

José Blanes J.
(Compilador)

EL RETO DE LA PLANIFICACION DESCENTRALIZADA



Centro Boliviano
de Estudios Multidisciplinarios



Sociedad Boliviana
de Planificación

CEBEM agradece a la Swedish Agency for Research Cooperation with Developing Countries (SAREC) por el valioso apoyo a su fondo editorial

1991

D.L.: 5 - 1 - 572 - 91

Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM) .

Casilla 9205

La Paz - Bolivia

Impresión: HUELLAS SRL.

INDICE



	Presentación.	5
I.	Revisión de los esfuerzos recientes en la planificación central y descentralizada. <i>Arq. M. A. Jorge Urquidi Barrau</i>	7
II.	La planificación global, sectorial y regional hoy. <i>Dr. Juan Antonio Morales</i>	27
III.	Movimientos regionales y planificación descentralizada. <i>Lic. José Blanes J.</i>	43
IV.	Descentralización regional. <i>Arq. María Teresa Aguirre</i>	89
V.	Bases para democratizar el estado nacional y una estrategia en el proceso descentralizador. <i>Dr. Carlos Dabdoub Arrien</i>	107
VI.	Mecanismos institucionales de la planificación descentralizada. <i>Lic. José Blanes J. y Arq. M. A. Jorge Urquidi B.</i>	119
VII.	El difícil arte de hacer región. <i>Dr. Sergio Boisier</i>	177

PRESENTACION

Con este libro, que dedicamos con mucho aprecio a los que practican la planificación del desarrollo socio-económico en Bolivia, respondemos al deseo de dar a conocer las inquietudes y los trabajos tanto individuales como colectivos en los que han participado miembros de la Sociedad Boliviana de Planificación (SBP), y que abordan temas actuales de importancia para la opinión pública en general, para el gobierno y para los especialistas en materias económicas y sociales.

Igualmente importante ha sido el deseo de contribuir al gran debate nacional sobre la planificación y la descentralización regional, debido al convencimiento de que las decisiones a tomar en este campo, son de mucha relevancia por las repercusiones que pueden tener en la vida de todos los bolivianos.

En efecto, la evaluación de las experiencias de planificación y de descentralización regional en América Latina y en otras latitudes, es un ejercicio que obliga a descartar optimismos excesivos. Estos procesos han mostrado significativas ventajas potenciales para promover un desarrollo regional más eficiente y ojalá más participativo y equitativo, pero no son una panacea para enfrentar la compleja problemática del desarrollo, antes bien, conllevan limitaciones y altos riesgos que no se deben ignorar y que invocan una gran dosis de precaución y pragmatismo.

De ahí la necesidad de convocar a la reflexión a los diversos actores involucrados: a las instancias nacionales y locales del gobierno, al Parlamento, los organismos sectoriales, las corporaciones de desarrollo regional, los comités cívicos, etc, y de tomar en consideración el modelo económico, el enfoque de desarrollo, la organización político-institucional y las desigualdades regionales existentes en el país.

Por ello la SBP, con la valiosa cooperación de la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP) y del Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM), tuvo la iniciativa de realizar un Seminario en julio de 1990 con la participación de destacadas personalidades vinculadas a estas temáticas. En seguimiento a este evento, el presente libro recoge las presentaciones de sus expositores, que por razones de metodología se agrupan en torno a tres áreas.

La primera, que se refiere a un marco global que abarca la revisión de los esfuerzos recientes y actuales de planificación en el país y el análisis de la incidencia de los movimientos sociales, regionales en la planificación, estuvo a cargo de Jorge Urquidi B. (SBP), Juan Antonio Morales (Universidad Católica) y José Blanes (SBP/ CEBEM).

La segunda toca aspectos relacionados con la descentralización regional desde los puntos de vista conceptuales, de políticas y socio-institucionales, los mismos que fueron tratados por María Teresa Aguirre (SBP), Carlos Dabdoub (Honorable Congreso Nacional) y José Blanes/Jorge Urquidi.

Finalmente, el área tres consigna una experiencia concreta de planificación regional apoyada por el ILPES y sistematizada por Sergio Boisier. Cabe señalar al respecto, que el amigo Boisier realizó durante el Seminario una presentación basada en su ponencia "La Descentralización: Un Concepto Difuso y Confuso", publicada por la SIAP en su Revista Interamericana de Planificación, vol. XXIII, No. 90, abril-junio 1990, 129-157.

Deseo concluir esta presentación agradeciendo profundamente el co-auspicio de CEBEM y de la SIAP sin los cuales hubiera sido difícil concretar estas actividades, cuya organización estuvo a cargo de José Blanes, así como el valioso aporte de los expositores, de los comentaristas (Gary Prado S., René Mayorga, Hugo Carvajal D., Edmundo Zelada, Rosario Cosulich, Carlos Machicado, Rolando Sanz Guerrero, Jorge Estenssoro, Helga Salinas y Armando Serrudo) y de los participantes, para el éxito del Seminario y del presente libro sobre "El Reto de la Planificación Descentralizada"

María Teresa Aguirre A. P.

Presidenta de la SBP

La Paz, agosto 1991

REVISION DE LOS ESFUERZOS RECIENTES EN LA PLANIFICACION CENTRAL Y DESCENTRALIZADA

Arq. M.A. Jorge Urquidi Barrau

Presidente de la Sociedad Boliviana de Planificación, SBP, entre 1987 y Sep. de 1990; ex Subsecretario de Inversión Pública y Cooperación internacional del Ministerio de Planeamiento (1989-1990); Ministro Consejero de Bolivia ante el Reino de Inglaterra (Sep. 1990)



- I PLANIFICACION CENTRAL
- II PLANIFICACION REGIONAL
- CONCLUSIONES FINALES

I. PLANIFICACION CENTRAL

Primeramente haremos una revisión histórica de lo que han sido en Bolivia todos los esfuerzos de planificación, desde las *misiones Kildneside* y el *Plan Bohan*, que se plasman en el *Plan Guevara*, todos ellos de los 40's y 50's, y se constituyen en las primeras experiencias en un país más bien simple; se postula la diversificación productiva, esa época monopolizada por los minerales, principalmente el estaño, sino minero de este país junto con la plata desde épocas coloniales.

El planteo fue simple: activar los hidrocarburos como autoabastecimiento y realizar una sustitución de importaciones alimentarias como azúcar, arroz, aceites, y otros, y un refuerzo de la explotación forestal. Ello devino en la apertura de las zonas de colonización del norte de Santa Cruz y en la aparición de la economía cruceña en un contexto antes sólo andino.

Estos planes, sobre todo el último, se enmarcaron en el proceso de la Revolución Nacional de 1952, que aplicó la nacionalización de las minas, la reforma agraria y el voto universal.

En cuanto al primer aspecto, la nacionalización de las minas, los logros finales son hoy más bien desalentadores; el manejo resultante y la demagogia laboral sindical se encargaron de sepultar un proceso productivo, hoy no competitivo dadas las restricciones del mercado de minerales en el mundo, sobre todo del estaño.

En relación al segundo, la *reforma agraria*, hay que destacar sus logros sociales, ya que permitió superar una etapa más bien medieval en las relaciones patronales-indígenas; sin embargo, debido a factores de ausencia de apoyo a la producción andina, hoy presenta serias dificultades por la excesiva parcelación de la tierra agrícola, por la no incorporación del riego, y debido a factores tecnológicos productivos aún atávicos, aunque mejorados en comparación al inicio de su implementación.

El fracaso productivo de la Reforma Agraria fue paliado en gran medida por la aparición de la nueva agricultura comercial tropical.

En lo que hace al tercer aspecto, el *voto universal*, éste permite hoy incorporar al país al proceso democrático mundial, siendo reconocido su aporte a la eliminación de la dicotomía social nacional.

A inicios de los 60's, CEPAL formula un plan decenal. Se trata de un excelente diagnóstico en su componente social, con una ausencia total en cuanto hace a la formulación de acciones específicas en este campo, y que presenta la debilidad estructural de los planes estatistas de la época y de la búsqueda de una incorporación de Bolivia al proceso de sustitución de importaciones, acción que no se produce dadas las restricciones de mercado reducido y de localización al interior del continente con deficientes sistemas de transporte.

El desgaste del proceso de la Revolución Nacional se profundiza, se producen desajustes políticos y las fuerzas armadas empiezan un rol conductor por espacio de dos décadas con matices ideológicos muy variados.

Los logros del plan CEPAL son pocos, y el país abre una nueva frontera agrícola: el Chapare, que en los 80's jugará un rol determinante.

A finales de la década de los 60's, las corrientes ideológicas de la Cuba castrista dejan huellas profundas en las concepciones ideológicas, aunque apartan al país de un necesario pragmatismo, mediatizando una posición que prima durante los 70's, tal el capitalismo de Estado, que presenta un plan decenal llamado *estrategia para el desarrollo*, que no es aplicado, dado un cambio radical de enfoque ideológico.

Las propuestas partían de una postulación de industria básica en metalurgia, siderurgia, petroquímica y química básica, como industrias generadoras de encadenamiento hacia adelante y atrás, insertadas en el proceso de integración andino y de la Cuenca del Plata, con un sobredimensionamiento de industrialización muy propio de la época en América Latina y que no tuvo los resultados esperados.

Cabe mencionar que en esta época de incertidumbre ideológica, los grupos de poder más destacados hoy en día apro-

vecharon la coyuntura para conformar la nueva empresa privada nacional, más ligada a la especulación coyuntural que a la entrega de creación de una base productiva fruto del esfuerzo pionero de antaño, como es el caso de Patiño Mines.

Durante los primeros cinco años de la década de los 70's, se mantiene un proceso económico estable, ejerciéndose presiones ante grupos políticos radicales, comenzando la crisis petrolera mundial y su impacto positivo en el conjunto de materias primas que Bolivia colocaba en el mercado mundial y subregional; asimismo, se inicia el proceso de fácil endeudamiento, factor que afectó tanto al conjunto de países latinoamericanos.

El *Plan Nacional de Desarrollo 76-80*, que fue uno de los pocos que tuvo una realización más o menos completa, contemplaba acciones de consolidación del rol del estado en minería e hidrocarburos, dado el panorama alentador de muy corta duración; impulsó, además, la infraestructura vial básica nacional y acompañó un proceso de urbanización con programas de desarrollo urbano insuficientes dada la marginalidad creciente. Asimismo, las zonas de colonización recibieron apoyos relativos, aunque la zona comercial tropical de Santa Cruz fue afectada por el impacto de negativas políticas agroindustriales sobre todo en el campo algodonero dada la modificación ecológica y un manejo de comercialización en mercados internacionales muy mal realizado por los nuevos grupos de poder de la empresa privada dedicada a la actividad agroexportadora.

A finales de los 70's, el modelo se agotó debido a las modificaciones ocurridas en las materias primas que esta vez tuvieron un impacto negativo en la economía nacional; tiene lugar un período de alta inestabilidad política que se debatía entre una democracia muy incipiente y los últimos resabios de los gobiernos militares, afectados ambos por la creciente corrupción dada la aparición de un nuevo factor en la estructura económica: la utilización ilegal de la coca.

Durante los 60's y los 70's, las tendencias de crecimiento del PIB fueron siempre positivas, pese a que los niveles no fueron altos pero sí espectables. No sucedió lo mismo durante los años 80's, cuando se registraron tasas negativas y que culminaron con el cuarto proceso inflacionario más alto de la historia

económica mundial.

Los dos planes quinquenales de desarrollo elaborados en este período crítico no pasaron de deficientes esfuerzos planificadores que no tuvieron impacto alguno en la realidad, la misma que se descontroló.

Hacia mediados de la década de los 80's se aplicaron correcciones ambiciosas al proceso económico con resultados bastante positivos y con un componente muy importante a destacar: el consenso en los partidos políticos más influyentes, un consenso social en el marco de un proceso democrático ya consolidado y hoy maduro, fruto del deterioro de postulados laborales atávicos en proceso de cambio; un consenso económico que implica reconocer la prevalencia del neoliberalismo en el mundo entero.

Todos estos factores han permitido sentar las bases de la estabilización, iniciando bajas aunque positivas tasas de crecimiento del PIB.

La forma asumida para la conducción económica del país cambió de modalidad a través de extensos decretos del Ejecutivo, tales como el 21060, el 21660 y el 22407. Esta modalidad permite avanzar en la conducción del macro comportamiento económico del país, en un derrotero común que pretende una Bolivia competitiva en un modelo mundial de libre comercio donde el mercado impone las reglas principales del juego económico y social.

El último esfuerzo planificador del país fue la *estrategia decenal de desarrollo de los 90's*, formulada a finales de los 80's, en la que se postula una mayor participación del sector privado de la economía, dejando al Estado un rol más bien complementario.

Nuevamente se centraron esperanzas en los sectores exportadores, minero, hidrocarburos y agroindustrias, y se pretendió elaborar una ley que definiera el quehacer económico y social para la próxima década; aparece, asimismo, la descentralización administrativa jugando un rol preponderante.

Dada su asociación directa con el desalojado partido gober-

nante, este esfuerzo planificador, desvirtuado en su contenido nacional, no fue implementado. Es así que hoy, los esfuerzos planificadores no están centrados en la formulación de un documento tradicional de planificación nacional sino, más bien, en un conjunto de *líneas de acción*. Estas se enmarcan en un *programa de inversiones públicas* fruto de la negociación con organismos multi y bilaterales de financiamiento, con un alto contenido de donaciones y financiamiento blandos que incluyen a su vez líneas de financiamiento para el sector productivo privado del país. Esas líneas de acción son las siguientes:

- *Programa de Desarrollo Alternativo*, que se encuentra inserto en el marco anterior y pretende sustituir el impacto económico de la coca-cocaína por otra economía competitiva de similar dimensión, evitando, así, impactos negativos por la desaparición de esa actividad ilegal.
- *Programa de Atracción de Inversiones Privadas*, que pasa por un conjunto de leyes, a saber: la de Inversión, la de Hidrocarburos y la de Minería, y por un conjunto de convenios de garantías bilaterales y multilaterales que aún lleva un rezago peligroso.
- *Programa de Privatización del Sector Público*, que seguirá una cuidadosa selección de empresas públicas que pueden cambiar de naturaleza jurídica ingresando a la competencia y eficiencia del mercado. Cabe destacar que esta acción será enfocada poco a poco y tal como la experiencia internacional lo recomienda.
- *Programa de Modernización del Estado*, que implicará tres líneas operativas: a) la de los contratos de operación entre el Gobierno Central y las principales empresas públicas; b) la de desregulación mediante empresas privadas que por delegación realizan funciones estatales como compras verificación aduanera y, a largo plazo, recaudación aduanera; y c) la de racionalización estatal mediante reorganización y reducción del quehacer estatal.
- Un programa anexo al anterior es el de *descentralización administrativa*, que aún presenta grados de cautela necesaria.

Debe mencionarse, además, que entre los dos macro programas anteriores existen interrelaciones en algunos campos.

- *Programa de Ajuste Estructural Financiero*, que permitirá una definición de los roles de la Banca Central, la Superintendencia de Bancos, la banca estatal y la banca privada, así como de mecanismos financieros no bancarios como las cooperativas, mutuales y unidades crediticias regionales.

Este conjunto de 6 programas precedentes conforma las principales líneas operativas actuales, y ellas se enmarcan en un conjunto de líneas de *estrategia de desarrollo nacional* en proceso de formulación. Estos programas definen los conceptos básicos que orientarán la inversión pública a la creación de economías externas para el sector privado y un rol compensador social del mercado atendiendo áreas de extrema pobreza y temáticas sociales asociadas a la marginalidad urbana y rural.

Asimismo, parten del postulado de un apoyo masivo a la exportación como único medio creador real de actividad productiva competitiva, aumentando la capacidad de ahorro interno insuficiente.

Se busca una mejor capacidad operativa en el estado para absorber montos elevados de cooperación técnica y financiera bi y multilateral. Esto se realiza mediante suficientes fondos de contraparte y organización institucional adecuada, ambos retaceados por un alto compromiso de pago de obligaciones de deuda externa y un gasto fiscal en un aparato estatal sobredimensionado por presiones de generación de empleo insuficiente, dado un aparato productivo muy influenciado por el mundo informal.

Son importantes, por su parte, la promoción y activación de reglas de juego claras para el sector privado, buscando una expansión significativa de su participación en una nueva estructura productiva en las áreas con ventajas comparativas para la exportación.

En lo *sectorial*, se trata de una década que en materia de *energía e hidrocarburos* buscará un autoabastecimiento y una

agresiva exportación de excedentes, principalmente de gas natural directo o convertido.

En *minería* existe una tendencia hacia una reconversión orientada a un seguimiento del comportamiento del mercado internacional, buscando aquellos minerales con mejores precios y adaptación de costos y formas tecnológicas productivas más competitivas.

En *agroindustrias*, el énfasis está puesto en productos varios, buscando una reconversión en nuestra estructura exportadora en lo que hace a forestales, soya, café, castaña, cacao y otros en el área tropical, frutales, flores, jojoba, y otros en los valles; pelos de camélidos, quinua y otros en el altiplano, buscando agroexportaciones competitivas dada la desventajosa localización interior del país.

En materia de mercado interno se buscará la seguridad alimentaria en el marco de la libre competencia, sin distorsiones del mercado como diferenciales cambiarios y fomento y subvenciones a las agroexportaciones.

En lo que toca al papel del riego, éste será absolutamente necesario para apoyar un secano insuficiente sobre todo en altiplanos, valles y Chaco.

Asimismo, será precisa la apertura de nuevas fronteras agrícolas que sirvan tanto a modelos empresariales como a nuevos procesos de colonización que restablezcan el equilibrio migratorio rural-rural ante un creciente proceso de urbanización.

En *industria*, se buscará reforzar la artesanía orientada a un turismo apoyado con mayor impacto; asimismo se colaborará a procesos de maquilado.

En *infraestructura viaria terrestre* se postula que la década permita contar con una vías asfaltada en todo el eje central de Puerto Suárez, pasando por Santa Cruz, Cochabamba, Oruro y La Paz, con ramales a puertos del Pacífico en Chile y Perú.

De igual modo, se busca una vinculación caminera moderna con el eje sur del país, uniendo Oruro con Potosí, Sucre y Tarija hasta la frontera argentina, así como el eje del Chaco, Santa

Cruz, Camiri, Villamontes y Yacuiba.

Hacia el norte, se consolidarán las vinculaciones en proceso: Santa Cruz y La Paz con Trinidad, buscando a su vez vinculaciones estables de tierra con Cobija, Riberalta y Guayaramerín.

La definición de una red nacional a cargo del Servicio Nacional de Caminos y una red secundaria y vecinal a lo largo de las regiones será una de las tareas más inmediatas de la descentralización.

La red ferroviaria recibirá refuerzos según su volumen de tráfico, atendiendo vías, tracción y arrastre con formas intermodales hasta que sea necesario.

La red de aeropuertos se mejorará con racionalidad no competitiva entre puntos, dando prioridad a mejoramientos y ampliaciones.

Las telecomunicaciones ya cuentan con un paquete de proyectos que implica un mejoramiento sustancial de las redes troncales, secundarias y rurales. En este punto, no cabe duda de que la vinculación ha sido un factor altamente restrictivo para la promoción de las inversiones privadas y para la exportación.

En materia de *desarrollo urbano y rural* tenemos vastos programas de saneamiento básico que incluyen agua potable, alcantarillado y recolección de desechos sólidos, así como mejoramientos de sistemas de transporte público y viales principales. Las áreas marginales urbanas serán atendidas con amplios programas de salud preventiva y curativa, además de mejoramientos masivos de los sistemas educativos fiscales en infraestructura y sistemas educativos. En cuanto al *desarrollo rural*, éste tendrá como visión central los programas de áreas de extrema pobreza, que se interrelacionarán con programas de apertura de frontera agrícola de promoción de migraciones rural-rurales.

También resulta importante mencionar los *programas de desarrollo alternativo* en áreas directas, Chapare y Yungas, y de áreas indirectas con relaciones migracionales con las áreas anteriores. Adicionalmente, el impacto de los programas agroindus-

triales de exportación y los de artesanía precolombina rural coadyuvarán al mejoramiento de excedentes en áreas rurales. Existen también varios programas de área y programas indígenas tropicales que jugarán un rol de complementación, dentro de un panorama de desarrollo rural muy desequilibrado y dicotómico. En todos estos programas se pondrá énfasis en la base productiva ya sea de autoconsumo o de excedentes para el mercado, complementados con mejoramientos viales, energéticos de comunicaciones y con acciones sociales en materia de salud, educación y saneamiento básico, y las restricciones hídricas serán atendidas en forma preferente.

En materia *social*, vastos programas de saneamiento básico y de salud preventiva y curativa están siendo activados, aunque debe decirse que en educación el panorama no ha sido de acciones ni siquiera destacables en las últimas décadas, antes bien, no hay consenso sobre el fracaso de la educación fiscal nacional en todos sus niveles, sobre todo el universitario. Ante este panorama, un amplio *programa de reforma educativa* deberá ser encarado en la década si se desea modificar los escasos y malos resultados del proceso educativo estatal boliviano.

Respecto a la *vivienda*, es evidente que hay restricciones de fondos internacionales, lo que conlleva la necesidad de mejorar los sistemas de captación de ahorro nacional con modelos innovativos aún no planteados.

Todo lo precedente ha permitido juzgar, por un lado, las experiencias de planificación nacional en Bolivia y vislumbrar líneas básicas de acción para el futuro en una perspectiva al presente siglo.

En relación a los sistemas, se debe hacer mención a la reciente aprobación de la Ley SAFCO (Sistema Administrativo Fiscal de Control) en el Congreso, en la que se enmarcan 3 sistemas claves al quehacer del Estado:

- El *Sistema de Planificación*, que requiere de una reactivación desde el punto formal de elaboración de estrategia y plan nacional que, como hemos visto, está operando con una propuesta operativa diferente, dado que el modelo de desarrollo concertado con el FMI tiene formas operativas pro-

pias que modifican la concepción tradicional de la planificación.

La coyuntura ocupa una buena parte de las tareas de CONEPLAN y CONAPSO, como tamizadores administrativos y técnicos de un gabinete más bien político.

- El *Sistema Nacional de Inversiones Públicas*, que ha desarrollado un avance sustantivo y que está ingresando a la época de formulación de los módulos básicos de identificación, priorización, evaluación de impactos y de seguimiento de proyectos, con sistemas descentralizados en lo operativo pero centralizado en su negociación y configuración.

Si bien en el Programa de Inversiones Públicas hay paquetes sectoriales nacionales con impacto diferenciado territorial, además de los proyectos regionales y locales, hay paquetes en los que concurren competitivamente las regiones y que tienen parámetros generales de distribución regional y local.

Así, el paquete de preinversión y de cooperación técnica está siendo reorientado para apoyar a los sectores débiles en la formulación de proyectos como, por ejemplo, los sociales: saneamiento básico, salud, educación y vivienda; o apoyar las regiones débiles, como Oruro, Potosí, Beni y Pando.

- Finalmente, el sistema propio de SAFCO, que se encarga de realizar un control administrativo y fiscal que permite cerrar los dos circuitos anteriores.

Si bien la complejidad del país es creciente, no cabe duda de que estos sistemas le permiten mejorar su capacidad de negociación ante una amplia oferta internacional bi y multilateral, capacidad que es negociada en el grupo consultivo para Bolivia que se realiza cada año en París bajo los auspicios del Banco Mundial.

Hoy por hoy, el conjunto de paquetes de programación 90-93 da una pauta clara del componente internacional previsible para los próximos años, con tendencias claras para la inversión pública y los apoyos de financiamiento crediticio para el sector privado.

II. PLANIFICACION REGIONAL

Ingresaremos ahora a ver las experiencias en planificación regional y urbana en el país, para después mencionar las posibles líneas de acción en cada región y ciudad principal. Se busca, de esta manera, establecer las experiencias de planificación en todos sus niveles y así poder conocer el marco real del aporte metodológico planificador al proceso de descentralización en Bolivia.

La experiencia del desarrollo regional pasó, en la década de los 50's y 60's, por la acción realizada de la Corporación Boliviana de Fomento (CBF) que desarrolló un conjunto de acciones que iban desde la construcción de caminos a la creación de agroindustrias (sobre todo azucareras, lecheras, té, goma, castaña, y otros) e industrias de sustitución de importaciones (vidrios, cerámica, metalmecánica y otros). Como un aporte positivo cabe destacar una localización múltiple que permitió acciones en puntos alejados del país, gravitando en casi todas sus regiones.

Posteriormente, en los 70's aparecen los comités de obras públicas, destacándose los de las zonas petroleras; y es así que, en 1978, llegaría la Ley de Corporaciones Regionales de Desarrollo.

En general, las intervenciones de los entes regionales en servicios públicos de agua, alcantarillado y energía eléctrica han sido exitosas; asimismo, se ha incursionado en programas de desarrollo rural con base agropecuaria, mejoramiento y construcción de caminos, además del apoyo al desarrollo urbano, principalmente de las capitales de departamento.

En la década de los 70's, el impacto logrado por los entes regionales de desarrollo fue importante, sin embargo, una creciente politización y la crisis de los 80's redujo su capacidad institucional en forma pronunciada, por lo que hoy se encuentran en procesos intermedios o casi nulos, en algunos casos, de fortaleza institucional. Estos factores son los que durante los 90's deberán revertirse una vez aclarada la incertidumbre institucional que enmarcará el futuro proceso de descentralización en Bolivia.

Habida cuenta de que las experiencias en materia de planificación regional y urbana son múltiples, seguidamente pasaremos a su enumeración para conocer su impacto e implementación en cada región y ciudad principal.

La Paz

No se ha llegado a formular una estrategia y un plan de desarrollo regional. Su equipo técnico de planificación fue, durante los últimos 20 años, muy débil, y únicamente se ha llegado a formular planes operativos anuales de corte institucional y esbozos de subregionalización.

Como macro proyectos manejó el de San Buenaventura (azucarero, alcohol y otros) en un área muy alejada de la ciudad principal y con insuficientes procesos viales de vinculación.

La ciudad de La Paz, incluyendo a la de El Alto, tiene un plan urbano completo, formulado por una consultoría francesa durante el último quinquenio de los 70's, y tiene experiencia en manejo de proyectos con organismos financieros bi y multilaterales, aspecto que el ente regional no concretó.

Oruro

Se formuló un buen plan regional a mediados de los 70's, habiéndose manejado programas de área con éxito más bien regular. Hoy, dado el impacto de la crisis minera, la Corporación de Desarrollo Regional es una institución con alto grado de desorganización y sin propuestas planificadoras actualizadas. Sin embargo, existe un apoyo internacional de GTZ/ Gobierno Alemán en materia de planificación regional.

En materia urbana, en la década de los 70's la ciudad de Oruro logró formular un Plan Regulador, pero la estructura institucional municipal era más bien débil, aunque presentaba tendencias positivas al asumir en forma directa su labor, dada la baja presencia actual de CORDEOR que en épocas pasadas apoyó bastante al desarrollo urbano de la ciudad de Oruro.

Potosí

En la década de los 70's, se formularon líneas maestras de subregionalización, buscándose la generación de programas de desarrollo de área, habiéndose concretado algunas acciones sobre el particular con apoyo internacional. No obstante, la actual crisis minera refluyó considerablemente en su aparato institucional y una baja capacidad ejecutora y de aportes propios. Pese a ello, se pretenderá, a futuro, reencauzar la tarea planificadora con la cooperación internacional de GTZ/Gobierno Alemán.

En la década de los 70's, la ciudad de Potosí tuvo un Plan Regulador mediante el cual cabe destacar acciones comprometidas con apoyo de la cooperación española en materia de conservación del casco histórico. En ese sentido, hay que destacar que el Municipio es manejable institucionalmente.

El sistema de ciudades de Potosí comprende un conjunto de centros de importancia en el que CORDEPO tuvo presencia relativa en su ordenamiento y desarrollo urbano.

Cochabamba

En la década de los 70's, y con apoyo del grupo alemán en planificación regional, se formuló un complejo Plan de Desarrollo Regional, incluyendo una microregionalización espacial del Departamento, hoy rescatada en la formulación de programas de desarrollo de área en el marco del desarrollo alternativo.

Durante los 80's, la situación global de la región fue muy diferente de los 70's, y ello ameritaría una formulación nueva de planificación regional integral.

En los años 70's, CORDECO fue institucionalmente débil y dependiente de los aportes del TGN; hoy, debido a razones propias del área, ha negociado un conjunto de programas y proyectos con mecanismos internacionales, faltándole, sin embargo, capacidad institucional de absorción y recursos de contraparte.

Por su parte, el Municipio de Cochabamba cuenta con un Plan Regulador con alto grado de implementación propia, incluyendo un marco microregional interesante y con buena ca-

pacidad institucional, aunque dependiente de cambios a niveles de conducción política superior.

Chuquisaca

Tuvo intentos planificadores en la década de los 70's, habiendo desarrollado una buena subregionalización y programas de área muy exitosos (norte y subandino).

Hacia fines de los 80's, se formuló una Estrategia de Desarrollo al 2010, con enfoque neoliberal en ventajas comparativas y de restricciones sociales, espaciales e institucionales, con marcos referenciales para todas las subregiones y la ciudad capital y centros provinciales. Este intento de planificación podemos calificarlo como exitoso, y hoy se plasma en un conjunto de programas subregionales integrales en ejecución y negociación.

La capacidad institucional es estandar y cuenta con recursos propios de las regalías petroleras, aunque existen altibajos en función de las cabezas conductoras.

La ciudad de Sucre tiene un Plan Regulador formulado en la década de los 70's, y aplicó un Plan de Conservación del Casco Histórico bastante exitoso. Por otra parte, a fines de los 80's tuvo un Plan Director con baja aplicación aunque con enfoques orientadores.

De todo lo anterior se puede deducir que la capacidad institucional es intermedia y muy dependiente de CORDECH.

Tarija

Se contó con planes regionales en la década de los 70's, muy orientados a la industria y con resultados poco alentadores. Asimismo, se apoyó los servicios básicos de un sistema más o menos amplio de centros urbanos, no habiendo sucedido lo propio con su sistema vial interno.

Institucionalmente, la disponibilidad de regalías petroleras ofreció cierta estabilidad, pero con altibajos según la cabeza conductora.

Existe una buena regionalización, y se está iniciando la formulación de un Plan Decenal. Por su parte, el apoyo interna-

cional a programas y proyectos ha sido relativamente relevante.

Se puede decir que la ciudad de Tarija cuenta con un buen Plan Regulador, con un municipio relativamente adecuado a la dimensión de su problemática, y una CODETAR que interviene significativamente en obras urbanas.

Santa Cruz

La experiencia planificadora en este departamento presenta dos planes: uno, en los 70's, más sólido; y otro, a medio elaborar, en los 80's.

Existe cooperación internacional del gobierno alemán que ha permitido un proceso constante de presencia planificadora. En ese contexto, existe una buena subregionalización, habiéndose aplicado, además, la agroindustrialización desconcentrada.

Se han elaborado, por otra parte, programas y proyectos puntuales y múltiples con organismos internacionales, lo que amerita una mejor capacidad negociadora técnica y mejor impacto en el uso de fondos de contraparte.

Merece destacarse el hecho de que el regionalismo y su capacidad institucional global en esta región tienen una expresión propia con impacto negociador a nivel nacional.

Hoy en día existe una cierta baja institucional, fruto de la crisis y la dispersión operativa en múltiples campos: viario, industrial, servicios públicos, desarrollo agropecuario de áreas, que si bien muestran una capacidad institucional importante, al mismo tiempo denotan una falta de prioridades ante ausencias planificadoras. Pese a ello, CORDECRUZ es una institución con alto impacto regional, y se constituye en un modelo a nivel latinoamericano.

La ciudad, planificada en los 60's, aplicó un consecuente Plan Regulador, sin embargo, la capacidad institucional municipal fue más bien baja, apoyada en la cobertura de CORDECRUZ.

Actualmente, los niveles de crecimiento urbano, al ser altos, presentan distorsiones mayores en acciones de desarrollo que marchan a un ritmo lento.

En ese sentido, y aunque con seguimientos menores, en el resto de centros poblados han existido experiencias planificadoras urbanas y microregionales.

Beni

Existe un plan regional apoyado por la OEA en el marco del Programa Amazónico. Esta área vacía, con amplio territorio no vinculado, presenta dificultades de programación, pese a que se elaboraron planes anuales operativos de alcances, muy limitados dada su dependencia de recursos del Tesoro General de la Nación TGN.

Su escasa vinculación con el resto del país, produce un aislamiento pronunciado, dándose lugar a emigraciones selectivas que impiden formación de cuadros técnicos que permitan una mejor comprensión de la realidad y una formulación de programas y proyectos con apoyo internacional.

La ciudad capital, Trinidad, tiene un Plan Regulador que data de los 70's y que restringe su crecimiento por estar afectada en sus áreas bajas por inundaciones (anillo periférico), a lo que debe sumarse el hecho de que los servicios urbanos son incipientes.

En los dos centros urbanos del norte se puede apreciar una escasa presencia de CORDEBENI; sus Municipios propios presentan un carácter innovador dada su propia dinámica económica fronteriza.

En general, y en consideración a lo anteriormente expuesto, la capacidad institucional del departamento del Beni es muy limitada.

Pando

Este es el departamento que posee el plan regional de desarrollo más antiguo del país, puesto que data de inicios de los 70's; el mismo, sin embargo, presenta técnicas de planificación precarias en su formulación.

Entre paréntesis, debe mencionarse que existe otro plan para la región enmarcado en el Programa Amazónico de la OEA.

Area vacía, Pando es un departamento absolutamente desvinculado del resto del país, cuyo comportamiento de frontera abandonada le asigna alta actividad informal.

CORDEPANDO presenta muy baja capacidad institucional y carece de impacto en el resto del territorio, salvo en Cobija e inmediaciones.

Pese a que existe un pequeño Plan Director Urbano de Cobija, los servicios públicos del departamento de Pando son precarios, y su alta dependencia del sector estatal no es más que el reflejo de una supuesta soberanía.

CONCLUSIONES FINALES

Es claro que las experiencias en planificación regional y urbana en cada departamento y ciudad son muy diferenciadas entre sí, destacándose la capacidad institucional en las corporaciones con regalías petroleras, como Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija, así como una mejor capacidad municipal en las ciudades capitales departamentales de La Paz y Cochabamba.

Hay un desequilibrio en las zonas mineras en crisis, Potosí y Oruro, como lo hay también en las áreas vacías de bajo índice de ocupación en Beni y Pando.

En general, el proceso de adecuación del territorio en Bolivia se concentra en el llamado *eje central*, conformado por las ciudades de La Paz, Oruro, Cochabamba y Santa Cruz, y sus respectivas áreas de influencia inmediata. A ello debe añadirse un país hacia su interior complementado por el histórico *eje sur* de Sucre y Potosí, con alguna integración hacia Tarija, mostrando todo un amplio territorio periférico fronterizo en toda su área tropical y en vastas áreas altiplánicas.

En Bolivia, no es posible pensar en un proceso de descentralización único y uniforme, antes bien, será diferenciado, consolidando funciones nacionales que no pueden delegarse, y jugando como nación un rol compensador con regiones con insuficiente grado de capacidad institucional y de base económica social.

Los tres conceptos básicos para la descentralización deberían ser: gradual, diferenciado y concertado.

El *gradualismo* es importante dado que no están dadas, de ninguna manera, las condiciones para una descentralización completa.

La *diferenciación*, reconociendo la existencia de realidades socio-económicas e institucionales.

La *concertación*, buscando la participación activa de niveles nacionales, regionales y locales.

Hay que diferenciar claramente las llamadas funciones privativas nacionales que no pueden delegarse hacia ámbitos menores, sean éstos regionales y locales; en cambio sí existe un conjunto de sectores como los de salud, educación, transporte, agropecuario, industria no básica, infraestructura básica, etc., que sí son absolutamente compatibles para un proceso de descentralización.

Es claro que el proceso de planificación en Bolivia en todos sus niveles (nacional, regional, subregional y local) es aún incipiente en los parámetros tradicionales, sin embargo, si se buscan metodologías más pragmáticas, más adaptadas a la realidad neoliberal mundial se requiere reforzar los sistemas de información orientada a la toma de decisiones a corto plazo, mejorando los sistemas de preparación y evaluación de proyectos priorizados con aproximaciones simplificadas de líneas de estrategia que emanen de diagnósticos rápidos.

Para el mediano y largo plazo se puede pensar en modelos más sofisticados, con mejores diagnósticos, participación comunitaria y acciones iterativas entre los diferentes niveles de la planificación. Estos modelos deben apoyarse en formulaciones programáticas más finamente elaboradas, expresadas en programas y proyectos, cumpliendo normas más rígidas de elaboración y evaluación, e ingresando a sistemas de priorización computarizada hoy ya desarrollada.

Los roles del sector privado y del público deben ser claramente precisados, buscando una planificación concertada antes que competitiva.

De esta manera hemos querido rescatar nuestras experiencias planificadoras con énfasis en las recientes, contribuyendo así a la creación de un marco referencial para el tema del Seminario: *la planificación en un marco de descentralización*.

Muchas gracias.

LA PLANIFICACION GLOBAL, SECTORIAL Y REGIONAL HOY

Dr. Juan Antonio Morales

Profesor de la Universidad Católica Boliviana y director del Instituto de Investigaciones Socioeconómicas.

INTRODUCCION

- I. PLANIFICACION GLOBAL
- II. LOS PROBLEMAS DE TRANSICION AL CRECIMIENTO
- III. LA PLANIFICACION SECTORIAL
- IV. LA PLANIFICACION REGIONAL
- V. COMENTARIOS FINALES

INTRODUCCION

En este trabajo nos proponemos discutir principalmente los elementos más salientes de; la *Estrategia de Desarrollo Económico y Social, 1989-2000*, preparado en el Ministerio de Planeamiento y Coordinación, en el gobierno del presidente Paz Estensoro, más bien que sobre la planificación hoy. (1)

El punto de partida de la *Estrategia* viene de la constatación de que el DS 21060 era más que un programa para frenar la inflación. Se recordará que en la Nueva Política Económica (NPE): (a) se suprimen los controles de precios; (b) se abre la economía al comercio exterior y a los movimientos internacionales de capital; y (c) se flexibiliza el funcionamiento del mercado de trabajo. Estas son reformas estructurales muy sustanciales, con consecuencias de largo plazo muy significativas, lo que a veces no es percibido suficientemente. Ellas han creado un nuevo contexto para el desenvolvimiento de la economía nacional y tienen como objetivo principal conformar una economía de mercado vigorosa. En conjunto, con las medidas de saneamiento de las cuentas fiscales, las reformas devuelven amplios márgenes de acción al sector privado, cuya actividad había estado constreñida hasta ese momento por un capitalismo de estado desmensurado.

La importancia dada en la NPE al sector privado no excluye la acción estatal, pero un ámbito más preciso que en el pasado y también con nuevos roles. Las imperfecciones del mercado y el aprovechamiento de externalidades le dan un papel importante a la acción estatal.

La *Estrategia* está acompañada por un anteproyecto de ley de "Ordenamiento Económico y Administrativo para el Desarrollo", que incorpora las reformas más importantes de la NPE.

-
1. Véase Bolivia, Ministerio de Planeamiento y Coordinación, *Estrategia de Desarrollo Económico y Social, 1989-2000*. (La Paz 1989: MPC). La *Estrategia* fue preparada por especialistas nacionales y extranjeros; entre los bolivianos se encontraban militantes de prácticamente todo el abanico político, así como independientes. Se ha de destacar la contribución de la Agencia de Cooperación Técnica alemana (GTZ). La orientación y activa participación del entonces Ministro de Planeamiento, Gonzalo Sánchez de Lozada, le agregó el ingrediente político a un documento que es eminentemente técnico.

I. LA PLANIFICACION GLOBAL

Antes de precisar los elementos de planificación global que contiene la *Estrategia* es necesario hacer algunos alcances acerca de la filosofía que la inspira.

El crecimiento económico de largo plazo, como es bien sabido, depende de la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo y, sobre todo, de su productividad. El incremento de la productividad laboral depende tanto de la acumulación de capital físico como de capital humano. La contribución de las inversiones físicas a la productividad laboral y al crecimiento económico se ha vuelto obvia, a fuerza de repetirlo. Parece ser menos obvio la importancia de una mano de obra educada para asegurar un desarrollo sostenible. Sin embargo los estudios más recientes muestran su importancia.

La investigación moderna insiste también en la incidencia de los aspectos institucionales, particularmente los relativos al ordenamiento jurídico, en los procesos de crecimiento económico. Las enseñanzas de la historia contemporánea muestran también la importancia de la democracia y de la estabilidad política para el desarrollo económico. La estabilidad política de formación de consensos, y con la participación de todos los grupos sociales y de todas las regiones en los beneficios de un crecimiento económico sostenido.

La *Estrategia* destaca la importancia de la economía de mercado pero no la deifica. Sin paradoja, la *Estrategia* incorpora la idea de que la maduración de una economía de mercado vigorosa exige tanto el desarrollo de instituciones, especialmente jurídicas y de perfeccionamiento de la democracia, como políticas públicas de apoyo. Sin desarrollos institucionales y sin políticas definidas, el mercado deja de ser mercado y se convierte en una subasta de abusos. (2)

Cabe volver a insistir en el crecimiento de la productividad laboral para asegurar un crecimiento sostenible en el largo plazo. Para ilustrar esta idea, entre 1961 y 1978 la economía creció

2. Es interesante hacer notar que es la falta de instituciones legales la que está frenando la transición a una economía de mercado en los países del este europeo.

a una tasa promedio de 5.6% por año y el PIB per cápita a 3.2%. La pregunta es entonces ¿podemos inferir que ésas son las tasas de crecimiento de largo plazo y que nos hemos alejado de ellas por la coyuntura? La respuesta parece ser negativa. En retrospectiva, estas envidiables tasas parece haber sido alcanzadas por las favorables condiciones de los mercados de exportación y de acceso a los créditos internacionales, más que por ganancias de productividad interna. El boom de crecimiento y de inversiones de ese largo período ocultaba debilidades que aparecerían en la superficie, una vez que las condiciones internacionales cambiaron.

Una vieja idea en la historia del pensamiento de la planificación es la del aprovechamiento de rendimientos crecientes de escala (o de su imagen de espejo: las economías de escala). Esta vieja idea ha sido retomada, con enriquecimientos teóricos importantes, por las teorías más contemporáneas del desarrollo económico. En especial, la acumulación de conocimientos en vez de producir retornos marginales decrecientes se constata que produce retornos marginales crecientes. Puesto en términos más familiares, *ceteris paribus*, más inversión en capital humano producirá incrementos cada vez mas grandes en el PIB per cápita, en vez de lo contrario. Lo anterior también sucede con el capital físico, cuando un país inicialmente tiene muy poco, pero de manera menos clara que en el caso del capital humano. El análisis del fenómeno de rendimientos crecientes de escala señala la posibilidad de equilibrios múltiples de la economía por fallas de coordinación e información. Mas concretamente, la economía puede entramparse en una situación de baja inversión y bajo crecimiento, siendo así que le es accesible contar con mayor inversión y mayor crecimiento, por problemas de coordinación.

Ligado con los rendimientos de escala crecientes, está el fenómeno de las externalidades. Si una empresa grande obtiene altas utilidades, hay un efecto multiplicador en las utilidades de conjunto de empresas. Estos efectos macroeconómicos de las externalidades están mereciendo de más en más atención. En un contexto de certidumbre, si cada empresa sabe las utilidades y las inversiones que están haciendo las otras, podrá también determinar sus programas de inversión para maximizar sus utili-

dades. Estas utilidades serán las máximas que puede obtener, dado lo que están haciendo las otras empresas.

La situación cambia fundamentalmente cuando hay incertidumbre acerca de los planes de inversión y de las utilidades. En este caso fácilmente se puede llegar a una situación de subinversión: las empresas no estarán aprovechando todo su potencial, por falta de información de lo que las otras están haciendo. El problema de política de desarrollo es entonces el de reducir, con mayor información y mayor coordinación, esta incertidumbre. Un papel fundamental, aunque no siempre apreciado, del gobierno es transmitir información a los agentes privados. Su papel de coordinación es también crucial como se verá más adelante. (3) Es interesante hacer notar que la inversión directa extranjera puede también proveer, como externalidad, la información necesaria a los inversionistas nacionales sobre las posibilidades de la economía.

La idea pilar en la *Estrategia* es vehicular información para los agentes productivos y proponer mecanismos de coordinación. La *Estrategia* contiene: (a) una presentación de las opciones de largo plazo de desarrollo del país y la propuesta de sus sectores motores; (b) una sistematización de los cambios introducidos por la NPE; (c) las propuestas del gobierno de políticas macroeconómicas y sectoriales; (d) el programa de inversiones públicas para lo que va de esta década.

La *Estrategia* también propone los siguientes puntos. Primero, trata de identificar las dificultades en la reanudación del crecimiento económico, a pesar de las reformas de la NPE. Segundo, propone las condiciones para la conformación de un aparato productivo suficientemente flexible como para adaptarse a un contexto internacional, donde se vislumbran grandes cambios traídos por la tecnología (y también como consecuen-

3. Esta discusión está inspirada en los trabajos de Paul M. Romer. "Increasing returns and long-run growth", *Journal of Political Economy*. Vol 94. Nr. 5 (Octubre 1986) pp. 1002-37; Kevin M. Murphy, Andrei Shleifer, y Robert W. Vishny, "Industrialization and the big push", *Journal of Political Economy*. Vol 97. Nr. 5 (Octubre 1989) pp. 1003-1026; y, Andrei Shleifer y Robert W. Vishny. "The efficiency of investment in the presence of aggregate demand spillovers", *Journal of Political Economy*. Vol 96. Nr. 6 (Diciembre 1988) pp. 1221-31.

cia de la revolución en el este europeo). Por último, pero no por ser menos importantes, trata los problemas de equidad, algunos antiguos y otros que han aparecido más recientemente. Entre estos últimos, tanto el desorden monetario del primer quinquenio de la década pasada como el tipo de programa de estabilización que tuvo que emplearse para corregirlo, han favorecido de manera especial a los tenedores de riqueza financiera, acentuando fuertemente las desigualdades de resultados y, peor aún, de oportunidades, entre los bolivianos. El peligro de una sociedad profundamente dividida está muy presente. La amenaza para nuestra convivencia es aún más grande, si se concluye que las enormes desigualdades actuales en el acceso a la educación perpetuarán esta exclusión en las próximas generaciones.

En la *Estrategia* se da un papel central a las exportaciones para impulsar el desarrollo económico. Se sostiene que es mediante las exportaciones que muchas de las actividades internas encontrarán sus escalas de rentabilidad y que se lograrán las transferencias tecnológicas que tanto requieren para aumentar su productividad. Con una economía interna que no pierde las referencias internacionales de eficiencia, se desarrollará también una industria eficiente de sustitución de importaciones. En el mediano plazo, el crecimiento económico basado en la expansión de las exportaciones, beneficiará también a la producción de bienes no comercializados internacionalmente. Se insiste también en la importancia de una amplia inserción en los movimientos internacionales de capital y en la atracción de inversión directa extranjera.

En términos generales, los motores de crecimiento de la economía boliviana serían: hidrocarburos, minería, agricultura y manufacturas livianas. La producción minera y la producción incremental de hidrocarburos deberán orientarse principalmente a los mercados de exportación, mientras que los sectores de la agricultura y de la industria liviana tendrán la doble finalidad de atender a las necesidades internas, especialmente alimenticias, y de exportar.

La existencia de sectores motores no implica la ausencia de concatenaciones hacia atrás entre ellos y con los otros sectores. Estos eslabonamientos se obtendrán progresivamente, con el

mayor desarrollo de la economía. La política de desarrollo propuesta en la *Estrategia* no implica forzar las integraciones sectoriales verticales sino que, propone crear las condiciones para que éstas aparezcan naturalmente. En relación a las concatenaciones hacia adelante, se debe hacer notar que los sectores motores son generadores principales de divisas. Es a través de la oferta incrementada de éstas que se pueden alcanzar los eslabonamientos posteriores, más bien que en materiales específicos.

La necesidad de aumentar rápidamente las inversiones tiene como contrapartida un lento crecimiento del consumo y un, aún más lento, del consumo privado per cápita. Esta constatación muestra una vez más la necesidad de una política social activa y de claras medidas de distribución del ingreso. En la *Estrategia* se está consciente también de que hay situaciones donde los mercados fallan y que, además, ellos no resuelven los conflictos de distribución del ingreso. Pero, una política redistributiva duradera es viable solamente si hay crecimiento económico a ritmo sostenido. Por esta razón, la *Estrategia* insiste en una selección cuidadosa de los instrumentos de redistribución, de manera tal que no frenen el crecimiento económico.

El Cuadro 1 muestra las tasas de crecimiento del PIB que se pronosticó alcanzar en los subsiguientes doce años, con la ejecución de las políticas derivadas de la *Estrategia* y considerando el entorno económico. Cabe hacer hincapié en que las tasas eran previsiones y no metas; constituían una exploración de lo que podría ser el futuro de la economía y de la consistencia entre objetivos e instrumentos.

La *Estrategia* no se propone planificar ni las inversiones ni las decisiones productivas del sector privado, ni menos sustituirse a éste en la formación de capital, como sucedió con ensayos anteriores de planificación indicativa. El argumento de que el sector público encare aquellas inversiones donde los retornos sociales son positivos, mientras que los privados son negativos y que por lo tanto no son ejecutados no tiene el peso en la *Estrategia* que tenía en ensayos anteriores. Esto por la sencilla razón, de que nada asegura de que el sector público haga mejor sus cálculos de rentabilidad social que el sector privado los suyos.

Cuadro 1

**Indicadores principales de la
Estrategia de Desarrollo Económico y Social**

DETALLE	1989 1992	1993 1996	1997 2000	1989 2000
Tasas promedio anuales de crecimiento (%)				
Producto Interno Bruto	4.5	5.3	4.7	4.9
Agropecuario	4.1	4.1	4.2	4.1
Minero	11.1	13.5	13.6	12.7
Hidrocarburos	6.9	12.0	6.4	8.4
Manufacturero	7.1	7.6	8.3	7.6
Población	2.8	2.8	2.8	2.8
Población urbana	4.4	4.4	4.4	4.4
Población Económicamente Activa	2.7	2.8	2.9	2.8
Empleo	4.5	4.2	3.8	4.2
P. I. B. per cápita	1.7	2.5	1.8	2.0
Consumo Privado per cápita	-1.3	0.7	1.3	2.2
Formación Bruta de Capital Fijo	32.6	4.0	2.9	12.4
Ahorro Interno	33.7	11.2	13.8	19.1
Exportaciones a	21.0	17.7	6.3	14.8
Importaciones b	25.5	12.8	-1.1	11.9
Tasas como proporción del PIB (%)^c				
Inversión Fija	12.8	14.7	13.7	13.7
Pública	7.0	6.6	5.0	6.2
Privada	5.7	8.1	8.6	7.5
Ahorro Interno	9.2	12.3	16.5	12.7
Público	4.0	7.6	12.0	7.8
Privado	5.1	4.8	4.6	4.8
Razón incremental capital producto (RICAP)	2.8	2.8	2.8	2.8

Fuente: Estrategia De Desarrollo Económico y Social, 1989-2000 cuadro I-6.

Notas: a Exportaciones de bienes y servicios en millones de dólares corrientes.

b Importaciones de bienes y servicios en millones de dólares corrientes.

c Porcentajes referidos a valores en millones de \$b de 1980.

II. LOS PROBLEMAS DE TRANSICION AL CRECIMIENTO

Se puede inferir de la información disponible que la participación estatal en la economía seguirá siendo importante en los próximos diez años. Las inversiones públicas en hidrocarburos, energía eléctrica, transportes y comunicaciones, educación, salud e infraestructura de servicios urbanos continuarán siendo muy significativas. Casi todos estos sectores son muy capital-intensivos, de donde su peso en la inversión total se sitúe probablemente entre 40 y 50%.

La inversión pública es empero completamente insuficiente para asegurar el crecimiento económico. Tampoco es deseable retornar al modelo de capitalismo de estado caracterizado por una alta participación del sector público en la inversión. Hay una coincidencia que cubre caso todo el espectro político boliviano (y mundial) en que el sector privado tiene que participar con mayor dinamismo en la economía, que lo que ha hecho en el pasado.

El sector privado boliviano no ha respondido todavía, de la manera esperada, al convite de la NPE (ni del DS 22407 de Enero de este año). No vale la pena repetir todas las explicaciones que existen de ese comportamiento huraño. Se insistirá en lo que sigue en los problemas de credibilidad incompleta. (4)

La incertidumbre en cuánto al mantenimiento de las reformas de la NPE que favorecen al sector privado actúa como un impuesto sobre sus *nuevas* inversiones. Se puede demostrar formalmente que con una probabilidad relativamente pequeña de reversión de las políticas mencionadas los inversionistas no cederán su opción de esperar. El problema de credibilidad incompleta es una forma particular del problema de inconsisten-

4. Los temas de transición y de credibilidad incompleta pueden ser consultados en Dani Rodrik. "Policy uncertainty and private investment in developing countries.", 1989, Cambridge, MA: NBER Working Paper Nr. 2999; Rudiger Cornbusch, "Short Term Macroeconomic Policies for Stabilization an Growth", *Miméografo*, MIT. (Julio 1989); y Juan Antonio Morales, "La Transición de la Estabilidad al Crecimiento Sostenido", en Jose Pablo Arellano (compilador), *Inflación Rebelde en América Latina* (Santiago de Chile 1990, CIEPLAN-Hachette) pp. 109-40.

cia dinámica en los gobiernos. Estas inconsistencias dinámicas surgen de la discrepancia entre las políticas de gobierno óptimas ex-ante y ex-post. En este momento le puede ser óptimo al gobierno mantener la NPE, pero una vez realizadas las inversiones, le puede ser óptimo cambiar reglas. Los inversionistas privados tiene que contar con mecanismos que los protejan de esas inconsistencias.

Dicho de manera más concreta, la materialización de las inversiones de largo plazo requiere que los inversionistas estén convencidos de la estabilidad de las reglas de juego, de los mecanismos para hacerlas cumplir, y que cuenten con informaciones de las perspectivas de largo plazo. Sin esas condiciones, el ahorro no se colocará en empresas productivas sino en especulaciones financieras de muy corto plazo.

