionales de Desarrollo. La cuestión del financiamiento regional es manejada principalmente mediante la creación de un Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

En el caso chileno será necesario pasar de una descentralización meramente administrativa (desconcentración), importante avance con respecto a la centralización histórica de todos modos, a una descentralización política. Para ello habrá que dotar a las regiones de potestad legislativa sobre un conjunto de *competencias* regionales de orden diverso. Al carecer actualmente de potestad legislativa, las regiones son simples entidades territoriales administrativas y no entidades territoriales políticamente descentralizadas. Naturalmente, la organización de las regiones como entidades políticamente descentralizadas dentro de un Estado unitario plantea considerables problemas constitucionales y de administración, desde el reparto de competencias entre el Estado y las regiones hasta la naturaleza de los órganos políticos y administrativos a ser creados en cada región. Algunas constituciones europeas, la italiana, la portuguesa y por cierto la española deberían servir como pautas para tal efecto.

2) La dimensión técnica de la descentralización

Así como la dimensión política de la descentralización está asociada principalmente a la cuestión de la redistribución territorial del poder político, la dimensión técnica se vincula mayoritariamente con una cuestión de coordinación de decisiones y en consecuencia, con redes y flujos de información.

La planificación de una economía envuelve un proceso permanente y simultáneo de diagnóstico, proposiciones e implementación. Diagnóstico de los problemas básicos, tanto económicos como sociales, de sus prioridades y de la capacidad actual y potencial de la economía. La formulación de proposiciones está asociada a la definición de objetivos y a la identificación de estrategias y políticas para alcanzarlos como asimismo, al diseño de modelos que expliciten las funciones objetivo que deben ser optimizadas al igual que los costos sociales de oportunidad asociados a las restricciones de la economía. La implementación tiene que ver con los aspectos políticos, organizacionales y administrativos ligados a la consecución de los objetivos.

Este proceso no se da en un marco abstracto o neutral. Complejas realidades políticas, sociales e institucionales cada una con diferentes intereses (frecuentemente en conflicto entre sí) hacen que la práctica de la planificación se transforme en algo realmente complicado. Múltiples organizaciones, todas ellas debidamente institucionalizadas y ubicadas en niveles similares o distintos en el aparato decisonal deben participar en el proceso de planificación al mismo tiempo que formulan y deciden políticas para fortalecer sus propias instituciones. Cómo asegurar la conciliación de los objetivos cuando se planifica simultáneamente en diferentes niveles? Por ejemplo, cómo asegurar que los objetivos globales sean consistentes con los objetivos y metas regionales? Cuánta pérdida en términos de optimización puede tolerarse en este proceso de conciliación? Cómo se puede garantizar un proceso de convergencia a la función objetivo social y cómo se puede determinar el *trade-off* entre varios objetivos? Qué se requiere en términos de redes y flujos de información? Cuáles deben ser las ligazones entre los modelos que ayudan a la toma de decisiones en diferentes instituciones? Las respuestas a estas preguntas tienen que ver con los procedimientos de descentralización de la planificación.

Para resolver cuestiones como las recientemente planteadas se requieren métodos de planificación *sémi-descentralizados* y desde tal punto de vista *la planificación de niveles múltiples* puede constituir una respuesta apropiada en cuanto incorpora instrumentos tales como la *descomposición* y los *precios sombra*.

Como los sistemas multiregionales tienden en la práctica a constituirse como sistemas de gran tamaño (en términos del número de regiones componentes) con un considerable número de variables desde el punto de vista de la programación, el método de descomposición de grandes problemas de programación lineal unido al uso de precios sombra de manera de incorporar

las externalidades generadas por las decisiones regionales en otras regiones, constituye un valioso instrumental metodológico para trabajar prácticamente en situaciones de descentralización.

El algoritmo de descomposición se caracteriza por los siguientes elementos:

- i) La información original sobre el problema se puede dividir en datos centrales y datos sectoriales o locales o no centrales;
- ii) A través de iteraciones sucesivas las agencias centrales y no centrales transforman los datos recibidos o almacenados en nuevos datos resolviendo pequeños problemas de programación lineal (funciones de respuesta);
- iii) El procedimiento requiere una especificación clara de los insumos y de los productos de información entre la agencia central y las agencias no centrales;
- iv) La agencia central dispone de un sistema que le permite determinar en cada iteración si conviene o no generar información adicional (regla de término);
- v) A partir de dicha información se puede especificar el método para obtener la solución óptima.

Para que un problema de programación lineal pueda ser descompuesto se requieren varias condiciones, a saber:

- a) Un procedimiento bien definido en el sentido de que sea posible determinar tal procedimiento y que mediante él se pueda alcanzar una solución factible;
- b) Un procedimiento *monotónico* es decir que en cada iteración se puede mejorar el valor de la función objetivo o mantener igual;
- c) Un procedimiento *convergente* es decir que a través de iteraciones sucesivas la función objetivo tienda a un límite;
- d) Como consecuencia, un número *finito* de iteraciones para alcanzar una solución óptima.

