

## DESARROLLO REGIONAL EN LOS AÑOS NOVENTA

### Tendencias y perspectivas en Latinoamérica

FRANCISCO URIBE-ECHEVARRÍA\*

#### RESUMEN

*En este trabajo se plantea que en los años noventa los países latinoamericanos enfrentarán procesos que requieren de "lo regional" ajustes que difieren de aquellos que convencionalmente se propuso en el pasado cercano; argumenta a este respecto que el desarrollo regional se enfrenta actualmente a cambios estructurales, que provienen tanto de las transformaciones en las organizaciones productivas (derivadas de cambios tecnológicos y del avance hacia un modelo de "organización sensible") como de procesos socio políticos de democratización y descentralización. En esa perspectiva, la problemática regional tenderá a concentrarse más en viabilizar potencialidades, que en la resolución de problemas más abstractos, como la existencia de disparidades sociales entre regiones y que se reenfocará hacia el desarrollo de sistemas parciales de actividad y/o grupos sociales territorialmente definidos, como las comunidades locales, tendiendo a abandonar la formulación de grandes políticas regionales y el desarrollo de planes o programas globales. En este contexto, el autor concibe el desarrollo de una región como el resultado de la superposición de procesos exógenos de expansión y acumulación de capital (por tanto, sujetos a su lógica), y de procesos de desarrollo de la capacidad endógena de crear y materializar potencialidades a través de la organización y la innovación,*

---

#### I. INTRODUCCION

---

No se necesita ser muy perspicaz para observar que el continente ha venido atravesando por una etapa traumática de cambios y redefiniciones económicas, sociales y políticas, que han afectado severamente, tanto el rol que tuvo "lo regional", como las metodologías y prácticas a través de las cuales éste se manifestó en el pasado. En lo esencial se observa que "lo regional" ha tendido a perder importancia y que, en este proceso, buena parte de los aparatos institucionales que se crearon a lo largo de tres décadas se han ido esfumando en la irrelevancia., cuando no han sido oficialmente desmontados.

Es importante dejar claro, sin embargo, que a pesar de las evaluaciones poco positivas del aporte concreto del pensamiento regional al desarrollo de América Latina en el pasado, la legitimidad y pertinencia de "lo territorial" no parece estar en cuestión (Boisier, 82; De Mattos, 84; Stohr y Todtling,

---

\* Profesor del Instituto de Estudios Sociales (ISS) de La Haya, Holanda.

77; Uribe-Echeverría, 85), En principio, la crisis de "lo regional" no se refiere entonces al objetivo central planteado desde el comienzo de su desarrollo como un área especificada de políticas públicas: el estudio de los fenómenos regionales y el uso del conocimiento así adquirido para promover un desarrollo más rápido, eficiente y equitativo.

Dicha crisis se refiere más bien al rol de las regiones como instancias específicas de las estructuras sociales y políticas económicas, y a la extensión, las estrategias y las metodologías de intervención estatal, y se origina en la persistencia de esquemas teóricos y operativos disfuncionales a las nuevas prioridades emergidas, tanto de las profundas transformaciones que América Latina ha sufrido, como de las necesidades de los procesos actualmente en desarrollo.

En estas condiciones, plantearse el problema del rol de "lo regional" en el desarrollo latinoamericano actual y futuro tiene, por cierto, varias limitaciones y no pocos problemas. Asumir un rol idéntico, o por lo menos similar, para "lo regional" en todos y cada uno de los países del área puede constituir una simplificación exagerada. Ciertamente es que las actuales coyunturas nacionales de desarrollo tienen ciertas raíces comunes, pero ello no asegura en modo alguno la pertinencia de modelos similares de solución. En efecto, las diferencias en el rango y en el tipo de opciones válidas para cada uno de los países individuales son demasiado grandes y diferenciadas.

En realidad, la hipótesis contraria es más plausible y es muy probable que las futuras trayectorias de desarrollo de los países latinoamericanos se hagan mucho más disímiles que en el pasado. Si ése fuese el caso, "lo regional" se diferenciaría siguiendo las especificidades de tales procesos y debería, por lo tanto, tender a definir prácticas también diferenciadas que podrían requerir de elaboraciones teóricas particulares.