La creación de un clima de confianza es un proceso y no se hace solamente por decretos o discursos. Sin embargo, hay anuncios gubernamentales que contribuyen, de manera fundamental, a apuntalarlo. La aprobación de leyes, que por su propia naturaleza dan estabilidad a las reglas, es una buena reputación en la ejecución de una política macroeconómica correcta: inflación baja, nivel adecuado de reservas internacionales, equilibrio en las cuentas fiscales, buen uso de la capacidad instalada, y tasas moderadas de desempleo.

La *Estrategia* tenía también la intención de tener valor de anuncio. Ella debía asegurar al sector privado la continuidad de las reglas y ofrecer las perspectivas, tanto de la economía como de las políticas económicas que se seguirían. En este sentido, el anteproyecto de ley de "Ordenamiento Económico y Administrativo para el Desarrollo" es un componente esencial de la *Estrategia*.

III. LA PLANIFICACION SECTORIAL

Como principio general, se prefiere en la *Estrategia* políticas generales a políticas selectivas. Cuando se utilizan criterios de selectividad y de priorización, ellos son, sobre todo, entre grandes sectores y raramente son empleados intrasectorial-

mente. ¿Querrá decir esto que no hay lugar para la planificación sectorial? La respuesta es negativa, sin ninguna ambigüedad. En efecto, existen casos donde las reglas generales no son suficientes y es necesario tomar en cuenta aspectos adicionales para aplicarlas según las características específicas de cada sector. La planificación sectorial y las políticas que se desprenden tienen como ámbito el gasto del gobierno --especialmente el de inversión-- y los instrumentos de asistencia a sectores específicos.

Una característica de la *Estrategia* que es necesario destacar es que ella recoge las recomendaciones principales para las políticas sectoriales de las numerosas consultorias que el país contrató entre 1975 y 1988, las sistematiza y las compatibiliza con las regulaciones de los otros instrumentos de la NPE. Esas consultorias costaron mucho dinero y no siempre merecían el olvido.

Con una participación creciente del sector privado en la inversión y en la economía, los elementos específicos de la política sectorial son sobre todo de asistencia técnica y de coordinación intersectorial. Cuando se trata de inversiones públicas, la *Estrategia* asigna una gran importancia a las entidades regionales, en especial, a las corporaciones regionales de desarrollo.

Las inversiones públicas deben inducir las inversiones privadas y no, como ocurría frecuentemente en el pasado, que las desplazarán. En las inversiones públicas de infraestructura se da prioridad a aquellos proyectos que rompen cuellos de botella que inhiben la expansión de los sectores productivos. Se da un énfasis especial en la *Estrategia* a las inversiones destinadas a facilitar la transferencia de tecnología y a aumentar la productividad de la mano de obra.

El principal instrumento de planificación regional es el Presupuesto de Inversión, que representa la suma de los presupuestos de inversión de todo el sector público y establece la consistencia de los proyectos: (a) entre sí; (b) con las políticas generales; y, (c) con las políticas sectoriales. El Ministerio de Planeamiento y Coordinación (MPC) lo elaboraría, conjunta-

mente con el Ministerio de Finanzas, con la concurrencia de todos los ministerios sectoriales en los asuntos de su competencia, y en base a los planes de inversión departamentales y de las empresas públicas que quedarían. El presupuesto de inversiones públicas tendría carácter plurianual y ser votado en el Congreso; son sus realizaciones anuales las que debieran quedar incorporadas en el Presupuesto General de la Nación.

La *Estrategia* proponía la creación de un Sistema nacional de Inversión Pública como soporte del Presupuesto de Inversión. La base del sistema sería el actual Sistema de Información de la Inversión Pública (SISIN) del Ministerio de Planeamiento y Coordinación, que sería ampliado en su cometido y en sus ramificaciones regionales. El Sistema Nacional de Inversiones abarcaría todo el proceso, desde la fase de preinversión (o identificación), pasando por la preparación, evaluación del presupuesto de inversiones, hasta la ejecución, operación y control de los proyectos. La evaluación social de proyectos recuperaría toda la importancia que tuvo durante la década de los setenta.

El monto previsto en la *Estrategia* de inversiones públicas para el período 1989-2000 es de \$us 6,200 millones de 1988. El mayor esfuerzo de inversión pública se concentraría en el cuatrienio 1993-1996. El financiamiento externo sería predominante, con un poco más de 79% de participación en el total de la inversión pública.

El cuadro 2 muestra la distribución sectorial de las inversiones públicas propuestas en la *Estrategia*. La proporción de la inversión en hidrocarburos en el total declinará a partir del segundo cuatrienio, mientras que la de transportes aumentará. Los bajos porcentajes de las inversiones en salud y educación en el total del programa de inversiones no significan, de manera alguna, desatención a esos sectores, ya que los mismos, por su propia naturaleza, tiene una composición diferente de gasto a la de los sectores productivos, con un predominio de los gastos de operación.

Cuadro 2.

Programa de Inversiones Públicas
(millones de \$us y porcentajes)

Sector	1989		1993		1997		1989	
	1992		1996		2000		2000	
	Monto/%		Monto/%		Monto/%		Monto/%	
Hidrocarburos	796	41.1	681	30.6	450	22.1	1,927	31.1
Electricidad	269	13.9	337	15.2	184	9.0	790	12.7
Minería	64	3.3	55	2.5	39	1.9	158	2.5
Agropecuario	175	9.0	267	12.0	314	15.4	757	12.2
Industria	72	3.7	26	1.2	7	0.3	105	1.7
Sub-total I	1376	71.0	1,367	61.5	994	48.8	3,737	60.3
Transportes	290	14.9	468	21.1	631	31.0	1,389	22.4
Urbanismo	49	2.5	86	3.9	98	4.8	234	3.8
Salud	34	1.8	49	2.2	54	2.7	137	2.2
Saneamiento	116	6.0	142	6.4	139	6.8	397	6.4
Comunicación	43	2.2	58	2.6	71	3.5	172	2.8
Otros	0	0.0	1	0.0	0	0.0	1	0.0
Educación	31	1.6	52	2.3	50	2.5	133	2.2
Sub-total II	563	29.0	856	38.5	1,044	51.2	2,463	39.7

Fuente: Estrategia de Desarrollo Económico y Social, 1989-2000, cuadro IV-2.

IV. LA PLANIFICACION REGIONAL

La *Estrategia* propone un desarrollo regional diferenciado, "que contribuye a mejorar las condiciones de vida de toda la población boliviana, y de ninguna manera crear o cimentar privilegios para ciertos grupos poblacionales en base a su ubicación regional dentro del territorio nacional."

Este principio de la *Estrategia* tiene las siguientes implicaciones:

- a) La administración de los recursos del estado debe centralizarse al máximo posible, pero estableciendo una responsabilidad compartida de las instituciones del nivel central con

las de nivel regional y local.

- b) Los criterios de asignación de los recursos públicos a nivel regional (i. e. el establecimiento de prioridades regionales) deben ser establecidos en todos los sectores sociales de la región en cuestión.
- c) La descentralización no debe ser inconsistente con un desarrollo equilibrado de las diversas regiones del país.

El fortalecimiento de los gobiernos departamentales y municipales constituye el núcleo de la propuesta de descentralización de la *Estrategia*. El prefecto del departamento sería efectivamente la cabeza de la administración departamental, con suficiente poder para distribuir y coordinar las tareas entre todos sus órganos. Cada ministerio delegaría, por intermedio del prefecto, las funciones administrativas y reglamentarias que le competen, en favor de un Delegado Departamental, que representa al ministerio en el departamento. Los delegados departamentales de los ministerios conformarían un Consejo Departamental de Desarrollo. El Consejo de Desarrollo coordinaría la administración, incluyendo la de la inversión pública regional, en todo el departamento. Este consejo estaría presidido por el prefecto del departamento.

La *Estrategia* propone también la creación de una Asamblea Departamental, como *cuerpo consultivo* del Consejo Departamental. La Asamblea Departamental estaría constituida por delegados de cada provincia, elegidos democráticamente.

Muchas funciones del gobierno central deberán también ser delegadas a las municipalidades, si este proceso va acompañado de su fortalecimiento institucional. Las municipalidades participarían activamente en la formulación del Presupuesto Departamental.

La aprobación de los criterios de prioridad para las inversiones realizadas en la región, financiadas mediante las regalías y los ingresos propios de cada departamento, sería de responsabilidad exclusiva de los gobiernos departamentales. En cambio, todas aquellas inversiones incluidas en el Presupuesto de la Inversión Departamental, que requieren de asignaciones

específicas del TGN o de la contratación de créditos externos, deberán ser aprobados por los Ministerios de Planeamiento y Coordinación, de Finanzas, en coordinación con el ministerio sectorial y/o el Fondo de Desarrollo Regional.

Las CRDs actuarían como secretarías técnicas de los Consejos Departamentales de Desarrollo y como brazo ejecutor de proyectos departamentales, de inversión o de otra índole, cuando las circunstancias lo requieran.

Los servicios de educación, salud y transporte, que están ahora en manos del gobierno general, serán traspasados a las regiones lo más pronto posible. Las responsabilidades en los servicios de educación y salud, así como su financiamiento, en cada región serán compartidas entre municipalidades y prefecturas. Las municipalidades serán responsables de esos servicios en las ciudades mientras que las prefecturas lo serán en el área rural y, suplementariamente, en las ciudades más pequeñas y de escasos recursos.

El respeto al principio de un desarrollo equilibrado exige que se atienda con un mecanismo de compensación a las regiones con escasa dotación de recursos naturales. Mediante un fondo nacional (el Fondo Nacional de Desarrollo Regional), la administración central haría aportes directos a los departamentos menos favorecidos, destinados a financiar proyectos de inversión de carácter regional.

V. COMENTARIOS FINALES

Los cambios que están ocurriendo en el mundo entero obligan a repensar la planificación, al menos como se la concebía en los años sesenta y setenta. El énfasis en la economía de mercado y el abandono del modelo de capitalismo de estado con la NPE no excluyen empero la capacidad de propuesta de los gobiernos en cuánto a las líneas maestras de las políticas de largo plazo. El estado tiene también un importantísimo papel en la coordinación de actividades privadas, mediante la provisión de información y, en algunos casos, de infraestructura. En añadidura, una parte importante de la capacidad gestiona de un gobierno se traduce en la formulación y ejecución del programa

de inversiones públicas. Con recursos limitados, la asignación de recursos públicos exige planificación, de manera completamente análoga a la que hace una empresa. Sin embargo, se ha insistido a lo largo de este texto que esta planificación de los recursos públicos tiene que estar muy descentralizada regionalmente.

La *Estrategia* trata de responder a los principios anteriores. Ella no es, ni ha querido ser un plan de desarrollo en un sentido estricto, sino que es más bien un conjunto de propuestas, suficientemente concretas pero no detalladas, para el desarrollo de largo plazo del país.

La *Estrategia* no es la omega en materia de desarrollo económico y social, pero tiene el mérito de ofrecer plataformas precisas para una discusión constructiva de nuestro devenir.

MOVIMIENTOS REGIONALES Y PLANIFICACION DESCENTRALIZADA

Lic. José Blanes

*Director del Centro Boliviano de Estudios
Multidisciplinarios CEBEM y Secretario
General de la Sociedad Boliviana de Pla-
nificación, SBP.*

INTRODUCCION

I. LAS REGIONES

A. Enfoques de lo regional

B. Algunos elementos de la construcción de las regiones actuales

II. REGIONALISMO Y MOVIMIENTOS REGIONALES

A. Principales puntos de impacto del movimiento regional contemporáneo

B. Instituciones y actores regionales

INTRODUCCION

En la década pasada se dio una serie de pasos en favor de la racionalización del estado, delegándose a las regiones, a través de las corporaciones regionales de desarrollo, (CORDES) la responsabilidad de coordinar la planificación de los diferentes sectores en el ámbito geográfico administrativo de los nueve departamentos. De esa forma, las CORDES fueron definidas para promover y regular el proceso de inversión pública en el ámbito administrativo del departamento (la región). A través de sus directorios, los CORDES han sido desde entonces los mecanismos encargados de tomar las decisiones finales en materia de inversión pública en las regiones. En esta importante tarea de gobierno, estos directorios reúnen un conjunto muy diverso de instituciones referidas tanto al nivel estatal como al de la sociedad civil (1).

Durante algo más de una década de funcionamiento, los directorios de las CORDES han mostrado diversos niveles de representatividad de la sociedad regional en la toma de decisiones, particularmente en la priorización de proyectos. Una pieza clave dentro de estos directorios fue la presencia del comité cívico departamental, principal mecanismo de representación y participación regional.

En algunos departamentos, el comité cívico fue decisivo, aunque en muchos otros no tuvo mayor impacto en la toma de decisiones sobre las inversiones regionales. Pero, en general, se puede decir que el comité cívico es una buena expresión del nivel de consolidación de la región como construcción social, y del nivel de acción social regional, y, en última instancia, de la madurez de los diferentes actores sociales a su interior.

En este trabajo nos vamos a referir a su impacto en el ejercicio real de la planificación regional.

El directorio de las CORDES no fue el único espacio de concertación, de representación o de participación, ni tampoco el más importante; en muchas ocasiones, las fuerzas sociales re-

1. En FLACSO 1987, se ofrece una descripción de los diferentes instrumentos jurídicos referidos a las CORDES. Asimismo lo hace el Estudio del EMSO/Regional.

gionales, representadas la mayor parte de las veces por el comité cívico, hicieron uso de otros canales para acceder de forma directa a los niveles de toma de decisiones del gobierno central: es el caso de las influencias que la región ejerce a través de las bancadas parlamentarias. También a este otro nivel las fuerzas sociales han incidido en las decisiones a tomarse por parte del gobierno central en relación con la región.

Así, de diversas formas, la planificación regional, incluso en su ejercicio de definiciones indicativas, estuvo impactada ("influida", "presionada"), con profundidad muy diversa de una región a otra, por parte de las fuerzas sociales regionales a través de diferentes formas de acción social, pero particularmente a través de las movilizaciones de carácter regional. De ese modo se enfrentan la sociedad civil y el estado a través de niveles de institucionalidad muy diversos de un departamento a otro, caracterizándose generalmente por ser acciones directas y de imposición al gobierno.

En las casi nueve regiones, con diferente intensidad, se han producido movimientos sociales regionales que han desarrollado actores sociales con importancia muy diversa. Los comités cívicos, al ser la forma institucional más importante de los movimientos sociales regionales, ocupan el papel central como sujetos de acción social regional. El espacio de acción de éstos se ha ido ampliando en el transcurso de las dos décadas pasadas, proyectándose con amplias perspectivas en el futuro, aunque aún muy inciertas.

Las orientaciones de la acción social regional no han sido de orden técnico sino, principalmente político, fungiendo los comités como "vigilantes de la región" frente a la corporación regional de desarrollo. Esta, aunque fue diseñada para servir de brazo técnico, al hacerse eco de la orientación política proveniente de su relación con las fuerzas sociales y políticas, priorizó el aspecto político sobre el técnico en buena parte de su accionar, descuidando mucho los aspectos técnicos, y, consiguientemente, la planificación.

En el presente trabajo trataremos, en *primer lugar*, de ciertos aspectos claves para la discusión de lo regional, entre los que destacaremos algunos enfoques conceptuales, así como elemen-

tos centrales referidos a las desigualdades regionales y que forman parte constitutiva de los movimientos reivindicativos y de la constitución de sus actores. Entre los factores de desigualdad destacamos diferentes formas que asume la presencia del estado y su relación con la sociedad civil. Por todo ello, las manifestaciones de regionalismo son diferentes de unos departamentos a otros, así como también es muy diferente su temporalidad y su capacidad de impacto.

En *segundo lugar* nos referiremos a los movimientos sociales regionales, destacando sus elementos centrales, así como a los principales puntos de impacto de dichos movimientos en los diferentes niveles de la vida nacional: el proceso de integración nacional, en la relación estado y sociedad civil.

En *tercer lugar* trataremos de los actores sociales y sus instituciones, particularmente a los comités cívicos, los que serán analizados desde la perspectiva del desarrollo del Comité Pro Santa Cruz. Entre los temas centrales se hará referencia a los planteamientos recientes de los comités cívicos en torno al tema de la descentralización, uno de los puntos de incidencia del comité cívico en la relación estado-sociedad civil.

I. LAS REGIONES

El concepto y la realidad de *región* suelen ser entendidos desde una diversidad de ángulos, pero aquí nos referiremos a ella como *a una construcción histórica, social y política en la que se generan relaciones de gran importancia para el desarrollo social y económico del país.*

Las regiones, físicamente equivalentes a los departamentos político administrativos en Bolivia, son escenarios donde se han formado actores sociales muy importantes, como los comités cívicos. La región es un marco de conquista del espacio estatal, y los comités cívicos, aunque de forma muy desigual (con diferente eficacia, profundidad e intensidad), han dado pasos importantes en ese sentido. En esta relación, uno de los temas ha sido la disputa en torno a prioridades de inversión en la región, así como en torno a la discusión de las orientaciones del desarrollo regional. En un futuro proceso de descentralización estos

espacios van a definir nuevas formas de acción social y política, van a generar formas institucionales a partir de las antiguas, superándolas en una nueva forma de relación con el estado. Aunque de otro modo, estas regiones serán también la base del país.

A. ENFOQUES DE LO REGIONAL

La temática del regionalismo, al igual que la de la región, es muy amplia tanto en sus perspectivas como en sus significados, por lo que requiere ser acotada para los objetivos de nuestra exposición: la definición y comprensión de los actores sociales regionales, y el desarrollo de su acción en relación con la planificación de la inversión pública.

Partimos de la definición de región de planificación ya predefinida, administrativa y políticamente, y que se expresa en el ámbito departamental, compuesto a su vez por provincias y cantones.

En Bolivia se ha escrito sobre región desde diferentes puntos de vista:

- a) En primer lugar destacan textos en los que se pone énfasis en las diferentes formas de comportamiento, basadas en las peculiares formas socio-culturales de las gentes de una determinada región. Estas formas diferentes de ser y hacer, que hacen "similares" a las gentes de una región, tienen su base en los orígenes culturales y en las formas de enfrentar los problemas de la vida cotidiana, así como en las actitudes ante los problemas nacionales. José Luis Roca, sin descuidar muchos aspectos de orden estructural y otros referidos a la dinámica política, resalta muchos elementos del rico tejido que conforma la historia e idiosincrasia de los diferentes pueblos bolivianos. Todos sus elementos son piezas que requieren ser tenidas en cuenta para la comprensión del comportamiento regionalista. El autor distingue cuatro regiones: el Sur, el Norte, el Oriente, el Beni y el Noroeste (Roca, 1980). Pese a que no asumiremos esta división, muchos de los elementos constitutivos de la acción regional y de sus actores son válidos en la región como división político-administrativa.

b) Otros enfoques definen la región como un espacio que se expresa en los campos de lo económico, de lo social y de lo político como resultado del desarrollo desigual del mercado, por un lado, y de las intervenciones del estado, en su papel de integrador del espacio nacional, por el otro. El espacio económico se torna social al ser percibidas y asumidas las desigualdades por los actores económicos y sociales frente al gobierno central. Sobre este enfoque no existen sistematizaciones acabadas en el país; sus elementos subyacen en artículos y trabajos cortos de reflexión sobre la problemática regionalista, pese a que aporta muchos elementos para una comprensión estructural de los contenidos de las luchas regionales. Este enfoque es parte de la acción de los actores regionales, pero no refleja una acción de constitución regional sino sólo la manifestación de su existencia. Para este tipo de enfoque se puede consultar *Cooperativa Cruceña de Cultura*, 1982.

c) Los enfoques histórico-administrativos logran resaltar aquellos antecedentes de la actual estructura jurídico-administrativa como origen de muchas de las particularidades espaciales en Bolivia. En esta perspectiva, no existen actores sociales sino estructuras legales y administrativas. Esta vertiente, expuesta generalmente con relación al tema de la descentralización administrativa, ha producido abundante material durante los últimos años (Urenda, 1987). Aunque no corresponde a nuestro punto de vista, los procesos legales y administrativos descritos son fundamentales para entender uno de los escenarios de las relaciones sociales y económicas en la programación y administración de la inversión pública.

Este último enfoque predomina en la mayor parte de las propuestas descentralizadoras. Las particularidades regionales, por un lado, y las desventajas del centralismo, por otro, son dos polos a conciliar en la perspectiva de los cambios necesarios en el aparato del estado (*Foro Económico*, 1988).

d) Otras perspectivas ponen énfasis en interpretaciones accio-nalistas. Allí, la acción social colectiva es la síntesis de

múltiples determinantes del ser y existir regional, y lo que es más importante, persigue el conocimiento de las diferentes intenciones presentes, de forma más o menos velada, en la acción regional, en los actores regionales. Esta perspectiva enfatiza el "proceso de formación de los actores", en este caso, los actores o el "actor regional" (Faxas-Mayorga, 1986; Mayorga, 1986, y Romero, 1989). Nosotros nos referimos a este enfoque partiendo de los anteriores como procesos de base y marcos de referencia histórica y estructural de las actuales regiones, en las cuales ocurre la acción regional. Esta, aunque no está determinada por ellos, sí está moldeada en muchas de sus características.

Este último enfoque incorpora, en gran parte, las perspectivas históricas, culturales, económicas y administrativas, destacadas en los otros enfoques, y enfatiza *lo regional como una construcción social que se concreta a partir de la acción social y las orientaciones de los actores*. Se basa en el análisis de los movimientos sociales, de sus diferentes actores, de sus instituciones, de sus conquistas y de sus pretensiones de cambio en relación con los diferentes niveles de articulación de lo regional con lo nacional, particularmente con su principal referencia, el gobierno central (2).

La realidad "región" se construye precisamente en y a través de la acción; y es a través de ésta donde sus actores y sus instituciones construyen las identidades que dan existencia a cada región.

Bolivia alberga en su interior realidades diferentes, cuyas expresiones actuales manifiestan sus orígenes y su historia contemporánea, que se proyectan también de manera diferenciada. Todo ello interviene en la escena social y política definiendo la dinámica de las regiones en Bolivia. Incluso las delimitaciones físicas son recortes determinados desde lo socio-político. Pero estos trozos objetivos, físicos muchos de ellos, culturales otros, etc., son incorporados a la "construcción" regional a través de la acción social y política, en la que hoy intervienen actores e instituciones que definen su presente y su futuro.

2. Indudablemente que ello conlleva otros niveles importantísimos de acción a nivel local, como son los escenarios internos de control del liderazgo.

B. ALGUNOS ELEMENTOS EN LA CONSTRUCCION DE LAS REGIONES ACTUALES

A continuación nos vamos a referir a algunos de los principales elementos que constituyen la región, como marco o escenario preconstruido y apropiado por los actores regionales a través de la acción social. Esta forma específica y delimitada espacialmente de existir no es homogénea en el espacio físico ni tampoco a través de todos los niveles o estratos sociales. Se constata, por consiguiente, "una acción social que construye la región", de existencia muy variable en el espacio físico y social, que define y establece elementos ideológicos, culturales, políticos, etc., los que definen la región en su relación con el gobierno central y con el estado. Este es el eje principal de la constitución de la "región como sociedad civil local".

Obviamente, no se puede crear una región de un tipo predefinido en cualquier lugar del país ni en cualquier momento. Existen requisitos históricos, económicos, sociales y culturales que son descubiertos y apropiados por los actores sociales. Nos vamos a referir a algunos de ellos como componentes estructurales, como marco objetivo, etc., de la acción de los actores.

1. Desarrollo regional desigual

El concepto de desigualdad está presente en todas las regiones del país, con excepción de La Paz, cuya región carece de actores propiamente regionales. Existe un alto nivel de asfixia social y política por parte del gobierno central sobre las instituciones del departamento de La Paz lo que hace imposible el que éste último exista como región. Esto quiere decir que el departamento no es percibido por nadie como medio para definir su relación con el gobierno. Por ello no se han constituido instituciones regionales ni actores sociales regionales.

Las desigualdades económicas, sociales y políticas no existen exclusiva ni principalmente a nivel de los actuales recortes administrativos departamentales. Las mayores diferencias tienen lugar entre la ciudad y el campo, y entre estratos sociales. Sin embargo, este tipo de desigualdades no constituye un elemento histórico del regionalismo, ni conforma la ideología de lo regional en ningún caso. La desigualdad es un hecho que es re-

cogido y elaborado ideológica y políticamente por los actores sociales en función de la construcción social de la región en su relación con el gobierno central (3).

A lo largo de la historia boliviana reciente, el regionalismo ha reflejado una formación muy desigual. En algunos casos, la acción de los principales actores sociales frente al "estado centralista y generador o sostenedor de desigualdades" fue muy importante como punto de identidad social en algunos departamentos; sin embargo, en otros, prevalece una relación de supe-ditación a la acción benefactora del gobierno central y la región es un mero recorte administrativo, social y políticamente indefinido y desarticulado, es decir, no existe la región (Boisier, 1991)

En Bolivia, el desarrollo de la conciencia y acción regional ha sido muy desigual de un departamento a otro y éste es un aspecto central de la discusión.

Veamos algunos elementos importantes de este desarrollo desigual.

Proceso de urbanización desigual y concentrado

Un primer componente para la comprensión del regionalismo es el desarrollo urbano desigual, ya que los actores sociales-regionales en Bolivia son fundamentalmente urbanos. Así, el desarrollo desigual del proceso de urbanización ha incidido poderosamente en la formación de las regiones. Se puede decir que han marchado en forma paralela al desarrollo urbano, social y político-regional, a excepción de La Paz.

El desarrollo urbano en Bolivia se caracteriza por:

- a) *Predominio de grandes centros urbanos en el eje central*, compuesto por las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz de la Sierra. Frente a este eje existen ciudades capitales de departamento que muestran situaciones de estancamiento, como es el caso de Potosí y Oruro; de atraso relativo con respecto a las del eje central antes mencionado, como es el caso de las ciudades de Sucre, Tarija; o de olvido y lejanía total, como es el caso de Trinidad y, sobre todo,

3. Esta situación está cambiando con el surgimiento del "comiteísmo" en las provincias.

Cobija.

- b) En los últimos 30 años se han desarrollado otros *centros urbanos de alto dinamismo* en torno a las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, donde se han observado tasas de crecimiento mayores que las de las ciudades capitales; es el caso de El Alto, Quillacollo y Warnes, Montero y otros del norte cruceño, Yacuiba y Bermejo en el departamento de Tarija. Estos centros pertenecen a los ejes de gravedad de los centros mayores a los que pertenecen.
- c) Una tercera categoría está compuesta por *centros urbanos tradicionales*, otrora importantes pero que hoy muestran muy poco o escaso dinamismo en relación con las funciones económicas, sociales y políticas de la región. En esta categoría están ciudades del Altiplano y de los valles de Potosí, Chuquisaca y Tarija. Estos centros eran muy importantes cuando existían espacios regionales diferentes de los actuales, pero en el marco actual de definiciones regionales han perdido sus antiguos roles. En los flujos económicos y en las relaciones sociales y políticas del siglo pasado eran muy importantes, por ejemplo, ciudades como Sorata y Achacachi. Hoy, al desaparecer esos marcos económicos fenecieron sus viejos roles locales. Lo mismo podríamos decir de los procesos de incorporación social y económica de la Chuiquitania, de las regiones del sur de Bolivia. Asimismo, recientemente han perdido importancia los centros urbanos mineros del departamento de Potosí.

La redefinición de los actuales espacios de influencia urbana es reciente, y parte de procesos económicos, sobre todo sociales y políticos, ocurridos a raíz de la reforma agraria: procesos principalmente económicos que se asientan en la década de los setenta.

En este nivel urbano encontramos actores sociales pero no actores regionales. Encontramos reivindicaciones de vecinos, de grupos sociales, pero no movimientos regionales.

- d) También existe una gran cantidad de *centros urbanos menores*, cuya importancia relativa es muy escasa y que no ha variado durante los últimos 15 años.

- e) Finalmente, existe una gran cantidad de *población dispersa*, alejada de los centros urbanos, que vive en núcleos poblacionales con menos de 50 viviendas. Esta última categoría representa casi el 40% de la población total del país, a pesar del acelerado proceso de urbanización.

La desigualdad aludida en el proceso de urbanización se manifiesta en aspectos tales como el acceso a los servicios básicos; asimismo, expresan las enormes dificultades existentes para la consolidación de economías internas en regiones donde todavía se vive y se vivirá aún por largo tiempo de "recursos externos", absolutamente imprescindibles para el desarrollo de sus economías internas. Las situaciones más agudas afectan a los territorios vacíos del norte y a las regiones de Altiplano y de los valles, caracterizadas por extrema pobreza (4).

Aunque en Bolivia se manifiestan los enormes desequilibrios de la primacía urbana y concentración espacial de la población que caracteriza a otros países de América Latina, existen desigualdades en su desarrollo, en su integración nacional, en su relación con el estado, etc. Pero sobre todo, todavía existe un gran porcentaje de población (más del 60%) que vive alejada de la mayor parte de los beneficios de la urbanización, particularmente en relación con salud y educación. Se trata de aquella población que vive en centros pequeños, con altos niveles de atraso, carentes de infraestructura urbana elemental. Los beneficios reales de la urbanización se encuentran concentrados en las tres ciudades principales del país y muy escasamente en sus centros urbanos cercanos.

Esta profunda división entre lo rural y lo urbano en Bolivia se corresponde, en buena parte, con la diferenciación existente entre lo tradicional y lo moderno (5). Asimismo, se establece una correlación entre lo urbano y la accesibilidad al estado y sus aparatos; finalmente, los mecanismos de diferenciación social y movilidad económica, que funcionan a nivel urbano y no

-
4. Durante los últimos años se han realizado varios estudios orientados a definir la distribución espacial de la pobreza. (por ejemplo, Blanes, 1990; MPC, 1989; y Donoso, 1990).
5. Es preciso establecer el mismo corte al interior de las principales y más importantes ciudades.

así a nivel rural.

Todo lo mencionado en este resumido acápite no pretende ser la explicación del regionalismo, ni siquiera de su elemento central. El regionalismo es la acción por la que los actores regionales y sus instituciones convierten los problemas de desigualdad en elementos constitutivos de la identidad regional; en esta tarea minimizan ciertas desigualdades en función de la identidad regional y de una identidad colectiva construida.

Así, la concentración de pobreza rural no ha sido el motor de la acción social y de la formación de actores regionales en ningún departamento; tampoco los principales actores pertenecen necesariamente a los sectores poblacionales más pobres. La pobreza, la percepción y lucha contra las desigualdades están presentes en el discurso ideológico de las luchas regionales, pero no son su motivación.

Sin embargo, el carácter fundamentalmente urbano de la acción social hace que: a) la región como realidad social se restringe a los ámbitos urbanos, a pesar de que sea el departamento su referencia física; b) que el dinamismo de los centros urbanos en las regiones se constituya en un elemento profundamente diferenciador entre regiones. La excepción en todo momento es el departamento de La Paz.

2. Desarrollo global desigual

El espectro de las desigualdades no se restringe sólo a la diferenciación proveniente del grado de urbanización, aunque éste es una expresión muy importante del desarrollo global y resume muchos otros aspectos del desarrollo desigual. A continuación vamos a referirnos a algunos indicadores adicionales de las desigualdades regionales que están presentes en el marco de formación de las reivindicaciones departamentales, y a algunos de los aspectos constitutivos de sus prácticas sociales y de los discursos respectivos.

Los recursos, posibilidades y oportunidades de cada departamento son muy diferentes. A riesgo de recordar obviedades nos permitimos referirnos a algunas categorías importantes para el proceso regional:

- a) Los tres departamentos del eje central, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz contienen en su espacio los centros económicos y de poder más decisivos del país. Sus respectivas ciudades concentran buena parte de las actividades productivas más dinámicas.

Las dimensiones del mercado en los tres departamentos están favorecidas no sólo por sus ciudades principales sino también por entornos urbanos bastante dinámicos. Para muchas de sus actividades económicas, el mercado es el resto del país.

La base institucional de estos tres departamentos (tanto pública como privada) es la más sólida del país (6), aunque existen enormes diferencias entre los tres departamentos y entre unas instituciones y otras al interior de cada departamento (7).

Las coberturas de sus servicios básicos están entre las mejores del país, tanto en sus principales centros urbanos como a nivel de su población rural. Ello no significa olvidar que existen también franjas de pobreza, tanto urbana como rural, muy importantes, sobre todo por su dimensión relativa (8).

El volumen y la estructura de los ingresos departamentales son diferentes entre sí, siendo muy importantes los ingresos propios en el caso de Santa Cruz y de La Paz, y alto el nivel de dependencia de ingresos nacionales en el caso del depar-

6. El autor, en colaboración con otros investigadores han realizado un levantamiento detallado de la estructura institucional del sector público de cada uno de los departamentos del país. Estos documentos han sido producidos para el Proyecto EMSO/Descentralización, Ministerio de Planeamiento-Banco Mundial.

7. En el caso de La Paz, la estructura institucional se refiere principalmente al aparato administrativo central, siendo las instituciones propiamente departamentales (generalizando) bastante débiles en comparación con los otros dos departamentos.

8. En Cochabamba están varias de las provincias rurales más pobres del país, así mismo se pueden observar también importantes bolsones de pobreza en Santa Cruz, como también importantes espacios vacíos, con economías internas bajas en los departamentos de Santa Cruz, La Paz y Cochabamba.

tamento de Cochabamba. Asimismo, son mayores las oportunidades de movilidad social en estos tres departamentos, y muy bajos en el resto, lo que representa un fuerte poder atractivo.

- b) Los departamentos gasíferos del sur de Bolivia (Chuquisaca y Tarija) cuentan con disponibilidad de recursos propios relativamente importantes, lo que les ha permitido recientemente desarrollar economías locales, aunque todavía restringidas, pero que, bien planificadas y administradas, podrían constituir un importante potencial para el desarrollo regional.

En ambos departamentos la infraestructura de apoyo a la producción es muy débil, bajando sustantivamente el significado de sus ventajas comparativas. Su mercado regional es muy pequeño, siendo consumidores de productos tradicionales. Estos dos departamentos son exportadores de productos de los dos o tres sectores más modernos de la economía (9).

La desarticulación de estas economías "regionales" es muy alta debido no sólo a su enormes fricciones espaciales sino, sobre todo, a los escasos flujos económicos intersectoriales. No existen sectores capaces de producir articulaciones importantes en la matriz económica, entre los que el más importante suele ser el transporte.

La debilidad del sector privado es notable en estos dos departamentos, siendo el sector público el eje económico más importante junto al del pequeño y mediano campesino. En correspondencia con esta estrechez la base institucional es débil, por lo que el sector público es muy gravitante ante el escaso desarrollo de las instituciones de la sociedad civil.

El tamaño relativo del sector público es de gran importancia, especialmente para entender la dinámica social y económica de las capas medias urbanas. Por todo lo anterior, la dinámica de los comités cívicos gira fuertemente en torno al

9. Un análisis muy detallado de la estructura departamental, sus potencialidades y profundas restricciones, existen en el caso de Chuquisaca, (COR-DECH, 1987).

sector estatal regional y a la relación de éste con el estado central.

- c) Los departamentos de Oruro y Potosí, sede de los principales centros mineros, han sido sacudidos notablemente por la crisis de la minería, por lo que su base económica se ha deteriorado profundamente. Las posibilidades de que se desarrollen actividades empresariales privadas importantes tendrán que soportar tiempos de larga maduración, concentrándose en torno a actividades que requieren inversiones muy costosas y con impactos propios de economías de enclave exportador.

Los ingresos departamentales son muy escasos, y contra ellos se enfrenta la mayor demanda acumulada para cubrir los servicios básicos más elementales. Las regalías mineras no son significativas, y el monto de la coparticipación proveniente de las recaudaciones fiscales, muy pequeño.

Estos departamentos se caracterizan por reunir poblaciones con altos niveles de pobreza, fuerte dispersión espacial y economías poco diversificadas (10). Predominan las economías familiares desobrevivencia, las que se desarrollan en torno a los principales centros urbanos de la región: en el caso de Oruro, casi exclusivamente la ciudad capital, y en el caso de Potosí, los importantes centros mineros (11).

La base institucional de estos dos departamentos es extraordinariamente débil tanto a nivel público como privado. Las instituciones cívicas representan, así, los intereses de los sectores de capas medias en situación de estancamiento, atraso y crisis, lo que lleva a la alta ideologización y radicalización regionalista. En esta situación, los sectores medios son los más sensibles.

Al contrario de lo que ocurre con departamentos como los del Oriente, donde las relaciones sociales se basan en com-

-
10. Estudios sobre pobreza crítica, ubican en Potosí y Cochabamba, las áreas de extrema pobreza y la mayor concentración de indigencia del país.
11. El futuro de la mediana y pequeña minería puede ser la clave de las relaciones agro-mineras. Un plan de desarrollo adecuado a estas condiciones puede ser uno de los programas sociales más importantes del país.

plejos sistemas de representación corporativa, en los departamentos mineros la presencia de las centrales obreras departamentales (COD) juegan un papel importante, caracterizándose por ser relaciones de participación y, en menor proporción, de representación. Consiguientemente la acción directa predomina frente a la acción institucional en relación con el Estado.

Las reivindicaciones relacionadas con las capas asalariadas de los centros mineros y de las principales ciudades forman lo más importante de sus plataformas de acción frente al gobierno central. Durante los últimos años el problema de los recursos naturales ha venido ocupando un lugar de primera importancia, y reunido contra el gobierno central a la totalidad de las fuerzas regionales. En estas investigaciones es importante el peso de las dirigencias ex-mineras, ubicadas en este momento en los organismos cívicos regionales.

- d) Los departamentos del Beni y Pando son similares en muchos aspectos a los departamentos de Oruro y Potosí. Las bases económicas de aquellos son débiles, y están orientadas al mercado exterior en base a pocos productos, y dependen a su vez, de una gran cantidad de rubros del mercado nacional e internacional en su consumo diario. Es altísima su dependencia de otros departamentos, incluso en los rubros alimenticios.

Estas dos regiones están fragmentadas internamente, y aisladas entre sí en el caso del Beni; en el caso de Pando, la sociedad regional está reducida a una pequeña ciudad.

La escasez de recursos económicos y humanos es una característica importante, particularmente en el caso de Pando, donde cualquier esfuerzo de desarrollo va a depender por un largo tiempo de economías externas y altamente costosas en relación con la cantidad de población de departamentos como éstos, caracterizados por las densidades demográficas más bajas del país.

En estos departamentos, la infraestructura de servicios básicos es bastante deficiente, aunque sus coberturas son relativamente mejores a las observadas en los departamen-

tos de Oruro y Potosí. Las deficiencias son mucho mayores en el caso de Pando.

En sus estructuras sociales básicas, a diferencia de los otros departamentos, las relaciones salariales son importantes. Por el contrario, particularmente en el caso de Beni, los vínculos de tipo patriarcal ocupan todavía un espacio social y político importante. Son departamentos donde la democracia es institucionalmente débil, como también son débiles sus mecanismos participativos. Consiguientemente, las instituciones, tanto públicas como, privadas están fuertemente afectadas por particularidades e intereses muy restringidos, lo que contribuye fuertemente a su debilidad. Reforzando este panorama, las instituciones dependen de los compromisos intergrupales, fenómeno que se expresa en variadas formas de "comiteísmo" por los que se establecen relaciones de reciprocidad socio-política. Es fácil constatar cómo una parte importante de la institucionalidad del departamento está entrelazada por un tejido de comités y directorios que se interrelacionan a través de lazos familiares y de grupo social.

Las principales reivindicaciones se refieren a las necesidades de vinculación del departamento con el resto del país, así como a la debilidad de la infraestructura de la producción.

Para finalizar, cabe acotar que ambos departamentos se caracterizan por una débil capacidad institucional para impulsar el desarrollo departamental.

3. El rol del estado en las formaciones regionales

En el caso de Bolivia, de forma mucho más pronunciada que en otros países, el papel del estado como principal agente de desarrollo, ha sido central. Con ello no sólo nos referimos al desarrollo económico sino, sobre todo, al social y político. A causa de la debilidad institucional de la mayoría de las regiones, los organismos desconcentrados o descentralizados adquieren un peso social, económico y político muy grande, particularmente allí donde el sector privado es más débil. Así, el centralismo estatal se constituyó en un elemento clave en la for-

mación de las regiones, reforzando su carácter de construcción social. Dos elementos de este centralismo de estado sobresalen entre todos aquellos que han hecho de él un actor de desarrollo desigual, (Blanes, 83 y 89): 1) En primer lugar, el estado ha sido, por varias décadas, el principal agente económico del país, definiendo el destino de los recursos interno y externos. 2) La capacidad de presión de las instituciones sociales y políticas sobre el estado fue siempre un factor central en la asignación de recursos regionales.

La relación entre el estado y la sociedad civil ha ido avanzando, no sin retrocesos, de situaciones de identidad y confusión a una diferenciación progresiva entre ambos.

La sociedad que emerge de la revolución del 52 se estructura sobre la base de un proceso de profunda penetración de todos los niveles de la sociedad en el estado. Ello se debió, en gran medida, al papel central del estado en todos los niveles de la sociedad: el sindicalismo se estructura como un brazo de las decisiones estatales; la instrumentación política, que opera desde el partido del gobierno; el estado se constituye en un instrumento de formación empresarial; el estado como empleador desarrolla lo más importante del mercado de trabajo; las relaciones laborales se estructuran a partir de las empresas estatales (Blanes, 1990).

Uno de los momentos de mayor penetración del estado por parte de la sociedad se observa en el período democrático de la UDP, 1982-1985. Durante ese período, el volumen de la movilización social, particularmente por parte de los sectores afiliados a la Central Obrera Boliviana, alcanza los más altos niveles de toda la historia del país (Blanes, 1986; Mayorga, 1986; y Mayorga-Mansilla, 1985). Esto que se ha afirmado con respecto a las movilizaciones encabezadas por el sindicalismo puede extenderse, durante los últimos años, al regionalismo, a la capacidad de los comités cívicos para enfrentar al estado, a penetrarlo y conseguir sus reivindicaciones.

Los primeros y más firmes pasos se dieron a partir del movimiento cívico cruceño, que logró altos niveles de movilización regional, respaldado obviamente por el peso social y económico de un empresariado de ámbito regional, en proceso

avanzado de constitución en empresariado nacional (12). Al departamento de Santa Cruz le siguen en importancia los departamentos con producción de hidrocarburos en el Sur, aunque sin el respaldo social y económico que había caracterizado a los movimientos regionales liderizados por el Comité Cívico Cruceño. Este último logró mayores niveles de desarrollo en la constitución y fortalecimiento de la sociedad y de la economía cruceñas.

A estos movimientos sociales regionales, identificados en torno a la lucha por las regalías gasíferas que deberían estar destinados al desarrollo regional, le siguieron otros movimientos en los departamentos mineros, orientados a luchar por recursos contra el atraso y subdesarrollo de sus departamentos.

En este caso, la presencia de las organizaciones obreras, y en buena parte también campesinas, al interior de las organizaciones cívicas regionales se expresó en el muy diferente contenido de sus reivindicaciones en relación con otros departamentos. Durante los últimos años, la lucha por recursos, necesarios para vencer la pobreza y el atraso, ha sido el elemento central del discurso de la identidad central de estos movimientos.

En ambos casos ha crecido el alcance de estas instituciones, habiendo desarrollado una importante capacidad de impacto sobre los mecanismos de la democracia, particularmente sus correspondientes bancadas parlamentarias, así como ante las corporaciones de desarrollo. Estos diferentes formas de penetración del estado por parte de la sociedad, se han constituido en aspectos constitutivos y diferenciadores entre regiones.

De dos mecanismos se han valido los comités cívicos para penetrar al estado y arrancarle decisiones en favor de sus departamentos: por un lado, presionando a la corporación y a las bancadas parlamentarias del departamento; por otro, a través de su presencia al interior del directorio de las corporaciones, articulando presiones políticas, corporativas y otras de tipo representativas.

Por este mecanismo se han enarbolado los "grandes proyec-

12. Visto en términos relativos, en el departamento de Santa Cruz se han producido menos movilizaciones pero más impactos.

tos de desarrollo" como banderas regionales. Cada departamento ha logrado avances importantes a este nivel: proyectos de agua potable, riego, caminos, puentes, etc. Sin la referencia al estado la construcción regional seguiría incompresible.

Los planes indicativos de desarrollo regional han representando, de esta forma, no tanto un ejercicio formal de planificación cuanto la incorporación de ciertos proyectos "de prioridad regional". En muchos casos, dichas prioridades son político-regionales y no se corresponden 100% ni con los recursos regionales ni con las posibilidades del gobierno central para realizarlas, particularmente en momentos de escasez de recursos de inversión.

Presionando muchas veces a sus corporaciones como instrumentos formales de desarrollo regional, los movimientos regionales, encabezados por sus comités cívicos, lograron importantes niveles de descentralización y coordinación real con el gobierno central.

En general, las tendencias más recientes del movimiento regional ha sido la de conseguir niveles importantes de descentralización de facto de decisiones que, en muchos casos, corresponden al gobierno central.

4. Las instituciones y la construcción regional

Nos vamos a referir a algunas de las manifestaciones de lo regional en la vida social, política e institucional.

El desarrollo social, económico, político desigual está presente como elemento importante de lo regional, sin embargo, no definen por sí mismos los elementos que constituyen una sociedad regional o local. En la generalidad de los casos éstas se constituyen más por características predominantemente negativas. Y ahí es donde interviene lo social, la acción social, los actores, las identidades regionales, por los que se construye la región y se organizan los principales aspectos de la identidad regional. Esta capacidad de construir identidades difiere mucho de unas regiones a otras, dependiendo ello de la capacidad de los actores y sus instituciones y de sus bases sociales y económicas.

La existencia de instituciones capaces de desarrollar ac-

ciones de ámbito regional, que nose restrinjan al orden estrictamente económico, es una de las principales manifestaciones de lo regional. No existirían ni la región, ni el regionalismo, ni los movimientos regionales en Bolivia de no darse dos elementos: el gobierno central y el comité cívico.

La mayor parte de las identidades regionales de tipo cultural recogen y valorizan elementos de localismo persistentes en las regiones. Muchos de estos aspectos están fortaleciéndose a pesar de un avance importante de lo nacional. Los principales refuerzos a lo local vienen desde los niveles político y social, de donde viene su carácter "artificial", reconstruido socialmente.

Sin embargo, en localidades y regiones existen elementos culturales altamente estructurados que no han sido elevados a nivel de identidades sociales culturales regionales, por ejemplo, identidades aymara, quechua, guaraníes y otras. Desde lo social y político, lo cambia versus lo colla sí fue elevado a la categoría de identidad regional. Este fenómeno de cultura regional no se observa fuera del caso de Santa Cruz.

La existencia de las regiones y la presencia de sus actores, principal referencia de lo regional, se ponen de manifiesto con una temporalidad muy diversa de una región a otra. Al nivel de las regiones individuales, ambas existencias no son resultado de procesos lineales de desarrollo, y están sufriendo procesos de retroceso, de avance y de redefinición.

Como se dijo, el fenómeno es reciente, aunque en el caso de Santa Cruz es más antiguo. Esta temporalidad ha estado definida por un conjunto de elementos: el desarrollo del estado y del mercado nacional, las formas de presencia del estado en la región, el proceso democrático y el desarrollo de la institucionalidad política en el país.

No se trata de una temporalidad unilineal, por lo que lo regional es diferente en cada región, representando procesos sociales difícilmente comparables entre unas regiones y otras, siendo muy discutibles los elementos comunes que están en los diversos escritos, incluido éste, de análisis regional.

En general, se puede decir que lo regional aparece en la medida en que el país va consolidando su territorio, recursos y

población en torno a un modelo económico, político y unitario, es decir, su cultura. En sentido estricto, no existieron el problema regional ni los movimientos regionales durante los primeros años de la República. No pretendemos con ello restar importancia a las muy diversas formas de movilización y de reivindicación que tuvieron lugar en las diferentes "regiones", tanto frente al régimen colonial como en lo que se refiere a su contribución a la caída de éste. Están claras muchas de las expresiones sociales y culturales contra el régimen colonial, por ejemplo, muchos de los elementos básicos de las actuales divisiones administrativas, las mismas que son resultado de acciones con identidad definida.

Por lo anterior, la temporalidad de las regiones coincide a grandes rasgos con la de la constitución y desarrollo del mercado nacional, del estado nacional, de los actores sociales nacionales y del sistema político nacional. Actualmente, por ejemplo, los impulsos generados en torno a la modernización del estado, a la consolidación de la democracia, a la descentralización político-administrativa han acelerado extraordinariamente los procesos regionales (subterráneos durante muchos años) como una exigencia del mercado en su sentido total, es decir, social, político y económico.

A pesar de su estructura centralista, el papel de los partidos políticos fue y es un elemento decisivo en el desarrollo de las identidades regionales. Sin embargo, aunque es necesario reconocer el impacto de la vida política en la sociedad civil y en el surgimiento de identidades regionales y locales, éstas no son un simple reflejo del desarrollo político, presentándose en todos los departamentos movimientos importantes de diferenciación con respecto a los partidos, haciendo sus relaciones cambiantes e inestables. En muchos casos se ha observado en las entidades regionales una verdadera militancia anti político-partidaria. Por otro lado se puede apreciar cómo importantes líderes cívicos regionales se orientan hacia la política, expresando, de alguna forma, la debilidad institucional del movimiento cívico como movimiento social.

Finalmente, queremos señalar que la existencia de los movimientos regionales más recientes es coetánea de la planificación

regional. Así mismo, la institucionalización de las CORDES ha coincidido con la del Comité Cívico de Santa Cruz; más atrasada se ha observado en los departamentos del Sur y del resto del país en general.

El desarrollo de lo regional tiene que ser analizado, por consiguiente, a través del accionar de actores, los que a su vez están relacionados con una sociedad regional con la que relacionan como agentes y producto de la misma. El análisis del nivel de institucionalización de esta relación es una clave importante en la comprensión del tipo de regionalismo y de su grado de consolidación.

II. REGIONALISMO Y MOVIMIENTOS REGIONALES

De todo lo anterior queremos destacar que las regiones y el regionalismo en Bolivia no se pueden entender independientemente de la acción social regional. A continuación nos referiremos a algunos de los elementos centrales de la "acción social regional" que para nosotros es el regionalismo o movimiento regional.

El concepto "regionalismo" se refiere fundamentalmente al dinamismo y a la acción de las sociedades regionales en sus diferentes formas de expresar sus demandas frente al gobierno central. Otra realidad muy diferente son los "movimientos sociales en las regiones". Estos últimos se refieren a las acciones que grupos sociales llevan a cabo en el marco de luchas reivindicativas frente a otros actores sociales de la región. En estas acciones no aparecen identidades regionales como motores de las luchas.

El concepto de "movimiento social regional" se refiere a las acciones de carácter colectivo en los que la región es central y constitutivo.

Con frecuencia, las regiones son escenarios donde se desarrollan acciones de carácter social muy diferentes entre sí: acciones y conflictos sociales que no ponen en cuestión el problema de la relación entre el gobierno central y la región sino que intentan dar solución a problemas de grupos o de clases sociales, tales como movimientos laborales, de pobladores, de

población en torno a un modelo económico, político y unitario, es decir, su cultura. En sentido estricto, no existieron el problema regional ni los movimientos regionales durante los primeros años de la República. No pretendemos con ello restar importancia a las muy diversas formas de movilización y de reivindicación que tuvieron lugar en las diferentes "regiones", tanto frente al régimen colonial como en lo que se refiere a su contribución a la caída de éste. Están claras muchas de las expresiones sociales y culturales contra el régimen colonial, por ejemplo, muchos de los elementos básicos de las actuales divisiones administrativas, las mismas que son resultado de acciones con identidad definida.

Por lo anterior, la temporalidad de las regiones coincide a grandes rasgos con la de la constitución y desarrollo del mercado nacional, del estado nacional, de los actores sociales nacionales y del sistema político nacional. Actualmente, por ejemplo, los impulsos generados en torno a la modernización del estado, a la consolidación de la democracia, a la descentralización político-administrativa han acelerado extraordinariamente los procesos regionales (subterráneos durante muchos años) como una exigencia del mercado en su sentido total, es decir, social, político y económico.

A pesar de su estructura centralista, el papel de los partidos políticos fue y es un elemento decisivo en el desarrollo de las identidades regionales. Sin embargo, aunque es necesario reconocer el impacto de la vida política en la sociedad civil y en el surgimiento de identidades regionales y locales, éstas no son un simple reflejo del desarrollo político, presentándose en todos los departamentos movimientos importantes de diferenciación con respecto a los partidos, haciendo sus relaciones cambiantes e inestables. En muchos casos se ha observado en las entidades regionales una verdadera militancia anti político-partidaria. Por otro lado se puede apreciar cómo importantes líderes cívicos regionales se orientan hacia la política, expresando, de alguna forma, la debilidad institucional del movimiento cívico como movimiento social.

Finalmente, queremos señalar que la existencia de los movimientos regionales más recientes es coetánea de la planificación

regional. Así mismo, la institucionalización de las CORDES ha coincidido con la del Comité Cívico de Santa Cruz; más atrasada se ha observado en los departamentos del Sur y del resto del país en general.

El desarrollo de lo regional tiene que ser analizado, por consiguiente, a través del accionar de actores, los que a su vez están relacionados con una sociedad regional con la que relacionan como agentes y producto de la misma. El análisis del nivel de institucionalización de esta relación es una clave importante en la comprensión del tipo de regionalismo y de su grado de consolidación.

II. REGIONALISMO Y MOVIMIENTOS REGIONALES

De todo lo anterior queremos destacar que las regiones y el regionalismo en Bolivia no se pueden entender independientemente de la acción social regional. A continuación nos referiremos a algunos de los elementos centrales de la "acción social regional" que para nosotros es el regionalismo o movimiento regional.

El concepto "regionalismo" se refiere fundamentalmente al dinamismo y a la acción de las sociedades regionales en sus diferentes formas de expresar sus demandas frente al gobierno central. Otra realidad muy diferente son los "movimientos sociales en las regiones". Estos últimos se refieren a las acciones que grupos sociales llevan a cabo en el marco de luchas reivindicativas frente a otros actores sociales de la región. En estas acciones no aparecen identidades regionales como motores de las luchas.