El uso de los precios sombra como criterio para la asignación de recursos a nivel de estudios de proyectos y decisiones de inversión ha sido particularmente importante en países con sistemas de planificación formal no demasiado extendidos o con economías no centralizadas.

En un sentido amplio, los precios sombra se refieren a la pérdida (o ganancia) en la producción o en el bienestar si una unidad de recursos es retirada (o añadida) al proceso. Hay muchas nociones de precios sombra que difieren en la manera como son medidos y en el papel que se les confiere en la asignación de recursos entre usos alternativos. Por lo menos parece importante mencionar dos interpretaciones. Una de ellas identifica los precios sombra con el equilibrio de mercado entre oferta y demanda cuando no existen imperfecciones en el mercado ni distorsiones creadas por la presencia del

gobierno a través de impuestos y gastos. La segunda interpretación asocia los precios sombra a las variables dual de un modelo de programación lineal que maximiza una función de producción o de bienestar.

En la terminología de la programación lineal, cada variable de holgura (del dual) equivale al *costo de oportunidad* de un producto incluido en la solución del problema directo. Los *precios sombra*, en la misma terminología, corresponden a los valores imputados a los recursos escasos y son iguales, además, a la contribución marginal al beneficio (o al bienestar) de cada unidad del mismo recurso escaso.

La aplicación de estos conceptos a la planificación regional (descentralizada) es la siguiente:

- la programación lineal constituye un método apropiado para uniformar el procedimiento de planificación (ciertamente en una acepción restringida del concepto) de un conjunto de regiones inscritas en un sistema general de planificación descentralizada;
- el método de descomposición propuesto por Dantzig y Wolfe constituye a su vez un procedimiento adecuado para dividir y llevar a dimensiones manejables el problema de la programación de un sistema regional. Al mismo tiempo, el método genera automáticamente un mecanismo descentralizado (en rigor, semi-descentralizado) de planificación;
- el uso adicional de los precios sombra permite valorar los recursos nacionales usados por cada región de forma de tomar en cuenta las externalidades de decisiones regionales independientes, tal vez el mayor problema metodológico de cualquier sistema descentralizado de planificación.

Una aplicación formal matemática de este procedimiento puede encontrarse en algunos textos sobre planificación regional (Boisier, 1976).

III — Aspectos metodológicos e institucionales de la planificación regional descentralizada

El desarrollo del tema exige adoptar una concepción de la propia planificación regional.

La planificación del desarrollo regional es, primero que todo, una actividad societal, en el sentido de ser una responsabilidad compartida por varios actores sociales: el Estado desde luego, por varias y conocidas razones y la propia región, en cuanto *comunidad regional*, polifacética, contradictoria y difusa a veces, pero comunidad al fin, locacionalmente específica y diferenciada. Sin la participación de la región, como un verdadero actor social, la planificación regional sólo consiste — como por lo demás lo prueba la experiencia histórica — en un procedimiento de arriba hacia abajo para asignar recursos

financieros o de otra índole entre espacios arbitraria u erróneamente llamados «regiones».

Si la planificación del desarrollo regional no es entendida como una responsabilidad compartida entre el Estado y las organizaciones regionales, no tiene sentido postular la descentralización regional; a lo sumo podría hablarse de mayor o menor desconcentración administrativa regional.

Se requiere en consecuencia un paradigma de planificación regional concebido de acuerdo a las ideas anteriores, en el que puedan identificarse las funciones que corresponden tanto al Estado como a la propia región en un esfuerzo coordinado de desarrollo regional.

Sin constituir una posibilidad excluyente de otras, el modelo de planificación regional presentado por el autor en el libro *Política económica, organización social y desarrollo regional* (Boisier, 1982) constituye un marco adecuado en donde insertar la cuestión de la descentralización. Es en consecuencia indispensable hacer una apretada síntesis de él.

La tesis que allí se plantea es la siguiente: el desarrollo a largo plazo de una región (no sólo su crecimiento económico) es el resultado neto de tres procesos, dos de ellos exógenos a la región y el tercero endógeno. Por un lado, el crecimiento económico regional depende en primer lugar de la proporción de recursos nacionales a los cuales tiene acceso la región; en segundo lugar, el crecimiento económico regional es una función del efecto regional del cuadro de la política económica nacional tanto global como sectorial, efecto que puede operar en el mismo sentido de la asignación de recursos o en un sentido inverso, drenando recursos regionales. Por otro lado, el desarrollo regional (como fenómeno cualitativamente diferente del crecimiento) depende de la capacidad de la propia región para pasar de un estado a otro, mediante el aumento de la capacidad decisional autónoma, mediante el aumento de la capacidad regional para retener y reinvertir el excedente generado por el crecimiento económico, mediante una creciente incorporación de todos los grupos sociales regionales al reparto del producto económico y al proceso político, y mediante una adecuada valoración del medio ambiente. En otras palabras, el desarrollo depende de la capacidad de organización social de la región.