Aceptar un grado más alto de abstracción para simplificar la discusión, limitándose a los rasgos generalizantes y soslayando las posibles diferenciaciones, puede reducir este problema, pero existen otras fuentes de incertidumbre. Por una parte, el desenlace de las transformaciones políticas que experimentan varios países del área, la "redemocratización", está sujeto al éxito en la superación de las serias dificultades económicas y sociales que los aquejan. Por otra parte, la reorganización y la redefinición del rol del Estado implica cambios sustanciales en la satisfacción de las necesidades sociales y en la forma de concebir e implementar los intentos de influir los procesos sociales y las decisiones privadas cuyas consecuencias todavía son difíciles de anticipar. El resultado concreto de tales procesos depende a su vez del éxito en la transformación de sistemas institucionales de envergadura.

La incertidumbre es también evidente en casi todos los procesos de transformación económica. Las oscilaciones observables en las políticas públicas de muchos países sugieren que en ellos no han surgido aún nuevos modelos de desarrollo económico adaptados a las circunstancias actuales. En especial, la indefinición del rol de los países latinoamericanos en la nueva división internacional del trabajo, fruto de los cambios en las tecnologías y en los flujos de comercio, es una fuente fundamental de esta incertidumbre.

No hay evidencia que el proceso de reconversión industrial necesario para participar en las exportaciones internacionales de manufacturas esté ocurriendo y no es exagerado dudar aún de su viabilidad. Por el contrario, se observa

una cierta tendencia a la "reprimarización" de las economías latinoamericanas, curiosamente en aquéllas con mayor éxito como Chile y Colombia, lo que si bien ayuda a manejar la crisis actual en el corto plazo, no puede proporcionar la base para un desarrollo sostenible en el largo plazo.

En estas condiciones no debe sorprender que "lo regional" haya sido desde ya por algún tiempo, un tema elusivo, demasiado simple o demasiado difícil, y que el pensamiento regional haya tenido dificultades en encontrar una forma eficaz de reactualizar su contribución al desarrollo en estos países. Hay, por supuesto, algunas excepciones, y las más notables me parecen aquellas que han planteado la "regionalización" casi como una forma general de organización de la vida nacional. Pero, si bien es cierto que ello ha ocurrido, o está ocurriendo en países como los europeos, ha sido siempre una expresión de procesos y realidades históricas. Esto implica, a mi juicio, que la "construcción de un país de regiones" puede difícilmente ser adoptado aquí como un objetivo, aun cuando pueda ser eventualmente un resultado.

A pesar de estos problemas, la reflexión sobre el futuro del desarrollo regional en América Latina reviste una cierta urgencia, ya que existen varios argumentos de peso para sostener que lo regional puede tener un rol en la reconstrucción y en el desarrollo futuro de los sistemas económicos, sociales y políticos.

Por otra parte, la necesidad de redefinir "lo regional" no es producto solamente de las características de la coyuntura actual, aun cuando ésta haya exacerbado sus problemas y los haya hecho más evidentes. Sus limitaciones quedaron en evidencia, aun en los períodos de auge, y redujeron la planificación regional a un rol secundario. La búsqueda de lo que en otra ocasión llamé un "nuevo modelo operativo" del desarrollo regional (Uribe-Echevarría, 85) debe basarse, por lo tanto, no sólo en la identificación de posibles contribuciones al avance de los procesos de transformación, sino que debe incorporar también los resultados de las evaluaciones del funcionamiento de los aparatos institucionales en aquellos períodos en que los objetivos regionales llegaron a constituir un propósito importante de las políticas públicas.

El propósito de este documento es explorar, desde ambos puntos de vista, algunos enfoques que podrían ser útiles para renovar las prácticas convencionales y los roles asignados a "lo regional", su institucionalidad y sus metodologías. El término "explorar" debe ser tomado literalmente, ya que las reflexiones incluidas en este documento son todavía de naturaleza muy tentativa.

La primera parte se concentra en el diseño de una nueva agenda para "lo regional" a partir de su posible contribución a los procesos nacionales de cambio y de las condiciones en que ese aporte deberá entregarse. Posteriormente, la segunda parte revisa, someramente por cierto, la experiencia regional latinoamericana en busca de lecciones que permitan mejorar su eficacia. Finalmente, en la tercera parte se analizan las implicaciones de ambos aspectos sobre el tipo de práctica requerida, su institucionalidad y su base teórica. En una síntesis muy apretada, se sostiene que los roles relevantes de "lo regional" están relacionados con el contrapunto entre los problemas regionales y los procesos nacionales, y que en los años noventa los países latinoamericanos se enfrentan a procesos que requieren en lo regional aportes que difieren de aquellos que convencionalmente se propuso en el pasado cercano.