El concepto de "movimiento social regional" se refiere a las acciones de carácter colectivo en los que la región es central y constitutivo.

Con frecuencia, las regiones son escenarios donde se desarrollan acciones de carácter social muy diferentes entre sí: acciones y conflictos sociales que no ponen en cuestión el problema de la relación entre el gobierno central y la región sino que intentan dar solución a problemas de grupos o de clases sociales, tales como movimientos laborales, de pobladores, de

campesinos y otros. Se trata de luchas de pobladores contra los loteadores de terrenos, contra la municipalidad, luchas de campesinos por tierras o por precios de productos agrícolas, luchas obreras, etc. En ninguno de estos movimientos o acciones sociales aparecen las identidades regionales proclamando el sentido de la lucha.

En todo "movimiento social regional" aparece el concepto de "sociedad regional" como el soporte y la forma de las acciones colectivas. En eso se diferencian de las viejas luchas regionales protagonizadas por grupos de poder frente al gobierno central, en las que no existían sociedades que reivindicasen los objetivos de lucha, a los que podríamos calificar de "regionalistas". Los movimientos sociales regionales movilizan amplias y heterogéneas capas de la sociedad regional en su lucha por determinados objetivos, sean éstos real o supuestamente beneficiosos para el conjunto.

Allí donde el movimiento regional adquiere un carácter más depurado es donde la reivindicación es más global y aspira a controlar aspectos no sólo de la economía sino referidos a diferentes niveles de la sociedad, de su institucionalidad, de su autodefinition político-administrativa, es decir, referidos al control cultural, máxima expresión globalizante de lo societal. Existen acciones sociales cuya identidad principal es el enfrentamiento de la sociedad regional frente al modelo económico nacional, frente a la administración centralizada de los recursos del país, frente a los flujos existentes entre la región y el estado, etc., en un intento de redefinir las relaciones frente al estado.

Las movilizaciones regionales contienen no un sentido sino varios, advirtiéndose escalas de subordinación entre ellos, estando aquellas determinadas por el tipo de actor principal y su capacidad de conducción e imposición de sus propios sentidos a las luchas regionales. Como algo normal, se advierten sentidos muy heterogéneos y hasta contradictorios, particularmente en las movilizaciones regionales más complejas y más largas en el tiempo.

A. PRINCIPALES PUNTOS DE IMPACTO DEL MOVIMIENTO REGIONAL CONTEMPORANEO

Los movimientos sociales de carácter regional impactan diversos niveles de la vida social y política tanto nacional como regional y local. Impactan en la dinámica de las instituciones, la estructura de la sociedad civil y su relación con los partidos y el estado. Los escenarios de impacto son más de orden político que técnico-administrativo, y es a través de los primeros que se incide sobre los últimos.

1. Ampliación del sistema de participación

Al contrario de lo ocurrido con el movimiento obrero, el movimiento social regional amplió tanto sus bases sociales de referencia como su capacidad de incidencia en la sociedad boliviana.

En general, se puede apreciar en Bolivia el tránsito de sociedades de capitales departamentales hacia sociedades urbanas, e incluso rurales, de provincias. Al mismo tiempo, se está transitando de dinámicas locales y regionales a dinámicas nacionales. Se puede afirmar que las regiones y las localidades han adquirido mayor capacidad de alcanzar niveles nacionales. Un ejemplo de ello ha sido el reciente alcance nacional logrado por los problemas de la población indígena del Oriente. En diferentes dimensiones, los movimientos de provincias están llegando, cada vez con mayor fuerza, a nivel nacional. Todo es aún incipiente.

En los últimos diez años, es importante destacar una ampliación del movimiento regional, restringido fundamentalmente a Santa Cruz de la Sierra y hacia otros departamentos, con algunos signos aún muy incipientes en el caso de La Paz. Ello ha ocurrido, obviamente, de forma muy desigual y probablemente con contenidos muy difíciles de comparar entre sí.

Esta ampliación de la base participativa contiene una serie de elementos comunes a las otras formas de participación que nacieron con el estado del 52. Las raíces más modernas de los esquemas de participación social en Bolivia tienen su origen en el marco de la más profunda "confusión" entre estado y sociedad civil con que se inicia la Bolivia de los 52. Esta "confusión"

experimentó importantes vaivenes, tanto a raíz de la relación autoritarismo-democracia, como, sobre todo, de la relación entre el partido y el estado. Las "instituciones de la sociedad" tuvieron y tienen todavía entre sus objetivos, o al menos en su horizonte, la penetración del estado y el usufructo del poder. El del 52 era un estado muy accesible, muy vulnerable y muy débil, y todavía sigue siéndolo.

Esta ampliación de la base social de participación se profundiza con el sistema democrático. Este, en Bolivia, se edificó no tanto por la expansión de las condiciones de homogeneidad de la ciudadanía en el escenario del mercado, ni por la expansión de los procesos de integración nacional, sino por la formación de particularidades a través de las cuales poder influir, penetrar e imponer condiciones. Esta situación se expresó, desde un principio, en la identificación práctica entre participación social y sistema de representación. En este contexto, participación y control estatal se confunden, predominando la pretensión participativa directa en el estado. Esta situación se agudizará en la medida en que se amplíe la base de participación socio-política, y en tanto persista la debilidad del sistema político en el futuro inmediato.

La enorme diferencia existente entre los movimientos sociales regionales y los sindicales radica en que éstos últimos son más restringidos, tanto en sus bases sociales cuanto en sus objetivos. Al mismo tiempo, los movimientos sociales regionales han llevado el tema nacional mucho más allá de las fronteras en las que lo mantenía el movimiento sindical, que se concentró principalmente en núcleos laborales del occidente del país. Así, el cambio en curso desde el eje sindical hacia el regional en el movimiento social profundizará el nivel de participación, generando problemas en el sistema de representación.

El desarrollo de los movimientos de las provincias frente a la concentración del desarrollo en las ciudades capitales de departamentos y de sus zonas cercanas más integradas, tuvo efectos positivos sobre los procesos de integración a partir de las periferias mismas. Este aspecto es muy reciente en su incorporación al marco de los movimientos regionales y ha incidido en los cambios de orientación de los planes operativos de las

CORDES y en la ubicación de los proyectos más significativos de las regiones.

El proceso de participación social avanza más rápidamente en unas regiones que en otras, lo que lleva a distancias relativas cada vez mayores entre las regiones, lo que está planteando una serie de problemas a la gobernabilidad en democracia, a raíz de las relaciones inestables entre partidos y organismos cívicos.

Para finalizar queremos resaltar el impacto del incremento de la participación social sobre estructuras técnico-administrativas débiles y sobre un sistema político con baja capacidad para ejercer la representatividad ciudadana.

2. Sistema político

Una característica importante en los nuevos movimientos sociales, entre los que adquieren especial importancia los movimientos regionales, es la identidad y simultaneidad de lo social y lo político, así como su referente principal al estado, adquiriendo una importancia política muy grande (13).

Frente al progresivo debilitamiento de los partidos políticos nacidos en el 52, los movimientos regionales plantean un nuevo tipo de relaciones entre el estado y la sociedad civil. La creciente capacidad de las instituciones regionales para interpelar al gobierno central se tradujo en su mayor importancia y significación en el plano de lo político. Así, los comités cívicos, actores centrales de los movimientos sociales regionales, han adquirido una importancia política muy grande, afectando indudablemente la relación entre el sistema político tradicional y la sociedad civil. La sociedad regional cuenta ahora con una

13. Ello tiene mucho que ver con la difícil e inestable institucionalización de los movimientos sociales, manteniéndose una profunda dualidad de actores sociales y políticos a un mismo tiempo. Esta situación dual, que se acentúa debido a la multiplicidad de sentidos de los movimientos regionales, la que difícilmente es captada por el sistema político, los hace, por un lado, débiles, cambiantes e inestables, pero, por otro, les permite un mayor impacto sobre el sistema político, incrementando coyunturalmente su vigencia ante éste. En todos los departamentos, el movimiento cívico, al tiempo que ha realizado los mayores esfuerzos por diferenciarse de los partidos, ha adquirido mayor importancia para éstos.

institución más de intermediación con el estado y, en muchos casos, de penetración del estado. Este tiene frente a sí un interlocutor más en las decisiones del poder. Lo más importante es cómo, de esta forma, lo regional tiene cada vez más incidencia sobre lo nacional, causando impacto sobre el estado en la medida en que es capaz de sobrepasar el papel del partido. Se han abierto, así, importantes fisuras entre estos actores sociales y los partidos políticos, que se expresan en la emergencia de los movimientos regionales en la escena política, y ello debido a la aún débil relación o inserción de los partidos con la sociedad, así como a los problemas de su debilidad institucional.

Tradicionalmente, los partidos han alcanzado el espacio estatal a través de los poderes del estado y de sus mecanismos de gobierno, particularmente a través del legislativo y, sobre todo, del poder ejecutivo central. Ultimamente, el movimiento regional va adquiriendo importancia debido a su incidencia en las CORDES a través de los comités cívicos, como un espacio para llegar al estado y fortalecerse en su capacidad de presión. Se observa, por ejemplo, una creciente canalización de los conflictos por el sistema de partidos y un tránsito de dirigentes cívicos al liderazgo político. Ello estaría mostrando una revalorización de lo político por parte de las instituciones cívicas.

Si nos preguntamos sobre las futuras posibles tendencias de la relación entre el liderazgo político y el cívico, todo parece indicar que, al menos a corto plazo, el sistema político, los partidos, se estarán nutriendo de líderes cívicos y que, a su vez, los lugares de liderazgo cívico serán buscados por los políticos, especialmente ante la perspectiva de la descentralización político-administrativa. No se puede establecer una orientación única ni unilineal y sin retrocesos, dependiendo esta orientación, principalmente, de lo que ocurra con los partidos políticos.

3. Relación entre el estado y sociedad civil

La ampliación sustantiva de la base administrativa del estado ha sido contemporánea a los cambios sociales y políticos mencionados. Las CORDES, en tanto que instancias regionales del ejecutivo, han tenido en los últimos tiempos un impacto importante en la dinámica de las inversiones. Así, a pesar de sus dificultades institucionales, una parte muy importante de las in-

versiones del país pasaron directamente, en su ejecución, a manos de las CORDES; estas instituciones, en su conjunto, ejecutan actualmente aproximadamente el 50 % de todas las inversiones públicas de las regiones.

En este escenario de descentralización de acciones, la sociedad civil ha reconstruido y fortalecido los esquemas de penetración en el aparato del estado, y en él, los movimientos cívicos han crecido en su importancia como mediadores entre la sociedad y el estado. En este escenario los movimientos han alcanzado provincias remotas, incorporándose al movimiento de presión por los recursos disponibles para el desarrollo en cada departamento. Por este medio, la presencia estatal está expandiéndose considerablemente a los rincones más aislados del país.

El reto más importante, en momentos en que se busca la modernización del estado, es la institucionalización de esta relación entre la sociedad civil y el estado. La diferenciación entre el estado y la sociedad civil, entre el nivel de lo político y de lo social es clave en el proceso de modernización.

En este sentido, es importante el carácter y estructura de las CORDES, su capacidad operativa en lo técnico, la que deberá ir diferenciándose progresivamente del nivel de lo político. La confusión de ambos niveles es todavía un rezago del viejo estilo del 52, difícilmente desechable a corto plazo. En ello reside la capacidad de impacto de los movimientos sociales en la planificación y no precisamente en la ampliación de las bases de la representatividad democrática. La institucionalización de los niveles técnicos y el fortalecimiento de las instituciones sociales podrá ser un buen camino. Mientras tanto, el ejercicio de la planificación y de la programación no pasará de la producción de estrategias indicadoras de metas políticas, referidas a programas partidarios pero no a un ejercicio técnico en favor del desarrollo real y posible.

B. INSTITUCIONES Y ACTORES REGIONALES

Los comités cívicos regionales se han desarrollado entre dos importantes puntos de referencia, ambos relacionados con el desarrollo de la sociedad regional o local: 1) su enfrentamiento

to con el gobierno central, y 2) su proceso de estructuración interna, particularmente de sus aparatos estatales regionales y locales. Estos dos niveles forman la estructura básica de los actores sociales regionales y de sus identidades.

1. Los comités cívicos

Los *comités cívicos* han sido instituciones que han dado a los movimientos regionales la consistencia necesaria para que sus acciones colectivas adquieran relieve como acción social en el país y sean, consiguientemente, en frecuentes ocasiones, algo más que una reacción defensiva de sectores sociales, heterogéneos, dispersos o aislados. Los comités cívicos han sido una pieza muy importante del crecimiento de la sociedad civil durante los últimos 20 años.

Estos importantes actores sociopolíticos desarrollaron una forma de acción en la que se planteó explícita o implícitamente, de forma muy diversa y con profundidad muy diferente de un departamento a otro, el control del estado, la construcción nacional, la reforma de las estructuras estatales, nuevas formas de hacer política, etc. Hoy se puede decir que la mayor parte de las acciones del estado, tanto al nivel económico como político, son afectadas necesariamente por el tipo de participación y posición de estos sujetos sociopolíticos. Ellos han formado parte de lo que actualmente es Bolivia y, aunque de diferente manera y con distinta intensidad, no se podrá prescindir de ellos en el próximo futuro, sobre todo por el alto nivel de institucionalización desarrollado en su conjunto y, particularmente, en algunas regiones (Mayorga, 1988).

Es preciso señalar la importancia del Comité Pro Santa Cruz en el desarrollo de las características de los demás comités cívicos, así como la importante gravitación de los movimientos sociales regionales, sobre el desempeño estatal.

Existen algunas razones que justifican la afirmación anterior:

- 1) *El Movimiento Regional Cruceño* forma parte de un proceso amplio de constitución de actores en la sociedad boliviana, y dentro de él, el comité cívico se ha constituido, du-

rante los últimos años, en una de las instituciones más importantes para potenciar este campo de acción colectiva.

- 2) Los alcances de esta forma de acción social colectiva muy bien puede servir como pauta para analizar el horizonte de estas instituciones. El "movimiento regional cruceño" se ha constituido no sólo en modelo de desarrollo de acciones colectivas en otros departamentos sino en el vagon delantero de estos movimientos.
- 3) Durante los últimos años el movimiento regional cruceño ha liderizado una serie de demandas que han causado impacto no sólo en su departamento sino también en todo el país. Tanto el problema de la descentralización administrativa como el de la constitución de los gobiernos municipales y el control de las regiones desde el punto de vista de los grupos de intereses ubicados en las regiones, han puesto de manifiesto problemas nacionales que trascienden los límites regionales.
- 4) El movimiento regional cruceño ha jugado un papel importante en la restauración de la democracia y probablemente pueda jugar uno aún más importante en el futuro, en el marco del desarrollo de las acciones colectivas de carácter nacional.
- 5) Finalmente el movimiento regional cruceño es importante por las características de la región donde se desarrolla. Santa Cruz es diferente del resto del país, y probablemente se postula como modelo de desarrollo económico futuro a raíz de la descomposición y derrumbe del estado minero. En este sentido, serán de gran importancia estas nuevas formas de acción colectiva.

a. El Comité Cívico Cruceño

El estudio del Comité Pro Santa Cruz pone de manifiesto la doble relación entre poder económico y poder político tanto en su expresión nacional como regional, por un lado, como en la del poder político nacional y el poder político local, por otro. El poder económico local puso de manifiesto, en un primer momento, una clase económica dominante local con capacidad

para estructurar varios de los aspectos de la sociedad local. El Comité Pro Santa Cruz fue un importante instrumento para este objetivo.

Con el tiempo, el grupo de técnicos reunido en torno a la corporación regional de desarrollo constituyó un importante bastión del estado dentro del departamento, el mismo que comienza a distanciarse del Comité Pro Santa Cruz desde inicios de los años 80. Este distanciamiento con respecto a la clase económica dominante coincide con la presencia nacional de este sector económico, por lo que empieza a declinar la capacidad de control regional del Comité. A continuación algunos elementos referidos a este tema.

El Comité Pro Santa Cruz es una organización nacida a comienzos de los años 50 y representa uno de los mejores testimonios de las nuevas fuerzas regionales emergentes en Bolivia.

Fundado por un grupo de estudiantes de la Federación Universitaria Local, el Comité estaba orientado a impulsar el desarrollo de la región tratando de obtener algunas de las ventajas urbanas para Santa Cruz, particularmente en materia de servicios existentes en otras ciudades del país. Por aquel tiempo, Santa Cruz era todavía un centro urbano muy lejano de los centros andinos occidentales, donde se concentraban los servicios urbanos modernos, particularmente en las ciudades de La Paz, Cochabamba y Oruro (14).

Originalmente controlado por la oligarquía local, el comité se proponía ser apolítico (característica que aún propugnan muchos de sus actuales miembros), pretensión que no excluía el que en la práctica se constituyera en el aglutinador de los intereses de los grupos locales de poder (15).

En 1957, cinco años después de la Revolución Nacional, el Comité Cívico en Santa Cruz encabezó las luchas regionales para obtener del gobierno la promulgación de una ley que reconociera en favor de Santa Cruz el 11% del valor bruto de la pro-

14. Poco antes de mediados de este siglo se inaugura la carretera que une las ciudades de Santa Cruz y Cochabamba.

15. Sobre las características de esta oligarquía, ver Lavaud, 1985.

ducción local de hidrocarburos, consolidando una serie de disposiciones legales dictadas desde principios de los años 30. Así, *la lucha por las regalías*, identificada como una lucha de oposición contra el MNR, permitió no sólo que Santa Cruz pudiera disponer de esos fondos, los cuales comenzaron a ser invertidos en el desarrollo del departamento, sino que legitimó y consolidó al Comité como *actor dirigente* de los "intereses de la región". Desde entonces, la legitimidad conquistada permitió su fortalecimiento tanto dentro como hacia fuera de la región, bajo la dirección de los grupos económicos dominantes. Estos eran principalmente grandes hacendados medianos tradicionales, propietarios de tierras y profesionales liberales.

Los años que siguieron a la Revolución Nacional fueron de gran crecimiento para la región oriental, en contraste con el resto del país. Santa Cruz no sólo desarrolló un dinamismo propio sino que aprovechó los incentivos de las políticas de desarrollo del gobierno central preocupado, a su vez, por la diversificación económica del país. Aquí podemos presenciar una forma de coincidencia de metas nacionales y regionales, pero también del éxito de las acciones de fuerza que dieron legitimidad institucional al Comité.

En dos décadas Santa Cruz pasó de ser una tierra aislada y poco poblada a constituirse en el segundo departamento del país en población, el primero por su ritmo de crecimiento económico, y el de mejores condiciones de vida del país. Santa Cruz se constituyó en el mejor ejemplo de modernización y de participación popular en el desarrollo. Se realizaron cuantiosos gastos en infraestructura dotando al departamento de los mejores caminos y aeropuertos del país, de servicios urbanos tales como energía eléctrica, servicios de agua, salud, educación. Fue ostensible el efecto del desarrollo en las inversiones directas en hidrocarburos, agricultura, ganadería, industria. El perfil del departamento cambió violentamente en el curso de los últimos 30 años.

Como se puede suponer, se operaron importantes cambios en la estructura social vigente. La antigua clase hacendal fue substituida por un nuevo empresariado; los peones pasaron a ser jornaleros agrícolas; la clase obrera comenzó a aparecer con

los contornos definidos de un proletariado joven, emergente y poco institucionalizado, a mostrar pautas de comportamiento muy diferentes de aquellas del Occidente; el sector de pequeños y medianos productores agrícolas se expandió extraordinariamente, y de forma similar lo hizo el terciario.

La *conciencia regional* creció paralelamente a esta modernización de la región, fenómeno que fue perfectamente relacionado con la labor del Comité, marchando juntas ideológicamente las ideas de "lucha por los intereses de la región" y "la expansión económica y el progreso". El Comité pudo, así, actuar a nombre de la mayor parte de las organizaciones del departamento, consiguió incorporar nuevas organizaciones en un momento en que tanto las instituciones sindicales como los partidos de izquierda estaban en sus inicios organizativos en el departamento.

Para los años setenta, el departamento de Santa Cruz había adquirido ya una importancia económica evidente, lo que lo capacitaba para apropiarse productivamente de aquellos recursos locales que era capaz de retener, pero además desempeñar un papel importante en la política del país. Su importancia había crecido mucho más en el campo de la política nacional, ejerciendo ya un papel definitorio en momentos de crisis del gobierno central, haciendo siempre inclinar la balanza en un sentido u otro.

Es en este nuevo contexto que el Comité adquirió una importancia política sin precedentes en años anteriores. Esta *capacidad de incidir en la política nacional*, aunque con altibajos, ha sido una de las características más importantes del Comité, la que se propagó a los nacientes comités de otros departamentos.

Entre las coyunturas más importantes se pueden destacar las siguientes:

- 1) El gobierno del general Banzer se incubó en Santa Cruz y allí fue sostenido en gran medida, no sólo política sino también económicamente. Como contrapartida, el grupo de empresarios cruceños recibió importantes beneficios del gobierno. Las políticas de crédito, de fomento y otras hicieron del gobierno de Banzer un verdadero estado patrimonial de

los empresarios cruceños. Importantes dirigentes locales ocuparon puestos claves en el mismo. La política del gobierno se orientó a impulsar el desarrollo del departamento de Santa Cruz, contribuyendo simultáneamente a ello la subida de los precios internacionales del petróleo y la coyuntura de endeudamiento externo. Esta situación dio al Comité un carácter corporativo, aspecto que no se difundió hacia otros departamentos por la ausencia de una clase económica capaz de sustentarlo.

- 2) Por el contrario, el golpe de estado que llevó al poder al General García Meza contó pronto con el rechazo de los grupos de poder del departamento y la lucha frontal del Comité. Entre las razones más importantes que contribuyeron a este enfrentamiento, se cuentan:
 - a) La explotación de los recursos de piedras preciosas del departamento por parte de grupos de militares, sin contribuir en nada al departamento ni beneficiarse de ello los grupos de interés regionales.
 - b) La falta de confianza en los grupos militares en el poder por su práctica de corrupción económica que provocaba gran desconfianza en los grupos de poder tanto a nivel nacional como regional.
 - c) La instalación en La Paz de un ingenio azucarero aprovechando los recursos de las tierras tropicales del norte de dicho departamento, hecho que fue visto en Santa Cruz como atentatorio a los derechos adquiridos.
 - d) El centralismo estatal en lo político, al querer establecer una instancia nacional institucionalizada de los comités cívicos: el Comité Cívico Nacional.
 - e) La identificación ideológica del grupo gobernante como colla.

El Comité Cívico de Santa Cruz luchó decididamente hasta la sustitución del gobierno militar que se instauró mediante el golpe de julio de 1980.

- 3) También fue importante su lucha durante todo el período de la UDP (Unidad Democrática y Popular). Entre los

frentes de lucha que abrió el Comité fue el de la "descentralización del estado", propuesta que involucró a los comités cívicos de otros departamentos, a los partidos políticos y otras organizaciones de la sociedad civil. El departamento consiguió, de esta forma, importantes proyectos para el desarrollo local tales como el proyecto de refinería de hierro del Mutún, la fábrica de cemento de Yacuses, el proyecto de irrigación de Rositas, la construcción del canal Tamengo, el pago de las regalías de la región al cambio real del dólar y al cambio oficial, etc.

Bajo la dirección del Comité podemos señalar los siguientes rasgos centrales del movimiento cruceño:

- a) El movimiento se relaciona más con los cambios estructurales en el modelo de desarrollo y en el sistema político (y sus horizontes) que se inicia a partir de la Revolución Nacional y se fortalece a partir de la década de los 70, que con los problemas emergentes de la actual crisis económica del país. Su existencia está definida por horizontes de largo plazo y no coyunturales.
- b) En el movimiento están involucrados varios sectores sociales, con participación diferenciada y con cuotas de poder y de influencia también diferenciadas. Esta característica le resta al movimiento el carácter pluriclasista que proclama, residiendo las más importantes cuotas de poder en los sectores de la nueva empresa y de la tecnocracia local, quienes deciden la orientación del movimiento. Este aspecto es particularmente importante en la medida en que varias fracciones de las clases económicas dominantes alcanzaron progresivamente carácter nacional. Su marco de acumulación es más nacional.
- c) La práctica política está dirigida a lograr tanto su consolidación interna en la región como órgano de poder, como ampliar su cuota de influencia a nivel nacional frente al gobierno central y afinar sus formas de penetración dentro del poder del estado. Se perfila un sentido doble y ambiguo de penetración en el aparato estatal a nivel nacional y de limitación del poder del estado en la región.

- d) Aunque el campo de conflicto del Comité es principalmente económico, abarca también aspectos políticos y culturales. Como se señaló anteriormente, en lo político se consideran las demandas por la descentralización, y en lo cultural, el "rechazo frente al avasallamiento colla", el rechazo a la "migración masiva de pequeños agricultores del Altiplano y de los valles".
- e) El eje articulador de la acción del movimiento está en la reafirmación de su autonomía frente al estado. En la práctica diaria esta autonomía se expresó en una negativa inicial a formar parte de los gobiernos de forma directa (al menos durante los últimos años) y a legitimar los actos del gobierno aun cuando éste actúe en respuesta a las demandas del movimiento. El movimiento trata permanentemente de ubicarse fuera del ámbito de decisiones del estado y simultáneamente influir en él, ganando espacio y controlando poder en él. Este aspecto ha ido disminuyendo en importancia a medida que se fortalecía la institucionalización democrática y del sistema de partidos. El Comité se define, permanentemente, apartidista, pero en la práctica existen canales de relación y contacto con los partidos.
- f) Su relación con la Corporación se fue transformando desde una suerte de control y dirección (casi conducción) de este aparato estatal, hacia un progresivo distanciamiento. Ello se ha debido probablemente al crecimiento burocrático de este aparato y al mayor alcance nacional de la burguesía local.

b. Los otros comités cívicos regionales

Muchas de las características de la lucha impulsada por el Comité Cívico Cruceño fueron asumidas, como formas de relación con el estado, por otros comités. Las diferencias fundamentales residen en la ausencia de una burguesía regional como base social y económica de estas instituciones.

Las bases sociales aglutinadas detrás de estos otros comités cívicos regionales son predominantemente sectores medios, burocracia estatal local, profesionales, sectores campesinos y obre-

ros. Estas fuerzas encontraron espacios alternativos de lucha frente al estado por beneficios provenientes tanto de las inversiones públicas en las regiones (proyectos de desarrollo regionales) como por el control de recursos financieros provenientes de las regalías gasíferas. Cada departamento luchó por proyectos de alto significado "ideológico" en cada departamento: riego, caminos, puentes, agua potable, etc. Detrás de todo ello se han ido estructurando formas de expresión política en el fortalecimiento del sistema en el escenario democrático.

Fue importante, en este sentido, la presencia de los comités en los directorios de las CORDES y, por consiguiente, los planes operativos reflejan metas indicativas de importancia regional.

En este escenario se han ido constituyendo mecanismos institucionales en todas las regiones, a través de los que se entrelazaron lo social y lo político de forma similar a como ocurría años atrás en el movimiento sindical.

El carácter apolítico de los otros comités es mucho más discutible aún, ya que su debilidad relativa les llevo a buscar mecanismos de vinculación con fuerzas políticas para reforzar su posición, sean éstas oficialistas o de oposición. De todos modos, se constituyeron en sujetos simultáneamente sociales y políticos por lo que han desarrollado una extraordinaria capacidad de impacto sobre las decisiones estatales, tanto del gobierno central como de los organismos descentralizados.

Como se ha percibido en los últimos ejercicios electorales, se han abierto brechas a través de los cuales se incrementó la influencia de los comités en el estado central, no sólo en su proceso de elección sino, y sobre todo, en el desempeño de su papel normativo y de su práctica cotidiana de decisión sobre las inversiones públicas. Ello se ha debido entre otras cosas al contexto de alta dispersión del voto, a la debilidad persistente de los mecanismos políticos, particularmente en las regiones, y a los vacíos existentes en el sistema constitucional y legal en general.

Existe una diferencia fundamental entre estos comités y el caso cruceño: éstos no se corresponden con una sociedad regional altamente institucionalizada como es la cruceña. Otra diferencia no menos importante es el valor extraordinario del

Comité para el conjunto institucional de la región cruceña, aspecto muy lejos de alcanzar en los otros departamentos, donde el Comité no reúne tal nivel de consenso regional de parte de las instituciones de la región.

c. Los comités cívicos y la descentralización

Después de las primeras iniciativas de propuestas de descentralización durante el período de la UDP, fueron los comités, entre muchas otras instituciones, los que presentaron su oposición por una forma de descentralización propuesta de forma inconsulta al país durante la gestión gubernamental pasada.

Pasada esa coyuntura se reiniciaron nuevos esfuerzos para hacer planteamientos de fondo sobre las características que deberá tener el proceso de descentralización, incluyendo las transformaciones que deberá incluir en la organización del aparato del estado. En este campo, sin duda alguna, se concentra la mayor incidencia del regionalismo en la administración estatal, situación que se refuerza en la medida en que la descentralización se ha constituido en uno de los temas centrales del debate nacional.

La existencia de temas de orden nacional como el de la descentralización no lograron ocultar otros temas más particulares y que expresan la extraordinaria heterogeneidad subyacente a los sectores que se encuentran representados en el movimiento regional. Muestras de ello han sido las luchas sociales observadas en los departamentos mineros en torno al futuro de recursos naturales como el litio, y proyectos de alto significado regional como ICLA, Misicuni, etc.

El tema de la descentralización ha puesto sobre el tapete el futuro de servicios sociales tales como educación y salud. Estos no estuvieron incorporados en las políticas regionales debido la administración extraordinariamente centralista de los ministerios correspondientes. En este momento, a raíz de la discusión que se sostiene sobre descentralización, se ha ido ganando mucho más espacio para una consideración de las responsabilidades regionales sobre estos sectores. Algo similar va ocurriendo en torno a los sectores agrícola y caminero.

Los planteamientos sobre descentralización son mucho más

decididos en aquellos departamentos que cuentan con mayor capacidad para enfrentar los problemas provenientes de la rápida urbanización, entre los que destaca el caso de Santa Cruz. Mayor cautela se observa en aquellos departamentos donde existe una dependencia mayor de los recursos del Tesoro General de la Nación, o en departamentos caracterizados por altos niveles de pobreza.

Para terminar, podemos afirmar que el tema de la descentralización, "arrancado" al estado central, ha hecho posible una mayor proyección en cuanto hace cambios en la relación estado-sociedad. Aunque la descentralización fue un tema cívico, los comités se identificaron con él después de un largo período de adecuación de sus alcances a los intereses regionales. Siempre reforzándose en este proceso, la capacidad de penetración de la sociedad al interior del aparato del estado.

d. Los comités cívicos provinciales

La expansión del civismo provincial ocurre en un momento de declinación de la fase de expansión del poder económico de las clases cruceñas, con su creciente poder nacional a través de la banca principalmente. Por su lado, la tecnocracia de CORDECRUZ, un tanto lejos de la influencia del Comité, va asumiendo un carácter propio, lo que coincide con la planificación de un desarrollo menos centralizado en torno a la ciudad y su área integrada del norte.

El proceso participativo se fue abriendo hacia las provincias ante los anclajes fundamentalmente urbanos y capitalinos de los comités cívicos departamentales. Este desafío hará que estos últimos pongan a prueba los mecanismos todavía corporativistas que los caracterizan.

El movimiento de incorporación de provincias pobres ha sido uno de los cambios más profundos ocurridos dentro de los movimientos sociales regionales, descendiendo las reivindicaciones espaciales a niveles más locales. Este proceso acerca más las reivindicaciones de grupos relativamente excluidos como es el caso de los campesinos.

Algo similar a lo que ocurre con las provincias habrá que estudiar en relación con la incidencia de las organizaciones la-

borales, principalmente centrales obreras departamentales, que están penetrando de forma notable en muchos de los comités cívicos.

Los comités cívicos provinciales van a adquirir mayor importancia como actores sociales en la medida en que logren reflejar con mayor profundidad los tejidos sociales existentes en las regiones. Estos tejidos están manifestando, por un lado, las debilidades sectoriales, y por otro, el fortalecimiento de los nuevos sectores sociales locales emergentes, afectados por procesos de pauperización.

Estos procesos de ampliación de las bases participativas y de representación marcan un futuro muy poco estudiado y difícil de predecir, y deberá prestársele mucha atención por su importancia en el proceso de profundización democrática del país.

Paralela a esta ampliación de la base de participación del movimiento social regional está la ampliación de las reivindicaciones, poniendo sobre el tapete, al mismo tiempo, la fuerza y debilidad del movimiento regional. Se trata de un movimiento en ampliación sobre bases todavía insuficientemente institucionalizadas y donde se identifican profundamente lo social y lo político. Ello dentro de una trama altamente clientelar de la relación sociedad-estado a través del partido.

2. Los comités cívicos y la planificación

Los comités cívicos, por tratarse de sujetos sociales y políticos, carecen de instrumentos adecuados para mejorar y para garantizar un proceso de planificación científica, ni siquiera a nivel indicativo, de las orientaciones del desarrollo regional.

Esto se explicita, particularmente, cuando los proyectos que más luchas han impulsado incorporan muy débilmente las prioridades de desarrollo social de los grupos sociales de bajos ingresos formalmente representados por ellos.

A este nivel conviene resaltar que el nivel de politización e ideologización creciente de los comités cívicos irá, por un tiempo largo, en detrimento del nivel técnico de las corporaciones,

particularmente en aquellas de menor desarrollo institucional; por consiguiente, menor capacidad de distanciamiento de los mecanismos sociales y políticos.

En un futuro próximo, dado el proceso de descentralización en marcha, será de capital importancia la forma cómo se articulen los diferentes mecanismos de orden social y político en los procesos de planificación regional. De no producirse espacios de concertación que relacione y el nivel político y social de los mecanismos de definición técnica en la formulación de planes y programas regionales, la descentralización puede constituirse en un problema posiblemente mayor que la administración centralista cuyas limitaciones se pretende modificar.

Es de primordial importancia la diferenciación necesaria que debe existir entre los mecanismos de gobierno, tanto centrales como descentralizados, y los mecanismos cívicos, los que se han constituido en instrumentos reales de partición del poder social y político.

Los mecanismos institucionales actualmente existentes de concertación no son suficientes como para soportar los desafíos de un proceso de planificación regional, presentándose problemas de interferencia política y social sobre los procesos de planificación y de toma de decisiones.

Sin embargo, de lograrse una clara definición entre estado y sociedad, entre lo político y lo social, existe un espacio esperanzador de encuentro para la planificación regional, tanto en la relación movimientos regionales-CORDES como entre otros organismos similares. En dicho espacio se produciría el encuentro participativo e institucionalizado de la sociedad en sus diferentes niveles de expresión y en la tarea de presentación de las diferentes demandas frente a los mecanismos técnicos de la planificación.

De lograrse una adecuada institucionalización y diferenciación de los diferentes niveles de lo regional, los comités cívicos podrían desempeñar un importante papel en la formulación de los planes indicativos para el desarrollo regional. Este podría ser un camino importante de incorporación de espacios inarticulados a la dinámica nacional y a la ampliación de las bases

del sistema democrático, en la medida de un crecimiento de las instituciones de la sociedad civil.

Las estrategias regionales de desarrollo pueden ser algunos de los principales instrumentos de profundización del proceso democrático. En ellas, las diferentes fuerzas sociales, a través de formas todavía inéditas de participación, pueden encontrar una base importante de integración al proceso de descentralización. La redefinición de roles entre las CORDES y los comités cívicos es urgente, reconociéndose que sus aportes no deberán confundirse ni en el plano de lo político ni en el de lo técnico. La complementariedad de ambos planos puede ser un camino de crecimiento fructífero de la sociedad y de la modernización del estado.

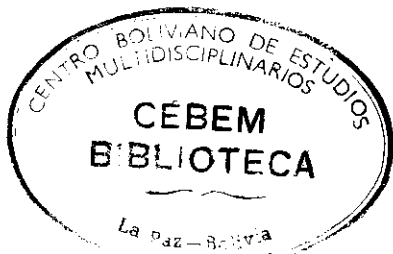
Incidencia de los movimientos regionales en la planificación:

1. Los movimientos regionales, en aquellas regiones donde la sociedad civil es fuerte, así como sus instituciones, han aportado elementos indicativos muy importantes para la definición de los objetivos y lineamientos de desarrollo, convirtiéndose en un mecanismo informal de representación de los intereses predominantes de las regiones. En este sentido han sido un aporte muy importante para la planificación.
2. En aquellas regiones donde el desarrollo institucional es más débil, el movimiento regional ha ejercido su acción más como imposición directa al gobierno. Allí donde los comités tenían como respaldo una sociedad regional más consolidada se pudo establecer una relación más de coordinación que de imposición. En estas donde el desarrollo institucional es débil el impacto de desorganizador.
3. La debilidad institucional de los aparatos regionales de gobierno fue el elemento decisivo para la politización del ejercicio planificador y consecuentemente del carácter y alcance meramente indicativo y político de las estrategias regionales. Estas no han sido verdaderos instrumentos para racionalizar las inversiones regionales y tampoco han servido sino en contadas ocasiones como un buen referente para la participación del sector privado de las economías regio-

nales. Las estrategias no se constituyeron en documentos políticos del departamento.

4. En el futuro proceso de descentralización el comité cívico será necesariamente el referente central de la región. Será importante en ello su capacidad de diferenciación respecto de los partidos políticos. Sin embargo la institucionalización de la relación entre ambos tendrá particular importancia para la modernización de los aparatos de estado en las regiones.
5. Tanto el comité cívico como el mecanismo de planificación del futuro gobierno departamental tienen ante sí un gran reto: incorporar los actores regionales más importantes con el objeto de que la estrategia sea un verdadero documento político regional, al ser capaz de representar los intereses de todos los sectores sociales.

BIBLIOGRAFIA



Blanes, J. José.

"Los movimientos sociales en un contexto de cambios fundamentales", en *Seminario comparativo sobre dinámica de la fuerza de trabajo y los movimientos sociales regionales*. Lima, 1986.

"El Estado y el mercado de trabajo en Bolivia: redefiniciones a raíz de la crisis económica", en Marshall, Adriana. *El empleo público frente a la crisis. Estudios sobre América Latina*. Instituto Internacional de Investigaciones Sociales. OIT, Ginebra, 1990.

Boisier, Sergio.

La gestión regional: un enfoque sistémico., ILPES Documento 91/9. Serie Ensayos. Santiago, Chile, 1991.

Cooperativa Cruceña de Cultura.

"Regionalismo?", en *DEBATE* No. 15. Santa Cruz, Bolivia, agosto de 1982.

CORDECH.

Plan regional de desarrollo de Chuquisaca. Visión prospectiva al año 2010. Sucre, 1987.

Faxas-Mayorga.

"Los movimientos sociales en Bolivia: una experiencia metodológica de investigación". Inédito, La Paz, (documento de trabajo), 1986.

FLACSO.

"La administración central y las Corporaciones Regionales de Desarrollo". Inédito. La Paz, 1987.

Foro Económico.

La descentralización. ILDIS, La Paz, 1988.

Lavaud, Jean Pierre.

"La dynamique du pouvoir a Santa Cruz". Inédito. 1985, CEBEM, La Paz, 1987.

Mayorga, A. René.

"Los movimientos sociales regionales en Bolivia: reflexiones metodológicas", en *Seminario: movimientos sociales, democracia y sistema político en el área andina y América Latina.*, CLACSO, Cuenca Ecuador, noviembre de 1986.

"Democracia y modernización del Estado: el caso de Bolivia". Proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO, La Paz, 1988.

Pérez, Pedro.

"El Estado y lo regional. Un intento de integración conceptual", en *Revista Interamericana de Planificación*, volumen XVIII - No.70 - junio de 1989:30-42.

Roca, José Luis.

Fisonomía del regionalismo Boliviano. Los Amigos del Libro, La Paz-Cochabamba, 1980.

Romero Pitari, Salvador.

"El nuevo regionalismo", en *Estado y Sociedad.*, Año 5, No. 6, FLACSO, La Paz, 1989.

Urenda Díaz, Juan C..

Autonomías departamentales. Alternativa al centralismo boliviano. Los Amigos del Libro, La Paz, 1987.

DESCENTRALIZACION REGIONAL (*)

Arq. María Teresa Aguirre

Presidenta de la Sociedad Boliviana de Planificación SBP (sep. 1990) y Oficial de Programas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

INTRODUCCION

- I. LA DESCENTRALIZACION: SU DEFINICION.
- II. VENTAJAS POTENCIALES DE LA DESCENTRALIZACION.
 - A. La descentralización y la crisis.
 - B. La descentralización: aspectos administrativos.
 - C. La descentralización: aspectos políticos.
 - D. La descentralización y el desarrollo regional equitativo.
- III. LIMITES Y RIESGOS DE LA DESCENTRALIZACION.
- IV. LA ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACION.
 - A. El grado de descentralización.
 - B. La forma de descentralización.
 - C. Implementación en el tiempo.
- V. CONSIDERACIONES FINALES.

(*) Este documento fué preparado por la autora a solicitud de la Comisión Nacional de Descentralización Regional en la cual participó como miembro de la Comisión Técnica de Redacción, y del Ministerio de Planeamiento y Coordinación. Tuvo distribución restringida bajo el Proyecto BOL/82/PO2 "Políticas de Población", MPC/UNFPA, en agosto de 1984.

INTRODUCCION

El problema de la descentralización regional, constituye uno de los principales desafíos político-administrativos de la democracia boliviana. En efecto, las opciones a tomar en materia de descentralización envuelven problemas con implicaciones fundamentales en campos tan importantes como el del rol y organización del Poder Ejecutivo, y la distribución del poder y de la capacidad de toma de decisiones entre los diversos niveles que lo constituyen.

La problemática de la descentralización afecta, directa e indirectamente, no sólo a la administración sino también a la población como un todo. La adopción de una determinada organización regional —definiendo niveles de gobierno, estableciendo el modo en que ellos se articulan, dotándolos de organismos con funciones y responsabilidades y atribuyéndoles un cierto ámbito de acción geográfico, político y administrativo—, puede afectar decisivamente la vida de casi la totalidad de los ciudadanos de un país. Efectivamente, la forma de su participación en las decisiones que los afectan, y las oportunidades socioeconómicas, culturales y políticas que se les depara, estarán en alguna medida condicionadas por las opciones a tomar en materia de descentralización y política regional.

Es de todos conocido que en Bolivia, así como en muchos otros países, existen fuertes asimetrías regionales, o en otras palabras, que entre las diferentes regiones y subregiones del país existen diferencias notables desde el punto de vista del desarrollo económico y social. El creciente reconocimiento de estos desequilibrios y de otros problemas y necesidades, dio lugar a partir de la década de los cincuenta a adoptar políticas y medidas destinadas a contribuir a su atenuación.

Por otro lado, la creciente complejidad de las funciones de la administración central, la necesidad de delegar, por un lado, funciones relativas al acopio de información, y por otro, responsabilidades de decisión, para lograr una mayor eficiencia administrativa; y la necesidad de resolver más fácilmente los problemas de las diferentes regiones de país, adaptando las normas y políticas nacionales a las diversas situaciones regionales, dio lugar al surgimiento de una progresiva desconcentración de

funciones, por la cual se transfirió hacia oficinas regionales o distritales algunas competencias que eran hasta entonces de incumbencia de las oficinas centrales. No obstante, esta desconcentración no supo adaptarse a la dinámica de vida de la sociedad boliviana y es así cómo la desconcentración actualmente existente es manifiestamente insatisfactoria, porque presenta no sólo características de fragmentación y de descoordinación inaceptables, sino también un grado muy reducido de transferencia de capacidades de decisión y de recursos.

Cabe también mencionar la creación de las corporaciones de desarrollo regional, como uno de los primeros pasos importantes de la descentralización, y recientemente la realización de una serie de estudios entre los que se destacan los realizados en el marco del proyecto EMSO.

A pesar de estas medidas y de varias otras, se puede afirmar que la parte fundamental del proceso de descentralización del país está aún por hacerse. Es justamente este hecho, y la convicción de que las decisiones a tomar son de mucha importancia por las repercusiones que pueden tener en la vida de los bolivianos, que deberán ser precedidas por un amplio debate nacional, al que contribuimos con la realización de este seminario.

Consideramos que es tanto más necesario involucrar a la población en este debate, cuanto es cierto que la descentralización está relacionada con un proceso de desarrollo regional que puede ser más o menos eficiente que el actual, más o menos democrático y participativo, más equitativo o más desequilibrado.

En este contexto, y como señalé anteriormente esta presentación busca contribuir al planteamiento de un punto de partida para un proceso de amplia discusión que permita recoger la opinión de los participantes en este evento, sobre aspectos básicos de los procesos de descentralización regional.

I. LA DESCENTRALIZACION: SU DEFINICION

Para permitir que la discusión de las ventajas y riesgos de la descentralización se efectúe en forma más eficaz, deseamos aclarar el sentido que se atribuirá a ciertos términos que son frecuentemente objeto y causa de dudas y confusiones.

Es así que, por descentralización se entenderá al conjunto de medidas de carácter político-institucional, que integradas en un proceso evolutivo de largo plazo, conducen a la creación de organismos o gobiernos regionales, y al refuerzo de su capacidad de decisión autónoma. En otras palabras, por descentralización se entiende al proceso por el cual la ley transfiere funciones y capacidades de decisión, hasta el momento pertenecientes a organismos del gobierno nacional, a entidades propias de un gobierno regional.

La autoridad responsable del ejercicio del poder y de las funciones objeto de la descentralización pasa al nivel regional, ejercicio que es limitado y circunscrito por la legislación nacional.

II. VENTAJAS POTENCIALES DE LA DESCENTRALIZACION.

A. La descentralización y la crisis

La crisis económica por la que atraviesa el país, torna indispensable desarrollar esfuerzos que permitan maximizar la eficiencia en la toma de desiciones, y especialmente en lo relativo a la asignación de recursos a diversos objetivos relacionados con el desarrollo a nivel tanto nacional como regional. Por estas razones, es más necesario que nunca liberar y estimular la capacidad creadora del pueblo boliviano y fomentar su participación en la construcción de su propio futuro. En este contexto, la descentralización regional puede desempeñar un papel de gran importancia tanto en la racionalización de la toma de decisiones sobre asignación de recursos, como de dinamización de la vida política del país.

B. La descentralización: aspectos administrativos

La descentralización debería permitir que los problemas que ocurren a nivel regional, exclusiva o predominantemente, sean resueltos en su interior. Esto, bien entendido, en el marco de la política y orientaciones decididas a nivel nacional. De aquí resultaría un aumento tanto de eficiencia de la administración pública —puesto que los problemas regionales se resuelven por medio de circuitos en principio más rápidos y eficientes—, como de su eficacia, ya que el gobierno podría concentrar su atención en los problemas que le depara el nivel nacional, mientras que los problemas regionales serían resueltos por instancias que se encuentran más próximas a ellos, las cuales por ese hecho los perciben en forma más directa e inmediata. En efecto, se puede afirmar que un mejor conocimiento de los problemas regionales debería resultar en la adopción de las soluciones más adecuadas para los mismos, y éstas deberían conducir a una mejor utilización de los recursos disponibles.

C. La descentralización: aspectos políticos

Otra ventaja potencial de la descentralización que importa enfatizar, se refiere a que los organismos descentralizados, si son representativos de la comunidad regional, ofrecen la ventaja de ser más participativos y de gozar de una legitimidad que les permite un mejor desenvolvimiento. Efectivamente la participación directa y activa de los principales interesados en la adopción de decisiones, comprometerá también su participación en la implementación correspondiente, y de este modo, será más fácil poner en práctica las políticas formuladas.

D. La descentralización y el desarrollo regional equitativo

Puede también afirmarse que cualquier política en que se encare seriamente el objetivo de disminuir los desequilibrios regionales, puede utilizar la descentralización regional como un instrumento de corrección de los mismos, sin que ello signifique que la descentralización por sí sola pueda resolver todos los problemas inherentes. Resulta evidente que la centralización de la toma de decisiones —políticas, económicas y financieras—, puede contribuir a la mantención y reforzamiento de las desigualdades o asimetrías regionales, a través de una serie de

mecanismos entre los que se puede señalar a los siguientes;

- i) La centralización y concentración de la capacidad de toma de decisiones constituye un fuerte factor de atracción para un conjunto importante de actividades económicas que requieren canales ágiles de información y comunicación, este factor constituye a su vez un motivo de atracción selectiva de migrantes de las regiones periféricas.
- ii) Como consecuencia de los mecanismos referidos, las regiones centrales, tienden a especializarse en actividades de alta productividad, mientras las periféricas lo hacen en actividades del sector primario y secundario poco desarrollado, lo que da lugar a una transferencia de recursos de las regiones periféricas hacia las centrales, vía el mecanismo de precios relativos. Esta transferencia de recursos se acompaña además por otra que resulta de la concesión de créditos por las instituciones financieras y bancarias en beneficio de las regiones centrales y en desmedro de las periféricas, por cuanto una significativa cantidad de los recursos que tienen origen en las segundas son canalizados hacia las primeras.

La identificación de éstos y otros factores que afectan diferencialmente a las regiones del país, dando lugar a asimetrías de desarrollo entre ellas, permite visualizar una serie de medidas de política destinadas a corregir los efectos de los factores desfavorables y a reforzar los efectos que, por el contrario, se consideran deseables. Entre ellas las relativas al gasto público, precios e incentivos, a la descentralización política, administrativa, financiera, técnica, etc. Estas políticas suelen generalmente acompañarse de programas de formación profesional, realización de inversiones en infraestructura y equipamiento en las regiones más pobres, estímulos o fomentos de la inversión en sectores productivos, etc.

E. La descentralización y la planificación regional

Una de las ventajas de los sistemas administrativos en los que existe descentralización regional, consiste en la posibilidad de efectuar a ese nivel una transformación de las políticas formuladas a nivel central, en acciones ejecutivas coordinadas, re-

gionalizadas y orientadas a los diversos grupos a los que se destinan.

Por este motivo una de las funciones cuya descentralización es más importante por sus consecuencias potenciales es la planificación. La planificación regional consiste en la elaboración y adopción de un conjunto de políticas subordinadas a los objetivos de desarrollo nacional, que afectan a todos los sectores de actividad de la región, así como a sus relaciones. El reconocimiento de que las decisiones que afectan exclusiva o predominantemente a una región deben ser tomadas dentro de ella -- dentro, evidentemente de las leyes y normas nacionales--, significa que se permite a la región el decidir sobre su propio futuro, lo que no deja de tener un significativo impacto sobre la movilización de las energías colectivas de las poblaciones regionales. Sin embargo, la descentralización de la planificación solo alcanza pleno sentido si simultáneamente se asigna a la región los medios necesarios para realizar la respectiva implementación.

Por otro lado, es indiscutible que la planificación global, sectorial nacional, e interregional, debe ser de responsabilidad del gobierno central sin que ésto signifique que no se deba auscultar la opinión de las regiones al respecto. De esta forma, se considera que es perfectamente posible constituir un sistema eficiente de planificación en el que las regiones sean responsables de la formulación de los planes de desarrollo respectivos, quedando el plan nacional a cargo del gobierno central. Para establecer la necesaria compatibilidad entre uno y otros se postula un proceso iterativo (de abajo-arriba y de arriba-abajo) y de aproximaciones sucesivas. Para tal efecto, el nivel nacional debe establecer objetivos y políticas generales para cada región, en el marco de una estrategia nacional de desarrollo espacial y regional y en base a las proposiciones de cada región, que pasan entonces a constituir el marco en el que deberán formularse e insertarse los planes regionales.

A nivel sub-regional deberán definirse unidades elementales de planificación para efectos de elaboración e implementación de programas y proyectos.

En síntesis, el sistema de planeamiento debe ser organizado de modo de permitir la coordinación de actividades de planifi-

cación y la compatibilización de los planes de los diversos niveles referidos, mediante la cuidadosa definición de competencias y el establecimiento de reglas para resolver los conflictos que eventualmente puedan surgir entre los objetivos y políticas adoptadas en los diversos niveles.

III. LIMITES Y RIESGOS DE LA DESCENTRALIZACION

A pesar de sus enormes ventajas potenciales la descentralización presenta dificultades y limitaciones que no se deben ignorar, so pena de poder cometer errores eventualmente graves en su adopción, y con riesgo de anular cualquier beneficio de ella resultante. Así, no todos los tipos de funciones pueden ni deben ser ejercidos a nivel regional. Esto es evidente en lo que respecta a decisiones de ámbito espacial, inter-regional o nacional, las cuales deberán necesariamente ser tomadas a nivel central. Por otro lado, hay funciones que pudiendo ser desempeñadas por las regiones, presentan ventajas en ser ejercidas por el nivel central, por ejemplo por razones de eficiencia económica o por el carácter estratégico, en términos nacionales, de los recursos a que se refiere.

Un otro motivo importante para que el nivel central mantenga determinadas funciones, es el de justicia distributiva. La centralización del poder político en los países desarrollados, se encuentra asociada a aspectos distributivos de gran importancia y en especial a la protección de las regiones y sectores sociales más pobres, de política social, de educación, etc. En tales condiciones, una descentralización excesiva, sin previa democratización de las instancias constitutivas y expresivas del poder regional, puede tener efectos perjudiciales desde el punto de vista de los objetivos de justicia distributiva, participación y desarrollo.

El mismo problema puede surgir en las relaciones entre áreas ricas y pobres de una misma región o entre regiones ricas y pobres. De esta manera se corre el peligro de mantener y profundizar los desequilibrios intra-regionales, reproduciendo el problema nacional a escala regional. Del mismo modo, una descentralización uniforme en todas las regiones con distinto grado

y nivel de desarrollo, puede, si no es acompañada de medidas de apoyo a las más pobres, mantener e incluso empeorar el anterior estado de cosas. Para evitar estos peligros se debe en el primer caso, prestar atención a los mecanismos de decisión a nivel regional y a la adecuada representación de los distintos grupos sociales e intereses de las periferias regionales, y en ambos, al papel regulador y correctivo del poder central. Otro riesgo que se corre es el de asignar a los organismos regionales responsabilidades y competencias para las cuales no se encuentran preparados, lo que puede resultar en una disminución de la eficiencia respecto a la situación inicial. Estas dificultades pueden sin embargo resolverse con relativa facilidad, si la voluntad política se traduce en el establecimiento y mantención de sistemas eficaces de control y formación.