En consecuencia, la planificación regional debe ser vista como conteniendo simultáneamente tres funciones: primero, una función de *asignación* asociada a los criterios y procedimientos para repartir los recursos nacionales entre las regiones, incluyendo el diseño de los mecanismos de transferencia; segundo, una función de *compensación* asociada a los análisis y a los procedimientos de negociación dirigidos a compensar el efecto detrimental sobre la región de las políticas económicas, cuando sea el caso y; tercero, una función de *activación* asociada a la creación y estímulo de un complejo conjunto de instituciones políticas, burocráticas y sociales que sean funcionales a la transformación del crecimiento en desarrollo y que configurarán en definitiva, la comunidad regional organizada.

1) La función de asignación: una función centralizada

Los países que han avanzado en la descentralización territorial de la asignación de recursos lo han hecho con extrema cautela y con considerables dificultades:

Desde el punto de vista de la asignación interregional de recursos públicos (que a veces constituyen una fracción reducida de lo que acá se ha denominado como recursos nacionales), la tendencia universal, con diferencias más de forma que de fondo entre países unitarios y federales, es complementar la *cesión* de ciertas capacidades y recursos con la existencia de fondos nacionales de desarrollo regional que bajo distintas denominaciones operan en varios países. Progresivamente, estos fondos han adquirido rango constitucional: el Fondo de Participación de Estados y Municipios en el Brasil, el Situado Constitucional en Venezuela, el Fondo de Compensación Regional en Perú, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional en Chile y el Fondo de Compensación Territorial en España, para citar sólo algunos.

Resulta de interés ilustrar este punto con el ejemplo español, posiblemente el más audaz en lo que se refiere a encontrar un punto intermedio entre el Estado unitario y el federal. Las Comunidades Autónomas establecidas en la Constitución de 1978 disponen de tres fuentes de recursos:

- i) Los impuestos cedidos por el Estado (sobre el patrimonio neto, transferencias patrimoniales, sucesiones y donaciones patrimoniales, ventas minoristas, tasas y exacciones sobre el juego y participación en la recaudación de impuestos no cedidos);
- ii) Financiamiento propio (tasas y contribuciones especiales, recargos sobre impuestos nacionales cedidos y no cedidos e impuestos propios;
- iii) Participación en el Fondo de Compensación Interterritorial, el que se distribuye de acuerdo a las siguientes proporciones; a) 70 % en forma inversamente proporcional a la renta per cápita; b) 20 % en proporción directa al saldo migratorio; c) 5 % en proporción directa a la tasa de desocupación y; d) 5 % en forma directamente proporcional al territorio. El Fondo de Compensación Interterritorial se constituye con el 40 % de la inversión pública (neta de algunas deducciones) y sumó 180 000 millones de pesetas en 1982 (Rodríguez, 1982).

En general y salvo el caso de España y en cierta medida el de Brasil en donde en 1978 los Estados disponían de recursos equivalentes a un 40 % del total de la recaudación tributaria federal, estadual y municipal, las transferencias nacionales a las regiones son reducidas y el grueso de la asignación de recursos es manejado en forma centralizada.

En verdad no puede ser de otra manera.

Puesto que los recursos nacionales, privados y públicos, son por definición escasos, su asignación entre usos alternativos debe resultar de la especificación

de una cierta función social de preferencia. Tal principio general es por supuesto válido en el caso de la asignación de los recursos entre regiones, y por tanto este proceso debe estar enmarcado en un claro — aunque no por ello siempre explícito — sistema de prioridades regionales.

Establecer un sistema de prioridades regionales no significa — como a veces parece interpretarse — concentrar el esfuerzo de desarrollo única y exclusivamente en los focos regionales definidos como prioritarios y dejar abandonados a su suerte al resto. En realidad, cada región tiene una función o un papel que cumplir en relación al desarrollo del país, papel fundado principalmente en la disponibilidad de recursos naturales regionales y por tanto toda región recibe una cuantía variable de recursos bajo la forma de proyectos específicos de inversión. Pero debe reconocerse que, desde el punto de vista de la generación de procesos integrales y dinámicos de desarrollo, éstos pueden provocarse sólo en unas pocas regiones, precisamente las regiones prioritarias, si el desarrollo constituye también un objetivo nacional, es decir, si la función social de bienestar a la que alude Lefebvre otorga un alto valor específico al desarrollo.

Tales prioridades regionales sólo pueden ser establecidas de una manera centralizada (aunque en la práctica pueden existir y de hecho existen, retroalimentaciones diversas entre las regiones y el centro decisor) no sólo por razones técnicas y operacionales, sino también por concebirse al Estado y a sus organismos como los legítimos operadores del «bien común».

Por lo tanto la cuestión de la centralización y en particular la cuestión del grado de centralización no se resuelve en el plano de la asignación de recursos, juicio que no niega la posibilidad de discusiones y conflictos en torno a las modalidades específicas de la asignación.