IV. LA ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACION

Un principio general que se debe tomar en cuenta es el de la gradual introducción de las reformas. Se considera que las reformas de fondo presentan posibilidades tanto mayores de éxito, cuantas más oportunidades se dan para su gradual implementación, de modo que las personas y las instituciones puedan irse adaptando a las nuevas condiciones y a las alteraciones de las reglas y modelos de funcionamiento de los sistemas. La importancia que se confiere a este principio, implica a su vez que se considera esencial elaborar un modelo de descentralización con carácter dinámico. En efecto, no basta con presentar una imagen fija de la situación que se considera deseable en el futuro, antes bien es necesario contemplar todo un conjunto de fases escalonadas en el tiempo, desde la situación actual hasta la plena y completa realización de los objetivos de aquella imagen.

Tres son las opciones de base estrechamente interrelacionadas que presentan un carácter estratégico: el grado, la forma de descentralización y el escalonamiento en el tiempo de las medidas a tomar.

A. El grado de descentralización

El grado de descentralización que se considera el más adecuado, es sin duda la opción estratégica más importante y condicionará en forma decisiva las otras dos.

Se trata de decidir cuál será el ámbito de acción y competencia del nivel regional, lo que implica que se decida igualmente sobre la delimitación de los ámbitos de acción de los niveles central y municipal. La solución que se considera más adecuada es la de una descentralización temperada por criterios de eficiencia económica, eficacia administrativa y el resguardo de los derechos y deberes de las poblaciones regionales. Ello implica, en primer lugar, que las decisiones cuyas consecuencias incidan exclusivamente sobre el territorio de una región deberán en principio ser tomadas por los organismos de esa región. Este principio es válido, no sólo para las decisiones de carácter administrativo sino también de naturaleza política como las relativas a la definición de objetivos, el establecimiento de relaciones de prioridad entre ellos y la consecuente asignación de recursos.

Ese principio deberá limitarse en su aplicación por los criterios referidos de eficiencia, eficacia y equidad.

El criterio de eficiencia económica puede conducir a que ciertas decisiones de ámbito local o regional, sean tomadas a nivel espacial superior, si esto resultara en significativas economías de recursos. Este principio también es válido para la prestación de servicios.

De modo análogo, el criterio de eficacia administrativa puede conducir a la transferencia de un determinado nivel administrativo a otro, de funciones que en principio podrían ser desempeñadas por el primero, pero con menos eficacia.

Finalmente, la descentralización debe limitarse por el principio fundamental de equidad de derechos y obligaciones de todos los ciudadanos. Sería en efecto inaceptable, que se dejara a libre arbitrio de las regiones, decisiones que tengan que ver, por ejemplo, con el respeto y garantías fundamentales.

El resguardo de todos estos principios exige la necesidad de encarar la descentralización a través de transferencias graduales de funciones, basando todos los pasos a darse en el estudio profundo y cuidadoso de las respectivas implicaciones, adaptando el ritmo de la descentralización a la rapidez con que se fuera aprendiendo a nivel regional a ejercer las funciones recién adquiridas. El carácter adaptativo de este proceso señala la conveniencia de establecer un calendario flexible, en el que el proceso o camino a recorrer sea tan importante como el punto de llegada. Sólo de una forma cuidadosa y responsable, evitando demagogias fáciles pero peligrosas, se podría lograr sin riesgos de alterar la paz social y el buen funcionamiento de las instituciones, los objetivos deseados.

B. La forma de descentralización

La forma y la dirección en que es necesario proceder parece clara: el establecimiento de una base territorial única para las oficinas regionales de las entidades naciones; la progresiva transferencia a los organismos regionales, y en el ámbito de su competencia, de las funciones de los organismos desconcentrados; y el establecimiento de mecanismos de coordinación a nivel regional.

Es necesario, sin embargo, definir criterios y requisitos previos para la transferencia de funciones. Uno de los criterios más importantes es el de transferir funciones sin perjuicio de la eficacia del sistema administrativo y sin riesgos para el logro de objetivos fundamentales como son los de integración nacional y equidad inter e intra-regional. En este sentido, se considera necesario crear o reforzar una tradición de administración regional en la que se garantice, a través de una serie de medidas, que los técnicos y funcionarios de los organismos regionales tengan una formación y una competencia en la medida de las responsabilidades que se pretenden asignarles. Por otro lado, es necesario que se revise la organización y las estructuras de los organismos regionales en el marco de las nuevas funciones que debe desempeñar, evitando la burocratización, dotándolos de los medios que requieren para asumir sus nuevas responsabilidades y rescatando siempre las capacidades instaladas.

En lo que se refiere a las corporaciones de desarrollo, por ejemplo, se debería buscar hacer de ellas un instrumento eficiente de apoyo al desarrollo regional, de modo que con criterio de especialización concentren sus acciones en áreas que presenten ventajas comparativas por la experiencia y capacidades adquiridas, y que por otro lado, no signifique duplicación, sino más bien complementariedad de esfuerzos en relación a las actividades de los diversos organismos del gobierno regional y otros que operen en la región. En este sentido, se considera que las corporaciones deberían coadyuvar en la promoción, fomento y/o ejecución de programas y proyectos que respondan a los objetivos, políticas y prioridades de desarrollo definidas por los gobiernos regionales, en áreas que podrían, entre otras, ser las siguientes:

- i) Realización, conjuntamente con otros organismos, de estudios básicos tales como los referidos al levantamiento integrado de recursos.
- ii) Ejecución de obras de infraestructura. Esta especialización se justificaría a la luz de la necesidad de evitar la burocratización de los organismos regionales, la dispersión de los escasos recursos humanos con la formación técnica profesional especializada en este campo, y por la experiencia que en esta materia han adquirido varias de las corporaciones. En esta área, podría darse una interesante complementación de esfuerzos con el recientemente creado Fondo de Inversión Social (FIS).
- iii) Promoción de programas y proyectos prioritarios, a través de concesión de aportes o préstamos y, cuando sea necesario, participación en la ejecución de los mismos.

Otra alternativa sería la creación de organismos regionales, sobre la base de unidades específicas de las corporaciones, por ejemplo, la creación de Secretarías de Planificación en base a las Gerencias, Direcciones o Unidades de Planificación de las Corporaciones.

Por otro lado, el establecimiento de mecanismos de coordinación a nivel regional, sólo adquiere sentido mediante la realización previa de una desconcentración y/o descentralización

amplia y coordinada de funciones y competencias. En este campo, en el que también se recomienda adoptar una actitud evolutiva, es importante que se aprovechen los mecanismos que existen y reforzarlos, primero mediante la progresiva adopción de una división regional única, luego a través de una transferencia de funciones progresivamente más amplia, y mediante la formulación de disposiciones que faciliten dicha coordinación.

A nivel central es necesario, por un lado, crear las estructuras de control necesarias para el buen funcionamiento del sistema descentralizado, lo que implica entre otras medidas, establecer y/o mejorar los circuitos de información entre el nivel regional y el nivel central para aumentar la capacidad de este último especialmente, de filtrar y procesar la información más relevante. Por otro lado, es necesario sustituir en buena medida el papel ejecutivo de los organismos centrales por un otro más bien difícil: el rol normativo. Para garantizar que los organismos regionales tomen en cuenta en sus decisiones las políticas nacionales, es indispensable que la administración central asuma un rol normativo que le permita emitir normas, reglamentos y directrices que orienten las decisiones ejecutivas de los organismos regionales y maximicen su eficiencia. Este rol eminentemente normativo, no excluye por supuesto el papel ejecutivo que la administración central debe mantener en ciertos campos de carácter estratégico para el país y para un desarrollo regional integrado y equitativo.

C. Implementación en el tiempo

La progresiva constitución del gobierno o administración regional debe seguir una serie de pasos escalonados en el tiempo de modo que el proceso de descentralización adquiera un ritmo, sin retrasos ni prisas, que le permita desarrollarse en la forma más armoniosa posible. Entre estos pasos, se puede señalar los siguientes:

- i) La definición de la competencia y ámbitos de acción del nivel central, regional y municipal, que constituye una condición "sine qua non" y el paso previo esencial de la descentralización.
- ii) En base a esa definición, el nivel nacional deberá estudiar la

reestructuración de su administración, mientras cada región, tomando en cuenta sus características y necesidades, estudiará la conformación y estructura del gobierno o administración regional. Una y otras deberán luego ser compatibilizadas por el nivel central, con participación de las regiones y otras instancias de consulta.

- iii) Paralelamente, deberán darse los pasos necesarios para la constitución de las instancias representativas y expresivas de la población regional que las elige y de la que dependen. Este es el aspecto fundamental de todo proceso de descentralización, que lo diferencia de un proceso de desconcentración, y que podría adoptar la forma de un Consejo Departamental o Regional.
- iv) Un otro paso a seguir constituye la formulación de la estrategia para implementar el proceso. Esta estrategia deberá considerar cuáles son las atribuciones, funciones y servicios a transferirse en primera instancia y cuáles deben ser progresiva y cuidadosamente transferidas previo análisis de las consecuencias potenciales. Por su propia naturaleza, el primer organismo a fortalecerse es el encargado de la planificación y coordinación regional.
- v) Finalmente, el tema de los recursos financieros deberá estudiarse y definirse, como modelo general de distribución y por etapas de acuerdo a las definiciones de los pasos ii y iv.

En lo referente a los recursos financieros necesarios para viabilizar la implementación del proceso de descentralización, se considera que las decisiones a adoptarse podrían considerar los siguientes criterios:

- i) La necesidad de encontrar un equilibrio, entre el derecho que tiene toda comunidad regional de contar con recursos para financiar su desarrollo y el deber de contribuir a ese financiamiento.
- ii) La necesidad de buscar alternativas para financiar adecuadamente la descentralización, sin desfinanciar al gobierno nacional.
- iii) El precautelar que el gobierno nacional pueda disponer de

un volúmen adecuado de recursos, que le permita desempeñar un rol importante en el logro de objetivos de desarrollo inter-regional, como instrumento de corrección de los desequilibrios regionales existentes (Fondo de Compensación Regional)

- iv) La necesidad de introducir criterios de equidad en la distribución regional de recursos financieros.
- v) La necesidad de establecer mecanismos de participación de las regiones en las recaudaciones que queden a cargo del nivel nacional, y de estímulo o premio a la eficiencia por este medio lograda.
- vi) La urgencia de definir las rentas propiamente departamentales o regionales.
- vii) La necesidad de contar con un fondo de financiamiento para programas o proyectos que además de responder a los objetivos políticos y prioridades nacionales, permita coadyuvar al logro del objetivo de integración nacional. Es el caso de programas o proyectos localizados en áreas de interés común para dos o más regiones.
- viii) Finalmente, debe considerarse el carácter paulatino de las transferencias de recursos, de modo de acompañarlas a la dinámica que vaya adquiriendo el proceso de descentralización (1).

V. CONSIDERACIONES FINALES

Se desea enfatizar la importancia que reviste el gran debate nacional sobre la descentralización como ejercicio o práctica de participación democrática y como fuente de información e ideas para la formulación de la ley respectiva. La existencia de opiniones divergentes, antes que como un obstáculo se considere benéfica porque permitirá, por medio del diálogo y la confrontación de puntos de vista, llegar a soluciones mejores de

1) Ver en el anexo, solo a modo de referencia, una alternativa planteada por el consultor Hector Bonardi, a la Comisión Nacional de Descentralización de 1984.

aquéllas de que se parte.

Lo anterior es indispensable, no sólo por los altos riesgos que conlleva este tipo de reformas en términos de un posible agravamiento de desequilibrios sociales y regionales, sino también por el deseo de hallar alternativas realistas que permitan superar ciertos problemas innegables del centralismo y sacar el mayor provecho a los procesos de descentralización, por lo menos en materia de una mayor eficiencia en el manejo de la temática regional.

Finalmente, creemos necesario reconocer que estamos conscientes de la validez de las advertencias que nos plantean regionalistas como Carlos de Mattos en términos como los siguientes:

- a) La descentralización que esta comenzando a ser ejecutada en varios países de la región no es la misma descentralización que han soñado sus ideólogos más progresistas. Las reformas en curso en varios países, difícilmente podrán alcanzar aquellos objetivos de aumento de la democratización, la participación, justicia social y el desarrollo local; estas reformas responden principalmente a las necesidades planteadas por la reestructuración del capitalismo y apuntan a solucionar otro tipo de problemas;
- b) No parece sensato sostener que una reforma de carácter político-administrativo por sí sola, sea capaz de modificar el tipo de sociedad en que se implanta. La dinámica socio-económica capitalista tiene condicionamientos estructurales más profundos que no pueden ser removidos por una simple reorganización territorial de la administración del poder;
- c) La reorganización territorial de la administración del poder no es suficiente para impulsar la modificación de las bases económicas, políticas e ideológicas del poder en una sociedad de clases; por lo tanto lo que parece factible lograr con este tipo de reforma es, fundamentalmente, que las estructuras de poder de las clases dominantes se multipliquen territorialmente. Esto puede tener algunas repercusiones positivas, pero también puede conducir a situaciones donde

los sectores populares tengan posibilidades más limitadas de negociación, especialmente si se acentúan los problemas ocupacionales y de crecimiento de los sectores marginales" (2).

He realizado esta última mención, por que a pesar de ser una decidida creyente de los beneficios potenciales de todo proceso de descentralización regional, deseo que para asegurar su logro se implemente en el país sin optimismos excesivos y con una gran dosis de precaución y pragmatismo. Evitemos que nos suceda lo que a los descentralizadores de visión progresista, que según De Mattos se subieron a este tren, pero no tuvieron la precaución de averiguar previamente hacia donde se dirigía.



2) La Descentralización, Una nueva Panacea para Enfrentar el Subdesarrollo Regional?, ILPES, Santiago de Chile 1989 (pags.a 22-23).

ANEXO 1

ALTERNATIVAS A LA SOLUCION FINANCIERA (*)

Nuestra sugerencia alternativa, es bastante diferente, en apretada síntesis consistiría en :

- a) Efectuar la simulación de costos de servicios con la descentralización definida (nación/departamento/alcaldías)
- b) Analizar criterios de distribución mediante parámetros tentativos (población, superficie, subdesarrollo relativo)
- c) Determinar la ponderación óptima de esos criterios (70/20/10 o 80/10/10, etc.)
- d) Establecer un mecanismo automático y diario de distribución de los recursos (Vía Banco del Estado)
- e) Considerar las actuales preasignaciones existentes, como un dato y descontarlas del sistema de coeficientes determinado o alternativamente removerlas e incorporarlas a la base de distribución general.
- f) Evitar preasignaciones a nivel regional.
- g) Establecer adicionalmente algún tipo de premio a la mayor eficiencia recaudatoria de los recursos locales (que estimamos deben estar constituidas básicamente por impuestos al patrimonio físico inmobiliario urbano, rural y automotor)
- h) Establecer algún fondo nacional destinado a proyectos o programas de importancia interdepartamental. Lo que se busca con esta alternativa es financiar adecuadamente a la descentralización, sin desfinanciar al gobierno nacional remanente, tomar en cuenta el equilibrio nacional con criterios determinantes de la magnitud de los servicios a prestar (función de población y territorio) y de la capacidad contributiva de las diversas zonas (subdesarrollo relativo), y adicionalmente premiar el esfuerzo tributario de cada zona con aportes superpuestos a la eficiencia demostrada en este sentido.

(*) Hector Bonardi, op.cit. en el marco de sus comentarios a la propuesta de descentralización administrativa regional vigente en aquel entonces y de los objetivos de eficiencia, justicia distributiva, participación y desarrollo.

BASES PARA DEMOCRATIZAR EL ESTADO NACIONAL Y UNA ESTRATEGIA EN EL PROCESO DESCENTRALIZADOR

Dr. Carlos Dabdoub Arrien

Honorable Diputado Nacional y Presidente de la Comisión de Desarrollo Regional e Integración Latinoamericana de la Cámara de Diputados.

- I. BASES PARA DEMOCRATIZAR EL ESTADO NACIONAL.
- II. ESTRATEGIA EN EL PROCESO DESCENTRALIZADOR.
- III. REFLEXIONES FINALES.



I. BASES PARA DEMOCRATIZAR EL ESTADO NACIONAL.

En 1982, comenzó un ciclo que si bien hacia fuera mostró a la crisis hiperinflacionaria como el elemento central de la época, poco se ha enfatizado sobre lo que ocurrió hacia dentro del país, marcado esta vez por el respeto de los derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia como base y sustento del nuevo estado que los bolivianos quieren construir.

Es a partir de esas actitudes que se consolida la estabilidad política y económica, haciendo posible que surja en los albores de este decenio la *Revolución de la Democracia* como una ideología diferente que nos encamina también a la modernización del estado, porque muy bien se ha dicho que "si los gobiernos y otros actores sociopolíticos buscan democratización sin modernización estatal, se generará ingobernabilidad y si los gobiernos privilegian una modernización del estado orientada mecánicamente por el objetivo de reducir el gasto público, pueden llegar a desnaturalizar el régimen democrático." (Conferencia Regional del PNUD-UNESCO-CLACSO, 1990).

Sin duda, para unificar la nación, es imprescindible terminar de democratizar el estado. Para ello, habrá que despojarse de todo propósito mezquino y repensar el país concibiendo al nuevo estado *integrador, democrático, multirregional y descentralizado*, que plantee la justicia y la participación como fundamentos no sólo para revitalizar nuestra endeble democracia, sino también para promover un desarrollo armónico y equitativo entre los departamentos de la república. En fin, el objetivo es construir una nación donde haya igualdad de oportunidades para el individuo y las regiones y juntos encontrar el camino de la independencia económica y el progreso de los pueblos. Pero decir que la paz, la libertad y la justicia son las bases legítimas del estado constitucional democrático no basta, sino se satisface mediante el crecimiento permanente de un mejor bienestar social.

Concebido de esta manera el nuevo estado, es preciso promover reformas en el sistema político y en el sistema administrativo-institucional. Entre las primeras, se debe considerar tres reformas como las más importantes: en el procedimiento

electoral; aprobar una ley de partido políticos para acabar con el transfugio, hoy llamado "transferencia de lealtades", y otra ley moderna y actual que rijan el funcionamiento de los medios de comunicación. En cambio, las reformas del sistema administrativo-institucional, debe incluir a los tres poderes del estado, así como a la reforma agraria, la educación, etc.

Sin embargo, uno de los primeros pasos está referido a la descentralización político, administrativa y financiera. Dos deben ser los caminos que hay que seguir en este proceso: *la organización de los gobiernos departamentales y la creación de los municipios territoriales.*

II. ESTRATEGIA EN EL PROCESO DESCENTRALIZADOR.

En el transcurso del debate nacional sobre la descentralización aún no se ha planteado una estrategia definida que permita alcanzar este anhelo boliviano. Ahora bien, está claro que para llevarla adelante se necesita de un *consenso mayoritario de los partidos políticos.* Cualquier ciudadano se pregunta cuál es la razón para que todavía no se haya podido iniciar este proceso, siendo que no existe ninguna fuerza política que niegue la necesidad de cambio del modelo administrativo vigente en el país. Quienes hemos tenido la oportunidad de conocer los criterios de muchos parlamentarios y de dirigentes políticos y de instituciones regionales, advertimos que más son los puntos de coincidencia que los propios disensos sobre este asunto, lo que significa que lo que hace falta es convocar a un *encuentro nacional* de todas las organizaciones partidarias a fin de llegar a un *pacto político* que asuma el compromiso ante la nación para iniciar la descentralización en base a los acuerdos alcanzados.

Para llegar a este paso, que es fundamental, previamente deben analizarse los objetivos que se quieren alcanzar con la descentralización. Si se reconoce que la misma es un *proceso gradual, concertado e integral*, en primer lugar surge necesariamente el debate del proyecto de ley sobre la organización de los gobiernos departamentales, presentado por el Poder Ejecutivo.

La propuesta del gobierno nacional plantea, como primer paso para descentralizar y democratizar el estado, la organización de los gobiernos departamentales. El proyecto que se envió al H. Congreso Nacional tenía los siguientes propósitos:

1) *Cumplir con la palabra empeñada* del presidente de la república y del Acuerdo Patriótico. 2) Iniciar de una vez el debate sobre este asunto en el lugar que corresponde, el Parlamento Nacional. 3) Presentar una "*ley marco*" que sirva de referencia para su discusión, y que, mediante la concertación, tanto senadores como diputados hagan todos los aportes necesarios. En esto, el único propósito que busca el gobierno del Lic. Jaime Paz Zamora es que la descentralización se haga por voluntad de todos los bolivianos y que no sea simplemente la propuesta de un partido político o del Presidente de Bolivia. 4) Un proyecto de ley más específico y con mayor número de artículos podría ser más controvertido en el Congreso, restringiría posibles modificaciones a la propuesta inicial teóricamente acabada y porque la experiencia ha demostrado que si pretende aprobar una ley donde se incluya todo lo referente a la descentralización, su debate sería tan intenso, no habría consenso y se postergaría su aprobación.

En este momento, *lo más importante en la estrategia descentralizadora* es iniciar este proceso promulgando la ley sobre la organización de los gobiernos departamentales. A partir de este hecho, nadie podrá detener la *democratización del poder*.

A través de foros o mediante la prensa, se ha conocido diferentes opiniones respecto al proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo. Evaluando tales comentarios, se dice que hay que *incluir en dicho proyecto*: el período de mandato del gobierno departamental; las competencias a transferir al departamento; las atribuciones y composición del Consejo Departamental; la forma de elección del prefecto; el número de secretarías departamentales; el rol que desempeñarían las corporaciones regionales de desarrollo; los recursos del gobierno departamental y la convocatoria a elecciones departamentales.

Las diferentes opciones vertidas sobre estos temas, merecerían ser analizadas en el encuentro político que proponemos,

La propuesta del gobierno nacional plantea, como primer paso para descentralizar y democratizar el estado, la organización de los gobiernos departamentales. El proyecto que se envió al H. Congreso Nacional tenía los siguientes propósitos:

1) *Cumplir con la palabra empeñada* del presidente de la república y del Acuerdo Patriótico. 2) Iniciar de una vez el debate sobre este asunto en el lugar que corresponde, el Parlamento Nacional. 3) Presentar una "*ley marco*" que sirva de referencia para su discusión, y que, mediante la concertación, tanto senadores como diputados hagan todos los aportes necesarios. En esto, el único propósito que busca el gobierno del Lic. Jaime Paz Zamora es que la descentralización se haga por voluntad de todos los bolivianos y que no sea simplemente la propuesta de un partido político o del Presidente de Bolivia. 4) Un proyecto de ley más específico y con mayor número de artículos podría ser más controvertido en el Congreso, restringiría posibles modificaciones a la propuesta inicial teóricamente acabada y porque la experiencia ha demostrado que si pretende aprobar una ley donde se incluya todo lo referente a la descentralización, su debate sería tan intenso, no habría consenso y se postergaría su aprobación.

En este momento, *lo más importante en la estrategia descentralizadora* es iniciar este proceso promulgando la ley sobre la organización de los gobiernos departamentales. A partir de este hecho, nadie podrá detener la *democratización del poder*.

A través de foros o mediante la prensa, se ha conocido diferentes opiniones respecto al proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo. Evaluando tales comentarios, se dice que hay que *incluir en dicho proyecto*: el período de mandato del gobierno departamental; las competencias a transferir al departamento; las atribuciones y composición del Consejo Departamental; la forma de elección del prefecto; el número de secretarías departamentales; el rol que desempeñarían las corporaciones regionales de desarrollo; los recursos del gobierno departamental y la convocatoria a elecciones departamentales.

Las diferentes opciones vertidas sobre estos temas, merecerían ser analizadas en el encuentro político que proponemos,

para que a través de un acuerdo mayoritario se pueda *hacer de la descentralización un objetivo nacional* de largo alcance y no un proyecto partidario, quizás simplemente electoral. Aquí presentamos una síntesis de los diferentes conceptos vertidos en el país.

1. Referente al *período de mandato* de los gobiernos departamentales, algunos proponen dos años, pudiendo ser reelegidos sus autoridades; otros sostienen cuatro años, considerando que durante este tiempo se puede desarrollar un plan de trabajo más completo. Finalmente, hay quienes creen que si se establece la elección presidencial cada cinco años mediante reforma constitucional, el período del gobierno departamental debería ser igual a aquel, para compatibilizar las acciones entre el gobierno nacional y el departamento.
2. Con relación a la *transferencia de competencias*, unos opinan que sólo se deben precisar cuáles son exclusivas del gobierno central y que no pueden ser descentralizadas, dejando abierta la posibilidad para que las demás funciones puedan ser ejecutadas por los gobiernos departamentales y/o municipales, siguiendo los principios de voluntariedad y "no hacer nada arriba que se pueda hacer mejor abajo". Otros proponen que se especifiquen las competencias correspondientes a nivel nacional, departamental y municipal. Ambas posiciones buscan crear "un modelo de conexiones".
3. En cuanto a las *atribuciones del Consejo Departamental*, todos coinciden que debe ser deliberativo y fiscalizador, habiendo muchos que sugieren agregar lo normativo, considerando que como máximo nivel decisorio regional "debe tener facultades para normar o adecuar los programas nacionales a las condiciones departamentales, aprobando políticas, planes, estrategias, presupuestos, elegir al prefecto o elevar ternas, etc."
4. La *composición del Consejo Departamental* ha sido objeto de varias propuestas, todas en base a la elección por sufragio directo. Hay quienes plantean un representante por cada provincia elegido por simple mayoría, manteniendo así el

mismo derecho territorial en todo el departamento para evitar un posible centralismo capitalino y un exceso en el gasto público. Otros proponen tres miembros, dos elegidos por mayoría y uno por minoría, explicando que de este modo habría más democracia. También hay quienes consideran un representante por cada provincia y entre cinco o "diez más por distribución proporcional a la población del departamento, según su coeficiente respectivo" o sino un miembro adicional por cada 50.000 habitantes de acuerdo al censo de población más reciente, posición que se apoya en el "principio de igualdad jurídica de todos los ciudadanos".

5. La *forma de elección del Prefecto* constituye uno de los temas más controvertidos. Al parecer, existirían por lo menos cinco formas. La primera postula su elección por voto popular y secreto. La segunda propone que el Presidente de la República lo elija de una terna o lista propuesta por el Consejo Departamental. La tercera considera que el Prefecto sea elegido directamente por dicho Consejo, tal como ocurre en el gobierno municipal. La cuarta postula que el Primer Mandatario lo nomine de entre uno de los miembros de este órgano colegiado; la última que concilia alguna de las propuestas anteriores y que se realiza en algunos países europeos, establece que el Prefecto lo nomine el consejo sujeto a ratificación de parte del Presidente de la Nación.
6. Se han presentado tres alternativas para *conformar las secretarías departamentales*. La primera crea dos secretarías llamadas de sistemas (Planificación y Administración Financiera) y varias secretarías sectoriales, según las necesidades de la región. Otros proponen que sea el gobierno departamental quien decida crear sus secretarías, de acuerdo a sus necesidades. El último planteamiento establece dos secretarías de sistemas, igual que en el primer caso, y tres de carácter sectorial: la de bienestar social que incluye la dirección de salud, educación, vivienda, trabajo, juventud, etc.; la de desarrollo regional que comprendería agropecuaria y agroindustria, minería, industria, turismo, etc., y finalmente la secretaría de infraestructura referida a transportes y comunicaciones, saneamiento básico, etc. El fin, de esta terce-

ra propuesta sería controlar la posible burocratización excesiva de los gobiernos departamentales.

7. ¿Qué funciones cumplirán las *corporaciones regionales* en esta nueva estructura?. El planteamiento oficial habla de integración y adecuación "de manera gradual y planificada de estas instituciones a las nuevas características, dimensiones y estructura organizativa del gobierno departamental. Asimismo, contribuirán a la organización de las secretarías departamentales". Otra propuesta está referida a conformar la administración del departamento en base a las corporaciones, asimilando toda la planta de funcionarios y todas sus empresas. Y alguien sugiere que estas instituciones sean el brazo técnico ejecutor del gobierno departamental, manteniendo su status de entidad descentralizada.
8. Los desequilibrios regionales existentes en el país hacen que el tema referido a los *recursos departamentales* sea delicado. Al parecer no existe todavía un estudio que responda a las inquietudes de los departamentos. Unos se han referido a centralizar el ingresos y descentralizar el gasto, mientras que otros postulan la descentralización de los ingresos y los gastos. En esta última propuesta se plantea la posibilidad de crear impuestos departamentales. La mayoría sostiene la necesidad de contar con un fondo de compensación, mejor llamado complementario porque se agrega al esfuerzo regional. Respecto a mantener centralizados los ingresos o no, parece evidente que los gobiernos departamentales tendrían mayor autonomía y a la vez mayor responsabilidad sobre sus gastos si el desarrollo del departamento tuviera como base recursos propios. Ello no implicaría necesariamente la necesidad de crear sendos servicios de recaudaciones, sino uno solo, en cuyo directorio estarían representados los tres niveles del estado para cumplir estas funciones. Sobre estos aspectos financieros, que son esenciales, se requiere mayor información para definir algunos escenarios que permitan hacer diferentes simulaciones. En principio, es necesario saber cuánto cuesta cada servicio en cada departamento y cuánto se puede recaudar en el lugar de origen con cada uno de los diferente impuestos. En este

aspecto y si hubiera decisión política del gobierno, las corporaciones regionales de desarrollo podrían empezar a realizar estos estudios, coadyuvando de sobremanera en esta fase pre-descentralizadora.

9. Por último, hay que reconocer que, para que las nuevas responsabilidades sean asumidas legítimamente, su transferencia debe ser concertada entre el gobierno nacional y gobiernos departamentales elegidos democráticamente. Una posibilidad sería que las *elecciones en el departamento* se realicen conjuntamente con las municipalidades; entonces se estaría hablando de diciembre de 1991. Antes de esa fecha podrían estar concluídos algunos estudios complementarios y la estrategia necesarios para emprender un proceso de descentralización integral que alcance a los municipios territoriales. Otra alternativa establece la misma modalidad que la anterior, aunque con carácter transitorio, para hacerlo permanente en forma conjunta con el plebiscito nacional. Finalmente, algunos piensan que las elecciones departamentales hay que realizarlas recién en 1993, junto con los comicios presidenciales.
10. Seguramente a partir de la promulgación de la ley de los gobiernos departamentales, se deberá aprobar una *legislación complementaria*, ya sea referida al régimen financiero, agregando otros criterios a los que se pudieran establecer en la ley citada anteriormente, o bien como norma jurídica separada. Quizás también sea necesaria una reglamentación de transferencias hacia los departamentos; otras disposiciones relaciones entre el gobierno departamental y municipal, las funciones de las entidades descentralizadas o realizar algunas *reformas* como por ejemplo de la ley orgánica de municipalidades --para crear y fortalecer el municipio territorial--, la ley de corporaciones, la ley de organización administrativa del Poder Ejecutivo, etc.

En el proceso descentralizador se debe elaborar una estrategia que en forma simultánea siga dos caminos: el *técnico* y el *político*. El primero, debe establecer inicialmente la promulgación de los gobiernos departamentales, tal como lo propuso el Poder Ejecutivo, agregando los aspectos mencionados anterior-

mente. Esta ley debe ser aprobada en 1990, de lo contrario los comités cívicos del país tomarían acciones de hecho, tal como lo han determinado en su último Congreso Extraordinario realizado en Cochabamba los días 28 y 29 del mes de julio. Mientras tanto, y si se decide que considerar con detenimiento el tema de los recursos financieros para los departamentos. Este aspecto debe estudiarse a profundidad, pues de él dependerá en gran medida el éxito o el fracaso de la descentralización. Una vez resuelta la estructura del gobierno departamental y el tema financiero, se podrá considerar su legislación complementaria y las reformas necesarias tal como lo hemos planteado, para alcanzar el mejor funcionamiento y una perfecta coordinación entre el nivel nacional, el departamento y los municipios territoriales.

La *fase política* tiene dos componentes: el interno, que exige el análisis y la definición en cada partido político del tipo de descentralización que se quiere y los pasos a seguir, una vez conocidas las diferentes propuestas que fueran delineadas anteriormente. Hacia fuera, propugnar una reunión con los jefes de partidos políticos con representación parlamentaria que planteen un *Pacto Político* que apruebe una estrategia definida - incluyendo fechas probables en su realización- y que además goce de consenso nacional. De esta manera se podría llegar a 1993 con hechos concretos que traiga la modernidad y la democratización a un nuevo tipo de estado, dejando atrás la Bolivia del pasado.

Este es el reto actual de todos los bolivianos y particularmente de los parlamentarios y partido políticos. Estoy persuadido que nadie remarará contra la corriente, porque si lo hacemos se habría perdido no sólo una gran oportunidad histórica, sino que también se habría pisoteado la confianza que tuvo el pueblo boliviano en los dirigentes de la sociedad política y civil.

Si bien se puede considerar a la clase política en sus estamentos parlamentarios y del Poder Ejecutivo como los principales protagonistas de la descentralización, no se puede desconocer el rol que juega el movimiento cívico nacional, quien ha sido uno de los principales impulsores de la transformación del estado boliviano. Además, conforme a un trabajo inédito del Lic. Marcelo Barrón, los gobiernos municipales, las univer-

sidades, las corporaciones regionales de desarrollo, las instituciones productivas y de servicio y la sociedad civil organizada en su conjunto también deben hacerse eco de los cambios que se pretenden realizar en la administración del país. Todo esto significa que así como la consolidación de la democracia, la lucha contra el narcotráfico, son objetivos nacionales, la descentralización deber ser también un factor de unidad porque involucra el futuro de todos los pueblos de la República.

III. REFLEXIONES FINALES.

El análisis de la mayoría de las propuestas conocidas sobre descentralización resalta más que todo la organización de los gobiernos departamentales en su estructura jurídica y política y las principales atribuciones de las nuevas entidades de derecho público a crearse.

El Ministerio de Planeamiento a través del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Económica del Sector Público (EMSO) desarrolló un diagnóstico institucional y fiscal financiero en los diferentes estratos gubernamentales para formular finalmente una propuesta de descentralización que "propone la delimitación de competencias normativas, técnicas, administrativas y operativas entre un nivel central de gobierno, un nivel departamental y un nivel subdepartamental (o municipal ampliado)" por cuanto el EMSO y algunas otras propuestas como las del Lic. Iván Finot o la nuestra, identificada al Municipio como la base fundamental de la descentralización. Para ello, habrá que constituir los *municipios territoriales* como la célula básica de la participación y el control social. En síntesis, planteamos una auténtica democratización política y socio-económica, donde el municipio territorial sea al estado, lo que la familia es a la sociedad.

El último 5 de febrero de 1991 toda Bolivia festejó alborozada la firma del documento "*Los partidos políticos a la Nación*". Este compromiso rubricado por los cinco partidos que tienen representación parlamentaria, hace referencia a la reforma del sistema electoral vigente, al juicio de responsabilidades a ocho magistrados del Poder Judicial y al proceso de la descentraliza-

ción. El propósito de la descentralización y modernización de los Poderes del Estado" (Presencia, 6 de febrero de 1991).

En relación al último punto aprobado, el acuerdo expresaba: "Los partidos reafirmaron su voluntad de encarar el proceso de descentralización en el marco de los establecido en la Constitución Política del Estado, para fortalecer la unidad e integridad de la República y para asegurar el desarrollo armónico de las regiones que constituyen la nacionalidad boliviana".

Si bien se comprende la necesidad de resolver con urgencia las reformas electorales y el juicio de responsabilidades en la perspectiva de recuperar la confianza del ciudadano en el sistema democrático, no es menos cierto que las regiones también aguardan con impaciencia el *cumplimiento de los partidos políticos* para iniciar la descentralización en el país. De postergarse el tratamiento de este tema, otra vez volverían a reflejar algunos líderes políticos la vieja mentalidad del inmediatismo y de la coyuntura, demostrando claramente que el único interés que impera es la *obsesión por el poder*.

Hay que tener cuidado en la discusión sobre crisis y democracia, que en los años ochenta resumieron a cabalidad los retos de la sociedad y las prioridades gubernamentales (Ideología de la crisis y estado democrático, Cordes, Ecuador, 1988). La trampa de la crisis o el sueño de llegar al gobierno sólo lleva a *pensar y actuar en lo inmediato*, hacer de las políticas estatales un ejercicio de administración del orden existente dentro del corto plazo y convertir el futuro en algo incierto, inaprehensible. *La ideología generada por la crisis o por la ambición del poder* hace que muchos solamente vislumbren lo cotidiano, y cuando más, lo compare con el pasado.

Para llegar a un *consenso nacional* sobre la descentralización, reiteramos la necesidad de elaborar una estrategia que en forma simultánea pueda seguir dos caminos: *lo político y lo técnico*. Lo primero debe tener dos componentes: el interno, donde cada partido defina el tipo de descentralización que quiere y los pasos a seguir; hacia fuera, los jefes políticos tendrían que llegar a un acuerdo estableciendo algunos principios y objetivos, así como las etapas y sus fechas a cumplirlas.

En lo técnico y si en verdad existe una *real voluntad política*, consideramos que el proceso de la descentralización tiene como primer requisito la sanción y promulgación de la ley de organización de los gobiernos departamentales. Para ello, las regiones y sus instituciones, en especial el movimiento cívico nacional, esperan la convocatoria a un *Congreso Extraordinario* para analizar la ley que ya fuera aprobada en grande por unanimidad en la Cámara de Senadores.

Después, habría que considerar el marco legal sobre la transferencia de competencias, así como los recursos financieros necesarios para los departamentos. En esto, si bien existen propuestas bien serias, debe estudiárselo a profundidad, pues de dichos ingresos dependerá en gran medida el éxito o el fracaso de la descentralización.

Resueltos la estructura del gobierno departamental, las competencias y el tema financiero, posteriormente habría que aprobar una legislación complementaria y las reformas necesarias en las distintas disposiciones legales existentes, para alcanzar finalmente el mejor funcionamiento y una perfecta coordinación entre lo nacional, lo departamental y lo municipal.

En estos momentos y cuando la sociedad boliviana vive una total incertidumbre, los líderes políticos deben estar convencidos de que si la *crisis institucional* es la negación del desarrollo y la justicia, *solamente en democracia* y mediante un diálogo político patriótico y sincero, se podrá *reformular el estado* para construir una Bolivia joven sin taras ni complejos.

(Las conclusiones finales fueron revisados en Junio de 1991)



MECANISMOS INSTITUCIONALES DE LA PLANIFICACION DESCENTRALIZADA

Lic. José Blanes J.

Arq. A.M. Jorge Urquidi B.

INTRODUCCION

- I LA PLANIFICACION REGIONAL: SU SISTEMA INSTITUCIONAL ACTUAL**
 - A. Las instituciones regionales y locales relacionadas con la planificación descentralizada.
 - B. Características del sistema institucional
 - C. Los mecanismos actuales y los distintos niveles de planificación y coordinación.

- II EL FINANCIAMIENTO DE LA DESCENTRALIZACION**
 - A. Corporaciones Regionales de Desarrollo
 - B. Municipalidades.
 - C. Algunas conclusiones.

- III ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA PLANIFICACION DESCENTRALIZADA**
 - A. Restricciones y potencialidades institucionales de las CORDES y las HAMs Capital de Departamento.
 - B. Restricciones y potencialidades de las instituciones sectoriales desconcentradas.
 - C. Características mínimas deseables de la estructura institucional.
 - D. Condiciones básicas del proceso de descentralización.

INTRODUCCION

Con la idea de plantear algunos elementos para la discusión de las líneas centrales que deberían dibujar el perfil de los posibles futuros mecanismos de la planificación descentralizada, partiremos de las principales conclusiones a que hemos arribamos después de un largo trabajo de análisis institucional y fiscal-financiero de las instituciones estatales regionales y locales relacionadas con un posible proceso de descentralización administrativa. (1) A ello añadiremos algunas de las principales reflexiones que contribuyeron a la propuesta que fue presentada al Gobierno de Bolivia.

El trabajo que comenzamos hace dos años partió con una serie de supuestos básicos, elaborados a partir del conocimiento que ya teníamos del país y sobre todo del sector público en las regiones.

Entonces nos preguntamos sobre el tipo de relaciones que deberán ser modificadas desde el gobierno central y aquellas que requerían ser fortalecidas al interior de las instituciones regionales.

Como se ha señalado en otras intervenciones de este seminario, las formas históricas de planificación estuvieron en estrecha correspondencia con el nivel de desarrollo del país. Era muy difícil pensar en una planificación descentralizada antes de los años 50, cuando Bolivia estaba muy fragmentariamente articulada por un incipiente mercado nacional. En aquel enton-

-
1. El presente trabajo recoge muchas de las reflexiones y conclusiones desarrolladas en el marco del Proyecto EMSO/Regional, en el que participaron los autores entre julio de 1988 y julio de 1990, junto con un equipo mayor con el que compartieron y discutieron muchas de estos análisis. Los documentos de referencia fueron trabajados por los siguientes investigadores: Jorge Urquidi Barrau, asesor responsable principal; David Hees, asesor internacional; José Blanes, responsable del análisis institucional; Jorge Troche, responsable del análisis fiscal financiero; Jorge Jáuregui C., Jorge Guzmán y Marcelo Peñaranda, consultores para el área de transporte; Javier Luna Orozco y Guillermo Pacheco en el análisis del sector salud; Roxana Alcoba y Antonio Ruiz en el análisis del sector educación; Gonzalo Méndez, Helga Salinas y Mario Galindo, en el análisis fiscal financiero de las corporaciones, municipalidades y empresas públicas; Marcelo Barrón, Bernardo Inch y Jaime Peñaranda, en el análisis institucional de las CORDES y de las HAMs.

ces los actores económicos nacionales eran muy débiles y más aún los regionales. El estado era todavía una idea aún no bien perfilada en las regiones.

Después de varias décadas de esfuerzos y altibajos en la construcción del país, a partir del estado, inevitablemente centralizado, se habían desarrollado una serie de fenómenos que hacen tanto a la configuración de lo nacional, como de las particularidades del país:

- a) importantes flujos de capital de unas regiones a otras, tanto bajo la dirección del estado como por movimiento espontáneo, lo que ya implicaba pasos importantes en la estructuración del mercado nacional;
- b) movimientos importantes de fuerza de trabajo y de población en general, tanto hacia las principales ciudades como hacia otras zonas de producción;
- c) el desarrollo de una vida política intensa en torno a nuevos partidos políticos, con presencia importante en muchas de las actuales regiones, las que comenzaron a significar un peso definitivo sobre el funcionamiento del estado;
- d) desarrollo de mecanismos de participación y control como los sindicatos, que se expandieron por toda la piel del país y alcanzaron profundidades diversas en cada uno de los rincones patrios.

En la década de los 70 ya estaban dadas las condiciones para pensar en cómo abrir el estado a nuevos mecanismos de desarrollo, muchos de los cuales ya contaban con recursos. Ello ocurrió de forma muy desigual, situación de enormes contrastes que se proyecta hasta nuestros días, 50 años de distancia de iniciado el proceso de construcción nacional.

La experiencia de la planificación regional ha recibido, en el pasado, mucha menor atención que el nivel del gobierno central. Sin embargo, los mecanismos legales dieron atribuciones a las corporaciones regionales de desarrollo para impulsar las inversiones en la región (el departamento). Desde entonces se planteó una relación región –gobierno central que fue de gran

importancia, tanto para las regiones como para el país. Estamos indudablemente ante uno de los momentos culminantes de la preocupación por mejorar los mecanismos regionales, incluyendo su capacidad planificadora, en la perspectiva de optimizar la acción del estado, particularmente en materia social.

Teóricamente, el ejercicio de la planificación regional no excluye la acción, en tal sentido, del gobierno central. Esta siempre se requiere, aunque sólo sea como mecanismo de compensación y de equilibrio integrador. La existencia de una acción central es también el punto de llegada de acciones de planificación que tuvieron su inicio en las regiones. De no existir funciones nacionales ordenadoras de la globalidad, las particularidades pueden desencadenar situaciones de desorden y desarticulación nacional por lo que se requiere de acciones que tienen su inicio a nivel central y terminan a nivel regional.

Al hablar de planificación, en este trabajo nos referimos, de forma nada ortodoxa, a una gama muy amplia de actividades que van desde la confrontación (social y política, a veces) en torno a las prioridades regionales, hasta la definición de los proyectos de inversión, pasando obviamente por la elaboración de estrategias y planes operativos. No nos referiremos sino de pasada a los niveles de la ejecución de planes y programas la preocupación central se refiere al proceso que va desde el nivel de la estrategia al plan operativo.

Nos preguntaremos por la posibilidad de la planificación multisectorial y de los diferentes niveles de coordinación, concebido el desarrollo de la región como un todo armónico y no fragmentado en función de instituciones y competencias divididas al interior del departamento.

Entenderemos como región al departamento, en tanto que unidad administrativa de programación y de ejecución de las inversiones públicas, en su relación con los mecanismos de sistemas del gobierno central, así como con sus mecanismos sectoriales.

Hemos dividido el documento en tres partes:

- a) En la primera trazaremos algunos rasgos muy resumidos de los mecanismos actuales de planificación, así como de

las características y estructuras del sistema institucional en cada departamento, deteniéndonos principalmente en las corporaciones y las municipalidades. Así mismo ofreceremos una visión general de la planificación en sus distintos niveles de relaciones nacional-regional, regional y local.

- b) En la segunda parte presentamos una breve descripción de la estructura de los ingresos así como de los gastos tanto en el caso de las corporaciones como de las municipalidades.
- c) En la tercera parte presentamos en líneas muy generales las características que deberían tener los actores de la planificación de acuerdo a la propuesta presentada al gobierno por el equipo que realizó el estudio mencionado. Esta propuesta no ha sufrido hasta hoy modificaciones en lo sustantivo.

I. LA PLANIFICACION REGIONAL: SU SISTEMA INSTITUCIONAL ACTUAL

Partimos de la constatación de profundas deficiencias en la planificación tanto en los niveles centrales como regional, hecho que tiene múltiples explicaciones, entre las que queremos destacar:

- a) los mecanismos del sistema nacional de planificación, a nivel central, han sufrido una serie de modificaciones y ajustes en el transcurso de las diferentes administraciones;
- b) los mecanismos regionales de planificación son incipientes en la mayor parte de los organismos regionales y locales.

La coyuntura de los 80s, caracterizada por fuertes restricciones presupuestarias, obligó al gobierno central a poner el énfasis en las medidas centrales de coordinación y racionalización de los mecanismos de decisión sobre las inversiones, más que en la formulación de planes y políticas.

La planificación estuvo y lo está aún sesgada por la prioridad de la programación a corto plazo, dada la escasez de recursos y la necesidad de su uso condicionado a situaciones de mayor urgencia. Circunstancia que estuvo profundamente afectada por la situación económica de los años 82-85 y por el peso de la deuda externa del país. Los recursos destinados a la planificación disminuyeron drásticamente desde 1982 en favor de recursos destinados al funcionamiento general y a otros.

A. LAS INSTITUCIONES REGIONALES Y LOCALES RELACIONADAS CON LA PLANIFICACION DESCENTRALIZADA

El estudio de referencia puso énfasis en dos de las tres entidades de nivel regional y local: las corporaciones regionales de desarrollo y las municipalidades. Las prefecturas y corporaciones regionales de desarrollo, abarcan un ámbito territorial departamental, y las HAMs, capital, abarcan ámbitos urbano-locales. Así mismo se estudió la situación de las unidades desconcentradas de los sectores de educación, salud y vialidad.

1. El universo institucional regional (2)

El universo regional está compuesto por tres tipos de instituciones: a) las descentralizadas del como es el caso de las CORDES y sus empresas productivas, y las HAMs y sus empresas de servicios; b) las desconcentradas de los sectores respectivos, particularmente en los casos de educación, salud, transporte, agricultura, etc.; y c) el universo de las instituciones privadas. La situación de este universo, así como el peso relativo de cada uno de los tres sectores en sus respectivos departamentos es muy desigual.

De forma global queremos adelantar una caracterización de los diferentes sectores de este universo:

a) El sector público descentralizado

Exceptuando el caso de las ciudades de La Paz y Cochabamba, en el resto de los departamentos las municipalidades

-
2. Con objetivos descriptivos presentamos una rápida reseña de las instituciones presentes en las regiones, concurrentes en torno al desarrollo económico y a la administración de los servicios sociales.

son aún débiles, habiendo sido asistidas, en algunos casos y durante un tiempo y profundidad muy desigual, por las corporaciones regionales en la ejecución de las obras de infraestructura más importantes. En otros departamentos (Oruro, Potosí, Beni y Pando), son débiles y carentes de apoyos relevantes por parte de las corporaciones. Con algunas excepciones, en general, las instituciones estatales no configuran un marco coherente frente a la problemática regional.

Las empresas descentralizadas de las corporaciones no responden, en su mayoría, a estrategias ni planes de desarrollo regional a pesar de que algunas de ellas han sido creadas por las propias corporaciones. (3)

Respecto a las empresas de servicios, a nivel urbano, se observan fenómenos de relativamente buena eficacia en dichos servicios. Sin embargo, se observa una escasa capacidad de normatividad y coordinación de los entes municipales en la planificación de estos servicios. Algunas empresas gozan de una alta independencia administrativa y operativa. En algunas ciudades estas empresas adolecen de serias deficiencias, tanto en la administración como en lo operativo, en detrimento de las coberturas y calidad de los servicios básicos, particularmente agua y alcantarillado; en electricidad y teléfonos, la privatización y/o cooperativización es total.

Un capítulo aparte debería ser el conjunto de las universidades, las que gozan de gran autonomía tanto en su programación como en su administración. En la práctica son similares, en lo administrativo a las municipalidades. No se abordaron en el estudio de referencia.

b) Las instituciones desconcentradas de los sectores

Las unidades sanitarias, los distritos educativos, los distritos del Servicio Nacional de Caminos, las oficinas del Ministerio de Agricultura y Asuntos Campesinos (MACA), las oficinas del Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria (IBTA), del

3. Muchas son transferencias recientes (1985-1986) del estado central en virtud del Decreto Supremo 21060 de 1985, por lo que los niveles de coordinación de las CORDES no han podido aún incorporarlas en una lógica de desarrollo regional.

Servicio Nacional de Desarrollo de Comunidades, de Reforma Agraria, del Instituto Nacional de Colonización, del Banco Agrícola de Bolivia, etc., son un ejemplo del amplio espectro de instituciones que dependen en su accionar de los ministerios de sector respectivos.

Generalmente estas oficinas regionales desarrollan sus acciones en estrecha dependencia de sus oficinas nacionales, en cuyos ejercicios, los niveles regionales tienen poco que hacer. En la mayoría de los casos se trata de unidades predominantemente operativas, estrechamente ligadas en lo económico a algunas de las instituciones descentralizadas de las regiones "ricas".

Si bien deberán ser tenidos en cuenta todos estos recursos reales en cada región, es poco lo que se puede extraer como experiencia en materia de planificación en muchos departamentos. La experiencia en planificación es prácticamente nula.

A este universo habrá que añadir los dispositivos transitorios, en algunos casos y permanente en otros, dependientes de los diferentes programas nacionales conducidos por algunos de los ministerios de sector. (4)

c) Las instituciones del sector privado

Las instituciones del *sector privado* (5) están concentradas principalmente en los departamentos de Santa Cruz, La Paz y Cochabamba, y fundamentalmente en torno a ciertos sectores económicos, acentuándose el desarrollo desigual al interior de las regiones. Una buena muestra de lo anterior son las cámaras agropecuarias, de ganaderos, de la madera, del comercio (en el caso de Santa Cruz), de industrias, de la construcción y de comercio (en el caso de La Paz). El desarrollo de estos organismos gremiales, salvo industrias, es débil en Cochabamba, y más aún en el resto de los departamentos. El sector privado es extremadamente débil en departamentos como Beni, Pando, Chuquisa-

4. Las oficinas de malaria, los centros relacionados con el Chagas, o subprogramas relacionados con Materno Infantil, son ejemplos de formas específicas de presencia sectorial en la región pero obedeciendo a normas y directrices inmediatas de los mecanismos del Gobierno Central.

5. Estas no han sido estudiadas por el EMSO/Regional.

ca, Tarija y débil y concentrado en torno a la minería en los departamentos de Oruro y Potosí.

Las instituciones de la *sociedad civil* están también desigualmente desarrolladas y muestran una fortaleza muy diferente de unos departamentos a otros. Un primer grupo lo componen los comités cívicos, de los cuales el de Santa Cruz es fuerte, relativamente en los departamentos de base económica petrolera (Tarija, Chuquisaca), y en Cochabamba; finalmente, muy débiles en La Paz y en los departamentos de Beni y Pando, así como Oruro y Potosí. Con la excepción de Santa Cruz, estos organismos tienen muy poca incidencia en la coordinación y en la participación del desarrollo regional.

Otro sector lo componen las *instituciones no gubernamentales* (ONGs) que participan en el desarrollo regional, urbano y sectorial. Estas instituciones se concentran en los departamentos de La Paz, Chuquisaca, Cochabamba y Santa Cruz, y en menor grado en el resto, donde tienen escasa importancia. La mayor parte de ellas se concentran en el desarrollo de áreas próximas a las ciudades capitales, y lo hacen a través de proyectos puntuales y dispersos. (6)

En su conjunto, este sistema institucional, tanto a nivel regional como local-urbano, carece de mecanismos de coordinación y sobre todo adolece de una de correlación adecuada con el nivel nacional. La relación entre la planificación nacional y regional es prácticamente inexistente.

2. Las prefecturas departamentales

Las prefecturas departamentales cuentan con un apoyo administrativo y técnico muy reducido y marginal asociándose las comúnmente con la seguridad pública (policía). Son principalmente una autoridad política ante mandos castrenses: en casos de estado de sitio asumen conducción de ambos mecanismos institucionales.

6. En educación es el caso de Fe y Alegría y Escuelas de Cristo; en salud existen también instituciones importantes. En ningún caso contribuyen a la planificación regional, sino sólo de sus propios programas.

Existen varias interrelaciones entre la Prefectura y la Contraloría, así como con los Subtesoros Departamentales, con los mecanismos de Aduana y Renta, con el Catastro Rústico y con el Catastro Minero; sin embargo, sus funciones no está aún claramente definidas, a pesar de que sus atribuciones están explícitas en la Constitución Política del Estado.