Ahora bien, como la asignación interregional de recursos puede ser organizada mediante un procedimiento formal de planificación que envuelve las etapas clásicas de tal procedimiento, ha habido una tendencia en la literatura a discutir la cuestión de la descentralización de la planificación regional en términos precisamente de tales etapas y de posibles distribuciones de tareas entre organismos centrales y locales. Tal posición representa — en el mejor de los casos — una visión estrecha de la planificación regional y en el peor, un error de concepto, ya que por tal camino sólo podría llegarse a una situación de desconcentración, pero no de descentralización. Tal tendencia está bien representada por los trabajos incluidos en un libro sobre administración regional en América Latina producido por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 1976).

2) La función de compensación: una función desconcentrada

Ha sido esporádico y en todo caso tardío el reconocimiento que en la teoría y en la práctica de la planificación regional se le ha dado al impacto regional diferenciado que tienen la mayoría de las políticas e instrumentos de

política económica nacional. Como se señaló en páginas anteriores, tal impacto, que puede operar en el mismo sentido de la asignación de recursos (estimulando en consecuencia el crecimiento regional) o en un sentido inverso (frenando en consecuencia el crecimiento regional), es considerado como uno de los tres factores fundamentales del desarrollo regional en el modelo de desarrollo que aquí implícitamente se utiliza.

Cuáles son las tareas de planificación que surgen al introducir este factor? Básicamente surgen dos tareas adicionales a las tradicionales, una de carácter técnico y otra de naturaleza política.

En primer lugar es necesario identificar y cuantificar este mecanismo de interacción entre la nación y la región. Esto a su vez presupone antes que nada, un análisis del grado de homogeneidad entre la estructura económica de cada región y la estructura económica nacional, puesto que cuanto menor sea la homogeneidad (cuanto más difieren ambas estructuras) mayor es la posibilidad de que en tal región cualquier instrumento de política económica nacional provoque un efecto específico de consideración, sea positivo o negativo.

Sin embargo, el análisis anterior, de sencilla factura, sólo indica la posibilidad de que una determinada política o determinado instrumento de política produzca un impacto regional notadamente diferente de su impacto promedio. En consecuencia y a continuación será necesario efectuar las evaluaciones cuantitativas correspondientes, tarea que puede ser muy compleja desde el punto de vista técnico, pero cuya discusión está fuera del marco de este trabajo.

En segundo lugar, la región deberá establecer los procedimientos de negociación con los organismos centrales (gobierno, agencias gubernamentales) de manera de obtener *medidas compensatorias* destinadas a anular el impacto negativo producido por políticas e instrumentos de política, a lo menos en el caso de las regiones consideradas como prioritarias desde el ángulo del desarrollo regional nacional, en un proceso de naturaleza eminentemente política.

Ambas tareas, la identificación y cuantificación del problema por un lado, y la negociación de medidas compensatorias por otro, caen en la práctica en instituciones regionales del propio sistema de gobierno y administración interior del Estado. El análisis técnico corresponde al organismo regional de planificación, que es parte y por tanto está supeditado al respectivo organismo nacional de planificación. Hay aquí por tanto un claro traspaso de competencias desde un organismo estatal nacional a un agente local del propio organismo nacional, es decir, una situación muy evidente de desconcentración. Asimismo, la negociación sólo puede ser viable cuando se la entiende como un proceso mediatizado por la autoridad política regional que es, a lo menos en el caso de los países con sistema político unitario, un agente del Poder Ejecutivo en la región, dotado de atribuciones cedidas por el Gobierno Central. Nuevamente se trata de una situación de desconcentración.

Por cierto que pueden imaginarse situaciones en las cuales los propios decisores (nacionales) de política económica están obligados a considerar

ex ante los efectos regionales de sus propuestas y a introducir también *ex ante* las correcciones necesarias, como se plantea por lo demás, en el III Plan de Desarrollo del Brasil. Ello eliminaría de hecho las dos tareas que definen a la función de compensación. Si bien teóricamente posible, no es menos cierto que en la práctica son las propias regiones las más interesadas en esta cuestión, por lo tanto la concentración de estas funciones en el propio nivel central no ayuda el proceso de descentralización y tal vez no garantice siquiera su adecuado y oportuno tratamiento.

Es importante señalar que el proceso de negociación no puede ser inscrito solamente en el marco de un esquema de desconcentración y que requiere, adicionalmente, ser entendido también como resultante de fuerzas descentralizadas. De otra forma, se estaría en presencia de una negociación que no es tal, dada la relación de subordinación jerárquica entre la autoridad política regional y la autoridad política nacional. Sobre esto se volverá más adelante.

Obsérvese finalmente que tal como se ha descrito la función de compensación, ésta supone una verdadera intervención de la región en la vida del Estado. Esta proposición, que pudiera parecer una desviación profesional, está plenamente reconocida en la Constitución Española de 1978 en la que se reconoce la intervención de las comunidades autónomas en la planificación de la actividad económica a través del Consejo de Planificación (Alvarez Conde, 1980, p. 245).