Como resabios de épocas pasadas, en que la Prefectura realizaba acciones de desarrollo socio-económico, hoy realizan acciones menores en caminos vecinales, riego, infraestructura social rural, hotelería provincial en algunos casos, y un papel derivador de solicitudes, sobre todo provinciales, hacia mecanismos institucionales de desarrollo regional. Muchas de las prefecturas han iniciado un proceso de cambio, bastante promisor.

El Prefecto juega un rol político y de regulación interna muy ligado a su condición de representante directo del Presidente y de interlocutor departamental del mismo. El Prefecto designa a los Corregidores Cantonales en forma directa y propone ternas para la designación de Subprefectos por el Ministerio del Interior, Migración y Justicia, del cual depende funcionalmente. Es, asimismo, miembro nato del directorio de la corporación regional de desarrollo.

La Prefectura no juega un rol claro como autoridad del Ejecutivo a nivel regional, normalmente es muy cuestionado, dado que, aparentemente, representa más lo nacional que lo regional. No realiza acción alguna en planificación, programación y control, dado que no cuenta con los mecanismos técnicos respectivos.

Pese a lo anterior, la Prefectura, a raíz de lo prescrito por la Constitución Política del Estado vigente, deberá participar en la planificación regional, a la cabeza de un futuro gobierno departamental, de contar con instrumentos apropiados en el proceso de la descentralización. La inexistencia de una adecuada estructura institucional, sistemas técnicos-administrativos, experiencias concretas y personal capacitado, mueven a plantear la dotación de estos mecanismos.

3. Las corporaciones y los municipios

Estas instituciones son las más cercanas al del desarrollo regional y urbano. Sus mecanismos en la planificación de sus espacios de competencia son muy diversos.

Es claro que, tanto CORDES como HAMs, no cuentan con sistemas, ni completos ni eficientemente activos, antes bien, éstos muestran muchas deficiencias; sin embargo, son los únicos mecanismos institucionales existentes con recursos humanos técnicos y otros mecanismos e infraestructura. En muchos departamentos no se puede escoger entre estos u otros. Estos mecanismos tienen presencia y convocatoria regional y local, y la opinión pública departamental los considera instituciones suyas, de su propiedad y acceso, no sucede así con los mecanismos desconcentrados del gobierno central. Situación que se ha reforzado en el caso de las HAMs a raíz de su democratización.

Es necesario mencionar que no existen acciones y experiencias válidas en salud y educación, ya que su campo preferencial de actuación fue el económico (caso CORDES) y lo urbano (caso HAMs). Son rescatables algunas experiencias parciales y puntuales de planificación con la incorporación de sectores como saneamiento básico, en agropecuaria, infraestructura caminera y, parcial y con dificultades en industria en el caso de las CORDES. Son, más restringidas las experiencias en el caso de las HAMs, habiéndose reducido prácticamente a los aspectos físico espaciales y con fuertes limitaciones. En materia caminera, hay una experiencia incipiente pero muy rescatable en las CORDES.

En resumen, corporaciones y alcaldías son mecanismos institucionales que necesariamente deben contribuir al proceso de descentralización en Bolivia, por consiguiente el refuerzo de sus mecanismos de planificación deberá ser el punto de partida para la función planificadora en las regiones.

B. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA INSTITUCIONAL

No existe en las regiones una institución que realice la compatibilización de los planes y programas de inversión pública, no existiendo tampoco un mecanismo que relacione el sector privado con el público.

Es precisamente esta característica de dispersión (falta de coordinación e inarticulación interinstitucional) una de las principales condiciones adversas a la planificación regional. Si bien es cierto que las CORDES, en el departamento, y las HAMs, en las ciudades capitales de departamento, tienen competencias legales para realizar coordinación intersectorial en sus respectivos ámbitos de competencia, tal cosa nunca ocurrió.

1. Las CORDES y su papel en la planificación regional

La capacidad, muy desigual, de las CORDES se refleja en varios niveles. Nosotros, para simplificar el problema nos referiremos a dos de ellos, profundamente interrelacionados: la capacidad de desarrollar un ejercicio real de diagnóstico y pronóstico, que guíe tanto la formulación anual de planes operativos, como la posibilidad de coordinación intersectorial, tanto pública como privada dentro de cada departamento.

a. Las CORDES y los planes y estrategias de desarrollo

Las corporaciones no cuentan con una estrategia regional de largo plazo relativamente actualizada. En relación con las estrategias existentes en las corporaciones se observa que aquellas son muy generales, y no están traducidas en planes de desarrollo de mediano o largo plazo.

Después de un rápido análisis de dichas estrategias, se concluye que las políticas de desarrollo regional están fuertemente orientadas a los sectores de infraestructura básica de servicios, el agropecuario y el de infraestructura caminera, teniendo menor relevancia los sectores industrial, de energía, de estructura urbana, de comercio y de servicios.

Sus horizontes temporales son de corto plazo y se restringen a planes anuales operativos, que en lo central, son agregados de programas y proyectos, a veces puntuales, generalmente no integrados, global, sectorial ni espacialmente.

A los fines de una administración espacial del desarrollo regional, las subregionalizaciones se notan todavía muy generales y teóricas. La expresión espacial de las políticas de desarrollo, con la salvedad de algunas subregiones (Chuquisaca, Tarija y

Santa Cruz) se traducen en proyectos puntuales en el territorio.
(7)

La vinculación entre la institución y los documentos de estrategia es generalmente débil, documentos que no expresan la capacidad real de los mecanismos de planificación para dichas funciones. Dichos documentos no son el resultado de un análisis en el que hayan concurrido las múltiples instituciones de cada región, lo que limita mucho las posibilidades reales de ser instrumentos válidos para la coordinación regional.

Los Planes Operativos Anuales, como consecuencia de no existir dentro de las instituciones departamentales un ejercicio real de diagnóstico y planificación, vienen a ser ejercicios a posteriori en torno a paquetes de proyectos y en el mejor caso de programas. La relación entre el Plan Operativo Anual y la Estrategia de Desarrollo Regional, en aquellos casos en que existe, es bastante formal.

b. Las CORDES y sus mecanismos institucionales

En forma general, las estructuras básicas fueron definidas en la Ley de Corporaciones de Desarrollo Regional de 1978, sin embargo, con el transcurso del tiempo las estructuras concretas se han ido modificando según las características de las funciones que han venido desempeñando estas instituciones. Sus estructuras están basadas en:

- 1) un *nivel de decisión*, compuesto por el Directorio, la Presidencia y unidades de asesoramiento y apoyo, aunque no todas tienen las mismas unidades en este nivel;
- 2) un *nivel ejecutivo-operativo*, encabezado por la Gerencia General e integrado por unidades de Planificación y Proyectos, Administración, Desarrollo Agropecuario, Infraestructura Básica y, en los últimos años, las empresas. Estas unidades, según cada corporación, tienen diferentes

7. Es necesario hacer una excepción: el caso de Chuquisaca. CORDECH, cuenta con un ejercicio de diagnóstico y de propuesta para un plazo de 20 años. Dicho documento cuenta, no sólo con diagnóstico integral de todos los aspectos que comprenden la sociedad regional, sino también una propuesta inicial de programación de los recursos según prioridades. Esta propuesta es la única que se conoce en el país.

denominaciones y características de organización interna.

Según el grado de desarrollo institucional alcanzado algunas corporaciones se han dotado de formas orgánicas desconcentradas a nivel sectorial y espacial, básicamente dependientes de las áreas de agropecuaria y de infraestructura. (8)

Los sistemas operativos de las CORDES presentan, con grandes diferencias, los mejores niveles de desarrollo institucional. Ello hizo que éstas hayan desempeñado un papel importante en sus respectivos departamentos, si se toma en cuenta la participación creciente de estas instituciones, durante la última década, en las inversiones públicas. (9) Es por ello también que las CORDES se han constituido, durante los últimos diez años en los principales referentes regionales en cada uno de los departamentos. Ello se ha debido también a su importancia relativa tan grande en algunos departamentos en materia de empleo.

Las diferencias observadas entre unas CORDES y otras, se deben a factores muy diversos:

- 1) Los recursos globales que reciben han permitido a unas CORDES desarrollar sus cuadros técnicos, adquirir equipos y maquinaria, laboratorios, etc.
- 2) El monto de recursos propios ha permitido, en algunos casos, mantener la capacidad operativa más allá de la coyuntura de crisis económica general.
- 3) Los recursos del sector privado han permitido a unas CORDES operar sobre una base de mayor acumulación de conocimientos, en algunas regiones la capacidad operativa depende en gran parte de la corporación; y
- 4) Finalmente, la capacidad operativa es especializada, caracterizándose unas CORDES en caminos de dimensiones importantes, incluso en obras de infraestructura importante. Algunas tienen buena capacidad para el de-

8. En algunos casos se trata de oficinas subregionales (CODETAR, CORDE-CRUZ) o programas subregionales y proyectos, en todas.

9. Se estima que las inversiones manejadas por las CORDES en las regiones alcanzan a aproximadamente el 50% del total de la inversión pública regional.

sarrollo agropecuario de base comercial y en algunos casos exportadora, mientras otras se han especializado en proyectos de apoyo al pequeño productor.

Las corporaciones con mayor capacidad global son CORDECRUZ, junto con CORDECH y CODETAR, con un repunte interesante en CORDECO. El resto sólo puede mostrar programas y proyectos de escasa relevancia tecnológica. En el caso de CORDECRUZ, buena parte de las actividades han podido ser encomendadas a instituciones privadas o mixtas, lo que multiplicó su capacidad operativa.

Las CORDES son, hasta el momento, las instituciones que han logrado mayor impacto en la ejecución de inversiones, en general, y de obras, en particular, en cada una de las regiones.

Con respecto al manejo de créditos existe una gran diversidad en lo que se refiere a los montos y capacidad de manejo y evaluación. Algunas de ellas manejan fondos considerables.

No sucede lo mismo con los mecanismos administrativos y particularmente con aquellos de planificación, tan íntimamente relacionados entre sí. Ambos sistemas son en la actualidad, muy débiles, pudiendo detectarse incluso un retroceso de la eficacia de los mismos. El énfasis en la ejecución de obras, como camino para seguir recibiendo más fondos, entre otros muchos motivos, ha relegado al subdesarrollo relativo los mecanismos de sus sistemas normativos.

En la mayor parte de las CORDES se ha observado una distribución inadecuada de las unidades orgánicas según niveles de decisión, asesor normativo, de apoyo administrativo y operativo. El nivel normativo asesor general es débil en sus unidades orgánicas (control de gestión, organización y métodos, planificación). Las unidades de planificación figuran generalmente en el nivel ejecutivo operativo; muy pocas corporaciones cuentan con unidades de control de gestión y de organización y métodos.

En general, las estructuras orgánicas adolecen de un carácter de provisionalidad, sujetas a los cambios de los ejecutivos y de sus orientaciones circunstanciales. La mayor parte de sus organigramas no están aún formalmente aprobados por los

directorios y en algunos casos, en los que se han llevado a cabo estudios de reorganización (10), éstos no se han implementado por ser muy generales y por no haber sido sometidos a los procesos de definición y aprobación.

También se observan procesos de subdivisión de unidades orgánicas, según funciones que podrían estar trabajando en forma conjunta y coordinada, generando en muchos casos un ensanchamiento de la base orgánica, particularmente en el nivel administrativo y operativo.

Nos referiremos a continuación, muy brevemente, a los mecanismos de los sistemas de planificación. Las corporaciones que adolecen de mayores deficiencias en sus sistemas son las de Beni, Pando, Oruro, Potosí y La Paz.

Los sistemas de planificación en general son débiles en la medida en que:

- 1) no están estructurados como sistemas;
- 2) tienen poca influencia e intervención en el conjunto de las acciones de la corporación;
- 3) desarrollan funciones en relación a la planificación regional muy generales (11), y muy puntuales al mismo tiempo (12);
- 4) no están desarrollando de forma sistemática investigaciones sobre la problemática regional orientadas a formular o reformular estrategias y planes de desarrollo.
- 5) no están identificando áreas físicas y programas de desarrollo, ni programando paquetes de inversión de mediano y largo plazo, quedando estas tareas reducidas al cor-

10. Estudios realizados por el Programa MPC-USAID-B a comienzos de la presente década.

11. Algunas líneas estratégicas, ciertos estudios básicos para la planificación, manejo parcial de información estadística y bancos de proyectos y/o documentos técnicos.

12. Formulación del Plan Anual Operativo; formulación de proyectos en algunas etapas; coordinación de algunos programas y proyectos; elaboración de ciertos términos de referencia para decisiones ejecutivas; tareas seguimiento y evaluación; y algunos estudios de organización interna.

to plazo y bajo la responsabilidad principal de las unidades operativas (áreas agropecuaria y de infraestructura);

- 6) no se está manejando información básica para el desarrollo, ni sistemas para su procesamiento y utilización (13);
- 7) no sistematizan la información proveniente de proyectos y tampoco existe evaluación de los impactos, lo que disminuye extraordinariamente la presencia y el rol de la corporación en el contexto institucional del departamento;
- 8) En general, el sistema de proyectos es rutinario y no se lo realiza en condiciones tales que permita procesos futuros de evaluación, seguimiento y control.

Uno de los mecanismos internos existentes en el marco de buena parte de las gerencias de planificación suele ser el "departamento de formulación de proyectos". Sin embargo, los proyectos desarrollados en dichos departamentos, que en porcentajes muy bajos están incluidos de los planes operativos, suelen ser de escaso tamaño y de baja prioridad regional. Ello es un indicador de la alta debilidad de este sistema al interior de las CORDES.

La programación suele reducirse a la identificación de programas de desarrollo, generalmente a corto plazo y bajo la responsabilidad principal de las unidades operativas.

Los procesos de evaluación y control posteriores son sumamente formales y no ofrecen ninguna posibilidad de servir de pauta para reprogramaciones. Cuando ocurren, éstas son exclusivamente financieras.

No se produce ni se maneja adecuada información básica para el desarrollo, ni sistemas para su procesamiento y utilización. Las unidades de estadísticas básicas son incipientes en CORDECH, CORDECRUZ y CODETAR, e inexistentes en las demás. Prácticamente ninguna corporación cuenta con un sistema informativo que permita registrar los cambios ocurridos en la región en materia social y económica. Tampoco el sistema

13. La excepción es CORDECRUZ que ha planificado un sistema todavía incipiente y poco articulado a las funciones de planificación.

operativo y de evaluación alimenta ningún mecanismo de información que facilite la planificación posterior ni tampoco la actualización de los planes operativos.

Este sistema de planificación tan débil se corresponde perfectamente, por la otra cara, con un estilo de decisiones muy influenciado por parte de las presiones políticas.

El sistema administrativo refleja la real capacidad de la corporación para impulsar y sostener sus planes y programas, los que suelen mostrar, a final de cada gestión, bajísimos niveles de ejecución.

Los sistemas administrativos son muy centralizados y poco eficaces para ciertos niveles de descentralización de sus sistemas operativos. Están constituidos por las áreas de *administración financiera y general*, no contemplándose casi nunca una planificación fiscal financiera a mediano plazo.

- a) En la primera, se observa un tratamiento formal y clásico del presupuesto en sujeción a normas del sector público y no necesariamente acorde a la especificidad de los programas y proyectos. Los sistemas contables también se desarrollan bajo normas tradicionales. No se cuenta con sistemas de costos, con excepción de CORDECO, CORDECH y CORDECRUZ, donde se han observado desarrollos incipientes.

No existe una relación clara entre las ejecuciones presupuestarias y los avances físicos de los proyectos, por defectos de la información y diferencias en los procedimientos.

En algunas corporaciones se está haciendo uso de sistemas modernos, pero todavía es incipiente su uso, sin estar aún integrado a un sistema general de información. El sistema de información para la coordinación administrativa no existe en ninguna corporación.

- b) En la segunda, en materia de *adquisiciones* se observan rutinas tradicionales y procedimientos lentos, que en muchos casos dificultan la oportuna atención de los requerimientos de los niveles operativos.

En *administración de personal*, las tareas se reducen a las rutinas de contratación, registro y control. Con muy pocas excepciones se observa la ausencia de sistemas y mecanismos orgánicos adecuados que operativicen políticas de contratación, capacitación, promoción y mediciones de eficiencia y productividad.

En general se observa: falta de personal adecuado para algunos proyectos importantes y sobre todo para el sistema de planificación, el que ha visto reducirse sus planillas en todas las corporaciones durante la década de los 80s. Pero simultáneamente se observa, en muchos casos, un exceso de personal en relación con los requerimientos reales. Finalmente, la fuerte circulación de personal es otra de las observaciones sobre la debilidad de recursos humanos característica de la mayor parte de las CORDES.

En general se concluye que las CORDES requieren (con grandes diferencias entre ellas) de acciones importantes de fortalecimiento en:

- 1) el campo de la planificación;
- 2) la información;
- 3) los controles, supervisión y monitoreo de programas, proyectos por administración directa y de empresas productivas;
- 4) y en el campo de la ejecución operativa.

Sobre la base de los mecanismos de planificación se podría desarrollar condiciones para la creación de mecanismos de coordinación regional a nivel intersectorial e interinstitucional. Ello requiere de enormes esfuerzos, lo que, en algunos departamentos, son extraordinariamente desproporcionados en relación al volumen de acción real y sobre todo en relación con los recursos realmente disponibles.

2. Las municipalidades de capital de departamento

Las diferencias entre municipalidades son extraordinariamente grandes, tanto a nivel de sus estructuras organizativas, de sus sistemas internos, como de su capacidad operativa. En

Bolivia hay dos municipios con tradición institucional, La Paz y Cochabamba, que asumen la tarea planificadora (física; las funciones viales; los servicios de agua y alcantarillado; los servicios de limpieza y basuras; riesgos; equipamientos y área de recreación), lo que conlleva un conjunto importante de acciones edilicias y las convierte en organismos rectores del desarrollo urbano municipal. Sus respectivas corporaciones fueron tradicionalmente débiles y sus incursiones en ámbitos urbanos fueron marginales. La capacidad financiera y técnica de ambos municipios, pese a sus deficiencias, es buena y mejorable.

El municipio de Santa Cruz de la Sierra puede ser catalogado en forma diferenciada de los anteriores, aunque está mejorando recientemente en sus aspectos financieros por la coparticipación, siempre estuvo bajo la tutela de CORDECRUZ, corporación que promovió un conjunto complejo de acciones urbanas, como ser el Plan Regulador; el Plan Socio-urbano; las empresas cooperativizadas de servicios públicos, hoy muy independientes. Cabe resaltar que, el municipio cruceño atraviesa un período de transición, ante el retiro paulatino de la corporación de acciones urbanas directas y va asumiendo sus reales funciones aunque en forma aún muy lenta, pese a su mejora financiera.

El municipio de "El Alto", con características propias, con potencial financiero muy insuficiente en relación a sus dimensiones y déficits de coberturas, cuenta con economías externas procedentes del municipio de La Paz (empresas de servicios y otros), pero no tiene aún capacidad técnica ni financiera.

Los municipios de Tarija y Sucre han dependido, en múltiples aspectos, de sus corporaciones regionales respectivas, aspecto que paulatinamente se revierte, pero existe insuficiencia financiera y técnica para ello; el municipio de Tarija es más independiente y las empresas de servicios públicos de Sucre son lo propio. Son ciudades con relativas buenas coberturas y de dimensiones manejables.

Los municipios de Potosí y Oruro, en la década de los 70 dependieron de sus corporaciones respectivas; hoy atraviesan la crisis minera; no hay regalías y la coparticipación es reducida; van asumiendo sus roles respectivos pero con un apoyo co-

yuntural importante del FSE; han mejorado algo su capacidad técnica; y su problemática urbana presenta déficits en cobertura.

Los municipios de Trinidad y Cobija, no tienen recursos propios, ni tampoco sus corporaciones; su capacidad técnica es muy baja, sus déficits de cobertura y sus sistemas manifiestan alta precariedad.

Estos niveles de alta diferenciación ameritarían una posibilidad importante de cooperación horizontal entre municipalidades para lo que no existe ningún mecanismo. La creación del mismo y el papel que en él podría desempeñar el Ministerio de Asuntos Urbanos deberá ser considerado como una necesidad urgente en caso de cualquier política de descentralización.

Si tomamos como límite los 10,000 Hab., existen 21 ciudades menores que cabría incluir en un programa municipal ligado a la descentralización. Los centros urbanos serían: Montero (Santa Cruz); Quillacollo (Cochabamba); Riberalta y Guayaramerín (Beni); Camiri (Santa Cruz); Villazón y Llallagua (Potosí); Yacuiba (Tarija); Viacha (La Paz); Bermejo (Tarija); Huanuni C.M. (Oruro); Tupiza (Potosí); Colquiri C.M. (La Paz); Uyuni (Potosí); Punata (Cochabamba); Portachuelo (Santa Cruz); Sacaba (Cochabamba); Siglo XX C.M. (Potosí); Villamontes (Tarija); Pto. Suárez (Santa Cruz); Monteagudo (Chuquisaca); San Borja (Beni).

Por departamentos, tendríamos en Chuquisaca 2; en La Paz 4; en Cochabamba 4; en Potosí 6; en Oruro 2; en Tarija 4; en Santa Cruz 5; en Beni 4; en Pando 1. Serían en total 32 municipios en todo el país, incluyendo los 10 analizados.

Si como complemento incluyéramos los municipios que están entre 5,000 y 10,000 Hab., tendríamos 19 nuevos municipios: en La Paz 3; en Cochabamba 2; en Potosí 3; en Oruro 1; en Santa Cruz 8; Beni 2.

En términos generales se han percibido debilidades en cuanto a la continuidad y vigencia de sus estructuras organizativas (14). A ello se añaden los problemas que afectan a todas

14. Casi ninguna municipalidad cuenta con un organigrama sancionado y que

por igual y se refieren a lo corto del período de la gestión política y administrativa de estas instituciones autónomas locales, dos años. Fuera de estos problemas las diferencias internas se refieren a la escasa experiencia acumulada de actividad municipal.

a. Los concejos municipales

Los concejos municipales, de reciente funcionamiento, están aún en un proceso de definición de su rol legislativo, fiscalizador o de decisión ejecutiva. En la mayoría de los casos no existe una relación entre el nombramiento de los concejales y su conocimiento de la problemática urbana, así como de la realidad municipal. A ello se añade la heterogeneidad política, lo que dificulta la toma de decisiones.

b. Los sistemas

La generalidad de las municipalidades cuenta con un instrumento de control y ordenamiento del espacio urbano (planes directores o planes reguladores del crecimiento físico). Estos acusan notable antigüedad y en la mayoría de los casos han sido superados por la realidad de un proceso de urbanización en expansión acelerada.

Las municipalidades carecen de estrategias y planes de desarrollo urbano integral y, por tanto, sus políticas están orientadas básicamente al control de la expansión física, de las edificaciones y relativamente al uso del suelo; a la construcción y mantenimiento de infraestructura vial y en algunos casos sanitaria; a la construcción, mantenimiento y administración de equipamientos de abastecimiento (mercados y ferias); a la construcción de áreas de recreación; operación y mantenimiento de alumbrado público, aunque no en todos los casos; recolección de desechos sólidos y limpieza de vías y áreas públicas; circunstanciales apoyos en equipamiento educativo y de salud; y en áreas de riesgos naturales, con excepción de la municipalidad de La Paz que para este rubro concentra importantes inversiones y capacidad operativa, por las características de su terri-

tenga un período de duración mediana. Las estructuras están desactualizadas por lo que la mayoría de ellas están a prueba, en estudio, y su implementación es provisional.

torio y la consiguiente experiencia acumulada.

Salvo la municipalidad de Cochabamba, las demás carecen, en general, de sistemas de planificación municipal interna que estén soportados en mecanismos o subsistemas de información, programación financiera, formulación, evaluación y seguimiento de proyectos, control de gestión operativa y mecanismos de coordinación. (15)

1) Capacidad operativa

En el campo de la capacidad operativa se observan importantes diferencias entre las municipalidades grandes (Cochabamba y La Paz) y el resto. Las primeras cuentan con recursos, materiales, equipo, recursos humanos y financieros. Estas municipalidades han acumulado experiencia en obras urbanas, especialmente en infraestructura vial y manejo de riesgos naturales respectivamente. Se observan notables falencias en la operación de servicios de saneamiento básico, administración de mataderos y en menor medida de mercados.

El resto de las municipalidades está muy limitado por la pequeña dimensión de sus equipos y maquinaria, deterioro y obsolescencia de los mismos. Consiguientemente sus coberturas son muy deficitarias y abarcan apenas los centros consolidados de las ciudades, quedando las periferias muy desatendidas.

La capacidad operativa se ve mermada por la falta de una adecuada política de recuperación de inversiones, deficiencia generalizada en el conjunto de las municipalidades, que por otra parte les dificulta la obtención de mayores recursos, inclusive por la vía de financiamientos externos.

2) Los sistemas de planificación urbana

En este aspecto la planificación urbana es desarrollada, como función municipal, con sus propios problemas e insuficiencias sólo en las municipalidades de La Paz y Cochabamba. En el resto de las municipalidades esta función no forma parte de sus responsabilidades directas porque está encargada a los

15. Las municipalidades de Cobija, Trinidad, Oruro, Santa Cruz, Potosí y Sucre, se destacan por estar desprovistas de capacidad del sistema mencionado.

denominados "Consejos de los Planes Reguladores". Por definición de la Ley Orgánica de Municipalidades, en 1985, se han ido incorporando nominalmente a las municipalidades algunos de estos organismos, que pasaron por una crisis pronunciada, previa a la definición de la propia Ley de Municipalidades. (16)

Se observa en general la ausencia de planes integrales de desarrollo urbano, notándose una dedicación muy concentrada en planificación física con énfasis en controles del crecimiento físico y de uso del suelo, así como de las normas técnicas correspondientes. No existen expedientes urbanos actualizados y sistemáticos; así mismo, las normativas de suelo y edificación en muchos casos están desactualizadas.

Información. En la totalidad de las municipalidades se observan vacíos informativos muy importantes en los siguientes campos, principalmente:

- 1) Población y flujos migratorios que afectan a los actuales problemas urbanos de ocupación del espacio y proyección de necesidades.
- 2) Actualización de coberturas y calidad de los servicios, infraestructuras básicas y equipamientos.
- 3) Información sobre inversiones e instituciones responsables, a todo nivel.
- 4) Manejo interno de recursos financieros, materiales y humanos para el desarrollo urbano.
- 5) Variables de economía urbana en general.

Cabe destacar la ausencia generalizada de sistemas de información de carácter gerencial para la toma de decisiones a nivel institucional. A partir de todo lo mencionado, de forma muy resumida y general, la situación de algunas municipalidades es extremadamente grave.

16. Con la excepción del caso de Santa Cruz, en que por consenso interinstitucional se ha mantenido la independencia de este organismo y se ha creado un mecanismo de coordinación con el Concejo Municipal.

3) Los sistemas financieros

Los sistemas financieros están concentrados básicamente en el manejo de recaudaciones por tributos municipales (tasas y patentes) y por algunos recursos provenientes de la operación de ciertas actividades (matadero, fábricas de materiales, corambre, etc.). Con la nueva Ley Tributaria, la función recaudadora municipal directa ha desaparecido ya que es el sistema bancario nacional el encargado de esta función de recaudación de impuestos sobre la propiedad de bienes inmuebles y vehículos, y sobre las actividades económicas. El manejo de los gastos se lleva a cabo sobre la base presupuestal fiscal, que agrega montos según grupos y partidas, aunque no lo hace por programas, proyectos y actividades o por centros de costo. Esta modalidad dificulta las correlaciones entre la evaluación física y financiera de programas y proyectos.

4) Los sistemas administrativos

Aunque el volumen de los recursos por administrar difieren mucho de una municipalidad a otra, se observa de forma generalizada, deficiencias provenientes de la falta de modernización de los aparatos administrativos. Existen deficiencias notables en la mayoría de las municipalidades en sistemas y métodos; asimismo, se observan procesos de burocratización, que hacen más pesada e ineficiente la administración. Todo ello dificulta la gestión municipal encareciéndola notablemente.

En el caso de las municipalidades grandes, existen mecanismos administrativos que deberían modificarse o modernizarse, lo que conllevaría ahorros y mejoras en la eficiencia administrativa.

En las municipalidades más pequeñas los mecanismos administrativos son débiles y rudimentarios. En este caso se trata de la creación de mecanismos de administración desde su raíz.

5) Los sistemas de control

Uno de los problemas más importantes es la ausencia de sistemas de control de gestión. Los controles se reducen a auditorías financieras, puntuales y a informes de actividades generalmente muy descriptivos y formales.

No se han observado sistemas de seguimiento y evaluación de las actividades corrientes y de inversión. Los controles son esporádicos, *ex post*, y abordan aspectos muy parciales. Muchos de los problemas y deficiencias de la gestión y administración municipales son fruto de la falta de controles y evaluación. A su vez, la debilidad en estos sistemas proviene de la inexistencia de información adecuada y oportuna.

c. Recursos humanos

Con la excepción de algunas municipalidades más grandes se observa, por un lado, un abultamiento de empleados administrativos, operativos y personal de apoyo, mientras que, por otro lado, se notan debilidades y carencias en el personal técnico.

A veces la excesiva subdivisión de la estructura organizativa ha generado numerosos cargos de dirección superior e intermedia, en desmedro de los cuadros técnicos. Asimismo, un alto porcentaje del personal está en funciones administrativas, mientras existen deficiencias en las áreas técnicas.

Las limitaciones formales del presupuesto municipal, han generado la presencia de importantes porcentajes de personal eventual, contratado a tiempo fijo.

No se ha percibido la existencia de políticas planificadas y racionales en la administración de los recursos humanos, en aspectos como: selección, capacitación, promoción, etc. La falta de manuales de funciones, requisitos según cargos, dificulta una adecuada administración de los recursos humanos. No se han observado mediciones de eficiencia y productividad del personal, ni tampoco políticas de incentivo que permitan mejorar tales variables. Con excepción de las municipalidades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, los niveles salariales son muy bajos.

A lo anterior se suma una alta inestabilidad funcionaria producto de razones salariales y políticas, lo que conlleva una pérdida de motivación y, lo que es más grave aún, impide una deseada acumulación de conocimiento y práctica municipal.

A pesar de todo lo mencionado es necesario rescatar el hecho de que estos mecanismos institucionales, han logrado en el corto tiempo de su democratización, avances relativos en materia de ejecución de obras y han elevado su capacidad de captación de recursos.

C. LOS MECANISMOS ACTUALES Y LOS DISTINTOS NIVELES DE PLANIFICACION Y COORDINACION

A continuación nos referimos a los diferentes niveles de interrelación institucional en que deberá producirse acciones de planificación y coordinación.

1. Las CORDES

Las CORDES están en relación con varios niveles: lo nacional, lo regional y lo local. Estos niveles son importantes en la tarea de su planificación, de la coordinación entre ellos y, por consiguiente, de la planificación regional.

a. Las relaciones entre lo nacional y lo regional

Durante la década pasada, las relaciones nacionales con las regiones han sufrido un repliegue importante al nivel de las funciones desconcentradas del nivel nacional. Como hemos señalado, ello se debió, en una buena parte, al propio deterioro ocasionado por la crisis de los 80s en el aparato estatal central. Esta situación se dió a nivel global, no sólo en lo que se refiere a los ministerios de sistemas nacionales, sino también a los de sectores. Probablemente fueron estos últimos los más afectados. Sus mecanismos planificadores alcanzaron su peor nivel histórico, perdiendo (entre 1982 y 1985) una gran cantidad de su personal calificado, particularmente a raíz de la pérdida de poder adquisitivo de sus salarios.

Contrapuesto a ello, las corporaciones regionales de desarrollo han mantenido una presencia institucional determinante en el ámbito de sus regiones, fruto de la ampliación de sus funciones y del hecho de ser los mecanismos estatales más visibles y accesibles, en situación en que el gobierno central se ocupó básicamente de problemas nacionales.

Factores financieros como las regalías, pago retributivo a la explotación de recursos naturales no renovables, transferencias

de coparticipación en recaudaciones de renta y aduana, definieron, además de los ingresos propios, un contexto financiero con alto grado de autonomía y ausente de controles y lógicas adecuadas. Esta circunstancia hizo que algunas de las CORDES lograran una autonomía muy importante, tanto frente a los mecanismos centrales de sistemas y de sectores, así como frente a las instituciones de la sociedad civil, particularmente de los comités cívicos y de las instituciones corporativas de los departamentos.

Correlativo con este nivel de autonomía conquistado por muchas CORDES se ha observado también, que en el plano del ajuste a las políticas nacionales, los mecanismos normativos del desarrollo regional y sectorial a nivel nacional son inadecuados para sus funciones, por lo que la desarticulación entre lo nacional y lo regional es un peligro real. No se trata además de un peligro potencial sino presente.

b. Lo regional y lo local

No existen mecanismos de concertación y coordinación entre ambos niveles, factor que amerita soluciones sobre todo técnico-operativas, definiendo acciones de la corporación en relación a la base económica urbana y la problemática de interrelaciones rural/urbanas, debiendo retirarse de funciones municipales netas en una forma concertada de transferencia en un proceso planificado.

c. Lo regional

La planificación descentralizada implica que la región sea un punto de partida de globalización, coordinado con lo nacional, para evitar la desintegración.

Aunque por ley las CORDES han recibido competencias para presidir la planificación de las inversiones de todos los sectores, son muy pocas las que han incursionado en los sectores de salud y educación y ello en relación exclusiva a los problemas de infraestructura.

Hasta el momento, si bien es en las CORDES donde se ha acumulado la mayor parte de la experiencia y recursos en materia de la planificación a nivel regional, no existe, en ninguno de

ellas un mecanismo en torno al cual se pueda pensar en la planificación regional integral.

Está claro que se requiere de mecanismos futuros que se diseñen en el proceso de descentralización, lo que deberán contemplar instrumentos de coordinación y de planificación intersectorial, en que la región enfrente la globalidad de los problemas.

La experiencia actual acumulada es escasa en este sentido y más bien existen muchos problemas para que tal nivel de planificación pueda recibir un apoyo regional. En este terreno todo deberá ser construido.

2. Las municipalidades

A raíz de la Ley de Municipalidades, éstas han recibido muchas atribuciones legales en la planificación de las inversiones en los ámbitos de las circunscripciones urbanas de las capitales de departamento. En este marco se presentan también varios niveles de relación interinstitucional que son importantes en la función planificadora.

a. Lo nacional-local

Si bien el nivel local es autónomo, ello no implica que no sea una parte de un conjunto estatal. A nivel nacional el Ministerio de Asuntos Urbanos, dada su propia debilidad institucional de larga data, no ha podido establecer mecanismos de concertación y coordinación con los municipios del país.

El Ministerio de Planeamiento y Coordinación controla muy débilmente el componente de inversión de municipios y el Ministerio de Finanzas su programación presupuestaria de funcionamiento. Ambos mecanismos recién están estableciendo, en los últimos años, sistemas de control adecuados; sus esfuerzos son aún incipientes.

Asimismo, los mecanismos de Contraloría General de la República, vía SAFCO, recién inician sistemas de racionalización para el seguimiento y control.

Es claro que las relaciones entre los niveles nacionales y locales no han permitido la configuración de mecanismos de con-

certación y coordinación vía sistemas de planificación y proyectos, lo que ha impedido la constitución de un mínimo de lógica entre niveles.

b. Lo local - regional

La participación del Alcalde en el Directorio de la Corporación Regional de Desarrollo, no constituye aún buen mecanismo de concertación y coordinación entre el nivel regional y el local. Por un lado están las consideraciones de la elegibilidad democrática o no de los dos niveles directivos, tanto del municipio como de la corporación. El primero emana del voto democrático cada 2 años (período muy corto), y el segundo de un sistema corporativo, donde participan mecanismos estatales y de la sociedad civil y territorial. Por otro lado están las confusiones entre las funciones municipales y las funciones de desarrollo regional de cada institución.

Debido a que las fuentes de legitimidad de las instituciones regionales son distintas que en el caso de las municipalidades, y frecuentemente enfrentada (oposición), las posibilidades de que se produzca una concertación en torno a la problemática capital-departamento son escasas. Así mismo será poco probable que la institución departamental ceda el espacio del resto urbano departamental para su tuición por parte de la municipalidad capital. Si bien esto sería muy lógico, al igual que sucede en muchos países, no será probable, al menos en un corto plazo.

Los mecanismos legales actualmente vigentes impiden, que se produzcan cambios importantes y de fondo.

Es claro que deben definirse los roles de cada nivel, así como establecerse mecanismos de concertación y coordinación entre ambos.

c. Lo local

Lo local (ciudad capital del departamento), si bien es atribución de la municipalidad, con frecuencia se pone de manifiesto su incapacidad para organizar lo urbano en su globalidad. Se observa, con particular fuerza en algunas ciudades, la presencia desorganizada e inarticulada (frecuentes superposiciones y con-

tradiciones) de instituciones relacionadas con el desarrollo urbano.

Esta situación se presenta no sólo entre la alcaldía y las instituciones de la sociedad civil, sino también y con particular gravedad entre aquella y sus instituciones dependientes. Las funciones del municipio, si bien se establecen en la Ley de Municipalidades, dada su falta de precisión, no siempre son claras en sus relaciones con las empresas de servicios públicos y con los sectores, por ello se requiere un ajuste que permita, por un lado, una normativa única nacional para todos los municipios, estableciendo jerarquías y, por otro, racionalizar mecanismos de concertación y coordinación de carácter técnico principalmente.

La coordinación interinstitucional e intersectorial en los ámbitos urbanos es una necesidad que no está siendo abordada adecuadamente. Los municipios están casi exclusivamente concentrados en problemas de ordenamiento físico. Muchos otros aspectos que hacen a la integralidad de lo urbano no son asumidos por las municipalidades. Así mismo se observa una falta de unidad y de integración de todos los recursos institucionales existentes en las principales ciudades. La mayor parte de las municipalidades son muy débiles como para impulsar iniciativas de coordinación. Generalmente no tienen ni la información sobre lo que ocurre en sus ámbitos de competencia. Más aún, como se ha señalado anteriormente, carecen de instrumentos adecuados, como los planes de desarrollo urbano integrales.

La coordinación no deberá implicar que se anulen las especificidades de los ámbitos público y privado, se trata de evitar el caos, el derroche de recursos, los vacíos institucionales, etc., aspectos observados en el análisis institucional de los principales centros urbanos del país.

La concurrencia entre el sector público y el privado en torno a mecanismos institucionalizados en relación, tanto con lo urbano en su globalidad, cuanto con la propia región y país, debe ser un objetivo local, en cuya estructura lo municipalidad deberá cumplir un papel central.

II. EL FINANCIAMIENTO DE LA DESCENTRALIZACION (17)

A continuación no referimos a la situación de la capacidad fiscal financiera de las instituciones regionales y locales en la perspectiva de una eventual descentralización. (18)

A. CORPORACIONES REGIONALES DE DESARROLLO

1. Estructura de ingresos

En la estructura consolidada de los recursos asignados a las 9 corporaciones resalta la participación conjunta de regalías (petroleras, mineras y madereras) junto con aquellos recursos provenientes del régimen de coparticipación tributaria establecido mediante la Ley 843. Estos recursos alcanzan aproximadamente al 80%, sobre un total 192.5 millones. Esto demuestra la importancia relativa de estas dos fuentes de financiamiento, origen de buena parte de las desigualdades establecidas entre CORDES. (Cuadro 1)

CUADRO 1

INGRESOS CONSOLIDADOS DE LAS CORPORACIONES-1988

CONCEPTO	(Millones Bs.)	(%)
Regalías	89.0	46.2
Coparticipación	64.2	33.4
Ingresos de Capita	126.9	14.0
Varios	12.4	6.4
TOTAL	192.5	100.0

17. Está en preparación en el CEBEM la publicación en mayor desagregación de un análisis sobre el tema.
18. La información fiscal-financiera de referencia corresponde al año 1988. La información recopilada por el equipo mencionado de asesores corresponde al primer semestre de 1988, el segundo semestre en algunos casos corresponde a información proporcionada por las instituciones, tal es el caso de CORDEPAZ, Municipalidad de La Paz y Cochabamba, en otros casos se actualizó la información tomando como base los resultados del SAFCO sobre CORDECO, CORDECRUZ, CORDECH, CODETAR y las municipalidades de Santa Cruz, Sucre y Tarija. Finalmente, para las municipalidades y corporaciones de Potosí, Oruro, Beni y Pando se actualizaron los datos, proyectando el comportamiento de 1987 y el primer semestre de 1988. En una publicación próxima del CEBEM se ofrece información más reciente.

Según la fuente predominante de financiamiento se distinguen cuatro situaciones: a) aquellas corporaciones cuyos ingresos se generan principalmente en las regalías petroleras; b) corporaciones con ingresos originados principalmente en el régimen de coparticipación tributaria; c) corporaciones que en el pasado inmediato tenían por principal fuente de ingresos las regalías mineras y hoy dependen principalmente del TGN; y d) finalmente, las corporaciones que tenían una significativa dependencia del TGN y que actualmente cuentan con regalías petroleras de otras regiones.

La estructura del ingreso muestra una alta concentración de recursos en cuatro corporaciones, el 77.5%, sobre un total de 142.9 millones de bolivianos como se aprecia en el siguiente. (Cuadro 2)

CUADRO 2

INGRESOS CONSOLIDADOS DE LAS CORPORACIONES-1988

CORPORACIONES	(Millones Bs.)	(%)
CORDECRUZ	65.3	33.9
CODETAR	33.9	17.6
CORDEPAZ	32.6	17.0
CORDECH	17.4	9.0
OTRAS	43.3	22.5
TOTAL	192.5	100.0

Corporaciones de las regiones petroleras

Las corporaciones de Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija dependen de las regalías petroleras. Su grado de estabilidad financiera está ligado a la producción del petróleo crudo que se procesa y consume en el mercado interno. El desembolso de éstas suele ser regular, en tanto que las regalías sobre la exportación de gas, por los problemas de pago de la Argentina, se convirtieron en una fuente de inestabilidad financiera de estas instituciones. (19)

19. La forma de pago de las regalías sobre el gas exportado a la Argentina, ha estado condicionada al convenio de intercambio compensado (Counter Trade), suscrito en 1985, en virtud del cual solamente el 60% del valor de las exportaciones de gas se pagan en divisas de libre disponibilidad, mientras que el 40% restante se paga en especie.

Del total de recursos asignados a las corporaciones, el 46.2% corresponde a ingresos por concepto de regalías (petroleras, mineras y madereras). La participación de estas cuatro corporaciones es diferenciada. (Cuadro 3)

CUADRO 3
DISTRIBUCION DE REGALIAS-1988

CORPORACIONES	(Millones Bs)	(%)
CORDECRUZ	48.6	54.6
CODETAR	17.4	19.5
CORDECH	15.4	17.3
OTRAS	7.6	8.6
TOTAL	89.0	100.0

Corporaciones de La Paz y Cochabamba

Antes de la Ley de Reforma Tributaria dependían principalmente del impuesto a la cerveza ya que las regalías mineras y recursos transferidos por el TGN eran reducidos. A raíz de la reforma tributaria (1985) sus ingresos se han incrementado sustancialmente en el rubro de coparticipación, particularmente en el caso de La Paz y menos en el caso de Cochabamba, debido a su menor recaudación fiscal. (Cuadro 4)

CUADRO 4
REGIMEN DE COPARTICIPACION

CORPORACIONES	(Millones Bs)	(%)
CORDEPAZ	31.5	49.0
CORDECO	10.2	15.8
SUBTOTAL	41.7	64.8
CORDECRUZ	14.3	22.2
OTRAS	8.0	13.0
TOTAL	64.0	100.0

Corporaciones de regiones mineras

Potosí y Oruro han dependido históricamente de los ingresos por regalías mineras hasta fines de 1985. A partir de la Reforma Tributaria de 1985 la situación de sus ingresos se ha deteriorado considerablemente. A su vez, los ingresos por coparticipación no han representado recursos suficientes para las acciones de esas corporaciones debido a su reducida capacidad recaudadora. Estas corporaciones han dependido en sus recursos de créditos y donaciones o de la transferencias de las empresas que dependen de ellas, particularmente en el caso de CORDEOR. En el caso de CORDEPO, el 41.0% proviene de donaciones.

Corporaciones pequeñas

Las corporaciones del Beni y Pando, hasta 1987 dependían de los montos transferidos por el TGN. A partir de 1988 sus ingresos se han incrementado sustancialmente por la asignación de un 1% sobre regalías petroleras que beneficia en la proporción del 2/3 a CORDEBENI y de 1/3 a CORDEPANDO. (20)

2. Las desigualdades

Las desigualdades en la asignación de recursos no han sido corregidas con sistemas de financiamiento que busquen un equilibrio más o menos lógico y racional, lo que ha resultado en una diferenciación institucional entre departamentos. (21) Situación que se ha visto reforzada por la ausencia de mecanismos normativos adecuados entre el nivel nacional y regional, no existiendo instrumentos de concertación hacia las corporaciones regionales de desarrollo.

El Ministerio de Finanzas supervisa las programaciones de funcionamiento en forma marginal, dado que de la fase de pro-

20. Las regalías de CORDEBENI constituyen el 56.4% del total de sus ingresos, Bs 2.1 millones. Las de CORDEPANDO representan el 85.2%, que suman Bs 2.7 millones.

21. Esta situación fue favorable para las Corporaciones de Santa Cruz, por su participación en las regalías y la coparticipación; (en el caso de La Paz, por la coparticipación, en el caso de Tarija y Chuquisaca por las regalías gasíferas). Las demás corporaciones sufrieron una pérdida al menos relativa.

gramación a la de ejecución presupuestaria no existen sistemas de seguimiento y control, poniendo énfasis sólo cuando se trata de erogaciones del TGN.

Cualquier política de descentralización que no contemple previa o simultáneamente el reforzamiento de los niveles centrales correspondientes, así como los mecanismos de correlación entre el nivel central y el regional, tendrá infaustas consecuencias de desorden y anarquía, sobre todo desde que en muchas regiones existe escasa o nula capacidad para organizar la región.

Las corporaciones de Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija, por sus propias disponibilidades financieras provenientes de las regalías petroleras, presentan el mayor desarrollo institucional y su impacto en el quehacer del desarrollo socio-económico regional es determinante. Este desarrollo se ha producido en sus mecanismos operativos, lo que no ha ocurrido paralelamente en los niveles normativos.

Las corporaciones de Cochabamba y La Paz han mejorado sus regímenes financieros de ingresos con la coparticipación; ello, en el caso de la primera, ha implicado una mejor configuración institucional en relación al quehacer del desarrollo regional, sin embargo, aún le falta mayor consolidación.

En el caso de La Paz, dada la presencia aplastante del aparato estatal central, la corporación no tiene una presencia institucional de impacto importante en el desarrollo regional de un departamento tan importante en términos poblacionales y con componentes económicos de impacto nacional.

Las corporaciones de Oruro y Potosí, que tuvieron regalías mineras en otra época, hoy están en crisis financiera, por ello su impacto institucional se ha reducido y transformado, muy dependiente de la cooperación financiera nacional (FSE) e internacional.

Las corporaciones de Beni y Pando que nunca, ni hoy, tuvieron recursos financieros importantes como para orientar y activar su desarrollo regional, de características incipientes, presentan un grado mínimo de desarrollo institucional.

3. Estructura de gastos

El gasto total de las corporaciones alcanzó a Bs 180.4 millones: el 74.1% fue realizado por las corporaciones de Santa Cruz, La Paz y Tarija. (Cuadro5)

CUADRO 5

EGRESO CONSOLIDADO DE LAS CORPORACIONES-1988

CORPORACIONES	(Millones Bs)	(%)
CORDECRUZ	69.5	38.5
CODETAR	34.6	19.2
CORDEPAZ	29.5	16.4
SUBTOTAL	133.6	74.1
OTRAS	46.8	25.9
TOTAL	180.4	100.0

La distribución de estos gastos es muy diferente de unas corporaciones a otras, sin embargo se observó que en su totalidad la mayor proporción de sus recursos se destinaron a servicios personales y activos fijos y financieros. (22)

B. MUNICIPALIDADES

La Ley de Reforma Tributaria de 1985, que casi coincidió con la institucionalización democrática de los gobiernos municipales, cambió sustantivamente la estructura tributaria y de ingresos de las municipalidades.

- a) Un primer impacto fue la restricción de la autonomía financiera de muchas de ellas: los volúmenes de ingreso ya mantienen relación directa con sus esfuerzos recaudadores.
- b) En segundo lugar las municipalidades no participan en la fiscalización de los tributos por coparticipación. Dado que la Dirección General de la Renta Interna (DGRI) no

22. Las de Oruro, Pando y Potosí gastaron más en servicios personales, en tanto que las de Beni, Cochabamba, Chuquisaca, La Paz, Santa Cruz y Tarija destinan mayor proporción de sus ingresos a activos fijos y financieros.

realiza ese control, se presume que existen niveles apreciables de evasión y morosidad, afectando al nivel de ingresos municipal.

- c) Como resultado de lo anterior, en algunos casos la coparticipación ha aumentado notablemente los ingresos municipales y en otros se han mantenido los niveles anteriores, cambiando simplemente la estructura interna de esos ingresos.
- d) La nueva estructura impositiva ha restringido notablemente el universo tributario municipal, convirtiendo en nacionales antiguos gravámenes comunales y creando en compensación la coparticipación municipal del 10%. (23)

1. Estructura de ingresos

La mayor proporción de los recursos municipales dependen de la coparticipación. La gestión de 1988 han generado 81.2 millones de bolivianos, es decir el 59.1% de sus ingresos. Los ingresos generados por su propio sistema tributario alcanzó a Bs 24.2 millones, es decir, el 17.6% (Cuadro 6)

CUADRO 6
INGRESOS MUNICIPALES CONSOLIDADOS

INGRESOS	(Millones Bs)	(%)
Coparticipación	81.2	59.1
Otros tributos	24.2	17.6
No tributarios	15.7	11.5
Saldo gestión anterior	7.7	5.6
De capital	6.8	4.9
Otros	1.9	1.3
TOTAL	137.5	100.0

23. Se mantienen como municipales solamente los que recaen sobre inmuebles y vehículos y aquellos contenidos en la Ordenanza de Patentes e Impuestos.

Tres municipalidades captan el 82% de los ingresos municipales consolidados, mientras que las siete restantes perciben el 18%. (Cuadro 7)

CUADRO 7

INGRESOS MUNICIPALES CONSOLIDADOS-1988

MUNICIPALIDADES	(Millones Bs)	(%)
La Paz	60.6	44.1
Cochabamba	30.8	22.4
Santa Cruz	21.4	15.5
SUBTOTAL	112.8	82.0
Otras	24.7	18.0
TOTAL	137.5	100.0

La estructura de los recursos divide a las municipalidades en dos grupos:

a) La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, cuyo principal recurso es la coparticipación (24). El régimen de coparticipación generado 81.2 millones de bolivianos en la gestión de 1988, 89.2% benefició a las tres municipalidades. (25) (Cuadro 8).

b) Las restantes, aunque la estructura de ingresos es similar, difieren el monto. Dichas diferencias se relacionan con el tamaño de las ciudades que administran y con las actividades económicas que se desarrollan en ellas. Sin embargo la nueva estructura tributaria no ha afectado los montos recaudados. La municipalidad de El Alto (26) y Trinidad dependen significativamente de

24. El régimen de coparticipación es altamente concentrador, en virtud de que distribuye los recursos tributarios en función de la localización de las actividades económicas, beneficiando a las municipalidades del eje central.

25. La Paz y Cochabamba han mantenido una larga tradición municipal que ha incidido en su mayor nivel de eficiencia administrativa, operativa y de prestación de servicios, así como en la proporción y mayor racionalidad en la realización de sus inversiones.

26. En el presente análisis se incluye a la municipalidad de El Alto, por el crecimiento e importancia que ha adquirido esta población en los últimos años, pese a no tratarse de municipalidad capital de departamento como en los otros casos.

Tres municipalidades captan el 82% de los ingresos municipales consolidados, mientras que las siete restantes perciben el 18%. (Cuadro 7)

CUADRO 7

INGRESOS MUNICIPALES CONSOLIDADOS-1988

MUNICIPALIDADES	(Millones Bs)	(%)
La Paz	60.6	44.1
Cochabamba	30.8	22.4
Santa Cruz	21.4	15.5
SUBTOTAL	112.8	82.0
Otras	24.7	18.0
TOTAL	137.5	100.0

La estructura de los recursos divide a las municipalidades en dos grupos:

a) La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, cuyo principal recurso es la coparticipación (24). El régimen de coparticipación ha generado 81.2 millones de bolivianos en la gestión de 1988: el 89.2% benefició a las tres municipalidades. (25) (Cuadro 8).

b) Las restantes, aunque la estructura de ingresos es similar, difieren el monto. Dichas diferencias se relacionan con el tamaño de las ciudades que administran y con las actividades económicas que se desarrollan en ellas. Sin embargo la nueva estructura tributaria no ha afectado los montos recaudados. Cobija, El Alto (26) y Trinidad dependen significativamente de so-

24. El régimen de coparticipación es altamente concentrador, en virtud que distribuye los recursos tributarios en función de la localización de las actividades económicas, beneficiando a las municipalidades del eje central.

25. La Paz y Cochabamba han mantenido una larga tradición municipal la que incidió en su mayor nivel de eficiencia administrativa, operativa y de prestación de servicios, así como en la proporción y mayor racionalidad en la realización de sus inversiones.

26. En el presente análisis se incluye a la municipalidad de El Alto, por el crecimiento e importancia que ha adquirido esta población en los últimos años, pese a no tratarse de municipalidad capital de departamento como en los otros casos.

realiza ese control, se presume que existen niveles apreciables de evasión y morosidad, afectando al nivel de ingresos municipal.

c) Como resultado de lo anterior, en algunos casos la coparticipación ha aumentado notablemente los ingresos municipales y en otros se han mantenido los niveles anteriores, cambiando simplemente la estructura interna de esos ingresos.

d) La nueva estructura impositiva ha restringido notablemente el universo tributario municipal, convirtiendo en nacionales antiguos gravámenes comunales y creando en compensación la coparticipación municipal del 10%. (23)

1. Estructura de ingresos

La mayor proporción de los recursos municipales dependen de la coparticipación. La gestión de 1988 han generado 81.2 millones de bolivianos, es decir el 59.1% de sus ingresos. Los ingresos generados por su propio sistema tributario alcanzó a Bs 24.2 millones, es decir, el 17.6% (Cuadro 6)

CUADRO 6

INGRESOS MUNICIPALES CONSOLIDADOS

INGRESOS	(Millones Bs)	(%)
Coparticipación	81.2	59.1
Otros tributos	24.2	17.6
No tributarios	15.7	11.5
Saldo gestión anterior	7.7	5.6
De capital	6.8	4.9
Otros	1.9	1.3
TOTAL	137.5	100.0

23. Se mantienen como municipales solamente los que recaen sobre inmuebles y vehículos y aquellos contenidos en la Ordenanza de Patentes e Impuestos.

Tres municipalidades captan el 82% de los ingresos municipales consolidados, mientras que las siete restantes perciben el 18%. (Cuadro 7)

CUADRO 7

INGRESOS MUNICIPALES CONSOLIDADOS-1988

MUNICIPALIDADES	(Millones Bs)	(%)
La Paz	60.6	44.1
Cochabamba	30.8	22.4
Santa Cruz	21.4	15.5
SUBTOTAL	112.8	82.0
Otras	24.7	18.0
TOTAL	137.5	100.0

La estructura de los recursos divide a las municipalidades en dos grupos:

a) La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, cuyo principal recurso es la coparticipación (24). El régimen de coparticipación ha generado 81.2 millones de bolivianos en la gestión de 1988: el 89.2% benefició a las tres municipalidades. (25) (Cuadro 8).

b) Las restantes, aunque la estructura de ingresos es similar, difieren el monto. Dichas diferencias se relacionan con el tamaño de las ciudades que administran y con las actividades económicas que se desarrollan en ellas. Sin embargo la nueva estructura tributaria no ha afectado los montos recaudados. Cobija, El Alto (26) y Trinidad dependen significativamente de so-

24. El régimen de coparticipación es altamente concentrador, en virtud que distribuye los recursos tributarios en función de la localización de las actividades económicas, beneficiando a las municipalidades del eje central.

25. La Paz y Cochabamba han mantenido una larga tradición municipal la que incidió en su mayor nivel de eficiencia administrativa, operativa y de prestación de servicios, así como en la proporción y mayor racionalidad en la realización de sus inversiones.

26. En el presente análisis se incluye a la municipalidad de El Alto, por el crecimiento e importancia que ha adquirido esta población en los últimos años, pese a no tratarse de municipalidad capital de departamento como en los otros casos.

portes presupuestarios otorgados por el TGN.

CUADRO 8

COPARTICIPACION IMPOSITIVA MUNICIPAL-1988

MUNICIPALIDADES	(Millones Bs)	(%)
La Paz	41.9	51.7
Cochabamba	15.3	18.8
Santa Cruz	15.2	18.7
SUBTOTAL	72.4	89.2
Otras	8.8	10.8
TOTAL	81.2	100.0

2. Estructura del gasto

Durante la gestión de 1988 el gasto alcanzó a Bs 147.2 millones. Tres municipalidades concentraron el 84.8% del total. (27) (Cuadro 9)

CUADRO 9

EGRESOS MUNICIPALES CONSOLIDADOS-1988

MUNICIPALIDADES	(Millones Bs)	(%)
La Paz	65.8	44.7
Cochabamba	31.4	21.4
Santa Cruz	27.6	18.7
SUBTOTAL	124.8	84.8
Otras	22.4	15.2
TOTAL	147.2	100.0

27. Con excepción de la Paz, la mayor proporción del gasto está dirigido a servicios personales, situación que se explica en la mayor parte de los casos por los servicios que presta a la comunidad.

C. ALGUNAS CONCLUSIONES

1. A nivel general

El análisis de los ingresos y de los gastos muestra tres aspectos altamente contradictorios con cualquier proceso equilibrado de descentralización ordenada.

En casi todas las corporaciones la capacidad operativa está altamente condicionada por la ayuda internacional en recursos financieros y asistencia técnica. La importancia de esta ayuda es menor, en términos relativos, en las corporaciones con regalías petrolíferas o gasíferas, aunque, dadas las dificultades futuras en materia de cobros por exportación de gas, es previsible un desbalance financiero aún en éstas últimas.

El manejo de las ayudas internacionales es relativamente independiente de las decisiones y de la planificación de la corporación, adoptando, a veces, formas propias de administración y operación. En la mayor parte de los casos las corporaciones no han podido internalizar estos apoyos dentro de sus políticas propias. Algunos de estos proyectos constituyen pequeñas "corporaciones" paralelas. (28)

El concurso de todos los recursos disponibles a nivel local es un imperativo para el que deberán prepararse las instituciones de ámbito regional. De todas ellas la que más conocimiento y recursos tiene es indudablemente la corporación, por lo que deberá ser probablemente una pieza importante en el diseño del instrumento de la planificación.

Se trata de un instrumento a futuro. Su tarea no será probablemente realizar todo el trabajo: entendemos su tarea como de articulación y compatibilización de todos los mecanismos que producirán una visión sectorial desde la perspectiva de la región. Así, la municipalidad, el sector salud, el sector educación, el sector agropecuario, vialidad, etc, proporcionarán los elementos que lograrán su máximo nivel de integración regional y nacional a través de una unidad de planificación regional-global.

28. Es importante notar el manejo casi independiente de sus recursos y planes por parte de la CEE o de COTESU, por poner sólo algunos ejemplo dentro de Oruro, Potosí, La Paz y Cochabamba.

En esta captura y/o elaboración de la globalidad regional la sociedad civil no deberá estar ausente, por lo que habrá que estar muy atentos al desarrollo que presenten tanto los comités cívicos, así como otras organizaciones de la sociedad regional.

Está claro también el papel de subsidio apoyo temporal que por mucho tiempo deberá desarrollar el gobierno central, fundamentalmente a través sus sectores en la habilitación de la descentralización. En este sentido se perfilan como inevitables largos períodos en los que el gobierno central desarrollará tareas de planificación regional centralizada.

2. Desequilibrios regionales en los ingresos

Las diferencias entre regiones son muy altas, existiendo departamentos con recursos propios suficientes para hacerse cargo de los servicios estatales a descentralizar.

Tanto las CORDES como las HAMs con escasos recursos muestran los más bajos índices de desarrollo en todos los niveles. No existe una relación directa entre recursos y eficiencia, pero aquellos son una condición.

Todo pareciera indicar que de no existir una intervención del gobierno central, a través de mecanismos de nivelación entre departamentos, seguirán profundizándose las actuales diferencias.

Difícilmente se puede pensar en que las instituciones actuales o las que se diseñen en un futuro próximo puedan mejorar sus mecanismos normativos, entre los que se comprende la planificación y coordinación, si no pueden cumplir adecuadamente con la ejecución de obras elementales.

Dada la estructura actual de relaciones entre el estado y la sociedad civil, por un lado, y el desequilibrio entre déficit de infraestructura y de recursos para hacerlas, por otro lado, es imposible pensar en una mejora sustantiva de la capacidad de planificación y de fortalecimiento en general de los mecanismos de control.

En la mayor parte de corporaciones y municipios, los recursos que reciben son insuficientes para cumplir con sus funciones específicas. Esta insuficiencia se expresa en los déficits de

infraestructura y servicios que en diferentes proporciones afectan a las regiones y sectores.

3. Mecanismos de coordinación horizontal entre CORDES y HAMs

La mejora de los mecanismos de captación de las regalías es un problema común a CORDES, HAMs y Universidades. Al no existir un mecanismo conjunto, las posibilidades que tienen cada una de las instituciones descentralizadas son bajas y sobre todo muy desiguales para aumentar sus ingresos.

La Reforma Tributaria ha contribuido a la reducción de la autonomía financiera de las instituciones descentralizadas, ya que el rendimiento de la coparticipación impositiva, es independiente de la acción municipal, considerando que la Alcaldía no tiene casi ninguna ingerencia en la Administración Tributaria, salvo una participación esporádica en algunas ciudades: en campañas de control de la emisión de la nota fiscal, o el control a posteriori en el pago de impuestos sobre inmuebles y vehículos. (29)

De lo anterior se deduce la necesidad de un mecanismo de representación interregional de control de los recursos a ser transferidos por el gobierno central.

4. Necesidad de mejorar los mecanismos de captación de recursos

Dado que el sistema tributario vigente está subadministrado, existiendo un alto porcentaje de su potencial sin captar, el mejoramiento de los mecanismos y procedimientos de administración tributaria es una condición sine qua non para cumplir con sus funciones específicas. Ello implica, planificar, programar y ejecutar tareas de fiscalización. Entre las más importantes está la implantación de sistemas y administración moderna de catastros municipales.

29. Las recaudaciones de los impuestos establecidos por la Ley 843 se canalizan por el sistema bancario autorizado, tarea en la cual el municipio no tiene ninguna participación. No se ha ejecutado ninguna tarea de fiscalización, para la recuperación de impuestos en mora e impuestos evadidos o para inducir mayores grados de cumplimiento por parte de los contribuyentes.

Otro mecanismo necesario para el funcionamiento de las instituciones descentralizadas se refiere a la capacidad de endeudamiento, para lo que se requiere obviamente mejorar sus niveles de ejecución.

III. PERSPECTIVAS INSTITUCIONALES DE LA PLANIFICACION DESCENTRALIZADA

A continuación se definen algunos elementos que están siendo analizados administrativamente para su posible implementación.

No nos referiremos a las prefecturas departamentales a pesar de que por la Constitución Política del Estado serán las cabezas de gobierno en los diferentes departamentos. Estas instituciones, a pesar de que hoy día han asumido roles importantes en el desarrollo regional carecen de mecanismos adecuados para ello. En el futuro tendrán que adoptar y dirigir aquellos que ya existen en las regiones. Nos vamos a referir a estos últimos a continuación.

A. RESTRICCIONES Y POTENCIALIDADES INSTITUCIONALES DE LAS CORDES Y LAS HAMs CAPITAL DE DEPARTAMENTO

A partir de todo lo anteriormente señalado podemos concluir que un proceso de descentralización requiere de un fortalecimiento de las instituciones actualmente existentes, tanto a nivel central como regional y local. En términos muy generales se puede decir que los marcos institucionales ó conjuntos de instituciones no conforman un sistema coordinado y armónico de decisiones y acciones que contribuya al desarrollo departamental y local.

Dentro de cada marco institucional departamental, se observan diferencias de calidad y desarrollo organizacional, sistémico y administrativo en las diversas instituciones, comprobándose que aquéllas que tienen una dedicación a actividades diversificadas (multisectoriales) y a funciones normativas, de planificación y también operativas.

1. Restricciones CORDES y HAMs

Resumimos algunos de los principales aspectos que configuran las restricciones de las instituciones departamentales y locales en la perspectiva del proceso de descentralización y, particularmente de su contribución a los procesos regionales de planificación.

- a. *Funciones múltiples y actualmente con dificultades de cobertura y atención adecuadas de las mismas.* Esta situación es absolutamente universalizable al conjunto de las CORDES y de las HAMs.

Nos preguntamos si conviene entregar funciones nuevas a instituciones que no logran cubrir las suyas propias. Todavía más si no han logrado establecer mecanismos de planificación de sus propias actividades. El reto es ampliar el marco de referencia de la planificación.

- b. *La hipertrofia de personal técnico-administrativo, con sistemas de personal no adecuados* es una característica importante de su situación de burocratismo.

Las instituciones mencionadas se han ido llenando de personal, sin que ello esté necesariamente en estrecha relación con las funciones a cumplir. De ahí nace una parte muy importante del descontento de la sociedad respecto a sus instituciones.

La situación se agrava ya que en los tiempos de caída del salario real del sector público, en la mayor parte de las instituciones públicas salieron los mejores técnicos, produciéndose un verdadero empobrecimiento de estas instituciones, y abultándose el monto del personal tradicional del sector público: personal de secretaría y administración.

- c. *La interferencia político-partidaria* es otra de las restricciones particularmente en lo que se refiere a la racionalidad de los procesos, y con graves consecuencias en lo que se refiere con la planificación. El establecimiento de criterios, por ejemplo, para la priorización de proyectos, no cuenta generalmente con mecanismos reales para su implementación. Esta situación vale tanto para las CORDES como para las HAMs.

- d. *Existen insuficiencias en los sistemas de planificación, coordinación, programación y control*, requiriéndose importantes asistencias técnicas en los mismos. Si bien éstos están establecidos, en sus estructuras elementales; la mayor parte de las instituciones, no cuentan con condiciones reales de funcionamiento. Tampoco son una prioridad en casi ninguna de las instituciones analizadas.
- e. *Existe ausencia de sistemas de medición de impacto*, lo que es elemental para cualquier proceso de racionalización de la acción pública.
- f. *Se observa la inexistencia de un interlocutor nacional* que atienda la concertación nacional con los niveles regionales y locales. Esta situación es particularmente grave por el hecho de las grandes posibilidades de desarticulación del sector público, en la medida de su descentralización.
- g. *Impacto negativo de la condicionalidad de la cooperación internacional*. Generalmente, para una parte importante de la cooperación internacional no es una prioridad el fortalecimiento de los sistemas, como parte de los objetivos de sus programas de asistencia técnica. En esta situación priman los efectos de los proyectos en sí, sustituyendo en muchos casos al propio estado en sus funciones normativas y de decisión. A veces se constituyen verdaderas islas internas bajo criterios totalmente externos a los del propio gobierno central. Obviamente sin que ello esté sostenido por criterios de estrategia, al menos compartida con el estado y con la región.

Debido a las deficiencias e insuficiencias detectadas, debe desarrollarse un programa dinámico y operativo de asistencia técnica y fortalecimiento institucional que acompañe al proceso de descentralización, no sólo como instrumento en favor de las funciones a descentralizarse, sino para mejorar el cumplimiento de las funciones actuales de prefecturas, corporaciones de desarrollo, municipalidades y empresas productivas y de servicios.

2. Potencialidades de las CORDES y las HAMs

Una vez definidas, por un lado, las funciones nacionales privativas, que en algunos casos son totales ⁽³⁰⁾ y en otros parciales, y determinadas las funciones de transferencia para su descentralización respectiva, por el otro, cabe destacar que las CORDES y HAMs capitales de departamento, son mecanismos institucionales válidos y hoy día los únicos, para apoyar y asumir roles en un futuro proceso de descentralización y, consiguientemente, en la planificación de los ámbitos regional y local. Ello no quiere decir, que se deban trasladar, sin más, funciones a sus estructuras, sino que se trata de aprovechar lo ya desarrollado en ellas, en la edificación del mecanismo regional adecuado. Es decir, deberá ser tenidas en cuenta. Esta es la principal razón por la que vamos a discutir sobre el papel de estos mecanismos regionales y locales.

Si consideramos normativas las funciones privativas nacionales, las posibles funciones de transferencia en relación con planificación serían⁽³¹⁾ :

- a) Planificación sectorial, sujeta a lineamientos nacionales normativos, pero insertas en un nivel regional y local multi-sectorial, con criterios de corte horizontal en territorios y espacios definidos.
- b) Programación y control de la administración de los recursos financieros a transferirse respetando el ámbito de acción y jurisdicción de la Contraloría y el SAFCO.
- c) Mecanismos de control operativos más directos.
- d) Promoción de mecanismos de participación comunitaria más amplios.

Entre las muchas potencialidades, aunque a condición de que se les apoye con asistencia técnica y recursos adecuados,

30. Las funciones privativas del nivel central son las de defensa, planificación global nacional, fiscalización financiera y relaciones exteriores.

31. Ya han sido legalmente transferidas la mayor parte de ellas. El problema central está no en la transferencia legal sino en su capacidad para el ejercicio correspondiente de tales funciones.

podemos enumerar las que siguen:

- a. *Existe tradición y cobertura territorial total en sus procesos de planificación.* Esto es muy importante a pesar de que tales tradiciones sean meramente formales y burocráticas en muchos casos.

En relación con la vocación multisectorial se han podido percibir que, tanto en el caso de las CORDES como de las HAMs, existe preocupación por los servicios sociales y no sólo por las actividades económicas.

- b. *Existe potencialidad coordinadora y su rol de convocatoria es limitado pero utilizable.* Este aspecto es muy importante en la perspectiva de la institucionalización de formas diferentes de participación comunitaria en la definición de las estrategias regionales o urbanas.

Se trata de complementar, con mecanismos adecuados, el aspecto de referencia regional y local hacia las dos principales instituciones.

- c. *Tienen experiencia en gestión de cooperación internacional en la mayoría de las CORDES y en menor grado HAMs capital, potencial utilizable a futuro.* Este aspecto es también importante ya que dadas las restricciones económicas existentes en muchas de las regiones es impensable un desarrollo regional y urbano sin una componente importante de asistencia técnica internacional y sin acceso al crédito. En este sentido los mecanismos de compensación regional como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, entre los más importantes, cumplirá un importante papel.

- d. *Existen formalmente la mayor parte de los sistemas.* La tarea consiste en mejorarlos, particularmente aquellos más relacionados con la capacidad de planificación, de control y coordinación.

En conclusión se han identificado como mecanismos de ineludible participación en las estructuras regionales a formularse en función de descentralización a las corporaciones regionales de desarrollo y a las municipalidades de capitales de departamento. Es cierto que muestran notorias diferencias de desarro-

llo institucional y de capacidad financiera, según cada región.

B. RESTRICCIONES Y POTENCIALIDADES DE LAS INSTITUCIONES SECTORIALES DESCONCENTRADAS

Las instituciones sectoriales, que existen en los diferentes departamentos serían las directas receptoras de la mayor parte de las funciones a descentralizar.

Si bien estas instituciones no están preparadas en el momento actual, se deberá aprovechar tanto la infraestructura como la experiencia del personal en función de una mayor participación en las tareas de planificación en relación con el nivel central.

El principal objetivo es desarrollar en estas instituciones funciones de planificación, las que, hasta el momento, han estado exclusivamente bajo exclusiva responsabilidad de los mecanismos sectoriales del gobierno central.

C. CARACTERISTICAS MINIMAS DESEABLES DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

La propuesta con que culminó el estudio de las instituciones, señala de forma muy resumida las siguientes características, referidas tanto al marco global como de las instituciones que participarían en el proceso. Entre ellas se encuentran las que tendrán un papel primordial en las tareas de planificación. (32)

1. Niveles

Se distinguen tres niveles: el nivel nacional, el regional o departamental y el sub-regional.

El Nivel Nacional está constituido por la estructura central del Poder Ejecutivo (Presidencia, Contraloría General, Ministerios de Sistemas y de Sectores) y aquellas instituciones descentralizadas nacionalmente que cumplan funciones estratégicas del gobierno central, e instancias colegiadas de decisión, planificación, coordinación y concertación (Consejos).

32. De forma más extensa se puede consultar este esquema en Barrón R., Marcelo, "Propuesta de Descentralización Administrativa: Aspectos Institucionales Globales". Ministerio de Planeamiento/EMSO, La Paz, abril de 1990.

El Nivel Regional o Departamental está constituido por los gobiernos departamentales (Consejos, Secretarías y Organismos Descentralizados del Gobierno Departamental, cuyas funciones abarquen todo el departamento).

El Nivel Subregional se refiere a un primer grado de subdivisión departamental, en que el proceso de descentralización se desagregará territorialmente.

2. Roles y Funciones

El Nivel Nacional tendrá como funciones generales: la definición de políticas de desarrollo económico y social, de seguridad y relaciones exteriores. Estará a su cargo la formulación, aplicación y permanente actualización de diferentes normas legales, técnicas y administrativas, a las que debe sujetarse el funcionamiento del aparato estatal en cualquier parte del territorio nacional.

Administrará, en casos excepcionales, actividades de orden estratégico en materia de producción, comercialización de bienes y servicios, creación y preservación de ciencia y tecnología, políticas globales de protección del medio ambiente y de ecología, y desarrollo de infraestructura básica. Podrá, en consecuencia, utilizar para este fin empresas e instituciones nacionales de carácter descentralizado como es el caso de YPF, ENDE, COMIBOL, ENTEL, SNC y otras.

El Nivel Nacional ejercerá el control previo y posterior de las diferentes actividades del sector público en general, estableciendo mecanismos regionales en correspondencia para facilitar las funciones operativas de control.

El Nivel Regional tendrá como función principal definir las políticas de desarrollo económico y social para cada departamento y administrar todos los asuntos relacionados con la ejecución de dichas políticas. Estará encargado del manejo del conjunto de las operaciones del sector público, para lo que tendrá la facultad de administrar, con carácter independiente, los recursos humanos, financieros y materiales de que pueda disponer. El gobierno departamental ejercerá control sobre el conjunto de las actividades de las instituciones públicas de su

dependencia, en el marco del sistema nacional y los subsistemas departamentales de control.

El Nivel Sub-Regional desempeñará funciones de carácter operativo, de coordinación y de administración, que sean requeridas para el manejo de los asuntos de su jurisdicción territorial contando con niveles necesarios de independencia y en debida correspondencia con los lineamientos del gobierno departamental y sujetos a su control y coordinación.

3. Relaciones

Las relaciones entre el nivel nacional y el nivel regional se podrían establecer a través de tres mecanismos:

- a) Las normas, sistemas y procedimientos de administración y manejo del sector público, de carácter general y específico, que definirán las jerarquías, dependencias, responsabilidad, atribuciones y competencias de las instituciones públicas, centrales y descentralizadas.
- b) Una instancia colegiada nacional, Consejo Nacional de Desarrollo y Coordinación Regional, que en forma periódica reuna a las instancias de mayor nivel del gobierno central y las cabezas del gobierno departamental con el fin de conocer, analizar, concertar y coordinar diferentes acciones expresadas en planes, programas y proyectos, y con el fin de armonizar y garantizar el equilibrio de los dos niveles y el adecuado cumplimiento de las normas y directrices más importantes.
- c) Un organismo gubernamental central a definirse de acuerdo a la conveniencia política y técnica, que cumpla funciones de apoyo, monitoreo, coordinación técnica, asistencia y asesoramiento, seguimiento y evaluación, del proceso de descentralización y que sea el interlocutor permanente del gobierno central para los asuntos técnicos, administrativos y operativos del proceso. Esta instancia cumpliría las funciones de Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Coordinación y Desarrollo Regional.

Es aconsejable que el manejo y coordinación técnica operativa del proceso de descentralización tenga una estrecha re-

lación con el sistema nacional de planificación y coordinación en general y con el Ministerio de Planeamiento y Coordinación en particular, en su calidad de cabeza y órgano central del sistema.

4. Principales Componentes de la Propuesta

a. Nivel Nacional

Componente	Funciones
- Presidencia	Cabeza y organismo principal del gobierno.
- Consejo de Gabinete, CONEPLAN y CONAPSO	Instancias colegiadas del Poder Ejecutivo de máximo nivel de dirección nacional en materia política, económica y social.
- Consejo Nacional de Desarrollo y Coordinación Regional.	Instancia colegiada de análisis, discusión, coordinación, concertación y compatibilización de política nacional regional y cabeza colegiada del proceso de descentralización.

Lo integrarían:

El Presidente de la República; los Ministros de Planeamiento y Finanzas; los Ministros de sectores (según el tema a tratarse); los Prefectos de Departamento (y/o Secretarios de Planificación) y la autoridad del Organismo Gubernamental para la Descentralización en calidad de Secretario Técnico.

- Ministerio de Planeamiento y Coordinación.	Cabeza y órgano central del sistema de planificación, coordinación nacional y regional, y de inversión pública (D.S. 22407).
-----------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

- **Ministerio de Finanzas** Cabeza y órgano central del sistema de administración financiera nacional.

- **Contraloría General de la República** Cabeza y órgano central del sistema de control fiscal nacional.

- **Ministerios de Sectores.** Cabezas de los diferentes sectores con funciones normativas de planificación, control, seguimiento e información.

- **Organismo Gubernamental para la Descentralización.** Coordinación técnica y operativa; asesoramiento y asistencia técnica; monitoreo; seguimiento y evaluación del proceso de descentralización.
La Secretaría técnica del Consejo Nacional de Desarrollo y Coordinación Regional, participaría en el Consejo de Gabinete y en el CONEPLAN, cuando se trate de asuntos que se relacionen con la descentralización.
 Coordinación con las comisiones respectivas del Poder Legislativo y otras instancias.

- **Instituciones y/o Empresas Nacionales** Funciones técnicas, administrativas y operativas que el gobierno les encargue por su carácter nacional y estratégico. Su expresión regional será coordinada con el organismo gubernamental para la descentralización y con cada gobierno departamental, en concordancia con las directrices globales y sectoriales.

- **Fondo Nacional de Desarrollo Regional** Compensación de desigualdades regionales. Canalización de financiamientos nacional y externo en apoyo al proceso de desarrollo regional en general y al de descentralización en particular (pre-inversión e inversión).

- **Fondo de Inversión Social** Financiamiento de inversiones en infraestructura y equipamiento social, especialmente para educación, salud y saneamiento básico.

b. Nivel Regional

- **Consejo Departamental** Instancia colegiada de conocimiento, análisis, definición, fiscalización y concertación de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social, así como de captación de demandas regionales y canalización de las mismas hacia el gobierno departamental. Lo integrarían: representantes funcionales y/o territoriales de la sociedad civil elegidos según las disposiciones legales pertinentes (Ley de Descentralización).
- **Prefectura Departamental** Cabeza del gobierno departamental máximo nivel orgánico de decisiones. Representación del Poder Ejecutivo.
- **Consejo de Gabinete Departamental** Instancia colegiada de definición, aprobación, evaluación y decisiones en materia de desarrollo económico y social en general, y el rol del Estado en particular.

Lo integran:

El Prefecto (Presidente); Secretarios de sistemas y sectores; Presidente del Consejo Municipal o Alcalde (Municipalidad de capital de Departamento); Ejecutivo de la CRD. Este consejo se ampliará con la participación de las cabezas del aparato del estado en la desagregación territorial departamental, según las circunstancias.

- **Subcontraloría Departamental** Cabeza y órgano central del subsistema de control gubernamental del departamento. Representación de la Contraloría General de la República.

- Secretaría de Planificación**

Formulará la estrategia, planes programas y presupuesto departamental. Es cabeza y órgano central del sistema regional de planificación, programación, información, evaluación y seguimiento. Coordina de las instituciones del estado en el departamento y con el organismo nacional para la descentralización. Principal componente departamental del Sistema Nacional de Planificación y Descentralización.

- Secretaría de Administración y Finanzas**

Administración global de los recursos estatales (no municipales ni de otras entidades autónomas) del departamento. Seguimiento y control de ejecución presupuestaria. Cabeza y órgano central de los sistemas departamentales de administración financiera y no financiera estatal, en correspondencia con los sistemas y organismos nacionales. Asistencia técnica, asesoramiento y supervisión de las administraciones financieras sectoriales y de las diferentes instituciones del estado en el departamento.

- Secretarías de Sectores**

Cabezas departamentales de los diferentes sectores. Normativa departamental, dirección, supervisión, seguimiento de las actividades del sector. Manejo del sistema de información sectorial. Coordinación con la Secretaría de Planificación. Ejecución y administración directa, o por vía de organismos sectoriales descentralizados funcional y territorialmente, de las diferentes acciones de su competencia en todo el departamento.

- **Consejos Sectoriales** Instancias colegiadas de análisis, discusión, definición de líneas directrices, concertación y fiscalización. Lo integrarían representantes del estado y la sociedad civil (a definirse tanto en composición como en la forma de elección, según cada propuesta sectorial).

- **Instituciones Especializadas Sectoriales** Mecanismos institucionales de administración y operación de diferentes funciones de cada sector. Con carácter desconcentrado y/o descentralizado que existen actualmente, se puedan crear por requerimiento del proceso sino forman parte de las transferencias de funciones nacionales.

- **Corporaciones Regionales de Desarrollo** Promoción de desarrollo; identificación, monitoreo, gestión, supervisión y seguimiento de inversiones públicas departamentales en directa relación con la Secretaría de Planificación.
 Apoyo y asistencia técnica a las diferentes instituciones del estado en el departamento para la formulación, evaluación, administración y operación de proyectos de inversión del sector público departamental
 Entre tanto se organicen las diferentes instituciones sectoriales, la corporación ejecutará, por administración directa o por contrato con el sector privado, obras de infraestructura y equipamiento para sectores sociales y manejaría los proyectos de desarrollo para garantizar su continuidad y resultados hasta que se logre su transferencia a otras instancias departamentales descentralizadas (Secretarías de sectores productivos).

- Municipalidades de Capitales de Departamento

En el marco de su actual ley orgánica (atribuciones, competencia y jurisdicción territorial) ejecutarían por administración directa o por contrato, tareas de mantenimiento, mejoramiento y construcción de infraestructura y equipamiento para salud y educación.

Podrán convenir con las corporaciones y la Secretaría de Planificación el apoyo a municipalidades de provincia para ejecutar obras de infraestructura, apoyándolas con programas de fortalecimiento institucional y posibles recursos financieros.

Constituirán parte importante del sistema departamental de Planificación y desarrollarán sus funciones en concordancia con las políticas del gobierno departamental en general y de las diferentes Secretarías, en particular.

D. CONDICIONES BASICAS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION

Dadas las condiciones tan diferentes en que se encuentran las distintas regiones y sus correspondientes instituciones, así como los sectores a descentralizarse, el proceso de descentralización deberá regirse por ritmos diferenciados, condiciones distintas en cada caso, profundidad diferenciada según regiones.

El proceso de descentralización debe ser:

a. Diferenciado

Es necesario reconocer que los niveles regionales y locales tienen sus propias particularidades y que se encuentran en distintos tadios de desarrollo, lo que determina que sus problemáticas sean diferentes y por ende sus soluciones.

b. Gradual

Es necesario aceptar una temporalidad progresiva y creciente, según las propias capacidades regionales y locales, sin incurrir en precipitaciones e improvisaciones innecesarias.

c. Concertado

Es necesario lograr la participación activa de los niveles regionales y locales, tanto en la formulación, como en la implementación de un proceso de descentralización.

d. Unitario

Es importantísimo lograr un todo integral como nación y no sólo partes aisladas y territorios estancos.

EL DIFÍCIL ARTE DE HACER REGION

Dr. Sergio Boisier

Coordinador, Área de Planificación y Políticas Regionales Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES/ONU). El autor dirigió en 1990 una Misión de Cooperación Técnica ILPES/CEPAL/PNUD de apoyo al Gobierno de la Región del Biobío para la preparación de una estrategia de desarrollo regional.

El trabajo expuesto por Sergio Boisier en el Seminario fue "La descentralización un concepto Difuso y Confuso". Dado que dicho trabajo fue publicado en la revista de la Sociedad Interamericana de Planificación, hemos optado, por publicar este trabajo más reciente y estrechamente relacionado con el tema del Seminario. El documento forma parte de la serie de documentos del ILPES bajo la clasificación: Documento 91/4: Serie Investigación; Santiago de Chile 1991.

- I VIEJOS Y NUEVOS PARAMETROS DE LA SITUACION REGIONAL.
- II. EL INSTRUMENTAL TEORICO PARA ABORDAR EL TRABAJO: DEL ANTIGUO BAUL DE LOS RECUERDOS A UN MODERNO MALETIN EJECUTIVO.
- III LAS HIPOTESIS DE TRABAJO
- IV DE UNA ESTRATEGIA TRADICIONAL A UN PROYECTO POLITICO REGIONAL
- V UNA LECTURA COMENTADA AL DOCUMENTO ESTRATEGICO
- VI LAS REACCIONES DE LOS AGENTES DEL DESARROLLO: DE LA APATIA AL ENTUSIASMO
- VII SINTESIS: DIFICULTADES, DESAFIOS Y POSIBILIDADES
- VIII REFERENCIAS.

I VIEJOS Y NUEVOS PARAMETROS DE LA SITUACION REGIONAL

Abordar el desarrollo regional de cualquier región a fines del Siglo XX exige hacerse cargo de algunas situaciones inerciales así como, sobre todo, mantenerse atento al conjunto de nuevas condiciones que el propio proceso de desarrollo global genera y que modifican, a veces paulatina y a veces radicalmente la forma de enfrentar la cuestión regional. Esto implica reconocer que probablemente nos encontramos ubicados en un área de interfase entre dos paradigmas, uno todavía dominante y otro emergente, cuyas características definitivas todavía no son suficientemente claras, pero no por ello dejan de tener una importancia notable.

La región del Biobío en Chile, ubicada más o menos a 500 kilómetros al sur de la capital del país, comprende un área de alrededor de 36.000 Kms. (cuadr.), contiene dos importantes hoyas hidrográficas (Río Biobío y Río Itata) y dispone de un abanico de variados recursos naturales (silvícolas, ictiológicos, energéticos, mineros, acuíferos y de suelos). Poblada por cerca de 1.700.000 personas en la actualidad, su sistema urbano está constituido por treinta centros con poblaciones que muestran un recorrido de tamaños desde 4.000 personas hasta cerca de 700.000 para el núcleo metropolitano (Gran Concepción). Administrativamente la región se estructura a partir de 49 municipios y cuatro provincias (Concepción, Ñuble, Arauco y Biobío). La estructura de Gobierno está configurada por un Intendente Regional, cuatro Gobernadores Provinciales, los Secretarios Regionales Ministeriales, los Jefes de Servicios Públicos Regionales y el Consejo Regional de Desarrollo (COREDE) como órgano asesor.

Económicamente la región genera un PIB equivalente a algo más de un 10 por ciento del total nacional y dispone de una estructura intersectorial diversificada, pero con claro predominio del sector industrial manufacturero. Se trata de una región fuertemente volcada hacia los mercados internacionales, con exportaciones que sobrepasan el 30 por ciento del PIB y con una importante articulación con el mercado nacional a través de su industria más tradicional, de carácter intermedio y abas-

tecedora principalmente del sector construcción social y obras de ingeniería. Al mismo tiempo la situación social en la región es de las peores en todo el país, sólo comparable, por otro lado, a su no menos deplorable situación medio ambiental.

1.1 Veinticinco años de políticas de desarrollo regional a favor de la región

Como ha sido comentado en numerosas oportunidades, las políticas públicas regionales explícitas datan en el caso de Chile, de la Administración de Frei (1964/1970) y con variaciones a veces formales y a veces sustantivas, mantiene ciertas líneas gruesas hasta la fecha.

A partir de 1966, fecha de publicación de la primera propuesta estratégica para esta Región (Estrategia para el desarrollo de la Región del Biobío, 1966-1970), todos los planteamientos nacionales acerca del desarrollo regional de Chile han considerado a esta región como *una región de primera prioridad* desde el punto de vista de la política nacional de desarrollo regional.

Por ejemplo, en el primer documento oficial sobre la estrategia nacional de desarrollo regional, publicado por la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) en 1968 se afirma:

"El Plan Nacional de Desarrollo plantea por primera vez en forma explícita, la necesidad de provocar, paralelamente con el crecimiento general del país, un proceso de desconcentración de la actividad económica y descentralización de la toma de decisiones tanto para el sector público como para el privado. Dentro de este esquema, *la región del Bio-Bio tiene la primera prioridad en la asignación de recursos* dado que, concentrando un esfuerzo importante en esta región se minimiza el costo social implícito en una política de desconcentración económica. La región cuenta con todos los elementos necesarios para sustentar un desarrollo acelerado que le permita cumplir el rol que debe jugar en el desarrollo nacional: convertirse en el segundo polo de desarrollo del país (el primero en cuanto a su dinámica), capaz de modificar en forma sustancial el flujo de recursos que tradicionalmente se ha orientado hacia Santiago." (ODEPLAN: 1968,110).

Por su parte, la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, organismo creado por la Administración Pinochet y controlado por militares afectos a la planificación territorial, afirmaba ocho años después:

"El rol de la región se fundamentará primeramente en la consolidación de su desarrollo para frenar las migraciones al Gran Santiago, y seguidamente jugará un importante papel en el abastecimiento de productos agropecuarios, pesqueros, forestales, energéticos e industriales de alta especialización para el consumo nacional e internacional.

El área de Concepción jugará un importante papel como centro dinamizador de la economía regional asumiendo un papel protagónico en el proceso de descentralización nacional, además de proveer aquellas actividades en que la región posee ventajas comparativas en el mercado nacional y externo." (CONARA: 1976,336).

Obsérvese, al pasar, el clásico lenguaje de la planificación normativa que, por lo demás, ya en esa época era objeto de fuertes críticas en el medio académico internacional.

En 1978, diez años más tarde de la primera propuesta y ahora durante el pleno imperio de los economistas ultraliberales que en esa época se posesionaron del gobierno, la Oficina de Planificación Nacional de Chile publica una nueva estrategia nacional de desarrollo regional en la cual el razonamiento económico que fundamenta la persistente prioridad a la región, aparece expresado con meridiana claridad:

"Es muy probable que en el corto plazo los objetivos regionales resulten claramente conflictivos con los nacionales, si estos últimos implican un énfasis marcado en cuestiones de crecimiento y eficiencia. Debe seguirse el sendero de la mayor eficiencia económica de corto plazo, aunque ello agrave la concentración económica en los polos ya existentes? O, por el contrario, deben desplazarse los recursos hacia las regiones postergadas, aunque ello difiera o reduzca, o ambas cosas, el retorno de estas inversiones?.

Ante estas interrogantes, se postula una orientación selectiva del desarrollo, dado que la escasez de recursos financieros para formación de capital impediría implementar una estrategia que se propusiera lograr el desarrollo integral del espacio geográfico, sin sacrificar en forma sensible el ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto. Este *desarrollo regional selectivo* se basa en una concentración de esfuerzos y canalización de recursos hacia determinados lugares del espacio geográfico, que posibiliten el surgimiento de nuevos polos de crecimiento, los que, al desarrollarse, irían descentralizando y desconcentrando la actividad económica de Chile e integrando el país." (ODEPLAN: 1978).

La racionalidad última de esta permanente prioridad es de un orden económico clásico puesto que lo que se busca es *la*

minimización del costo de oportunidad, en términos del crecimiento agregado de la economía, atribuible a un desplazamiento geográfico de los recursos.

Resulta de interés constatar entonces que los planificadores regionales habían comenzado a adorar al Becerro de Oro de la política económica contemporánea (los equilibrios macroeconómicos) mucho antes que sus actuales sacerdotes !.

En la década de los años 80 se produce un cambio importante en relación a la formulación de políticas nacionales de desarrollo regional al imponerse la concepción de un desarrollo regional basado en el aprovechamiento de las ventajas comparativas (estáticas) de cada región a través de su inserción competitiva en el mercado internacional, cuestión que se acomodaba bien al marco de intensa apertura externa de la economía chilena. Por tanto se deja de formular una política nacional de desarrollo regional *explícita* y las transformaciones que experimentarán las regiones en los años siguientes constituirán un excelente ejemplo del resultado del uso de *políticas implícitas de desarrollo regional*, o, como se diría ahora, del impacto regional de las políticas macroeconómicas.

Libradas las regiones "a su propia suerte", aquéllas en que están localizados los recursos naturales que otorgan al país claras ventajas comparativas (recursos mineros, pesqueros, forestales y frutícolas) atravesaron por intensos procesos de reestructuración y transnacionalización de sus activos para afianzar su crecimiento económico en tales recursos. La región del Biobío, extremadamente bien dotada para el desarrollo de actividades basadas en recursos forestales y pesqueros, aprovecha convenientemente el marco estratégico nacional al punto de experimentar, a partir de la crisis de 1982; un sostenido proceso de crecimiento económico a una tasa mayor que la registrada por el país en su conjunto.

En otras palabras, bajo cualquiera de los modelos de política económica implantados en Chile durante los últimos treinta años, la región del Biobío ha mantenido una posición de privilegio, sea mediante el discurso planificador, sea mediante la lógica del mercado.

1.2 El nuevo contexto estructural del desarrollo regional

Nuevas condiciones, tanto a nivel internacional como a nivel específico de Chile, configuran un marco completamente distinto al del pasado, en el cual hay que colocar la cuestión del desarrollo regional.

Probablemente ha sido Walter Stohr (1983) quien mejor ha sintetizado estas nuevas condiciones o este nuevo marco externo del desarrollo regional.

Menores tasas agregadas de crecimiento global en comparación con lo que fueron los "veinticinco años dorados del crecimiento latinoamericano" (aproximadamente entre 1950 y 1974); costos energéticos mayores, con sensibles efectos sobre la localización de actividades; cambios en la concepción misma del desarrollo, privilegiando las transformaciones cualitativas por sobre el mero crecimiento; disponibilidad de tecnologías *eficientes* aplicables en pequeñas unidades productivas descentralizadas; segmentación geográfica de procesos dentro de una misma organización empresarial; menores fondos públicos en todos los niveles de gobierno derivado tanto del menor crecimiento como del aumento de las demandas sociales; desaparición de *espacios libres*, tanto ecológicos como económicos y políticos hacia los cuales "trasladar" los costos del crecimiento, mayor turbulencia en el entorno y dificultades para una programación cuantitativa y milimétrica; mayor presión por participación local; mayor conciencia pública por las cuestiones medio ambientales y; nuevo papel de las PYME en relación a la generación de empleo y capacidad de adaptación a los cambios en el entorno. Este es un sintético listado de las nuevas condiciones o del nuevo entorno del desarrollo regional en todo el mundo. Naturalmente, el cambio del "entorno paramétrico" debe conducir a un cambio en la naturaleza de las políticas.

También son distintas las condiciones del *medio nacional* en relación al desarrollo regional, si se compara la situación actual con la prevaleciente diez o veinte años atrás.

Dos restricciones en el entorno nacional son extremadamente importantes y limitantes: por un lado, resulta ya imposi-

ble pensar en la *discriminación regional de algunas políticas macroeconómicas o sectoriales*, como fue de uso común en la década de los sesenta, y por otro, existen ahora "aparentes" gobiernos regionales que no disponen de instrumento alguno de política económica.

1.3 El Gobierno de Transición (1990/1994) y la cuestión regional: una dialéctica favorable para la región

La cuestión de la descentralización y por extensión, la cuestión regional y municipal, ocupó un lugar de cierta importancia en la campaña política de 1989. La coalición triunfadora había presentado un relativamente sólido y ambicioso programa y el candidato y actual presidente de la república se vió obligado en un par de oportunidades a hacer importantes declaraciones a favor del desarrollo regional, enfocándolo de una manera novedosa al transferir a las propias regiones la responsabilidad de preparar sus propios programas de desarrollo.

El desarrollo regional es un proyecto regional afirmó precisamente en la capital de la región del Biobío el actual presidente. Es interesante percibir la intencionalidad descentralista de este planteamiento, que en cierto sentido o en apariencia lo hacía bastante coincidente con el planteamiento implícito del Gobierno Militar (basado en la libre competencia regional). Es claro, sin embargo, que en tanto el planteamiento anterior era esencialmente *individualista* y fundamentalmente dirigido al empresariado regional, el actual es un planteamiento *societal*, dirigido a la *comunidad regional organizada*, conducida por el Gobierno Regional.

No obstante, estas ideas expresadas durante la campaña electoral no son recogidas inicialmente en el programa político de gobierno, salvo lo referido al nivel municipal. De hecho, en el Mensaje Presidencial al Congreso Pleno (21.5.90), la cuestión *regional* no aparece como tarea de Gobierno y no recibe prácticamente mención alguna en dicho Mensaje.

Pero la *realpolitik* tiene más fuerza que los discursos y ocho meses más tarde el Gobierno se ve obligado a anunciar públicamente el envío al Parlamento de un proyecto de ley in-

roduciendo importantes modificaciones al régimen de gobierno interior y a toda la estructura regional (1).

El Gobierno cometió el error de desconocer que el país había entrado a una etapa verdaderamente dialéctica de la descentralización. En efecto, el discurso supuestamente descentralista del Gobierno Militar penetró profundamente en ciertos sectores de la sociedad chilena (principalmente algunas burguesías y algunos sectores intelectuales regionales) revitalizando una latente y también confusa demanda por mayores espacios de autonomía y revitalizando también un histórico sentimiento anti-capitalino en bastos sectores provinciales y ahora regionales. El Gobierno cometió también otros dos errores al creer que la reforma municipal podría ser puesta en práctica al margen de una reforma regional (un error técnico) y al menospreciar la capacidad de la derecha política para tomar en sus manos la bandera de las reivindicaciones regionales (un error político).

Algunos grupos dentro del Gobierno, más perceptivos y más interesados directamente en la cuestión regional, aprovecharon este movimiento dialéctico en el cual la iniciativa técnica y política parecía cambiar de manos y promovieron la ejecución de un "proyecto regional" que significase un verdadero "golpe" político y técnico destinado a mostrar la capacidad de acción del Gobierno en esta materia, retomando al mismo tiempo la iniciativa y fortaleciendo de paso la posición profesional del nuevo Ministerio de Planificación y Cooperación, sucesor de la Oficina de Planificación Nacional.

En esta perspectiva era sólo natural pensar en una acción ejecutada en la región del Biobío, dada su histórica situación como región prioritaria y habida cuenta de su mayor complejidad socioeconómica relativa, cuestión que permitiría ensayar la capacidad de una región para formular un proyecto de desarrollo. Resultaba obvio de todas maneras, la necesidad de una ayuda externa inicial, dada la precariedad de los equipos técnicos disponibles en el comienzo de la nueva administración. Re-

1. En el mes de Enero de 1991 esta iniciativa quedará en suspenso debido al rechazo parlamentario al proyecto de reforma constitucional que el Gobierno impulsase a fin de dictar una nueva ley orgánica municipal.

sultaría importante sin embargo, como se verá más adelante, bajar tanto como fuese posible, el "perfil externo" de esa ayuda técnica, de manera de no producir reacciones iniciales adversas en la orgullosa sociedad regional, o más bien, provincial (de Concepción). Sumando y restando a mediados del año 1990 la región del Biobío de nuevo pasa a ocupar un lugar de primera prioridad en la acción regional gubernamental, en un escenario ciertamente más complejo que en oportunidades anteriores.

II. EL INSTRUMENTAL TEORICO PARA ABORDAR EL TRABAJO: DEL ANTIGUO BAUL DE LOS RECUERDOS A UN MODERNO MALETIN EJECUTIVO

Lo que el Gobierno deseaba que se plantease en la región era una "experiencia piloto" y por tanto diferente al trabajo que simultáneamente se ejecutaba en el resto de las regiones. Se pretendía poner en práctica en esta región una concepción del problema regional y una metodología de trabajo en concordancia también con las tendencias mundiales más actualizadas en materia de acción regional. En este sentido, el Gobierno considera la cuestión del desarrollo regional como un asunto de responsabilidades compartidas entre las propias regiones y el Estado y componente importante del proceso de fortalecimiento democrático de Chile, principal tarea política del período. En tal contexto cabe a las regiones potenciar su capacidad para formular un proyecto de desarrollo y cabe al Estado ordenar los proyectos regionales y comprometer su capacidad de orientación y de acción en función de los criterios que emanan de la política nacional de desarrollo regional y descentralización.

Cabe señalar, sólo para refrescar la memoria, que esta región fue uno de los casos clásicos en América Latina de aplicación, deliberada o no, del pensamiento sobre "polos de desarrollo", un planteamiento que según muchos, debería estar precisamente guardado en "el baul de los recuerdos".

2.1 Las ideas sobre desarrollo y planificación regional

El conjunto de ideas matrices sobre el fenómeno del desarrollo regional y sobre la naturaleza de las políticas públicas

sultaría importante sin embargo, como se verá más adelante, bajar tanto como fuese posible, el "perfil externo" de esa ayuda técnica, de manera de no producir reacciones iniciales adversas en la orgullosa sociedad regional, o más bien, provincial (de Concepción). Sumando y restando a mediados del año 1990 la región del Biobío de nuevo pasa a ocupar un lugar de primera prioridad en la acción regional gubernamental, en un escenario ciertamente más complejo que en oportunidades anteriores.

II. EL INSTRUMENTAL TEORICO PARA ABORDAR EL TRABAJO: DEL ANTIGUO BAUL DE LOS RECUERDOS A UN MODERNO MALETIN EJECUTIVO

Lo que el Gobierno deseaba que se plantease en la región era una "experiencia piloto" y por tanto diferente al trabajo que simultáneamente se ejecutaba en el resto de las regiones. Se pretendía poner en práctica en esta región una concepción del problema regional y una metodología de trabajo en concordancia también con las tendencias mundiales más actualizadas en materia de acción regional. En este sentido, el Gobierno considera la cuestión del desarrollo regional como un asunto de responsabilidades compartidas entre las propias regiones y el Estado y componente importante del proceso de fortalecimiento democrático de Chile, principal tarea política del período. En tal contexto cabe a las regiones potenciar su capacidad para formular un proyecto de desarrollo y cabe al Estado ordenar los proyectos regionales y comprometer su capacidad de orientación y de acción en función de los criterios que emanan de la política nacional de desarrollo regional y descentralización.

Cabe señalar, sólo para refrescar la memoria, que esta región fue uno de los casos clásicos en América Latina de aplicación, deliberada o no, del pensamiento sobre "polos de desarrollo", un planteamiento que según muchos, debería estar precisamente guardado en "el baul de los recuerdos".

2.1 Las ideas sobre desarrollo y planificación regional

El conjunto de ideas matrices sobre el fenómeno del desarrollo regional y sobre la naturaleza de las políticas públicas

para su fomento fueron extraídas directamente del proceso de reflexión que sobre estos asuntos ha venido sosteniendo el Área de Planificación y Políticas Regionales del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), organismo ejecutor del proyecto de cooperación técnica establecido para estos efectos con el Gobierno de Chile. Sin perjuicio de ello, se recurrió sin duda a aportes recientes en esta materia producidos fuera de la institución, sea en América Latina, sea en Europa, pero en lo fundamental se trató de aprovechar una oportunidad para hacer pasar por el test de la experiencia práctica, todo un conjunto de ideas que pretenden alcanzar el rango de "escuela".

Para comenzar, una definición operacional del concepto de desarrollo regional resultaba imprescindible si se deseaba aplicar la metodología de escenarios prospectivos, ya que tal definición debería proveer las variables claves para la construcción de escenarios regionales.

De acuerdo a lo planteado en numerosos trabajos del área citada, se adoptó la siguiente cadena conceptual:

El desarrollo regional se concibe como un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la *región*, de la *comunidad regional* como un todo y de *cada individuo*. Más concretamente, el desarrollo regional resulta de la interacción de un conjunto de procesos más singulares, cada uno de los cuales constituye una condición necesaria del desarrollo de la región. Así que el desarrollo de una región, que por cierto *presupone su propio crecimiento económico* en el marco estratégico nacional, requiere *necesariamente*:

- a) Un creciente proceso de autonomía decisional;
- b) Una creciente capacidad regional de captación y reinversión del excedente;
- c) Un creciente proceso de inclusión social;
- d) Una creciente conciencia y acción ambientalista;
- e) Una creciente sincronía inter-sectorial y territorial del crecimiento;
- f) Una creciente percepción colectiva de "pertenencia" regional (Boisier;1982).

Igualmente importante resultaba, desde el punto de vista de la propia planificación, el contar con una teoría o en su defecto, un conjunto de hipótesis sobre *el proceso* de desarrollo regional de manera de extraer de allí criterios de acción. De esta forma, también se adoptó el conjunto de hipótesis sobre desarrollo regional postuladas por el mismo autor, que distinguen tanto el crecimiento del desarrollo regional como el papel del Estado y de la propia región en gatillar ambos procesos.

El crecimiento económico de una región depende directamente de la magnitud o proporción de recursos nacionales (y por tanto públicos y privados) que la región capta mediante variadas modalidades. Así que el crecimiento regional se asocia a un patrón dado de asignación (regional) de recursos. Este proceso asignativo resulta bastante exógeno a la propia región ya que una buena parte de los agentes económicos que toman estas decisiones de asignación no son "residentes" de la región. El papel del Estado — a través del sector público — resulta crucial, no tanto por la cuantía de los recursos por él controlados, sino más bien desde el punto de vista de las señales (o información) que la conducta estatal genera para otros agentes. Naturalmente que el efecto de la asignación de recursos estará mediatizada por la eficiencia en su uso.

El crecimiento económico de la región también depende del impacto de la política económica (global y sectorial) sobre la propia región. Las políticas económicas no son por lo general neutras; por el contrario, a veces generan condiciones adicionales que estimulan el crecimiento de una región (por ejemplo, un tipo de cambio real elevado para una región exportadora) y a veces generan condiciones que frenan el propio crecimiento. Este es proceso por completo exógeno a la región puesto que es el Estado —a través del Gobierno— quien tiene la responsabilidad completa de diseñar y ejecutar tal política económica.

El desarrollo de la región, como un proceso y como un resultado más complejo y cualitativamente diferente del mero crecimiento, depende a su vez de la existencia en la región de una compleja malla de instituciones y agentes del desarrollo articulados entre sí mediante dos referentes: una *cultura* regional y un *proyecto político* regional. Los elementos más significativos de esta malla están representados por una clase política regional, por una clase empresarial, por un sindicalismo regional, por la intelectualidad y por varias organizaciones sociales de diferente importancia así como por la propia burocracia y tecnocracia regional. Todos estos agentes individuales e institucionales constituyen la expresión de la *capacidad de organización social* de la región, factor endógeno por excelencia y elemento crucial para transformar el crecimiento en desarrollo (Boisier;1986).

En consecuencia, una planificación estratégica del desarrollo regional se apoya en las hipótesis anteriores y se estructura en torno a tres funciones: una *función de asignación* cuya finalidad es generar óptimos criterios (incluyendo información) para que los recursos fluyan a donde se desee; una *función de compensación*, esencialmente visualizada como un proceso de negociación política para que ciertas regiones sean retribuidas por pérdidas provocadas por efectos negativos de la política económica, y una *función de activación*, asociada a las tareas conducentes a la construcción política y social regional, la función más importante en último término y a partir de la cual se genera una dinámica de retroalimentación positiva (sociedades regionales mejor organizadas mejoran su capacidad de negociación, lo que conduce a una mayor asignación de recursos que finalmente permite alcanzar un nivel superior de organización y así sucesivamente).