3) La función de activación social: una función descentralizada

La activación social regional no es sino la organización de la comunidad regional y la animación de sus grupos e instituciones a fin de potenciar sus papeles en la tarea — esencialmente autónoma y de autoconfianza colectiva — de transformar el crecimiento económico en desarrollo.

Desde tal punto de vista, la función de activación social tiene que ver con algunos procesos fundamentales: la autonomía decisional, la reinversión, la distribución, la participación y, la preservación ambiental.

Entiéndase todo esto en los siguientes términos:

- i) El desarrollo regional presupone una creciente capacidad de la región para tomar por sí misma las decisiones sociales que se refieren a la selección de un estilo de vida (ello incluye ciertamente la capacidad para definir e implementar políticas congruentes) o, presupone alternativa y complementariamente, una creciente capacidad para influir en los agentes o actores externos que toman tales decisiones;
- ii) El desarrollo regional presupone una creciente capacidad regional para captar recursos externos, pero principalmente internos (bajo la forma de excedente económico regional), con el objeto de ser

- reinvertidos en la región ampliando y haciendo más autosustentante su crecimiento económico;
- iii) El desarrollo regional presupone, desde el punto de vista distributivo, una progresiva situación de mejoramiento en relación a la cuota de ingreso regional percibida por los sectores de menores ingresos de la región;
 - iv) El desarrollo regional presupone además una activa participación de la población (a través de una diversidad de organizaciones) en la planificación en cuanto proceso político y en el proceso menor, pero no menos importante, de decisiones del día a día y que interesan a las personas como tales, no necesariamente como miembros de grupos;
 - v) Finalmente el desarrollo regional presupone una posición valórica y una defensa activa del medio ambiente, en su acepción más amplia.

Evidentemente el reforzamiento de la capacidad decisional autónoma o el aumento de la capacidad regional para intervenir en su "entorno paramétrico" decisional tiene que ver con cuestiones técnicas (oportunidad, mecanismos, racionalidad, etc., etc.), pero principalmente tiene que ver con la posibilidad de dar a cada región una expresión política que se manifiesta no sólo en *proyectos políticos regionales* sino que se expresa formalmente en *instituciones políticas regionales*. Aquí es donde hay un amplio terreno para ensayar la descentralización política regional.

Pasar de una regionalización administrativa, diseñada por ejemplo, para servir de base a una forma restringida de planificación regional (solamente como función de asignación de recursos) a una regionalización política no es algo sencillo, ni menos algo que pueda hacerse por decreto. La región, como entidad territorial política, es una conquista de la comunidad regional y por tanto presupone la existencia de tal comunidad.

Teniendo presente estos puntos de vista, conviene volver a la realidad latinoamericana a fin de tomar conciencia de cuán difícil será lograr una real descentralización política regional en un continente en donde la existencia de comunidades regionales (en la acepción de la cita precedente) constituye una excepción y donde, en consecuencia, la descentralización tendrá que ser considerada como un verdadero proceso de aprendizaje social, necesariamente gradual en el tiempo y en la geografía.

No resulta muy difícil imaginar — supuesta la existencia de comunidades regionales — qué tipo de instituciones políticas deben ser creadas en una región.

La autoridad política regional (independientemente de cómo se genere) está acompañada — en un sistema descentralizado — de un cuerpo legislativo regional cuyo campo de actuación está determinado por el ámbito de las potestades normativas de tipo legislativo que, en el arreglo constitucional

nacional-regional, han sido atribuidas a la región y de un cuerpo de gobierno regional con funciones ejecutivas y administrativas cuyo respectivo campo de actuación está delimitado por el ámbito de las potestades normativas de tipo reglamentario que en el mismo arreglo constitucional le corresponden la región. Existen por supuesto formas variadas de conformación y de elección de estos órganos.

En relación a la segunda característica del desarrollo regional, es decir, la capacidad para *internalizar* geográficamente el crecimiento económico, ésta se vincula por un lado a aspectos sico-sociales que tienen que ver con la existencia y con el particular *ethos* regional de una clase empresarial y por otro, más concretamente, a la existencia de instituciones financieras de fomento pertenecientes a la región, de derecho público o de derecho privado, capaces de operar eficazmente en relación a la captación de recursos, a la identificación de oportunidades de inversión local y a la colocación regional de estos mismos recursos. Las Corporaciones Regionales de Desarrollo (de las cuales existe una amplia variedad), los Bancos Regionales de Fomento, las sociedades Mixtas de Desarrollo Regional, los Fondos Públicos de Pre-Inversión y el propio sistema financiero privado regional son algunas de las instituciones descentralizadas que en conjunto con instituciones desconcentradas (por ejemplo, los Fondos Nacionales de Desarrollo Regional) conforman la red institucional que se corresponde con el proceso ahorro-inversión.

En qué medida puede contribuir la descentralización a resolver la cuestión de la distribución del ingreso regional? Es casi obvio que aquí se está frente a un problema que es eminentemente nacional en su naturaleza y frente al cual se requiere en consecuencia de medidas estructurales o de otro tipo de carácter igualmente nacional. No obstante y como lo prueba una creciente cantidad de evidencia empírica (León 1982), hay un componente territorial o regional de importancia en la explicación de un determinado patrón inter-personal de distribución del ingreso. Esto sugiere — a modo de inferencia general — que toda estrategia *nacional* de combate al problema de la regresividad en la distribución del ingreso debe contener una dimensión regional, propia del cuadro de la política interregional, y por ello perteneciente más bien al ámbito de las acciones centralizadas.

Ahora bien, los trabajos de León sobre la dimensión territorial de las disparidades sociales en Colombia, Panamá y Venezuela, concluyen también en que los perfiles distributivos al *interior* de las regiones difieren marcadamente *entre* regiones, apuntando así a elementos específicos en cada región, en relación a los cuales pueden concebirse acciones y mecanismos descentralizados. En el caso de Panamá, por ejemplo, la magnitud relativa de la fuerza de trabajo regional vinculada al estrato de la pequeña producción agropecuaria aparece como un factor significativo. Este es un estrato socio-económico particularmente difícil de ser ayudado (sea en términos de asistencia técnica, financiera, comercialización, etc.) a través de agencias públicas centralizadas o desconcentradas, habituadas a operar mediante procedimientos muy formalizados y con operaciones en general de gran escala.

Por tanto acá aparece un espacio que organizaciones descentralizadas autónomas (por ejemplo cooperativas) pueden ocupar con eficiencia.

En los casos tal vez más típicos de Colombia y Venezuela, también estudiados por León, las disparidades intra-regionales aparecen más asociadas a los niveles medios de ingreso regional y a las disparidades urbano-rurales de ingreso dentro de la región. Parece que en este caso se estaría frente a una clara reproducción subnacional de la conocida tesis de Kuznets. Si ello es efectivamente así, entonces la descentralización y eventualmente la municipalización de los programas básicos de educación y salud (directamente asociados a la acumulación de capital humano) puede contribuir significativamente a mejorar la capacidad de acceso a ocupaciones de mayor productividad, al colocar tales servicios en acoplamiento con las necesidades regionales de mano de obra calificada y bajo la administración directa de instituciones con una mayor percepción de las carencias y necesidades regionales.

La participación de la población en procesos políticos — dentro de los cuales se incluye la planificación — así como en decisiones que no son de naturaleza política es considerada universalmente como una condición y una característica de todo proceso de desarrollo bien entendido.

Desde el punto de vista formal institucional, la participación de la comunidad regional en el proceso de planificación ha sido tradicionalmente planteada en el seno de un órgano consultivo regional — normalmente un consejo regional de desarrollo — y a través de los municipios, y esto independientemente de la forma más tradicional de participación política: el voto.

Las organizaciones no gubernamentales (más conocidas por su sigla inglesa NGO) están recibiendo una creciente atención académica y política en la misma medida en que se transita del paradigma predominante «del centro abajo» a otro paradigma alternativo más fundado en la descentralización, en la autonomía, en la auto-confianza colectiva y en estilos no convencionales de producción.

* Hilhorst define las NGO como organizaciones privadas no gubernamentales sin fines de lucro que trabajan por la remoción de las barreras sociopolíticas, económicas y físicas que obstaculizan el desarrollo del potencial de las personas, especialmente de los pobres (Hilhorst; 1984, en prensa). Dentro de esta amplia definición está incluida la significativa proporción de NGO que tienen una especificidad regional.

En resumen, lo que se ha planteado a lo largo del desarrollo de este punto del trabajo es la necesidad de complejizar al máximo la estructura social de la región mediante la creación de organismos políticos, de tipo legislativo, de tipo administrativo y de tipo consultivo y mediante la creación de instituciones financieras regionales y por medio de una amplia malla de instituciones no gubernamentales que constituyen el germen de una institucionalidad de base, paralela y complementaria a la institucionalidad jurídica formal. Todo esto con

el propósito de dibujar y animar la «comunidad regional», actor fundamental en todo intento de reformulación del desarrollo regional.

Por cierto que no es tarea fácil conciliar intereses contrapuestos al interior de una comunidad regional de forma de transformar las luchas de clase (al interior de la región) en verdaderos «frentes de clase» de base regional.

David Slater hace un interesante análisis de esta cuestión en referencia a los movimientos sociales regionales en el Perú, durante los gobiernos de Velasco Alvarado y Morales Bermúdez (Slater, 1983).

A pesar de que en la mayoría de los casos los movimientos sociales regionales tienden a segmentarse y a reproducir dentro de ellos los tradicionales conflictos de clase, en otros casos (el ejemplo de Pucallpa comentado por Slater es uno de ellos) la intensidad de las demandas y reivindicaciones regionales permiten la formación de «frentes amplios» en los cuales la concertación social prevalece sobre el antagonismo. Por difícil que sea la tarea, esto no debiera constituir un obstáculo definitivo a la necesidad de crear movimientos sociales de amplia base a nivel de las regiones que expresen el proyecto político de la región y que articulen orgánicamente las demandas de los diversos grupos sociales.