2.2 Las ideas sobre estrategias de desarrollo regional

Un ya clásico trabajo (Helmsing y Uribe-Echeverría; 1981) sobre la teoría y la práctica de la planificación regional en América Latina fué una de las vertientes a partir de la cual se armó una concepción estratégica para la región del Biobío.

Estos autores conciben una estrategia como el centro de un conjunto de relaciones de distinta índole y el comportamiento probable de ésta como una consecuencia de la naturaleza de cada una de ellas. Si a ello se agrega que una estrategia es también un conjunto de decisiones que buscan maximizar el cambio en un sistema socio-económico minimizando al mismo tiempo la reacción adversa del propio sistema, el punto de partida para la propuesta de desarrollo de la región del Biobío queda definido.

Helmsing y Uribe-Echeverría establecen la *racionalidad teórica* de una estrategia como conformada por la tríada *realidad, teoría y objetivos*. Ya se han mencionado brevemente dos de estos tres elementos; los objetivos perseguidos en esta región serán comentados más adelante. En segundo lugar, los autores citados establecen la *factibilidad de ejecución* de la estrategia a partir de la consideración de la estructura sociopolítica regional

y de la idoneidad técnica de los instrumentos propuestos para ejecutar la estrategia. Estos dos elementos fueron especialmente considerados en la propuesta del Biobío, como se verá oportunamente. Finalmente, Helmsing y Uribe-Echeverría se refieren a la *capacidad de orientación* de toda estrategia como la "suficiencia de la información" que la estrategia entrega a fin de reducir la incertidumbre y lograr que la conducta individual y social de los "agentes" se adapte a la propuesta estratégica.

También debe considerarse toda estrategia en una doble perspectiva: como un *método selectivo de pensamiento* en relación a la complejidad de una realidad, la realidad regional en este caso y como un *procedimiento reactivo de acción* en relación al universo de los "agentes" del desarrollo regional. La primera de las perspectivas señaladas obliga a centrar la atención en un número reducido de problemas no eslabonados y conduce al uso preferente del método *sintético*, por sobre el tradicional método analítico. La segunda perspectiva implica seleccionar la forma específica de reacción de entre la gama representada por una reacción *destruktiva*, típica de las estrategias militares, por una reacción *interactiva*, demasiado compleja para un uso práctico por la dificultad de especificar las distintas "funciones de reacción" de los agentes del desarrollo, y por una reacción *cooptativa*, modalidad elegida en esta oportunidad y que presupone un amplio proceso de participación en la formulación de la propuesta de desarrollo.

2.3 Los nuevos temas del desarrollo regional

No sólo ha cambiado el contexto y el entorno del desarrollo regional como se comentó anteriormente. También ha variado la importancia relativa de ciertos problemas considerados como clásicos en el campo del desarrollo regional, como es el caso de las disparidades *intra-regionales* de ingreso versus las disparidades *inter-regionales*, y han aparecido temas nuevos vinculados al desarrollo regional. Entre ellos, los más relevantes parecen ser el concepto de *endogeneidad* del desarrollo regional, la importancia de las políticas científicas y tecnológicas puestas al servicio del desarrollo local, el medio ambiente, la descentralización, la equidad intra-regional y la creciente importancia de las pequeñas y medianas empresas.

La endogeneidad del desarrollo regional (Stohr, 1983, 1985; Vazquez Barquero 1988; Godard *et.al.*, 1987) debe ser entendida en cuatro planos interactuantes: la endogeneidad referida al *plano político*, la endogeneidad referida al *plano económico*, la endogeneidad referida al *plano científico y tecnológico* y, finalmente, la endogeneidad referida al *plano cultural*. Por tanto el escenario endógeno del desarrollo regional es ocupado por los siguientes tipos de actores e instituciones: los dirigentes políticos y el aparato de gobierno, los empresarios y las empresas regionales, los científicos y técnicos y las instituciones de investigación y "el velo envolvente de la cultura regional".

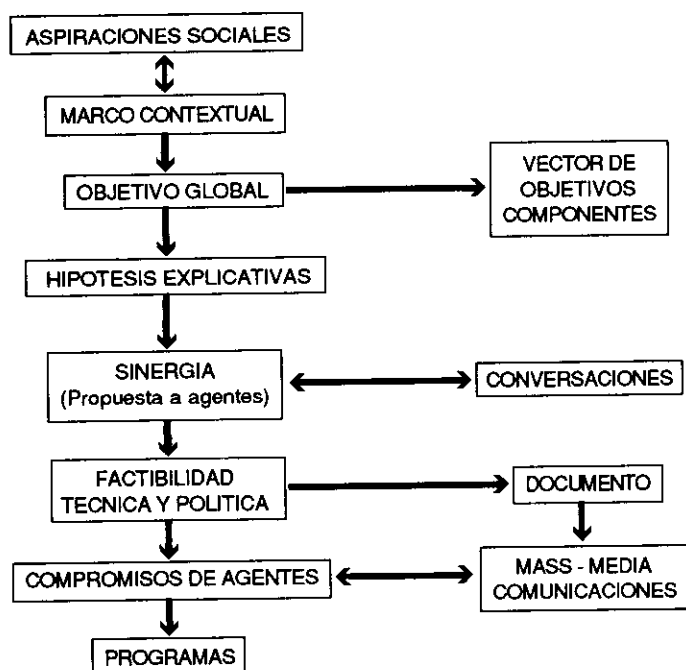
El potencial endógeno regional comprende los recursos físicos y ecológicos de la región, las aptitudes naturales y la energía de la población, la estructura urbana, el capital acumulado, etc., elementos que configuran también el *potencial de innovación y adaptación regional*. Este potencial suele verse trabado tanto por una serie de características funcionales de las empresas individuales localizadas en la región como por carencias de ciertas condiciones indispensables del *entorno* de la propia región para un ejercicio efectivo de adopción, concepción y puesta en práctica de innovaciones (Boisier S. y V. Silva; 1990).

En el caso de la región del Biobío (siendo ello extensivo en realidad para cualquier otra región chilena en la actualidad) el potencial de desarrollo endógeno es la única vía para el desarrollo regional, dada la considerable prescindencia del Estado (expresada por la prevalencia absoluta de políticas económicas de carácter estrictamente nacional) y habida cuenta del considerable grado de apertura externa de la economía que, en ausencia de un esfuerzo endógeno regional, transforma a las regiones en verdaderos "cotos de caza" del capital internacional.

La cuestión del nuevo papel que hoy día cumplen las pequeñas y medianas empresas (PYMES) tanto en el plano nacional, pero especialmente en el plano local (regional, comunal) ha sido suficientemente estudiado como para justificar una referencia apenas marginal en esta oportunidad. El hecho más significativo es por supuesto la contribución de este estrato de tamaño organizacional a la generación de empleo neto, dada la racionalidad competitiva de la gran empresa, basada en la *pro-*

ductividad y no en el empleo. Por esta vía, las PYMES se conectan con el problema de la *equidad*, un asunto de la mayor importancia en la región en estudio.

SECUENCIA DE LA PREPARACION DE UNA ESTRATEGIA



2.4 Algunas cuestiones formales tan importantes como las sustantivas

Se indicó más atrás que se optó por un procedimiento estratégico de naturaleza cooptativa. Con ello se señala la necesidad de lograr la incorporación a la propuesta estratégica de la mayor cantidad posible de *agentes* del desarrollo. Naturalmente que una cooptación completa es imposible y en consecuencia siempre se debe contar con un contingente de actores pasivos o en franca oposición.

La maximización de voluntades a favor de la propuesta exige que el propio trabajo estratégico genere dos tipos de resultados: uno de carácter colectivo consistente en un clima psicosocial positivo, favorable al cambio, con expectativas de beneficios compartidos, en síntesis, la creación de un escenario de un juego de suma no cero, es decir, abierto y otro, de carácter individual, de compromiso, personal o institucional, en relación a la propuesta.

Todo esto significa que el método de trabajo debe ser desde la partida un método esencialmente *participativo*, en el que en una primera fase la *comunicación unidireccional*, la socialización de las ideas y de las hipótesis principales, la sensación para todos y cada uno de ser *sujeto* de un proyecto colectivo, constituyen elementos claves.

Por otro lado, con cada "agente" deben desarrollarse *conversaciones profesionales* en el sentido de las nuevas teorías organizacionales de Flores (Flores, 1990) a fin de obtener de ellos "actos o compromisos comisivos" en relación a la propuesta estratégica. Aquí el *lenguaje formal* resulta decisivo desde el punto de vista del *documento estratégico*, uno de los productos de todo trabajo de desarrollo regional, no el más importante, pero sin duda, el más concreto y visible.

El documento que refleja el proyecto de desarrollo debe tener dos características formales. Primero, debe ser un documento *amigable*, en el sentido en que este término se emplea hoy en día en el lenguaje de la computación, o sea, un documento "invitante" y no agresivo. Segundo, debe ser un documento que *coopte*, es decir, debe maximizar la probabilidad de que el "lector" asuma como suya la propuesta.

Para que todo esto sea posible hay que escapar de toda pretensión tecnocrática en términos del lenguaje; todas las disciplinas científicas (y el pensamiento sobre desarrollo no es una excepción) desarrollan lenguajes crípticos, descifrables sólo para iniciados e ininteligibles para la mayoría de los "agentes" reales del desarrollo. Incluso es necesario usar formas de titulación llamativas, que despierten la curiosidad del destinatario. En definitiva, si el documento en cuestión va a lograr su propósito *cooptativo*, debe ser estructurado con criterios de "marketing".

III LAS HIPOTESIS DE TRABAJO

Preparar una propuesta bien fundada acerca del desarrollo de una región de compleja estructura puede requerir insumos de *tiempo* propios de una actividad académica, pero poco funcionales a las necesidades políticas de un gobierno.

Este riesgo fue posible de ser minimizado en el caso de la región del Biobío en parte debido a una cantidad de investigaciones previas que durante algunos años se habían desarrollado en torno a varios problemas de la región (Boisier, 1985; Boisier S. e Iván Silva, 1985; Boisier S. y Verónica Silva, 1990; FLACSO, 1989, entre otros). Así es que el equipo de trabajo pudo llegar a terreno con un conjunto de hipótesis sobre la región que rápidamente fueron sometidas a prueba.

3.1 Con respecto a la región como tal: una no-región

Se ha dicho que en los países con sistemas políticos unitarios, con fuertes tradiciones de una administración centralizada y sin abiertas tendencias separatistas derivadas de cuestiones étnicas o de otra índole, la *regionalización* como un proceso que busca crear entes territoriales políticamente descentralizados, es *siempre un acto de voluntarismo político*, sea del Parlamento, sea del Gobierno (Baena del Alcázar; 1989). Esto equivale a sostener el carácter de *artificio* de la mayoría de las regiones establecidas mediante tales actos de voluntarismo, o en otras palabras, a reconocer la contradicción *región/no-región*, que estará presente en mayor o menor medida en todo proceso regionalizador inserto en un marco en donde la institucionalidad precede y crea la regionalidad (Boisier; 1989).

En el caso de la región del Biobío se tomó como punto de partida la hipótesis de una región que en la práctica es una no-región, en el sentido de carecer de estructuras institucionales, administrativas, sociales y culturales que llenasen adecuadamente el espacio territorial de la región.

De hecho, las primeras miradas al mundo real de la región del Biobío confirmaron plenamente esta hipótesis.

Para comenzar, no existe una *cultura regional*, no obstante que existen numerosas culturas provinciales y aún, estricta-

mente sectoriales, como la cultura del carbón, por ejemplo.

Yo soy del Biobío es un mensaje vacío; no puede traducirse en referentes concretos de ningún orden. Distinto es el caso de la afirmación *yo soy de Chillán*, (la capital de la provincia de Ñuble), una proposición que puede ser fácilmente decodificada para encontrar los referentes específicos a los cuales el "mensaje" hace alusión (por ejemplo, la artesanía de greda de Quinchamalí, el mercado de la ciudad de Chillán, etc..).

Para continuar, la mayoría de las organizaciones sociales, gremiales especialmente, tienen una membresía y una representatividad meramente provincial, aún aquellas que más cuestión hacen de su "regionalismo".

Las tensiones inter-provinciales, un fenómeno casi inescapables en el contexto en el cual se producen estas regionalizaciones, son en el caso de esta región, menores que en otras regiones de Chile, pero no por ello inexistentes o sin un potencial de conflicto. La "capitalidad" no está en este caso en discusión, pero sí la dominación, fundada o aparente, de la provincia capital sobre el resto.

Los medios de comunicación social no contribuyen por el momento a consolidar la idea de una región de todos, puesto que ninguno de ellos tiene realmente alcance regional, con la distorsionada excepción de los canales nacionales de TV que llegan a todos los rincones regionales en una operación de *aplanadora cultural del centro nacional*, es decir, de Santiago.

Por último, la región presenta serias deficiencias de articulación física que no juegan precisamente a favor de la transformación de una no-región en una región.

3.2 Con respecto a su comportamiento: crecimiento, pero no desarrollo

La violenta apertura externa de la economía chilena en el segundo quinquenio de los setenta, eliminó rápidamente la sobre protección sobre la cual descansó la expansión industrial, tanto del país como de la región durante el cuarto de siglo anterior. En la región del Biobío la sola rebaja del arancel modal desde un 90 por ciento en 1974 a un 10 por ciento en 1979, pro-

dujo la desaparición de un contingente importante de empresas, redujo el nivel de producción y elevó extraordinariamente el desempleo (Boisier S. e Iván Silva; 1985).

La industria regional que sobrevivió debió entrar a un rápido proceso de modernización que los propios empresarios consideran casi como paradigmática, pero que los académicos llamarían "trunca" a esta modalidad de modernización (Montero, 1990), basada en la combinación de una abundante dotación de recursos naturales con una oferta de mano de obra inserta en un marco jurídico y político que permite su contratación a tasas salariales extremadamente bajas, sin generar nuevas relaciones organizacionales.

La industria regional "modernizada" se vio reforzada por la instalación de un importante conjunto de industrias forestales y pesqueras que se han convertido en las ramas de punta de la economía regional, desde el punto de vista del crecimiento, pero no necesariamente del progreso técnico.

A partir de la crisis de 1982, la economía regional ahora fuertemente basada en industrias "modernizadas" y en industrias "nuevas", comienza un sostenido proceso de crecimiento económico que lleva rápidamente a copar los márgenes de capacidad ociosa, de manera que actualmente tal crecimiento -- ligeramente por encima del crecimiento nacional-- se apoya en inversiones netas en forma creciente.

Este exitoso crecimiento económico, que todo hace pensar que se mantendrá, no está acompañado sin embargo de *ni una sola de las características del desarrollo regional* según fueron expuestas en el punto 2.1 de este documento. En particular, resulta casi chocante comprobar que en forma paralela al éxito económico y de acuerdo a cifras de la CEPAL (CEPAL; 1990), la región del Biobío se ubica *en el segundo peor lugar entre todas las regiones en relación a la proporción de población "pobre" en el total*. De hecho, en la región el porcentaje de *hogares pobres* es un 30 por ciento superior al guarismo nacional.

Por supuesto, esto hace de la equidad el tema central de la propuesta de desarrollo y transforma automáticamente a la propuesta regional en una propuesta funcional en términos nacio-

nales (2), tanto técnica como políticamente. Esta situación es una situación que todo planificador busca desesperadamente, pero ello no parece haber sido percibido con claridad por los, supuestamente, más interesados: los planificadores regionales del Ministerio de Planificación!

IV DE UNA ESTRATEGIA TRADICIONAL A UN PROYECTO POLITICO REGIONAL

Aproximadamente durante el mismo período en que se preparó la propuesta de la región del Biobío, en las doce restantes regiones se estaban preparando documentos estratégicos estructurados de acuerdo a un formato fuertemente tradicional.

Con excepción del declarado propósito de "hacer una experiencia piloto", el equipo de trabajo dispuso de total libertad para definir su propio esquema metodológico, incluyendo la posibilidad de hacer algo muy similar a lo que se preparaba en las otras regiones. Sin embargo, no hubiese sido posible eludir lo que se hizo, es decir, llevar una estrategia de desarrollo regional a una de sus máximas expresiones, esto es, transformarla en un *proyecto político*.

4.1 Lo inmediato: un proyecto político

Dos razones permiten explicar por qué era inescapable proponer una estrategia de desarrollo regional que fuese en realidad un *proyecto político regional*.

Por un lado, la Constitución de 1980 hace recaer sobre la autoridad política regional dos funciones y en consecuencia dos responsabilidades: la función de *administración*, es decir, la prestación de servicios a la comunidad regional y la función de *gobierno*. Debe entenderse esta función de gobierno en un sentido más amplio que la tradicional función de gobierno *interior*, esto es, la mantención de la seguridad y el orden interno y la representación del Poder Ejecutivo en un determinado ámbito territorial. Al tenor de la Constitución, el concepto de "gobierno re-

2. Hay que recordar que la consolidación democrática y la lucha en contra de la pobreza constituyen los dos principales compromisos del Gobierno de Aylwin.

gional" envuelve una función eminentemente *política*, de "conducción social hacia situaciones políticamente definidas y de permanentes procesos de desición", de ejercicio de la "autoridad y del liderazgo".

La cuestión práctica es que al inicio del Gobierno de Transición, ningún intendente regional está en condiciones de "hacer gobierno" y esta situación es comparativamente más importante en la región del Biobío que en otras, precisamente por su peso relativo, tanto económico como político.

Esta situación deriva simplemente del hecho de que el país no tiene tradición de "hacer gobierno" en un nivel sub-nacional. Nunca se ha hecho tal cosa porque en el antiguo régimen provincial, la autoridad política provincial (también llamado intendente), era un personaje meramente figurativo, sin poder alguno, inserto en un sistema hiper centralizado y durante el régimen militar hubiese sido insólito que un intendente regional se propusiese "hacer gobierno" en la medida en que ello presupone la existencia justamente de un proyecto político regional que nunca será una mera reducción a escala del proyecto nacional y por el contrario, siempre presentará áreas de conflicto entre ambos, tanto mayores cuanto más "reinvidicacionista" es la región.

Así es que la primera responsabilidad fué asumir justamente la necesidad de dotar a la autoridad política regional de un *proyecto político* que en lo inmediato le permitiese usar un *discurso estructurado* frente a una variedad de auditorios provinciales, sectoriales, corporativos, etc..

Por otro lado, el trabajo debería mostrar coherencia lógica entre las hipótesis y las propuestas. Desde este punto de vista sólo hay que recordar que una de tales hipótesis establecía que la región del Biobío era *una no-región*. La pregunta pertinente es entonces: cómo se construye una región?. Hay una doble respuesta para ella. Mediante un *proyecto político* que cohesione y movilice a una porción significativa de la población tras intereses colectivos y consensuales, que haga que la población regional entre en un estado de "efervescencia creativa" en la cual los conflictos intra-regionales quedan subsumidos en el conflicto

central con el exterior (otra región, el estado, etc.) y mediante un *proyecto cultural* que provea los lazos de autoidentificación y de pertenencia territorial.

4.2 Lo mediato: un proyecto cultural regional

El proyecto cultural para la región del Biobío escapaba a los alcances de la cooperación técnica prestada al gobierno regional, pero de todos modos se dejaron establecidos algunos principios rectores de tal proyecto.

En primer lugar, la consolidación de una cultura regional presupone una permanente *apropiación regional de las culturas locales*. Para ello se requiere una amplia circulación regional de productos representativos de formas culturales tanto como una también amplia circulación de expresiones culturales. En la región del Biobío es precaria la circulación interna de productos y expresiones culturales locales.

En segundo lugar, el establecimiento de una cultura regional presupone igualmente una permanente *apropiación regional de la cultura universal*. Hay que encontrar un equilibrio adecuado entre la mantención de la cultura vernacular y la necesaria apertura e integración con la cultura internacional, un equilibrio que es a la vez una condición necesaria para evitar una alienación completa.

La cultura regional debe significar un rescate de una *memoria regional*, siempre existente, pero no siempre presente. En este sentido la valorización de la historia, de los personajes y de los hechos de la historia regional constituye una cuestión importante a la que el sistema educacional regional se encuentra íntimamente relacionado.

La preservación del patrimonio, paisajístico y arquitectónico, es también un componente de la cultura regional. De nuevo hay acá una responsabilidad para el sistema educativo, como complemento de una inescapable acción del sector público.

Sin duda, los medios de comunicación social juegan en este contexto un importante e insustituible papel, especialmente la *televisión regional*.

El panorama completo de la cultura regional en el caso de la región del Biobío es relativamente desolador.

Productos artesanales famosos a nivel nacional, pero casi imposible de encontrar en ciudades regionales que no sean justamente las que sirven de asiento a la fabricación de ellos, productos gastronómicos vernaculares despreciados por los propios habitantes de la región y de escasa circulación aquellos que gozan de amplia aceptación, paisajes deteriorados por desidia, ausencia de medios de comunicación de alcance regional, declinio de la antigua rica actividad cultural de la capital regional, etc., son todas situaciones que deben revertirse para que el *yo soy del Biobío* contenga un mensaje de contenido real.

4.3 Estructura del proyecto político: imagen futura, ideología, conducción, base social y fundamento técnico

Todo proyecto político se estructura a partir de una imagen futura de la sociedad a la cual se refiere, sea nacional, sea regional; sin dicha imagen no puede haber conducción social porque simplemente no se sabe hacia donde ir. Por supuesto, se trata de una imagen futura que representa *una construcción voluntarista del futuro*, pero eso no la convierte en una utopía, en la medida en que tal imagen represente el campo de *lo posible dentro de lo deseable*.

La imagen futura de la región del Biobío fué construida mediante el uso de la metodología prospectiva de escenarios. Se especificaron cuatro de ellos: un *escenario actual* (que es más una descripción ordenada de situaciones visibles hoy día que un verdadero escenario), un *escenario tendencial* que representa la situación probable de las variables definitorias de la idea del desarrollo regional, un *escenario del Siglo XXI* como telón de fondo contra el cual proyectar el futuro de la región y finalmente, un *escenario estratégico* que representa las desviaciones deseables y posibles con respecto al escenario tendencial. De la yuxtaposición de estos escenarios resultan las trayectorias regionales, así como la identificación de las fortalezas y debilidades de la región.

Todo proyecto político tiene detrás de sí una *ideología*, que conviene explicitar. En el caso de la región del Biobío esta ideo-

logía se expresa, primero, en la idea de un *regionalismo* militante y propositiva, que no se queda en la mera denuncia anti-capitalina (como ha sido frecuente en el pasado), sino que es capaz de formular una propuesta positiva; segundo, la ideología se expresa en la idea del *humanismo*, esto es, en la necesidad de colocar el territorio regional y su desarrollo al servicio de la persona humana. Esta es en definitiva la justificación de la importancia dada al tema de los recursos y del medio ambiente, ya que está claro que hoy día la región coloca sus recursos al servicio casi exclusivo del capital, con resultados medio ambientales simplemente desastrosos. Igualmente en el humanismo reside la fundamentación de la prioridad otorgada a la equidad social regional, puesto que una región que no es capaz de proveer pleno empleo (aún con saldo neto migratorio negativo) y que genera pobreza extrema en términos alarmantes, claramente no constituye una región al servicio del hombre. En tercer lugar, la ideología del proyecto se expresa en la idea de la *modernización* de las actividades regionales, modernización que es considerada clave para el logro simultáneo de una mayor competitividad y equidad regional.

El proyecto político regional requiere, como es obvio, de una permanente *conducción política* en la Región. Se trata en verdad de una doble conducción política: cupular, por parte del Gobierno Regional y colectiva, ejercida por los dirigentes políticos regionales y por los parlamentarios de la región. Este es un asunto de la mayor importancia, pero que presenta, como se verá más adelante, grandes dificultades en la práctica.

Un proyecto político requiere *apoyo social* porque no se trata de una iniciativa "neutra", sino por el contrario, de una propuesta que reparte costos y beneficios de una manera necesariamente discriminada y que envuelve siempre transferencias de recursos (incluso poder) entre distintos grupos sociales. Por tanto resulta sumamente importante llegar a determinar lo más rápidamente posible qué sectores están a favor o en contra de la propuesta. Con este objeto, durante el desarrollo del trabajo en la región del Biobío, se sostuvieron reuniones con más de 1.000 personas pertenecientes a diferentes organizaciones (sindicatos, cámaras empresariales, universidades, mujeres, juventudes,

ONG, dirigentes de partidos políticos, corporaciones privadas de desarrollo, etc., etc.) en un proceso inicial de comunicación y socialización de las ideas matrices de la propuesta a fin de recoger reacciones y sentar las bases para una etapa posterior de verdadera participación en la planificación regional.

Finalmente, cualquier proyecto político que se plantee en un terreno más concreto que la metafísica, requiere apoyarse en una propuesta técnica, que constituye su fundamento.

En forma por demás esquemática se podría resumir la propuesta técnica de la siguiente manera.

El objetivo primario de la estrategia de la región del Biobío es *transformar su crecimiento en desarrollo*. Esto, como fue especificado oportunamente, significa el desarrollo de la región como tal, el desarrollo de la comunidad regional y el desarrollo de cada individuo de la región. El desarrollo de la región presupone su propia construcción social y política en tanto que el desarrollo de la comunidad y de los individuos supone, primerísimamente, la *reducción de la inequidad social*, así como una efectiva *descentralización*.

A fines del Siglo XX y con mayor razón en el próximo siglo, el logro de la equidad social presupone mejorar el acceso de las personas a dos recursos sociales escasos: el poder y el empleo. Muchas personas se mantienen en situación de pobreza porque, con independencia de otros factores, carecen de espacios organizacionales y políticos en los cuales representar sus demandas y carencias y no cuentan con "intermediadores" que las representen ante el estado u otras entidades públicas o privadas capaces de corregir total o parcialmente las situaciones de carencia. En otras palabras, estas personas se mantienen en situación de pobreza porque tienen escaso o nulo acceso al poder político.

Corregir esta situación supone una *descentralización política territorial*, de manera de crear numerosos espacios intermedios (desde juntas de vecinos, pasando por el municipio hasta llegar a la región) en donde se multipliquen las probabilidades, para un individuo cualquiera, de acceder a las instancias de intermediación o a instancias más directas de acción. Así es que en la

propuesta estratégica de la región del Biobío la *descentralización aparece como una condición para la equidad.*

Por otro lado, mejorar el acceso de las personas al empleo presupone una oferta creciente de puestos de trabajo, debido a los cambios previsibles en la cantidad y composición de la fuerza de trabajo (por ejemplo, mayor tasa de actividad femenina) y presupone también empleos con productividad en constante aumento a fin de que los incrementos de ingreso tengan una base real y no puramente monetaria y en consecuencia inflacionaria.

Como ha sido bien probado por varias investigaciones (informe Didier para Francia, Birch para Estados Unidos, PREALC para América Latina) el empleo neto está siendo generado en forma proporcionalmente más significativa en el estrato de la pequeña y mediana empresa, debido, como se observó, a la racionalidad de las estrategias competitivas de las grandes empresas. Así es que la atención debe fijarse en el estrato de la pequeña y mediana empresa, si el objetivo es la equidad. Pero además, las pequeñas y medianas empresas *generan proporcionalmente más renta regional que las grandes empresas*, debido a la escasa importancia del modelo de segmentación geográfica de funciones empresariales en este estrato.

Ahora bien, si los empleos creados en este estrato van a estar acompañados de una creciente productividad, ello supone la introducción sistemática de *progreso técnico* en las actividades y organización de estas empresas. Pero como es bien sabido, estas empresas tienen dificultades estructurales para acceder a las innovaciones, difícilmente tienen sus propios departamentos de I&D y encuentran muchas barreras para entrar al mercado internacional de C&T.

Esto significa que la modernización de este estrato empresarial debe descansar en la existencia de un *mercado local de ciencia y tecnología*, es decir, en un activo papel innovativo de las universidades y centros de investigación localizados en la región. Este es un campo en donde la región del Biobío se encuentra en un buen pié potencial.

Sin embargo, la mera introducción de progreso técnico en

las PYMES puede no ser exitosa si previamente no se ha preparado técnicamente al personal. De aquí entonces que la *formación permanente de recursos humanos* constituya otro punto clave de la propuesta estratégica.

De igual modo, el aumento sistemático del empleo debe provenir principalmente de un aumento constante en el número de pequeñas y medianas empresas y para que ello sea posible es necesario eliminar algunas de las trabas que impiden el nacimiento o la consolidación de estas empresas. Como se sabe, las dificultades de acceso al mercado financiero es una traba importante y por ello la estrategia de la región del Biobío incursiona en el mundo financiero regional proponiendo un conjunto de acciones para colocar el Banco del Estado de Chile al servicio del estrato de la pequeña y mediana empresa (3).

También resulta importante, desde el punto de vista recién comentado, la *articulación* entre las PYMES y el estrato de la gran empresa, de particular importancia en la región. Las grandes empresas que operan en los sectores forestal, pesquero, metalúrgico, textil y otros, tienen en marcha estrategias de desarrollo empresarial probablemente exitosas y seguramente independientes de consideraciones particularizadas en relación al porvenir de la región. Así que acoplar las PYMES a las grandes empresas puede constituir una estrategia parcial adecuada; esto parece además ser actualmente más factible que en el pasado si se tiene en cuenta la fuerte tendencia a la *subcontratación* que se observa internacionalmente al interior de las grandes empresas. De hecho, en el sector forestal de la región, un sector fuertemente oligopólico, ya operan más de 400 empresas subcontratistas.

La modernización que se plantea para las PYMES en cualquiera de los sectores en que operan, difícilmente podrá tener lugar sin una verdadera "transformación productiva" de las grandes empresas regionales que las conduzca a una segunda modernización, esta vez compatible con la equidad. La agrega-

3. Cabe hacer notar que el trabajo en este caso puso de manifiesto que siendo la región en su conjunto una región netamente transferidora de recursos financieros, ello es intermediado, no por la banca privada, como se suponía, sino precisamente por la banca estatal.

ción de mayor valor a los principales productos transables elaborados en la región, la identificación de "nichos" tecnológicos que la región podrá eventualmente ocupar (4), el surgimiento de nuevas relaciones capital/trabajo y la flexibilización productiva apuntan a facilitar el tránsito de la producción regional desde el viejo régimen "fordista" al nuevo paradigma "post-fordista".

En resumen, la propuesta técnica que fundamenta al proyecto político de la región del Biobío, tiene como pivote visible la *equidad*; a partir de tal objetivo se estructura una cadena lógica de acciones interconectadas en varios campos. En más de algún aspecto, la propuesta completa es una aplicación concreta de la actual "idea-fuerza" de la CEPAL: la transformación productiva con equidad y sustentabilidad.

V. UNA LECTURA COMENTADA AL DOCUMENTO ESTRATEGICO

Como se indicó más atrás, *uno* de los productos de un trabajo como el que se comenta, es un *documento*, que sirve para explicitar, fundamentar y socializar una determinada propuesta de desarrollo y en torno al cual, como es natural, se generan expectativas de distinto orden. La evaluación que los "clientes" (gobierno, grupos de interés, etc..) hacen acerca del trabajo de los equipos técnicos (sean locales o nó) está críticamente vinculada a una cuestión en definitiva formal, como lo es todo documento.

Atendiendo precisamente a la importancia de algunos aspectos formales (tal como fuera discutido más atrás), la "operación" completa y el documento mismo fueron colocados bajo un título que sirviese como "idea-fuerza": LA REGION DEL BÍO-BÍO AL ENCUENTRO DEL SIGLO XXI, detrás del cual se ocultaba una intencionalidad perfectamente definida. La idea fué concitar en la región una voluntad colectiva activa que le permitiese a la región adelantarse al futuro, salir al encuentro

4. Una cuestión que por cierto no puede ser definida sólo por la región, puesto que envuelve asuntos pertinentes a la política científica y tecnológica así como industrial y de comercio exterior del país como un todo.

de él, en vez de resignarse pasivamente a esperar lo que el futuro depare. Una postura pasiva implica --como la historia lo demuestra-- hacerse cargo de los costos del cambio social y tecnológico, sin recibir los beneficios.

También se utilizó en el titulado de la estructura capitular del documento un lenguaje atractivo, cuando no provocativo, que buscó intencionadamente hacer un paralelo tan extenso como fuese posible, con la anatomía y fisiología del cuerpo humano. Esta vez la intencionalidad y el mensaje subliminal apuntaban a marcar el hecho de que toda región es en verdad un organismo vivo, no de una simpleza amebiana, sino por el contrario, tan complejo como el más complejo de los organismos vivientes.

El documento se conformó finalmente en trece capítulos, de los cuales una apretada síntesis se muestra a continuación. Una parte de los capítulos apunta preferentemente a cuestiones que tienen que ver con la "construcción" de la Región, en tanto que otros apuntan a varios aspectos vinculados con el tema de la equidad social.

Capítulo 1

¡Para ser bien prácticos...un poco de teoría!

El capítulo inicial tiene por propósito mostrar o hacer explícito el razonamiento teórico que provee la "racionalidad" de la propuesta estratégica. Se enuncian los conceptos vinculados al desarrollo regional, a la planificación regional, a la naturaleza de las regiones y al marco contextual contemporáneo.

Capítulo 2

Los escenarios regionales: un camino por recorrer

Este capítulo constituye uno de los capítulos centrales de la propuesta e introduce la metodología de los escenarios prospectivos en los estudios regionales de Chile.

Un escenario completo incluye cinco componentes: i) una "filosofía" que sintetiza el movimiento o la dirección fundamental del sistema considerado (la región); ii) un conjunto de variables o factores que representan los elementos esenciales del sistema

y contexto considerado; iii) un conjunto de actores; iv) un conjunto de "escenas", cada una de ellas representando la situación del sistema en un momento dado y; v) una trayectoria.

Las principales características de la metodología de escenarios son: i) la adopción de una visión global de la realidad; ii) el énfasis en los aspectos cualitativos de la realidad actual y futura; iii) relaciones dinámicas entre variables y actores, implicando cambios cualitativos en el tiempo; iv) una concepción de futuro, como motivación básica de acciones y decisiones; v) una visión "plural" del futuro ya que a cada instante el futuro previsible es múltiple e incierto; vi) adopción de modelos conceptuales, métodos cuantitativos y cualitativos así como una visión probabilística de los fenómenos y; vii) una dimensión política como un fuerte condicionante del futuro, mediante la consideración explícita de los actores envueltos.

El *escenario actual* de la región del Biobío, el primero de una serie de cuatro escenarios, ordena simplemente la información disponible para cada una de las variables consideradas. En síntesis, este escenario muestra una situación positiva de crecimiento económico regional a la par con una situación negativa en todas las variables asociadas al *desarrollo regional*, en particular en aquellas vinculadas al medio ambiente y a la equidad social, pero también en aquellas asociadas a la participación, a la captación del excedente, a la descentralización y a la autopercepción regional.

El *escenario tendencial* de la región fue construido para un horizonte de alrededor de 10-12 años y muestra resumidamente lo siguiente.

La base económica continuará asentada en dos conjuntos de actividades productivas: actividades ligadas a la explotación de *recursos naturales* con una incorporación baja de progreso técnico y actividades fabriles representadas por un conjunto de *industrias maduras* desde el punto de vista tecnológico y por tanto también con baja capacidad de incorporación de progreso técnico.

La inserción regional en el comercio internacional continuará aumentando la proporción de las exportaciones en el PIB,

llevándola al entorno del 40 por ciento, pero al mismo tiempo la pauta de exportaciones seguirá sobre especializada en dos líneas de productos: la línea silvícola y la línea pesquera, sin perjuicio del incremento previsible de exportaciones menores tanto agrícolas como industriales. Este modo de inserción de la región en el comercio internacional tiende a generar situaciones de potencial inestabilidad derivadas de fluctuaciones no previstas en la demanda. A ello hay que agregar que la región exporta productos de considerable peso material que involucran elevados insumos de petróleo, un combustible que a su vez encara un escenario de difícil predictibilidad.

Las fuertes inversiones (del orden de los 3.000 millones de US\$) que ya aparecen comprometidas hasta 1994 no permiten prever un cambio ni en la estructura productiva ni en la pauta de comercio internacional de la región. Son inversiones que buscan "ampliar" las capacidades existentes más que modificarlas. La investigación científica y tecnológica *endógena* de la región tampoco permite asegurar que desde ese ángulo podría generarse un cambio productivo o comercial.

Los principales componentes de la base económica regional continuarán bajo un considerable y creciente grado de control de capital extranjero. Ya en 1987, siete corporaciones transnacionales detentaban el control accionario de doce sociedades anónimas (abiertas) industriales manufactureras que a su vez controlaban un 30 por ciento del empleo industrial regional. Esta situación probablemente se expandirá en el futuro generando difíciles interrogantes con respecto a la compatibilidad entre los *intereses regionales* y los *intereses del capital transnacional*, independientemente de la incuestionable necesidad de la región de acceder a tal capital.

Los aspectos vinculados al medio ambiente, a la participación, a la descentralización y a la equidad social mostrarán todas evoluciones positivas, derivadas tanto de las acciones del gobierno nacional como de factores tecnológicos e incluso, derivadas de situaciones relativas al comercio internacional.

En resumen, el escenario tendencial de la región indica una trayectoria positiva desde el escenario actual o punto de partida,

pero también permite sacar a luz algunas debilidades importantes de la situación futura regional.

El *escenario del Siglo XXI* es un escenario de referencia para todo país o región y constituye el telón de fondo contra el cual proyectar las situaciones inerciales, porque la pregunta fundamental para todos, individuos y sociedades, tiene que ver con la inserción en el velozmente cambiante mundo del tercer milenio.

Para estos efectos, se dramatizó el escenario mostrando algunos elementos del *perfil energético y productivo* del próximo siglo así como algunos elementos del *perfil de comercio internacional* de él.

A partir de numerosos estudios, en parte provenientes de la propia CEPAL, se configuraron ambos perfiles. El resultado de este ejercicio es mostrar que ni desde el punto de vista de la producción ni del comercio, se ve cómo la región del Biobío podría aparecer en el panorama del Siglo XXI.

La conclusión más importante de este ejercicio fué mostrar el serio *peligro* que enfrenta a mediano plazo la región. Este peligro puede ser verbalizado de la manera siguiente:

De continuar las tendencias probables, la región del Biobío se encontrará a comienzos del Siglo XXI como una *región estadísticamente rica, tecnológicamente atrasada e incapacitada para resolver su problema de equidad social*.

¿Cómo se explica esta situación aparentemente contradictoria y ciertamente poco halagadora?

Primeramente el hecho de que una región sea "estadísticamente rica" no tiene mucho que ver con la riqueza de sus habitantes, como es claro en el caso de Chile si se mira la situación regional desde el punto de vista del PIB per cápita, en cuyo caso la región de Antofagasta aparece como la más rica del país, pero, ¿lo son los antofagastinos también? Aparentemente no, pues no logran apropiarse significativamente del principal enclave regional: el cobre. Una situación similar es probable en esta región si se observa la estructura de propiedad de las actividades silvícolas y pesqueras.

En segundo lugar, como ya ha sido insinuado, la moderni-

zación de los años setenta significó modernizar plantas, pero no líneas de producción ni menos, formas de organización industrial. Se puede —en la región— tener la planta de cemento o de acero simple más "moderna", pero no se puede escapar al hecho de estar produciendo productos propios de la Segunda Revolución Industrial. La mayor parte de la industria regional corresponde a un patrón "fordista" que difícilmente puede contribuir a resolver la cuestión de la inequidad social a fines del Siglo XX. Así que en definitiva y como es por lo demás el caso de muchas regiones en decadencia en el mundo industrializado, se puede ser simultáneamente "una región rica, atrasada y socialmente inequitativa".

Por cierto es ésta una conclusión que no gustó a muchos "auditores" de la propuesta regional, porque, a quién le gusta que le muestren defectos que no habían sido detectados?

El *escenario estratégico* de la región derivó de la constatación de la trayectoria anterior y del examen del margen de acción que el "entorno" nacional permite. Así se definió un escenario que la región puede alcanzar *si se lo propone colectivamente* y que acá se describe sólo mediante la enunciación de sus doce características.

Tal escenario queda configurado por: i) un gobierno regional fuerte y eficiente; ii) organizaciones sociales verdaderamente regionales; iii) un abanico de instrumentos financieros ágiles; iv) agresividad regional en mercados internacionales de capital y tecnología; v) un medio ambiente controlado; vi) un poder político plenamente utilizado; vii) Circuitos Tecnológicos Regionales (CTR) en operación; viii) exportaciones en proceso de diversificación; ix) una variada oferta energética; x) un espacio regional articulado; xi) una región con capacidad de analizarse a sí misma, generando *información y conocimiento*; xii) una región sin pobreza extrema.

Capítulo 3

Quién es quién en la región

Este capítulo contiene el análisis socio-político regional, indispensable para evaluar el grado de apoyo social del proyecto

político. Fundamentalmente se identificaron acá las *dificultades actuales* de la región para abordar tal proyecto así como los *potenciales sociales regionales* disponibles para la misma tarea. El capítulo concluye con un listado (no publicado) de alrededor de 250 individuos que ocupan posiciones de liderazgo en la región; son, en definitiva la élite regional y los agentes del desarrollo de ella.

Entre las "dificultades" regionales actuales se detectaron las siguientes: i) una región no-región con particularismos provinciales y locales; ii) el impacto del crecimiento económico en la "cultura regional"; iii) la percepción de la dominación de la provincia de Concepción; iv) el discurso regionalista versus la acción localista de parte de las élites "regionales"; v) la existencia de una sociedad desequilibrada o la inequidad como fuente de conflictos sociales; vi) los partidos políticos y el fortalecimiento difícil de la política regional; vii) los empresarios regionales y sus dificultades para pasar desde la resistencia local a la propuesta regional; viii) los gremios y sindicatos y su acción netamente nacional; ix) la juventud y su dilema entre la migración y la marginalidad y; x) la necesidad de fortalecer el gobierno regional.

Entre los potenciales regionales fueron detectados y analizados los siguientes: i) la combinación positiva entre provincias con tradición y provincias con "crecimiento"; ii) la masa crítica regional y las universidades de la región; iii) la conciencia social existente; iv) la conciencia ambiental fuertemente manifestada en los últimos años; v) la conciencia regionalista que tiene su cuna nacional en Concepción; vi) los medios de comunicación social y su lucha "regionalista" y; vii) el clima social adecuado para impulsar el desarrollo y la modernización.

Capítulo 4

El cerebro regional: su estructura científica y tecnológica

Como se indicó, la capacidad *endógena* de producir progreso técnico resulta crucial si se desea estimular el crecimiento del estrato, de la PYME, cuestión que a su vez se ligó al mejoramiento de la equidad social regional.

Este capítulo identifica primeramente el sistema regional de ciencia y tecnología, un campo en el cual la región se encuentra relativamente favorecida, tanto por la extensión del sistema de educación superior, como por su reconocida calidad y como resultado, por la apropiación de recursos nacionales en C&T que la región hace. El capítulo hace uso de un modelo de "sistema de desarrollo científico y tecnológico" para identificar empíricamente la "educación", la "utilización", la "incorporación" y la "intermediación" de conocimientos y recursos C&T y centra sus propuestas en el establecimiento de *Circuitos Tecnológicos Regionales* (5), utilizando al máximo la cooperación internacional y potenciando también al máximo el papel del gobierno regional como *promotor* y como *animador* de acciones asociativas e innovativas.

Capítulo 5

El sistema nervioso regional: su poder político

Es escasa o nula la práctica (en Chile) de utilizar el poder político de una región como elemento estratégico. En el caso de la región del Biobío se formula una importante propuesta para avanzar en este terreno.

Para comenzar, hay que recordar que esta región es también la segunda región del país desde el punto de vista electoral, lo que por principio le otorga un potencial de poder político.

La plena utilización del poder político latente de la región se puede lograr poniendo en práctica una táctica sostenida para "colocar" en cargos claves de la administración del estado a funcionarios que, aparte de sus méritos profesionales, sean portadores de un sentido de *pertenencia regional*, de manera tal que, dentro de los límites de la eficiencia en el manejo de la cosa pública, hagan un lobby permanente a favor de la región.

5. Los Circuitos Tecnológicos Regionales (CTR) articulan, dentro de una rama de actividad, a empresarios, universidades y/o centros de investigación y gobierno regional con el objeto de crear "complejos productivos de alta eficiencia y con capacidad para operar en mercados de elevada competitividad", en otras palabras, se orientan a crear ventajas comparativas dinámicas regionales por medio de un esfuerzo prolongado y persistente de innovación en el tiempo. En la región del Biobío se dejó ad-ports de su funcionamiento, un CTR en el área metal-mecánica y de la madera.

Pero sin duda que la manera más eficaz de poner en práctica el latente poder político de la región es estableciendo el así llamado *Bloque Parlamentario Regional*, es decir la configuración de una manera de trabajo de los Diputados y Senadores representantes de la región en función precisamente del proyecto político regional. Por cierto, hay que dejar de lado ingenuidades como el pensar que ello va a eliminar los conflictos interpartidarios o doctrinarios; se trata de crear un espacio de consenso "por encima" de la lucha por el poder y a favor de la Región.

Naturalmente que el funcionamiento del Bloque presupone dotarlo de un programa de trabajo que emana directamente del propio proyecto política en elaboración; parte de dicho programa consiste en que la región aproveche integralmente los espacios de descentralización *que el orden institucional vigente asegura, pero que no son hoy aprovechados*, como por ejemplo, la exigencia para poner en práctica los presupuestos regionales o la exigencia para que el COREDE sea el órgano con competencia exclusiva y excluyente sobre la asignación de la cuota regional del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Capítulo 6

La musculatura de la región: el sistema productivo

Este capítulo es de corte relativamente tradicional y consiste en un estudio parcial de varios aspectos macro-económicos regionales. En rigor, y debido a las consabidas dificultades de información, el capítulo trata sólo un lado de la clásica ecuación fundamental de la macroeconomía, el lado de la oferta global y no aborda el que habría sido probablemente de mayor interés o novedad, el lado de la demanda global, es decir, el gasto del PIB.

Aún así el capítulo hace una interesante contribución al convalidar la hipótesis de trabajo en el sentido de que el crecimiento económico de la región parece estar razonablemente asegurado en la medida en que la economía nacional muestre una expansión razonable (aquí la articulación está dada por el lado de la industria tradicional de la región, productora de transables y no transables vinculados a la inversión en capital fijo del país) y

en la medida en que el tipo de cambio continúe mostrando un valor real elevado (aquí la articulación está dada obviamente a través del sector transable de la economía regional).

Capítulo 7

La sangre que corre por las venas: los recursos financieros

Este capítulo contiene un revelador estudio empírico acerca del sector financiero/bancario regional y aporta una serie de sugerencias concretas para establecer en la región una *ingeniería financiera moderna* que oriente recursos al estrato de la PYME.

La región en su conjunto —como era bien conocido y criticado— es una región netamente transferidora de recursos financieros al exterior, principalmente a la región metropolitana. El examen particularizado de las cifras permitió comprobar que, desde el punto de vista institucional, *sólo la banca estatal* actúa como mecanismo de transferencia, lo que, aparte de constituir una sorpresa, hace por otro lado más sencillo el problema, en particular si se tiene en cuenta el franco espíritu descentralizador que parece mostrar la administración actual del Banco del Estado. No del todo sorpresivo resultó también constatar que la banca estatal, que tiene la mayor cobertura geográfica, muestra prácticas bancarias burocráticas y carentes de toda agresividad comercial y poco funcionales para trabajar con un segmento empresarial con respecto al cual se supone que debe tener un trato preferencial: el estrato de la PYME.

Se proponen en el capítulo un conjunto de medidas de corto y largo plazo —todas perfectamente factibles— para que la banca estatal y el Gobierno Regional (a través de la recientemente creada Corporación para el Desarrollo y Fomento del Biobío) creen un nuevo sistema financiero, incluyendo sociedades de capital de riesgo, de avales compartidos, fondos de promoción productiva, sistemas de leasing y sociedades de gestión financiera.

Capítulo 8

El delicado tejido celular de la región: los municipios

Resulta impensable que el objetivo de "construcción social y política" regional pudiese hacerse sin un papel activo de los

municipios regionales.

El ordenamiento institucional vigente en Chile creó una situación muy diferenciada --en materia de gobierno y administración interior-- entre la región y el municipio, a lo menos desde el punto de vista de la descentralización. En tanto que el municipio quedó configurado como un ente *territorialmente descentralizado* (si bien su descentralización política propiamente tal es trunca), la región no posee ninguno de los atributos propios de la descentralización (no tiene personalidad jurídica ni autogenera su estructura política). El ordenamiento institucional tampoco arregla de manera satisfactoria las relaciones entre la región y *sus* municipios, que han quedado confinadas a la nominación del Alcalde por parte del COREDE (algo que cambiará muy pronto) y a la articulación por la vía de los proyectos financiados por el FNDR.

El capítulo procede a discutir estos asuntos sugiriendo la necesidad de introducir en el gobierno regional una función específica de articulación (no tutela) regional/municipal y avala tal sugerencia mediante un estudio empírico de algunas cifras referentes a las finanzas municipales que muestran, primero, la falta de *justicia territorial* que impera en el país (particularmente entre la región metropolitana y el resto) y la desastrosa evolución de los ingresos municipales de la región, sin que los municipios más pequeños y pobres de ella dispongan de mecanismos de defensa, algo que deberá ser competencia de la propia región.

Capítulo 9

El esqueleto que soporta al cuerpo: el sistema urbano y la infraestructura de transportes

La región presenta un sistema urbano regional (SUR) que no escapa la característica de *primado* que caracteriza a todo el sistema urbano chileno. La primacía urbana de la capital regional (Gran Concepción) es significativa: 5,5 en relación a la segunda ciudad y 9,9 veces en relación a la tercera.

No obstante en los años más recientes el SUR muestra cambios significativos derivados del espectacular crecimiento de entidades urbanas pequeñas vinculadas principalmente a la fuerte

expansión del sector forestal.

La región muestra un patrón claro de sub-especialización territorial con una preocupante debilidad de los "lazos regionales" que atentan en contra del objetivo de la "construcción regional".

Sin embargo, desde el punto de vista del equipamiento territorial, el principal problema regional --que además llega a asumir una importancia nacional-- radica en el déficit de infraestructura de transporte, terrestre, marítimo y aéreo. Este verdadero estrangulamiento significa ya un cuello de botella para las exportaciones forestales (déficit de carreteras y capacidad portuaria), para las actividades pesqueras por la competencia en el uso de facilidades portuarias, para las nuevas exportaciones agro-industriales que utilizan la vía aérea (berries, espárragos, etc.) y para la propia integración intra-regional.

Hay aquí un campo fértil para explorar nuevas formas de asociación entre capitales públicos y privados, puesto que es claro que el Fisco por sí solo no podrá resolver el problema y es igualmente claro que los negocios privados pueden verse seriamente afectados en el corto plazo.

Capítulo 10

Huachipato y Quinchamalí S.A.: empresas grandes y pequeñas... pero todas modernas

Este es un capítulo central en toda la propuesta (6) ya que apunta directamente al tema de la *modernización* en un sentido "completo" y no "trunco".

El capítulo comienza por destacar las tendencias actuales de la industrialización (importancia de las PYMES) para en seguida explorar los "caminos de la modernización regional". Se examina también el impacto de la inversión en el empleo regional, la evolución de la PYME en la región y el papel que puede jugar la agroindustria como elemento modernizador del sector agropecuario.

6. El título recoge el nombre de la gran usina siderúrgica regional, símbolo de su industrialización contemporánea (Huachipato) y el nombre genérico de la loza de greda artesanal, típica de la región, y producida en el pequeño pueblo de Quinchamalí.

Un punto central del capítulo se dedica al análisis de la *articulación entre grandes y pequeñas empresas*, una cuestión que ya había sido destacada en este documento como una sub-estrategia. Aquí resulta importante la verificación del surgimiento de una "nueva heterogeneidad" del sistema productivo regional, basada en las cadenas productivas asociadas a los dinámicos y oligopólicos sectores exportadores de punta.

Dos cuestiones más son examinadas en el contexto de este capítulo. Por un lado, la transnacionalización creciente de la gran industria regional, algo que puede resultar conflictivo con los intereses generales de la región y que representa el peligro potencial de dejar "fuera del control estratégico" a un vital segmento de la actividad regional; por otro, se discute acá la cuestión de la formación y reciclaje permanente de los recursos humanos como condición de la modernización (7).

Capítulo 11

El territorio y los recursos naturales : un préstamo de nuestros descendientes

Como se señaló en su oportunidad, la región presenta un muy serio problema en relación a la conservación de sus recursos y al medio ambiente. Esto tiene que ver, como se dijo, con la *ideología* del proyecto político regional y en último término, con la *ética* del desarrollo.

Es también un problema bien socializado en la población regional y que recibe una atención académica particular a través del proyecto EULA (Europa/Latinoamérica) suscrito entre la Universidad de Concepción y un consorcio de universidades italianas y dotado de generosos recursos.

De manera que en este caso la propuesta estratégica simplemente tenía que hacerse cargo de los avances en este campo,

7. Con todo, el capítulo muestra también las dificultades que supone "armar" un equipo de trabajo homogéneo y los inevitables vacíos que se producen en la práctica cuando, por contingencias, no es posible contar con los especialistas inicialmente consultados. Del mismo modo, el capítulo revela la increíble falta de información estadística sobre muchos aspectos regionales, por ejemplo y en este caso, la ausencia de cualquier diagnóstico sobre la PYME regional.

procurando introducir algunas consideraciones novedosas en la materia. En particular y de acuerdo a las tendencias más actualizadas en esta materia se busca presentar un cuadro que integre el *capital natural* de la región con otras formas de capital (financiero, humano, tecnológico, etc.) de forma de proponer acciones de carácter *sistémico*, más que puntuales.

Capítulo 12

¡Aún el mejor producto necesita ... marketing !

Este capítulo busca introducir en Chile una modalidad estratégica que no constituye novedad en otras partes, como en Europa por ejemplo.

Así como desde el punto de vista político se ha acuñado la expresión dirigida a considerar a las regiones como *cuasi-estados*, para denotar el grado máximo de descentralización política compatible con un régimen político unitario, acá se propone considerar a las regiones como *cuasi-empresas*, y desarrollar en consecuencia una modalidad de gestión del desarrollo regional con muchos puntos de contacto con la gestión empresarial.