IV — Conclusiones

Varias conclusiones pueden ser extraídas de la argumentación presentada en las páginas anteriores. Algunas de ellas reiteran posiciones e ideas que han llegado a ser de común aceptación en tanto que otras pretenden ser más originales.

Quizás si en primer término cabe resaltar la idea de que la creación de regiones es por definición un acto político y no de administración solamente ni menos de planificación. Claro está que el juicio anterior es válido si y sólo si se entiende la región como una unidad territorial políticamente descentralizada y al mismo tiempo como un actor social. Esto pone en evidencia en términos prácticos, que la regionalización es materia de una reforma constitucional, tanto en países unitarios como federales, salvo el caso de que en estos últimos se opte por asimilar los conceptos de estado federado y región, tendencia común por lo demás en América Latina, pero ello debe entenderse como un subterfugio político.

Por otro lado también es importante recalcar una vez más que la idea de la descentralización regional se asocia estrechamente al concepto de democracia política en el sentido de un sistema en que el poder político está altamente diseminado entre varios estamentos funcionales y territoriales de la sociedad. Por el contrario, hay una antítesis evidente entre descentralización y autoritarismo, sea de derecha o de izquierda y por tanto la descentralización regional en América Latina dependerá de su transformación democrática.

De un modo similar, la idea de la descentralización regional va de la mano con la idea de la participación. En realidad la descentralización territorial

constituye el continente de la participación de base territorial. Lo que se ha llamado últimamente como «planificación participativa» no es otra cosa en buena medida que planificación descentralizada.

La conclusión más provocativa — que en verdad es una tesis — es que la planificación regional descentralizada, si se la entiende bien, presupone una conceptualización, presupone un paradigma de planificación regional diferente del tradicional. Si no se entiende la planificación regional como una actividad que va mucho más allá de la cuestión de la asignación de recursos y que incluye adicionalmente una importante función de *activación social regional*, no es posible pensar en situaciones de amplia y verdadera descentralización. Como se señaló en el momento pertinente, la cuestión de la descentralización no se resuelve en el limitado plano de la asignación de recursos.

Parece importante también destacar, a lo menos cuando se piensa en América Latina, la necesidad de implementar la descentralización regional de una manera gradual, tanto en términos temporales como regionales. Hay un verdadero proceso de aprendizaje social en la puesta en marcha de una sociedad territorialmente descentralizada y apresuramientos innecesarios pueden liquidar de inicio todo el proceso. En este sentido y aunque resulta casi una paradoja cultural, los españoles han mostrado una prudencia digna de ser imitada.

San Luis era un hombre capaz de sacrificar una provincia a una idea; a la idea de la seguridad exterior de Francia? Cuántos gobernantes modernos han sacrificado no una sino muchas provincias a la idea menos noble del Estado Central, a la idea del Leviatán institucional?

REFERENCIAS

- ABALOS, José — *Regional Growth versus the Community: A Case Study of Collective Self-Reliance and Resilience*, Unpublished M. D. S. Thesis, Institute of Social Studies, The Hague, 1982.
- ALVAREZ CONDE, Enrique — *Las Comunidades Autónomas*, Editora Nacional, Madrid, 1980.
- BAHRO, Rudolf — *La alternativa, Contribución a la Crítica del Socialismo realmente existente*, Alianza Editorial, 1979, Madrid.
- BENDAVID-VAL, Avrom; D. HELLINGER — «Construcción de la capacidad local para un desarrollo sostenido: informe de una investigación preliminar» in *Revista de Estudios Urbano-Regionales EURE*, número especial (en prensa), U. Católica de Chile, Santiago de Chile, 1984.
- BIGLER, Gene E. — «Regionalización de la administración pública en Venezuela: un análisis de algunos aspectos nuevos de experimentación reciente», in *Revista Latinoamericana de Administración Pública*, México, n.º 4, p. 197.
- BOENINGER, Edgardo — *Concepto, objetivos y oportunidades de participación*, Centro de Estudios del Desarrollo (CED), mimeografiado, Santiago de Chile, 1982.
- BOISIER, Sergio — *Diseño de planes regionales*, Editorial del Colegio de Ingenieros de Puentes y Caminos, Madrid, 1976.
- BOISIER, Sergio — «Hacia una dimensión social y política del desarrollo regional», in *Revista de la CEPAL*, n.º 13, Santiago de Chile, 1981.
- BOISIER, Sergio — *Política económica, organización social y desarrollo regional*, Cuaderno n.º 29 ILPES, Santiago de Chile, 1982.

- BOTERO, Camila — *Propuestas sobre descentralización en Colombia*, Universidad de Los Andes, CIDER, Bogotá, 1983.
- BREWER-CARIAS, Allan R. — «La reforma de la administración regional» Venezuela, Comisión de Administración Pública, in *Informe sobre la reforma de la administración nacional*, Caracas, tomo I, 1972.
- BUSTAMANTE B., Luis — «La regionalización y la Constitución de 1979», C. Amat y L. Chavez y L. Bustamante (eds.), *Lecturas sobre regionalización*, Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, Lima, 1981.
- CEBALLOS, Florencio — *Consideraciones sobre la regionalización*, Universidad de Chile, Instituto de Estudios Regionales, Doc. de Trabajo n.º 8, Santiago de Chile, 1982.
- CLAD — *Administración regional en América Latina*, Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1976.
- CUMPLIDO, Francisco — *La estructura institucional del modelo de descentralización*, Centro de Estudios del Desarrollo, Documento de Trabajo n.º 3, Santiago de Chile, 1983.
- FRAGA, Manuel — *Poder autonómico, poder municipal*, Editorial Planeta, Colección Textos/74, Madrid, 1983.
- FURTADO, Celso — *A Nova Dependência*, Editorial Paz e Terra, São Paulo, 1982.
- GOUREVITCH, Jean-Michel — «Centralisation, Deconcentration et Decentralisation», in *Cahiers Français*, n.ºs 158-159, 1973.
- HILHORST, Jos G. M. — «Las organizaciones no gubernamentales y el desarrollo rural integrado», in *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales*, EURE, número especial (en prensa), U. Católica de Chile, Santiago de Chile, 1984.
- LEFEBER, Louis — «National Planning and Regional Decentralization», in A. R. Kuklinski (ed.), *Regional Development and Planning: International Perspectives*, Sijthoff, 1975.
- LEON, Arturo — *Dimensión territorial de las disparidades sociales. El caso de Panamá*, ILPES (Mimeografiado), Santiago de Chile, 1982.
- LEPAGE, Henri — *Mañana, el capitalismo*, Alianza Editorial, Madrid, 1979.
- REDWOOD, John III — «Desarrollo regional y entidades no gubernamentales en el Nordeste Brasileiro» in *Revista de Estudios Urbano-Regionales*, EURE, número especial (en prensa) U. Católica de Chile, Santiago de Chile, 1984.
- RODRIGUEZ A., José Javier — *Andalucía ... y ahora, qué?*, Córdoba, 1982.
- ROTHBARD, Murray — *For a New Liberty*, Mac Millan, 1973.
- SCHAEFFER, Wendell G. — *La regionalización venezolana: aspecto básico de la reforma administrativa*, ILPES, Doc. E/14, Santiago de Chile, 1976.
- SCHEIMAN, Lawrence — «Interface of Regionalism in Western Europe», in M. Esman (ed.), *Ethnic Conflict in the Western World*, Cornell U. Press, 1977.
- SERVAN-SCHRIBER, Jean Jacques — *El poder regional*, DOPESA, Barcelona, España, 1971.
- SLATER, David — «El Estado y la cuestión regional en América Latina», in *Revista Interamericana de Planificación*, SIAP, vol. xvii, p. 66, 1983.
- SUNKEL, Osvaldo — «Desarrollo, subdesarrollo, dependencia y desequilibrios espaciales», in *EURE — Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. I, n.º 1, Santiago de Chile, 1970.
- SUNKEL, Osvaldo; FUENZALIDA, E. — «Transnational Capitalism and National Development», in J. Villamil (ed.), *Transnational Capitalism and National Development, New Perspectives on Dependence*, Harvester Press, Brighton, 1979.
- UNRISD — *Informe final del Grupo de Trabajo sobre la sociología del desarrollo regional*, Ginebra, 1968.
- VILLAMIL, José Joaquín — «Investigación y planificación regional» in S. Boisier et. alli. (comps.), *Experiencias de planificación regional en América Latina*, ILPES/SIAP, Santiago de Chile, 1981.

BOISIER, Sergio. — Um equilíbrio difícil: centralização e descentralização em planeamento regional.

RESUMO:

O trabalho aborda a questão da descentralização regional, destacando a dimensão política do problema e a sua necessária inserção num regime democrático. Postula-se, como marco de referência, um paradigma alternativo de planeamento regional, no qual se privilegiam como factores causais do desenvolvimento regional os processos de afectação inter-regional de recursos, o impacto regional das políticas macroeconómicas e a capacidade de organização social.

Neste marco de funções interactuantes se baseia a função de afectação como uma função centralizada e a função de compensação dos impactes da política económica, como função de activação social, como uma função descentralizada.

BOISIER, Sergio. — A difficult balance: centralization and decentralization in regional planning.

ABSTRACT:

This paper tackles the question of regional decentralization, emphasizing the political dimension of the problem and the need to include it in a democratic regime. As a reference point, an alternative paradigm for regional planning is put forward which highlights as causal factors in regional development the processes of interregional use of resources, the regional impact of macroeconomic policies and the social organization capacity.

In this scheme of interacting functions the function of utilization is based on a centralized function, and the function of compensation for the impact of economic policy as a function of social activation on a decentralized function.