Siendo ello así, las regiones deben desarrollar agresivas estrategias económicas que les permita identificar el siguiente conjunto de variables: i) la variable o par *mercado/producto*; ii) la variable o par *rentabilidad/financiamiento*; iii) la variable o par *empleo/recursos humanos*; iv) la variable o par *imagen corporativa/promoción*.

Este último punto fué colocado con gran fuerza en la propuesta del Biobío. La región debe hacer "un marketing de si misma", utilizando todos los medios comunicacionales modernos y naturalmente, planteándose esta actividad como una actividad típicamente compartida entre el sector público y el privado.

En forma concreta la propuesta sugiere que la región "conven-ga" con PROCHILE, el ente estatal de promoción de exportaciones, el establecimiento de un *Escritorio del Biobío* en las Oficinas de PROCHILE en el exterior y la realización de una *Conferencia Anual del Biobío*, concebida como una reunión de negocios y de inversión, en la región, invitando a ella a potenciales inversionistas extranjeros.

Capítulo 13

Una región para el Siglo XXI: una construcción colectiva

El último capítulo de la propuesta estratégica y proyecto político regional asume un carácter más doctrinario y en cierto sentido, más fundamental.

El capítulo comienza por hacer un alegato en el sentido que la "modernización" del país supone la modernización de sus regiones, con toda seguridad a un ritmo y con modalidades diferentes y destaca la posición de privilegio del Biobío.

En seguida el capítulo discute una cuestión vital para el Gobierno de Transición, esto es, que la democratización de la sociedad *pasa por la descentralización* y como ésta será necesariamente gradual y selectiva, de nuevo la región del Biobío se encuentra en una posición muy favorable.

Los disensos y su racional administración forman parte de todo concepto moderno de democracia. Ninguna región es a priori un espacio de consenso; más bien por el contrario, el espacio proxémico, propio de la escala regional, tiende a agregar un ingrediente "personal" a los disensos y esto debe tenerse presente en cualquier propuesta realista de desarrollo regional. Pero lo importante reside precisamente en el reconocimiento de este hecho y en consecuencia, en su manejo racional y no emocional.

De hecho en esta región los disensos son bien perceptibles aunque no de una magnitud tal como para hacer peligrar el "proyecto de región". La cuestión es asumirlos como un activo propio de la democracia y propio también de una heterogeneidad positiva.

La cuestión de la "cultura regional" es otro de los temas discutidos en este capítulo, en los términos en los que ya fué comentado en páginas anteriores.

Por último, el capítulo ofrece un fuerte argumento ético para el desarrollo regional al colocar la *equidad social como la base ética del desarrollo regional*, destacando la idea de que la "región", como cualquier construcción social, debe estar al servicio de la persona humana, objeto, pero sobre todo, sujeto del desarrollo.

VI. LAS REACCIONES DE LOS AGENTES DEL DESARROLLO: DE LA APATIA AL ENTUSIASMO

La prueba de fuego para toda estrategia de desarrollo regional o para todo proyecto político reside, no en su bondad técnica, sino en su aceptación por parte de los "agentes del desarrollo" y por el compromiso que es capaz de suscitar. Naturalmente, como lo señala el propio M. Wolfe (Wolfe; 1987), la sola enunciación del listado de posibles agentes del desarrollo hace dudar de la posibilidad de consensos totales. Sin embargo, si el proyecto regional no logra el compromiso de los agentes más importantes, simplemente carecerá de viabilidad política.

Por cierto siempre será una materia en disputa establecer cuáles son los agentes más importantes, que, desde luego no tienen por qué ser los mismos en distintas regiones. En cualquier caso, rige en este orden de cosas la primera regla corregida de la granja orwelliana (8).

6.1 El Gobierno: ser o no ser, ésa es la cuestión

Formalmente el Gobierno Regional está constituido por el Intendente, los Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMI) como *entes desconcentrados* de los ministerios nacionales, por los Jefes de los Servicios Públicos y por el Consejo Regional de Desarrollo (COREDE) como órgano asesor, de conformación corporativa y con mayoritaria (60 %) participación obligatoria del sector privado.

Hay que tener presente que la totalidad de los miembros de los ejecutivos regionales carecían por completo de conocimientos acerca del funcionamiento del estado chileno en sus varios niveles territoriales, por la simple razón de haber estado excluidos de ese ámbito durante el régimen militar, que introdujo radicales reformas y modernizaciones en el estado. Esto explica parte de las dificultades concretas observadas en la región, en el ámbito de su Gobierno, ya que el trabajo de preparación de la estrategia comenzó sólo cinco meses después del cambio de ad-

8. Recuerdese que después de consolidada la dictadura de los cerdos, la primera regla de la revolución que establecía que "todos los animales son iguales" fué reescrita para leer: "todos los animales son iguales ... pero algunos son más iguales que otros".

ministración.

Pero no sólo la administración estaba en sus inicios; la verdad es que la propia función de gobierno regional es una función nueva, en un sentido histórico, que ha acumulado una escasa memoria institucional, situación que se aprecia todavía como más grave si se tiene en cuenta el cambio, también radical, de gobierno, producido en 1990.

La suma de la inexperiencia y la falta de continuidad por un lado y el tamaño pequeño del Ejecutivo Regional (menos de 20 personas) por otro, tienden a configurar una situación de alta personalización, por contraste al carácter institucional del gobierno nacional, en consecuencia son las personas más que las instituciones y las prácticas administrativas las que cuentan.

En un contexto como el descrito y en un "espacio social y político" relativamente reducido como es una región, se magnifican tanto las virtudes como los defectos de una administración personalizada y existe siempre el peligro de que juicios subjetivos se impongan por sobre consideraciones objetivas.

Como el ministerio político por excelencia, el de Interior, no está desconcentrado, cabe preguntar quién, de entre los SEREMI, ejerce de derecho o de hecho, el cargo de "jefe" político del "gabinete" regional (la ley no habla de un gabinete, pero *mutatis mutandi*, los SEREMI participan de un cuerpo similar al nacional).

Probablemente esto es algo que el propio intendente podría decidir, pero hay que tener presente que el Secretario Regional Ministerial de Planificación tiene por ley la función de *coordinación* del resto de los SEREMI y cumple por cierto una muy importante labor de apoyo técnico al intendente.

En el caso de la región del Biobío y como producto de la compleja repartición de cargos entre los partidos políticos que apoyan al Gobierno de Aylwin, este cargo lo ejerce quien fuese precisamente el primer Director de la antigua Oficina Regional de Planificación durante la Administración Frei, un antecedente que sumado a sus calificaciones personales, le otorga sin duda una posición de *primus inter pares* dentro del Gobierno

Regional, por encima incluso de disposiciones administrativas.

Así es que el *poder* dentro del Gobierno Regional es en verdad detentado tanto por el intendente (un prestigioso jurista y profesor universitario de militancia socialista) y por el SEREMI de Planificación. La opinión pública relevante considera al primero de ellos como un intelectual del derecho, sin vocación ni ambición política y en consecuencia no bien dotado para ejercer una función de liderazgo y al segundo se le ve como una persona, que junto con su gran experiencia y fino conocimiento de la región, tiene también formas de actuación que no siempre concitan un consenso deseable.

La Secretaría Regional Ministerial de Economía (cargo actualmente desempeñado por una distinguida economista con largos años de permanencia en Inglaterra) también ocupa un lugar de importancia, en parte por el significativo conjunto de Servicios Públicos y Empresas Públicas que se vinculan con el Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y en parte por el nuevo carácter que se ha dado a este ministerio al ligarlo muy estrechamente a la modernización y al fomento de la industrialización vía políticas de ciencia y tecnología, temas todos relevantes para la región.

No está en cuestión la aceptación o rechazo por parte del Gobierno Regional del trabajo en sí mismo. De hecho el propio intendente asumió un compromiso permanente y creciente con las ideas de la propuesta estratégica, a medida que éstas iban siendo perfiladas, en tanto que la SEREMI o SERPLAC (Secretaría Regional de Planificación y Coordinación) se limitó a dar el indispensable apoyo logístico sin levantar objeciones de fondo a los planteamientos estratégicos, pero sin involucrar por otro lado, por razones comprensibles, al equipo de técnicos de la propia Secretaría, lo que impidió una adecuada transferencia de conocimientos.

No obstante el Gobierno Regional podría haber asumido un compromiso más fuerte, lo que habría contribuido a una socialización más extensa y profunda de la propuesta.

Una suerte de actitud algo vacilante y sobre todo, una falta de sentido de la "oportunidad política" y de iniciativa por parte

del Gobierno así como también una escasa percepción del brevísimo "tiempo político" del Gobierno de Transición operaron ciertamente en contra de mejores resultados.

Tal vez sea el momento de señalar que junto con hacer entrega al Gobierno Regional del documento final, también se entregó una lista de trece tareas inmediatas para ser ejecutadas por el Gobierno, que hubiesen permitido generar un *momentum* inicial de indudable importancia en la creación de un clima psico-social favorable a la propuesta de desarrollo. Nada de ello fue puesto en práctica.

La misma concepción democrática del Gobierno Regional podría ser puesta en tela de juicio, si se juzgan actitudes más que declaraciones. En efecto, hay que entender que un proyecto político regional --con independencia del hecho práctico de ser preparado por el propio Gobierno-- es un proyecto que *pertenece a nadie más que a la comunidad regional*. En esa perspectiva no resulta fácil entender el hermetismo del Gobierno Regional en relación al documento estratégico (9), el que debería haber sido difundido en forma inmediata, sin que ello implicara una aceptación acrítica por parte del Ejecutivo Regional. Esto explica probablemente que el principal periódico regional, cumpliendo con lo que es una función básica de la prensa, haya comenzado a publicar el documento (aunque puede ser discutible el procedimiento para obtenerlo) a fin de satisfacer la legítima demanda de varios sectores.

Como se verá más adelante, estas actitudes un tanto "hanlettianas" del Gobierno Regional se pueden parcialmente explicar por una cuestión metodológica inseparable del análisis regional, pero están impregnadas también por la aludida "personalización" del Gobierno.

9. La Misión de Cooperación Técnica puso término a su cometido el 20.12.90 con la entrega oficial del documento al Gobierno Regional, exactamente cuatro meses después de iniciadas sus labores. El Gobierno Regional, un mes después, recién distribuía copias del informe sólo a los Gobernadores Provinciales y a los SEREMI y según ha sido conocido, sólo cinco meses después de finalizado, el informe será recibido por la opinión pública.

6.2 Los empresarios: virtudes públicas y vicios privados

No hay duda alguna que el empresariado constituye un agente privilegiado del desarrollo regional, dado el contexto nacional descrito con anterioridad.

El empresariado "regional", principalmente aquel vinculado a la gran empresa (que son los que naturalmente dominan la escena) es un empresariado foráneo, en parte extranjero y en parte nacional, que suele asumir una postura "regionalista" canalizada a través de entidades privadas (sin fines de lucro) que cumplen un papel sin duda importante en la discusión nacional sobre desarrollo regional y descentralización.

Era por tanto sólo natural prestar especial atención a este agente del desarrollo regional, con el cual se tenían, por lo demás, adecuados contactos personales y por tanto un buen acceso.

Políticamente, el empresariado regional (que es fundamentalmente un empresariado "funcionario" y no propietario) es un "votante de derecha" y por tanto, un "perdedor" en relación a los últimos acontecimientos políticos chilenos. Sí a ello se agrega el hecho de ser la autoridad política regional un militante del partido socialista, así como varios de los miembros del Gobierno Regional, es fácil explicar la enorme desconfianza hacia toda iniciativa del Gobierno Regional, incluida por cierto la iniciativa estratégica, de parte de este sector.

Ahora sin embargo, el espacio proxémico de una región resulta ser un activo, ya que las relaciones personales juegan tanto en un sentido como en otro. Al mismo tiempo que se desconfía de los funcionarios, se hace fe, o por lo menos se escucha, a quienes ya habían en el pasado desarrollado actividades en colaboración con parte de este sector.

No obstante, la primera reacción negativa del sector empresarial se planteó al inicio mismo de la operación y fué hecha explícita por los directivos de la influyente Cámara de la Producción y del Comercio, quienes refutaron la idea de una necesaria modernización regional, apoyándose en su propia interpretación de lo que había sido el proceso "modernizador" de la década de los setenta, que como se dijo, produjo una moderni-

zación "trunca", no reconocida como tal o ni siquiera percibida como tal por los empresarios.

Esta posición de los empresarios fue perdiendo fuerza paulatinamente en la medida en que fué posible demostrar, por ejemplo, que en toda la región existían *escasas empresas* nuevas, no vinculadas a los recursos naturales y de alta tecnología, algunas intensivas en mano de obra y otras en capital, o en la medida en que también fué posible demostrar que en toda la región existía *sólo una máquina-herramienta de control numérico computarizada*, una especie de símbolo del actual paradigma industrial y en la medida en que el propio concepto de modernización se hizo más claro.

La segunda reacción negativa de los empresarios se manifestó en términos de una "duda sospechosa": por qué el Gobierno elegía a esta región para esta experiencia piloto y no una de las regiones más empobrecidas del país?

Detrás de esta cuestión estaba por un lado el temor a una operación política propiamente tal, dada la importancia electoral de la región y por otro, el temor a una operación destinada a sacar del escenario a una organización de indiscutible raigambre empresarial que cobija en su seno a un amplio conjunto de empresarios (así también como a otro tipo de personas) que hacen de la cuestión regional parte importante de su actividad pública. Se trata de la Corporación para la Regionalización del Biobío (CORBIOBIO) que a su vez es el pivote de la Corporación para la Regionalización de Chile (CORCHILE).

Esta era una suposición infundada, por lo menos parcialmente ya que el propio Presidente de la República había declarado pocos meses antes que CORCHILE constituía un "interlocutor válido" para el Gobierno en materias regionales. No obstante, la aprensión empresarial tenía algo de validez al preverse que el trabajo de preparación de una estrategia dejaría al Gobierno Regional en posesión de un discurso regional muy poderoso, frente al cual la posición de CORBIOBIO aparecería muy desmejorada por su incapacidad, en el pasado y en el presente, de formular una propuesta regional propia ⁽¹⁰⁾. Otra cosa

10. En fecha reciente (11.02.91) y por intermedio del influyente diario nacional

es, naturalmente, la habilidad del Gobierno Regional para aprovechar su ventajosa situación.

En definitiva sin embargo, las asperezas iniciales con el sector empresarial se fueron limando paso a paso, hasta dar lugar a la primera operación conjunta Gobierno Regional/Cámara de la Producción y del Comercio, un hecho inédito, cuyo éxito se vió limitado por la escasa capacidad organizacional y promocional de una empresa "regional", seleccionada para llevar adelante esta tarea precisamente por su carácter de empresa "local". Aún así, la experiencia sirvió para demostrar que el Gobierno Regional y el sector privado regional podían trabajar en conjunto si el interés era precisamente el desarrollo regional (11).

Para resumir, en las diversas reuniones tanto públicas como privadas sostenidas con el sector empresarial, jamás se escuchó una sola opinión en contra de la propuesta estratégica, pero sería pecar de ingenuidad creer que ello es el reflejo de una aceptación total de la propuesta. Mas bien refleja una situación ambigua, de duda oscilante entre el atractivo de una propuesta que ciertamente se apoya con fuerza en el sector privado y la sospecha de algo "oculto", de un objetivo todavía no descubier-

EL MERCURIO, el Presidente de CORCHILE y de CORBIOBIO vuelve a repetir una demanda ya formulada al Presidente de la República en el sentido de: i) dotar a las regiones de personalidad jurídica; ii) elección popular directa de las autoridades regionales y; iii) retención regional de una parte significativa de los recursos económicos producidos en la región, relegando al Estado nacional a un papel propio del liberalismo más clásico y de texto elemental. Ciertamente, en este tipo de propuesta, poco realista en la actualidad, no se necesita de ninguna operación especial para "sacar" del debate a una institución como CORBIOBIO o CORCHILE, siése fuera un propósito.

11. Se trató de un Seminario efectuado en Concepción al que por primera vez en Chile, concurrió un importante número de altos funcionarios del sector público nacional, presididos por el Ministro de Planificación y Cooperación para producir simultáneamente (durante un día) un "golpe de información" sobre políticas públicas, dirigido al sector privado, con el objeto de reducir la incertidumbre y mejorar las condiciones de toma de decisiones. No se crea que movilizar en un día a alrededor de veinte altos funcionarios (Subsecretarios y Jefes de Servicio) a 500 kilómetros de la capital nacional resulta un operativo sencillo. El hecho de que se haya podido realizar demuestra el interés nacional por la Región, o sea, revela una prioridad real.

to, de un recelo hacia un gobierno que no sienten como suyo y por cierto, el descubrimiento de que el sector empresarial regional *no tiene una propuesta de desarrollo para la región*, o el descubrimiento de que el empresariado de la región es menos "moderno" de lo supuesto, más apegado todavía a una racionalidad de ganancia de corto plazo que a una racionalidad competitiva de largo plazo. Por que en el aire quedó flotante una incómoda pregunta: qué pasará cuando se agoten las ventajas comparativas estáticas de la región (y del país) basadas en la abundancia de recursos naturales y mano de obra barata o incluso aquéllas "temporales" derivadas del ajuste estructural hecho por Chile con anticipación al resto de los países de América Latina?

Gremialmente, el empresariado de la región se agrupa en unas pocas asociaciones: la Cámara de la Producción y del Comercio, la Cámara de la Construcción, la Corporación de la Madera, la Asociación de Industriales Pesqueros y otras que agrupan a la pequeña industria, a los exportadores, a los agricultores, etc.

La membresía es efectivamente muy cruzada y de una representatividad básicamente provincial más que regional.

6.3 Las universidades: ritmos diferentes de respuesta

La región cuenta con la no despreciable cantidad de siete universidades, cuatro de ellas de antigua data y tres de reciente creación. De las cuatro más antiguas, dos son especialmente importantes: la Universidad de Concepción, la más importante y antigua universidad regional de Chile y la Universidad del Biobío, producto del interesante proceso de conformación de universidades regionales realizado por la Administración Pinochet y que se estructuraron a partir de la fusión de las sedes regionales de las dos grandes universidades públicas nacionales (la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado). Cabe señalar, al pasar, que la región ostenta la mayor proporción nacional de estudiantes universitarios en relación a la población regional.

Ya a comienzos de 1990 las universidades vivieron su propio proceso de democratización, mediante el retorno de la elec-

ción de los rectores y autoridades académicas. Esto reafirmó en el caso de la Universidad de Concepción, la importancia de la Masonería y en el caso de la Universidad de Biobío el control pasó a manos de la Democracia Cristiana (si es que la militancia personal de los rectores permitiese una inferencia como la señalada).

Dentro de las ideas preliminares acerca de la propuesta estratégica se había dado considerable importancia al papel de las universidades regionales como cerebros de la región, para utilizar la expresión del extinto Jacques Boudeville y no constituye misterio alguno que se pensaba preferentemente en la tradicional Universidad de Concepción. En particular se había pensado crear un *Centro de Estudios Regionales*, inexistente a la fecha y que constituía, además, parte de la plataforma "electoral" del actual rector de la Universidad de Concepción, un prestigioso abogado vinculado a la lucha por la defensa de los derechos humanos durante el régimen militar.

Pero bien se ha dicho que en un mundo competitivo, una desventaja inicial puede, bajo ciertas circunstancias, convertirse en un acicate y en una ventaja definitiva.

La Universidad del Biobío, con menos de diez años de existencia, enfrenta una desigual competencia de imagen con la Universidad de Concepción, con más de setenta años de vida y un verdadero símbolo cultural de la región; la única forma de enfrentar esta competencia es mediante un sentido de la "oportunidad" y una rápida respuesta al medio y eso es precisamente lo que hizo la Universidad del Biobío.

Para abreviar, se sostuvieron varias reuniones con autoridades y segmentos académicos de ambas universidades, "abriendo" por así decirlo, el juego de la estrategia regional al mundo académico. Si bien no puede desconocerse una respuesta positiva en ambos casos, lo que interesa destacar es *la velocidad y agresividad* diferenciada, que está bien representada por el hecho de haber promovido la U. del Biobío una reunión de todo su estamento directivo con la Misión de Cooperación *a fin de adecuar la estrategia de desarrollo universitaria a la estrategia de desarrollo regional*, complementado ello con iniciativas inmediatas

—de capacitación y de investigación— planteadas al Gobierno Regional, al propio Ministerio de Planificación e incluso a organismos internacionales. Particularmente importante fué el papel jugado por esta universidad en la preparación de la creación de un CTR metal-mecánico.

6.4 Los sindicatos: las dudas de una nueva modernización

La región del Biobío inició su temprana industrialización a partir de la segunda mitad del Siglo XIX, con la entrada en operación de las minas de carbón, actividad que todavía representa una parte significativa de la vida económica de la región.

Al carbón se agregarán más tarde las grandes empresas textiles, la cerámica, las curtiembres y en fin, a mediados del Siglo XX la siderúrgica, la metal-mecánica, el petróleo y la petroquímica y finalmente las pesqueras y las industrias forestales.

No resulta entonces nada de extraño que la región exhiba una tradición de sindicalismo de gran escala, con un muy fuerte espíritu de lucha clásica y con una presencia muy marcada de partidos políticos de izquierda en el control del movimiento sindical.

Tampoco puede extrañar en consecuencia que el sindicalismo regional haya experimentado el peso de la represión sindical ejercida por el Gobierno Militar y haya acusado, en forma más que proporcional, el impacto de la estrategia de desarticulación del tejido social llevada a cabo por el Gobierno anterior, así como el efecto de la nueva modalidad de regulación (o desregulación) del mercado laboral.

Pero todo indica un rápido proceso de reconstitución de por lo menos una parte del sindicalismo regional, en el que ahora aparece con gran fuerza un componente nuevo y propiamente regional: el sindicalismo en el sector forestal que probablemente agrupa hoy a cerca de un 50 por ciento de la masa laboral del sector, estimada en 80.000 personas (en la macroregión forestal). Por el momento, el sindicalismo de la región aparece sin embargo dividido en dos mundos: un gran sindicato en la siderúrgica, de orientación "gremialista", y el resto del movimiento, más proclive al actual Gobierno.

Como sea la situación, es obvio que se trata de un "agente" (a la Wolfe) o un "actor" (a la Touraine) que no sólo debe ser incorporado a la propuesta estratégica, sino que además tiene mucho que decir sobre ella, así es que sostuvieron masivas reuniones con los dirigentes sindicales a fin de presentarles la propuesta.

La experiencia indica que los actores sociales muestran una actitud de recelo y resistencia a las políticas que buscan inducir la transición del sistema "fordista" al "postfordista". Como lo señala Tironi (Tironi; 1991) el rechazo mayor viene ciertamente de los sindicatos, que perciben los efectos negativos que tienen sobre los trabajadores y sobre el poder sindical, la desocupación y la precarización del empleo, la flexibilización del mercado de trabajo, el desmantelamiento de los sistemas públicos de seguridad social y la reorientación de la economía hacia los mercados externos. Esto último además, refuerza algunas de las tendencias anteriores si se recuerda la racionalidad competitiva internacional, por supuesto más basada en la productividad que en el empleo.

En el caso de la región del Biobío, los sindicatos pueden estar momentáneamente deprimidos, pero no han perdido la memoria y recuerdan claramente --y así lo sostienen públicamente-- los desastrosos efectos que sobre la ocupación regional tuvo la "primera" modernización a la cual ya se ha aludido en varias oportunidades (12). Hay que recordar que la desocupación regional llegó a un tercio de la fuerza de trabajo y duró un periodo considerable.

En este contexto, una propuesta de reestructuración (la modernización "completa" incluida en la propuesta estratégica) deberá quebrar la comprensible resistencia de ciertos actores, por medio de alguno de los "modelos" mediante los cuales las élites gubernamentales han logrado superar la oposición de los actores sociales al proceso de cambio.

12. Naturalmente que el calificativo de "desastroso" puede ser apropiado desde un cierto ángulo, pero hoy día crece la percepción que la apertura externa, por brusca que haya sido, era inescapable para Chile y beneficiosa a la larga.

El llamado modelo "de compromiso", es decir, la obtención del apoyo de los sindicatos para llevar a cabo políticas de reestructuración a cambio de garantías en el largo plazo en términos de las relaciones capital/trabajo y en relación a una mayor ingerencia en el diseño de la política económica, es el tipo de modelo implícito en la estrategia del Biobío. A lo que se apunta es a la paulatina implantación de lo que se ha denominado como el "modelo Saturniano" (Lipietz y Leborgne; 1990).

Resultó extremadamente interesante verificar que al interior del movimiento sindical de la región coexistían dos posiciones con respecto a la modernización, sostenidas por dos militantes del PC con importantes cargos sindicales. Una posición, que podría denominarse como tradicional, francamente contraria a nuevos intentos de modernización, que hace uso de un lenguaje "preperestroika" y otra, muy contemporánea, que reconoce la inevitabilidad del cambio del sistema industrial, que tiene claridad con respecto a los costos, pero que cree que éstos pueden reducirse precisamente mediante una *participación* estructurada del sindicalismo en la transición del "fordismo" al "postfordismo".

6.5 Los medios de comunicación social: una apuesta total

Sería ocioso mencionar siquiera la importancia de la comunicación social en todo proyecto de cambio social. Esta importancia hace referencia al *emisor*, al *mensaje* como tal, al *sistema de transmisión*, al *receptor*.

En relación al asunto que aquí se discute, estos elementos se refieren respectivamente al Gobierno Regional (emisor), al proyecto político (mensaje), a la prensa escrita, radial y televisiva (sistema de transmisión) y a la comunidad regional (receptor).

El "emisor" ha sido criticado en diversos círculos regionales por una manifiesta dificultad en su comunicación con la sociedad regional (esto fué muy claro en relación a un discutido proyecto urbano que polarizó las posiciones entre el Gobierno y sectores de la comunidad regional).

El "mensaje" en este caso ha sido recién preparado y dado el hermetismo que parece también caracterizar al Gobierno, no es

posible evaluar todavía la "claridad" ni la capacidad de "cooptación" de él.

Los medios de comunicación social propiamente tales son precarios si se atiende a su verdadera capacidad de "penetración del espacio regional". Las radioemisoras regionales (salvo contadas excepciones) son de escaso alcance territorial. La televisión no puede ser calificada como "regional"; tal cosa no existe en Chile (salvo en Valparaíso) y la región es "barrida" por los canales nacionales que apenas permiten tímidos espacios noticiosos regionales. La prensa escrita, en rigor representada por un solo periódico de larga y prestigiosa tradición, resiste apenas la penetración de la prensa capitalina, alguna de la cual prepara ediciones especialmente dirigidas a regiones.

La actitud de los medios de comunicación social regionales —por precaria que sea su situación— fué positiva en relación a la difusión de la propuesta estratégica. La TV cubrió, cuando le pareció de interés, eventos relacionados con el trabajo estratégico; las radioemisoras (en realidad dos de ellas, una perteneciente a la U. del Biobío y otra privada) difundieron en un par de oportunidades entrevistas al personal de la Misión o noticias consideradas de particular interés.

Comentario aparte merece el principal medio de comunicación escrito, el diario EL SUR, tradicional periódico de Concepción, de prestigio nacional, pero de una cada vez más precaria circulación regional. No obstante, no cabe duda, para cualquier observador perceptivo, que el diario mantiene una gran capacidad de *formación de opinión*, que es algo distinto de la amplitud de circulación y que por lo tanto el apoyo de este periódico era una cuestión muy importante y que para lograrlo había que colocarse por sobre consideraciones y rencillas personales, tan comunes y evidentes en esta región.

Quizás por el hecho de ser su director (en la época) un connotado regionalista o simplemente por considerar que en ello consiste parte de la tarea que debe cumplir un periódico regional, el hecho es que EL SUR dió un total, completo y permanente apoyo a la tarea de preparar el proyecto político de la región.

No sólo ofreció espacio preferencial de tipo editorial para permitir que miembros del equipo de trabajo plantearan allí sus ideas, sino que cubrió permanentemente las actividades de la Misión de Cooperación, publicó varias entrevistas y finalmente comenzó a publicar capítulos del documento estratégico, el que, como se dijo, ha sido mantenido fuera del alcance de la comunidad por parte del Gobierno Regional (13).

El hecho concreto es que sin esta positiva postura de EL SUR la propuesta estratégica de la región del Biobío sería hoy día una propuesta meramente "cupular", que es lo mismo que decir "inocua".

6.6 La juventud: una retaguardia sin vanguardia

Otra de las tradiciones de la Región del Biobío fué contar con un movimiento juvenil de extraordinaria importancia política y cultural, tradición por supuesto expresada en la ciudad capital de la región. Hay que recordar, entre otras cosas, que una buena parte del teatro chileno --uno de los más importantes en América Latina-- proviene justamente de esta región y de su Universidad tradicional.

Pero parafraseando el título del famoso artículo sobre la izquierda chilena de Fernando Mires, producto él mismo de la Universidad de Concepción, hoy día puede apreciarse una situación muy distinta si una propuesta como la comentada es discutida con la "retaguardia" juvenil o con la "vanguardia" burocrática y partidaria de la juventud.

Sin duda la región, o más precisamente su ciudad capital fué un foco, reflejo del trascendente movimiento juvenil y universitario de la década de los sesenta, como a un punto tal de generar allí alguno de los movimientos políticos más radicalizados de la época, hoy completamente repudiado.

Sin embargo, en 1990 lo que se aprecia en la región es una cierta anomía del sector juvenil, una especie de desagregación y

13. Resulta extraño por decir lo menos constatar a este respecto que en la versión del documento estratégico distribuido en Enero de 1991 a ciertos miembros del Gobierno Regional se hayan suprimido algunos párrafos tal vez considerados "encomiásticos" con respecto a este diario. Un ejemplo más del peligro de la "personalización" del Gobierno.

desarticulación (a la Durkheim) de este estrato social. En parte ésto es el resultado --igual que en el caso sindical-- de la fuerte represión autoritaria en contra del movimiento juvenil universitario más radicalizado.

Las reuniones sostenidas con el sector juvenil de la región muestran este fenómeno con claridad. A nivel de líderes formales, o reconocidos como tales, la propuesta estratégica que en el fondo se dirige fundamentalmente a la juventud (por ser una propuesta dirigida al Siglo XXI), despierta poco entusiasmo o comprensión.

Sin embargo, varias reuniones sostenidas con las bases, especialmente universitarias, (en las Escuelas de Ingeniería, Economía, Servicio Social, Periodismo, de la U. de Concepción y en foros abiertos en la U. del Biobío) permiten apreciar el enorme entusiasmo y deseo de conocer de las bases estudiantiles, *una parte de la juventud regional*. La otra parte, como se indica en el documento estratégico, se debate entre una marginalización en la región y una migración de destino incierto hacia la región metropolitana.

6.7 Los parlamentarios regionales: entre políticos y estadístas

Después de 17 años vuelve a funcionar el Congreso Nacional y las regiones aparecen ahora como distritos electorales para el Senado (14) y tanto senadores como diputados deben, la mayoría de ellos "aprender" el funcionamiento del Poder Legislativo, en tanto que otros deben "recordar" de su experiencia previa, aunque actualmente el régimen político de Chile es todavía más presidencialista que en el pasado, lo que reduce el ámbito de acción de los congresales. A esto hay que agregar la nueva localización del Congreso en Valparaíso que obliga a sus miembros a distribuir su tiempo entre Valparaíso, Santiago y sus distritos electorales, que deben ser ahora atendidos con cierta preferencia puesto que una buena parte de los parlamentarios debe todavía "legitimar" su representatividad territorial, si

14. En principio cada región elegiría a dos senadores. Sin embargo y como producto de las negociaciones que condujeron al Plebiscito de 1989, algunas regiones y entre ellas las de Biobío fueron divididas en dos distritos, de manera de elegir cuatro senadores. A largo plazo la situación volverá a ser la original.

se tiene presente el hecho de haber sido candidatos "designados cupularmente".

Todo esto explica una parte de los problemas que se detectan en el trabajo parlamentario regional.

La región tiene una representación parlamentaria de cuatro senadores y catorce diputados; dentro de este conjunto hay algunos que ocupan posiciones de importancia singular, como la Presidencia de la Cámara de Diputados y las jefaturas de las bancadas de senadores y de diputados del principal partido de gobierno. Dos tercios de la representación parlamentaria regional pertenece a la coalición de gobierno.

Desde un comienzo del trabajo estratégico se planteó como una táctica importante, la creación de un *Bloque Parlamentario del Biobío*, como una de las formas de potenciar el "poder político" de la región. Fué necesario desterrar la errónea idea sostenida por algunos funcionarios de gobierno, de integrar dicho bloque sólo con parlamentarios de gobierno y dejar bien asentado el concepto de *bloque regional* como una modalidad inter-partidaria que incluye a todos los congresales representantes de la región.

La constitución de un bloque parlamentario regional debe, primero que nada hacerse con todos los símbolos formales externos de su propia constitución, como declaración pública, instalación de un lugar de funcionamiento, programa de trabajo, etc., pero lo más importante reside justamente en la adopción de un programa de trabajo común, que, obviamente, *no puede ser sino el propio proyecto político regional*.

Pero los parlamentarios suelen aferrarse, a veces en demasía, a sus concepciones doctrinarias y a sus posiciones partidistas, estas últimas aptas para la lucha de corto plazo por el control del poder.

Por tanto una cuestión importante es la desideologización del proyecto político, en términos de las doctrinas políticas corrientes, porque, como se mostró, por otro lado, todo proyecto político *tiene por definición, una ideología*.

La tarea concreta entonces consistía en convencer a los par-

lamentarios de dos cosas: en primer lugar la conveniencia *para la región* de conformar el bloque y en segundo lugar, que el proyecto político preparado no atentaba en lo fundamental en contra de ninguna de las posiciones partidistas representadas por el conjunto de congresales.

Un primer intento de realizar ambas tareas constituyó un fracaso completo, por ausencia del 80 por ciento de los parlamentarios a una reunión citada por el Gobierno Regional, sin que fuera posible determinar posteriormente la responsabilidad de una situación tan anómala. Un segundo intento, realizado esta vez en el propio Congreso Nacional fué, por el contrario, un éxito total, puesto que a la casi completa asistencia se agregó una decidida voluntad por crear el bloque y una compenetración con el proyecto político regional; nuevamente se pudo constatar el importante papel de la prensa y de los medios de comunicación al hacer de verdaderos "notarios" de los compromisos verbales asumidos.

No obstante y como sucede con frecuencia, el "seguimiento" que se haga a un "momento de efervescencia creativa" resulta crucial. Desde ese punto de vista se apreció una vez más la falta de percepción política del Gobierno Regional al no tomar ninguna acción de seguimiento.

Como el título de la sección lo sugiere, los parlamentarios, en cualquier parte del mundo, pueden ser *políticos*, pueden ser *estadistas* o pueden combinar ambas formas de actuación. Si bien tanto "políticos" como "estadistas" se mueven en la misma "arena", las motivaciones, las perspectivas, la forma de lucha que adoptan, son distintas. Para utilizar la antigua terminología aristotélica, el primero es un "animal político de corto plazo" en tanto que el segundo es un "animal político de largo plazo". La diferencia es legítima e importante. El político de la región del Biobío no puede escapar a la necesidad de ocupar su curul parlamentario para obtener decisiones favorables a la región en términos casi inmediatos; el estadista es un portador de un *proyecto político* de largo plazo.

Si en definitiva se constituye el Bloque Parlamentario de la región del Biobío, ello revelará el hecho que los parlamentarios

hacen una apuesta a favor de transformarse en estadistas regionales.

VII SINTESIS: DIFICULTADES, DESAFIOS Y POSIBILIDADES

El "arte de hacer región" tiene complejidades insospechadas de todo orden.

Como bien lo señala Helmsing y Uribe-Echeverría, refiriéndose sólo a la viabilidad de una *estrategia regional*, algo más sencillo que un proyecto como el descrito acá, la planificación del desarrollo regional en América Latina ha sido más bien una teoría que una práctica y agregan:

"La estrategia es un cuerpo de proposiciones que no siempre se define más allá de un marco muy general, en que un grado considerable de imprecisión hace necesario interpretar las tareas completas. Así mismo y por la complejidad inherente a la coordinación administrativa, las entidades ejecutoras no siempre participan en la elaboración (15) y por consiguiente no están suficientemente compenetradas de la racionalidad de la estrategia como para dar una orientación adecuada a su trabajo.

El problema central parece estar en el hecho de que una estrategia raras veces puede descomponerse en un conjunto detallado de programas y proyectos. En la práctica, siempre hay considerable latitud y grados de libertad para que los diferentes niveles y sectores definan sus propios programas de acción". (Helmsing y Uribe-Echeverría; 1981).

Desde dificultades psico-sociales, pasando por dificultades epistemológicas y metodológicas, hasta cuestiones muy concretas referidas a la carencia de información, parece que todo conspirase en contra del desarrollo regional.

En este sentido, el planificador regional debe mantener como lectura de velador el pequeño y clásico trabajo del extinto

15. Este es precisamente el caso en la región del Biobío en relación a la casi nula participación de las SEREMI en la preparación de la propuesta estratégica, algo que se tuvo en claro desde el principio, tanto en sus costos como también en sus beneficios (considerando el escaso tiempo disponible de ejecución).

Alvin Mayne (La interrelación entre las fuerzas políticas y la planificación regional) que en sus magistrales consejos termina con una verdadera lección de humanidad al pedirle al planificador regional "no perder jamás el sentido del humor y no desarrollar un sentido de persecución".

7.1 Las dificultades del método: de lo analítico a sistémico

Desde Descartes hasta por lo menos Von Bertalanffy, el predominio del *método analítico* en el desarrollo del pensamiento contemporáneo ha sido imcontrarrestable, a pesar del esfuerzo de la *dialéctica*, sea hegeliana o marxista, para introducir un método alternativo. Es importante examinar esta cuestión a la luz del desarrollo regional, ya que ello puede explicar no pocas dificultades que se manifiestan en la práctica del desarrollo regional.

Una región es desde luego una unidad; en muchos casos además, como lo es el actual, toda referencia y toda propuesta de desarrollo debe enfatizar el concepto unitario de región como una forma de contribuir a la consolidación de una construcción precaria y por tanto hay que usar preferentemente *un método sintético* como método de análisis.

Una totalidad es definida como una síntesis o unidad de partes que, en cuanto unidad, afecta el comportamiento y las interacciones de las partes involucradas. Toda unidad de este tipo es una totalidad estructurada, en la que las funciones independientes de cada una de las partes se relacionan y se combinan. Desde esta perspectiva, resulta fundamental establecer la posición de cada una de las partes en la estructura. De aquí se sigue que es imposible explicar la totalidad o partir de una simple suma de sus partes, pero, por otro lado, no se sigue de lo anterior un determinismo sin salida para cada parcialidad (si así fuera no tendría sentido siquiera hablar de desarrollo regional). Toda región es entonces una unidad. Como tal, la unidad puede ser reconocida sólo al nivel de aquello que, como unidad, la identifica (aquello que define su identidad).

Todo esto puede parecer muy razonable y atractivo para un intelectual, pero el mundo real de las regiones incluye personas que tienen responsabilidades e inquietudes de tipo inmediato,

que difícilmente se sienten interpretadas por Von Bertalanffy, Wiener, Maturana o Flores (16).

Esto es un problema real, y difícil. Todos parecen estar demasiado condicionados mentalmente para pensar en términos analíticos y aquí lo que se requiere es un pensamiento sintético, que indudablemente es menos apropiado *para la acción inmediata*. Así es que en esta perspectiva toda estrategia bien concebida o todo proyecto regional de desarrollo contiene en sí mismo una contradicción vital entre su *calidad y su efectividad*.

Lo que se intentó plantear en el caso en comento, como una salida lógica a esta contradicción, es algo que todo estudiante de planificación sabe: el proceso de planificación no es un proceso ingenieril que termine en un producto acabado, sino por el contrario, es un proceso permanente de aproximaciones sucesivas convergentes y asintóticas a un ideal inalcanzable: la transformación de la incertidumbre en certeza, en un contexto pluralista, en que el poder cambia de manos permanentemente, o sea, un contexto muy lejos del mundo huxleyiano.

Esto debiera significar una responsabilidad concreta e inmediata para el Gobierno Regional (una de sus trece tareas) que tendría que haberse traducido ya en la organización de comisiones provinciales y sectoriales para elaborar las respectivas estrategias parciales correspondientes a esos "cortes" de la realidad, más afines por cierto a la tradición analítica y que ahora pueden ser hechos con ventajas porque se conoce la *totalidad o la unidad*.

16. El SEREMI de Agricultura (esto es un mero ejemplo) de la Región del Biobío tendría tal vez una comprensible ración después de leer la propuesta de desarrollo, que podría expresarse en un incomodo comentario: de que me sirve a mí todo esto si mi problema inmediato es el ganado que se muere por efecto de la sequía en la Provincia de Ñuble?. Explicarle que ciertamente la estrategia no resuelve ese problema, pero que le puede ser de utilidad si es que ha señalado, por ejemplo, una debilidad regional, su excesiva dependencia de la pluviosidad y su escasa capacidad de almacenamiento de agua para fines agropecuarios, no lo dejará demasiado satisfecho de todos modos y aún es posible que replique: eso yo lo sabía desde pequeño

7.2 El desafío del desarrollo regional hoy día: entre la magia y la imaginación creativa

Como se comentó en su oportunidad, fomentar el desarrollo regional *hoy día* en Chile plantea desafíos considerables, que hacen que el planificador regional mire con comprensible envidia a la situación europea.

La cuestión fundamental en este caso es la siguiente: si no es posible recurrir a la *discriminación regional de las políticas económicas*, una entusiasta práctica en los años sesenta debido a la inquebrantable voluntad de los responsables de la política económica de aplicar el paradigma en boga, es decir, el paradigma neoliberal, y si los gobiernos regionales (en rigor, casi una ficción) *no cuentan con ningún instrumento de política económica*, y si el Estado acentúa su carácter *subsidiario* y bien prescindente (salvo en el campo social), cómo podría estimularse el desarrollo regional?. No se convierte a caso todo esto en un acto de magia, en un acto de prestidigitación, similar a sacar un conejo del sombrero o hacer desaparecer cartas de una baraja?.

Podría entender ésto por ejemplo un ciudadano de una comunidad autónoma española, en la cual se superponen instrumentos de la CEE, del Estado Español y de la propia Comunidad? Difícilmente.

Pero "el mundo real es como es y no como se quisiera que fuese", así es que aún en un contexto de tal naturaleza hay que ser capaz de ofrecer alternativas efectivas.

Lo que se ha hecho es relativamente simple de enunciar. Se ha propuesto, como una línea táctica central de la propuesta estratégica, *la transformación radical de la forma de hacer gobierno en la región*.

Tal forma se asienta en la conducción política y en la animación socio-económica regional. Un doble papel para el Gobierno Regional: conductor y animador.

La primera función se traduce en un proceso sistemático de negociaciones "hacia arriba" (con el Gobierno Nacional), "hacia los lados" (con otros agentes del desarrollo regional) y "hacia abajo" (con los municipios de la región). La segunda se expresa

en un proceso igualmente sistemático de *recirculación estructurada de información* y en una actividad también sistemática de tipo *catalítico y sinérgico*, capaz de generar nuevas iniciativas a partir de voluntades e ideas individuales virtuales o latentes. Posiblemente ésta sea la única fórmula válida para avanzar en un desarrollo regional endógeno en el contexto chileno actual.

En relación a la actividad de "negociación hacia arriba" hay que señalar lo siguiente con referencia a la región del Biobío.

El Gobierno Nacional pidió una cooperación técnica internacional para llevar a cabo "una experiencia piloto" en materia de planificación regional. Hay que suponer que se hace esto con el ánimo de *ejecutar* el proyecto resultante, pero al mismo tiempo hay que tomar nota que el Gobierno Regional no puede ser el ejecutor en las condiciones actuales; a lo sumo puede ser un animador, un supervisor, un fiscalizador, un coordinador o cualquier otra cosa, menos un ejecutor. Pareciera que se llega finalmente a una suerte de círculo vicioso, por lo menos en relación a lo que era la intencionalidad descentralista de las declaraciones presidenciales comentadas al inicio de este documento

La salida de esta situación reside en el *derecho* de la región a exigir coherencia de parte del Gobierno Nacional en el siguiente sentido: si el proyecto político regional es técnicamente aceptable por parte del Gobierno Central (y ello no parece estar en cuestión), el proyecto debe ser discutido por el Gabinete Nacional, puesto que envuelve un asunto de interés político nacional (el desarrollo de más del 10 por ciento de la población de Chile!) y debe declararse la situación prioritaria de la región (17). Bajo esas condiciones, la identificación de proyectos de inversión por ejemplo ya no puede ser una responsabilidad exclusiva de los técnicos regionales y pasa a ser una tarea de colaboración nacional/regional. Más aún, la evaluación social de los proyectos del sector público debe adecuarse de manera de reflejar la prioridad *que el país como un todo otorga a la región*, ya sea mediante la introducción de precios sombra regionalmente

17. Como una declaración pública que apunte textualmente a eso probablemente tenga costos políticos elevados, la prioridad debe ser manejada de una manera más sutil, pero no por ello menos eficaz. En definitiva se trata de colocar la maquinaria del Estado al servicio preferente de la región.

diferenciados para recursos inmóviles o simplemente aceptando que el establecimiento de una prioridad explícita a favor de la región genera situaciones sub-óptimas (pero socialmente tolerables) en la asignación de los recursos públicos. Por cierto, esto supone tener claro que el Estado *no es un maximizador de corto plazo*.

7.3 El desarrollo regional depende más de actitudes colectivas y de la conducción social que de los recursos

Si bien es cierto que no existe una receta para el desarrollo, sea nacional o regional, algunas verdades se han ido acumulando a lo largo de la historia.

Una de ellas llama la atención a la asociación que parece existir entre la "calidad" de los resultados que una sociedad obtiene como producto de su esfuerzo y la existencia de ciertas actitudes colectivas que favorecen la cooperación, el intercambio de ideas, el surgimiento de la sinergia, etc.

Si una hipótesis como la anterior es verdadera, hay que concluir que el desarrollo regional presupone un enfoque cultural, en el amplio sentido de cómo se percibe el mundo y de cómo se relaciona el hombre y el colectivo con él, y qué tipo de actitudes organizacionales surgen a partir de esta percepción.

No habrá lugar para una transformación profunda de los procesos de desarrollo sin una transformación individual y colectiva de las mentalidades. Los esquemas de desarrollo que han dominado el crecimiento industrial durante gran parte de este siglo no están adaptados para lo que resta del Siglo XX y menos aún, para el ya cercano Siglo XXI. En este sentido, la región del Biobío se encuentra al fin del Siglo XX encarada a una situación equivalente a la que se habría producido cien años atrás si entonces se hubiese pensado el nuevo desarrollo industrial con los esquemas de la sociedad rural del Siglo XIX. Este necesario reacondicionamiento cultural cuestiona a la vez el papel y el funcionamiento de las instituciones, la organización y la estructura empresarial y la relación individual de los asalariados con respecto a su propio empleo y a su proyecto de vida personal. De nuevo, el paso del paradigma "fordista" al "post-fordista" resulta crucial y se coloca en el centro mismo de este enfoque cultural.

El desarrollo regional presupone hoy día también un enfoque profesional. Sin un verdadero profesionalismo, sin la conformación de un verdadero *cuero de profesionales del desarrollo económico regional*, sin un cambio significativo de métodos, sin una evaluación de éxitos y fracasos, se corre el riesgo de quedar atado a planteamientos "románticos", muchas veces vinculados a experiencias puntuales más ligadas a una militancia personal que a un adecuado papel de las instituciones o a planteamientos de "denuncia" que al volverse repetitivos, cansan y desacreditan la misma causa de la denuncia. La formación de tales profesionales es una tarea universitaria.

En la región del Biobío se percibe una gran dificultad derivada del marcado carácter individualista, poco propicio al surgimiento de actitudes colectivas, por parte de un amplio espectro de "agentes" del desarrollo y una dificultad no menor derivada de una falta de visión de futuro, moderna y agresiva, por parte de esa misma fracción de "agentes".

Un corte horizontal del segmento "dirigente" de la región y por tanto incluyendo desde dirigentes políticos, pasando por dirigentes académicos hasta llegar a los dirigentes sindicales y otros, deja una sensación de una brecha entre el potencial regional y su clase dirigente, con las excepciones de toda generalización.

Para terminar, hay que anudar algunos hilos sueltos de la presentación.

La aplicación al caso de la región del Biobío del conjunto de hipótesis acerca del fenómeno del desarrollo regional y las modalidades de planificación regional que de ellas emergen, aparentemente revela un adecuado "ajuste" a la realidad.

En efecto, la región no tiene por delante un problema acuciante de crecimiento económico, puesto que la *asignación de recursos* a la región así como el *impacto* que sobre ella tienen las políticas macroeconómicas (especialmente la política cambiaria), son favorables. Así es que la planificación en una región como ésta necesariamente debe apoyarse en la llamada *función de activación*, a su vez ligada a todo el problema de la "construcción regional". Como se indicó oportunamente, las tres

"funciones" que definen a la actividad de planificación regional tienen distinto "peso" en diferentes regiones. Aquí, con toda lógica por lo demás, se está frente a una situación en que el "cambio social"; en un sentido amplio, es más significativo que el "cambio económico".

Desplegar la *función de activación social* significa en parte mejorar la capacidad de "negociación" de la región (más específicamente, de su Gobierno), potenciando una mayor asignación de recursos a ella, tal como se planteó en relación a la adopción, por parte del Gobierno Nacional, de una prioridad real en términos de la región.

Claro que todo esto remite de nuevo el problema al área de la apropiada *conducción regional*, un frente débil en la región del Biobío, y en relación al cual cabe formular algunas dudas en términos de la "funcionalidad" con que ha sido estructurado el sistema de gobierno y administración interior, durante el Gobierno de Transición.

Porque en definitiva, de casi todas las regiones se puede decir, como en la célebre obra de la literatura clásica española: Dios, qué buen vasallo si tuviese buen señor! (18).

18. Last but not the least, el equipo de trabajo que participó en la preparación de est proyecto debe ser mencionado. Federico ARENAS (Geógrafo), Carlos CACERES (Economista), Alvaro DIAZ (Economista), Ximena MIRANDA (Economista), Carlos MUÑOZ (Economista), Rodolfo REYES (Economista), Javier RODAS (Ingeniero Forestal), José María SAAVEDRA (Abogado), Verónica SCHLEGEL (Arquitecto), Verónica SILVA (Economista), Santiago TORRES (Economista), Patricio VERGARA (Sociólogo) y Patricio YAÑEZ (Economista). No sólo deben ser mencionados; además deben ser reconocidos.

VIII REFERENCIAS

- BAENA DEL ALCAZAR M. (1989) - "La descentralización en Europa" en C. Lapostól y E. von Baer (eds.) *Desarrollo Regional: Tarea Nacional*, Ediciones Universidad la Frontera, Temuco, Chile.
- BOISIER S. (1982) - *Política económica, organización social y desarrollo regional*, ILPES, Cuaderno 29, Santiago de Chile.
- BOISIER S. (1985) - *Región del Biobío: veinte años de política regional*, Documento de Trabajo No. 108, Centro de Estudios del Desarrollo (CED), Santiago de Chile.
- BOISIER S. (1986) - "La articulación Estado-Región: clave del desarrollo regional", *Pensamiento Iberoamericano* No.10, Madrid.
- BOISIER S. (1989) - "Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos" en E. Laurelli y A. Rofman (eds.) *Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis*, CEUR, Buenos Aires.
- BOISIER S. (1990) - "Los siete pecados capitales de la capital y el desarrollo de la Región del Biobío: un binomio para potenciar la calidad de vida", *Revista EURE*, No. 46, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- BOISIER S. e Iván Silva (1985) - "Política comercial y desarrollo regional: el impacto de la política de apertura externa de Chile sobre la estructura industrial regional", *Revista EURE*, No.34/35, U. Católica de Chile, Santiago de Chile.
- BOISIER S. y SILVA Verónica (1990) - "Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual" en F. Alburquerque, C. de Mattos y R. Jordán (eds.) *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, GEL, Buenos Aires.
- CEPAL (1990) - *Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile*, Santiago de Chile.
- COMISION NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA (1976) *Chile hacia un nuevo destino*, Santiago de Chile.
- FLACSO (1989) - *Encuesta Regional. Octava Región*, Santiago de Chile.

FLORES F. (1990) - *Inventando la empresa del Siglo XXI*, Hachette, Santiago de Chile.

GODARD O., CERON J.P., VINAHER K. Y PASSARIS S. (1989) - "Desarrollo endógeno y diferenciación de espacios de desarrollo: un esquema de análisis para el desarrollo local", Estudios Territoriales, No24, Madrid.

HELMSING B. y URIBE-ECHEVERRÍA F. (1981) - "La planificación regional en América Latina. Teoría o práctica? en S. Boisier et. al. (comps.) *Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica*, ILPES/SIAP, Santiago de Chile.

LIPIETZ A. Y LEBORGNE D. (1990) - "Nuevas tecnologías, nuevas formas de regulación: Algunas consecuencias espaciales" en F. Albuquerque et. al. *op.cit.*

MONTERO C. (1990) - "Cambio tecnológico y formas de uso de la mano de obra en América Latina: hacia un nuevo espacio industrial?", en F. Albuquerque et. al. *op. cit.*

OFICINA DE PLANIFICACION NACIONAL, Chile (1968) - *Política de desarrollo nacional. Directivas nacionales y regionales*, Santiago de Chile.

OFICINA DE PLANIFICACION NACIONAL, Chile (1978) - "La planificación regional en Chile", ILPES: *Boletín de Planificación*, No.6, Santiago de Chile.

STOHR W. (1983) - *Changing External Conditions and a Paradigm Shift in Regional Development Strategies*, IIR, Viena.

STOHR W. (1985) - "Regional Development Strategies and the Spatial División of Labour", UNIDO: *International Economic Restructuring and the Territorial Community*, UNIDO/IS 571, Viena.

TIRONI E. (1991) - *Autoritarismo, modernización y marginalidad. El caso de Chile 1973-1989*, SUR, Santiago de Chile.

VÁZQUEZ BARQUERO A. (1988) - *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*, Ed. Pirámide, Madrid.

WOLFE M. (1987) - "Agentes del desarrollo", *Revista de la CEPAL*, No. 31, Santiago de Chile.