Asimismo se postula que el modelo de acumulación y el conjunto de las políticas (macro y meso económicas y sectoriales) que lo materializan, con-

tiene lo que se ha dado en llamar un modelo implícito de desarrollo espacial. Ello supone, tanto la existencia de restricciones a la posibilidad de alcanzar ciertos objetivos, como de potencialidades de desarrollo regional, lo que plantea un problema complejo de compatibilidad entre las políticas sectoriales y espaciales. Sin embargo, se reconoce también que estos modelos tienen alguna flexibilidad cuya utilización depende de la capacidad social para materializar las potencialidades que contiene y para crear nuevas a través de la iniciativa y la innovación.

Adicionalmente, se argumenta también que el desarrollo regional se enfrenta actualmente a cambios estructurales en el espacio de factibilidad definido por las potencialidades y restricciones mencionadas. Ellos provienen tanto de transformaciones en las organizaciones productivas (derivadas de cambios tecnológicos y el avance hacia un modelo de "acumulación flexible") como de procesos sociopolíticos de democratización y descentralización (funcional y territorial) del poder de decisión.

Dentro de esta perspectiva, la problemática regional tenderá a concentrarse más en viabilizar potencialidades. por ejemplo, la generación de actividades económicas, empleo e ingreso, que en la "resolución" de problemas más abstractos como la existencia de disparidades sociales entre regiones. Asimismo, se reenfocará hacia el desarrollo de sistemas parciales de actividad y/o a grupos sociales territorialmente definidos, como las comunidades locales, tendiendo a abandonar la formulación de grandes políticas regionales y el desarrollo de planes o programas globales.

En este contexto una actitud de concertación para la promoción de estas iniciativas tenderá a reemplazar la preeminencia otorgada en el pasado a enfoques normativos y/o estratégicos de carácter comprehensivo. Ello reforzará la tendencia a abandonar el sesgo tecnocrático del pasado, dejando paso a la actividad de los actores sociales mismos en los procesos de cambio e innovación. Por ello, la organización y la participación social adquirirán un rol esencial en el desarrollo de las regiones, en la medida en que éste será el resultado de la acción concertada de redes de instituciones sociales autónomas.

Por último, se considera innecesario oponer este principio territorial de organización a la racionalidad funcional y menos aún optar entre procesos exógenos o endógenos como determinantes de los procesos de desarrollo regional. Se concibe el desarrollo de una región como resultante de la superposición de procesos exógenos de expansión y acumulación de capital, y por tanto sujetos a su lógica, y de procesos de desarrollo de la capacidad endógena de crear y materializar potencialidades a través de la organización y la innovación. Más aún, se considera que la forma específica de incorporación de los procesos exógenos depende en alto grado del desarrollo de la matriz social regional y de su capacidad de acción.

---

## II. MIRANDO AL FUTURO: LAS TRANSFORMACIONES SOCIO-ECONOMICAS Y POLITICAS Y EL ROL DE LO REGIONAL

---

Hasta los años setenta la agenda de la planificación regional respondía con claridad a algunos aspectos claves de los problemas centrales que el desarrollo latinoamericano enfrentaba en esos años. Los años de postguerra fueron relativamente fructíferos desde el punto de vista del crecimiento eco-

nómico agregado y esta situación se mantuvo hasta bien entrada la década de los setenta.

Así, por ejemplo, el Informe preparado por el Banco Mundial en 1978 enfatizaba que "el progreso de los países en vías de desarrollo había superado las expectativas". Mostraba que la tasa promedio de crecimiento había subido de 2,0% a 3,4% y que estas tasas eran superiores a aquellas que habían alcanzado los países desarrollados en los períodos de industrialización. Destacaba también otros cambios que consideraba positivos como el aumento en la movilidad de los factores (incluyendo la migración), mejoras sustanciales en la educación, nutrición y salud y la modernización agrícola. Este progreso se sustentaba en una estrategia de industrialización sustitutiva que Latinoamérica escogió bajo el liderazgo de CEPAL y la inspiración de Raúl Prebisch. Tal estrategia implicó una profunda transformación de la estructura espacial de los países latinoamericanos al acelerar y dar forma a una versión específica de urbanización. Con ayuda de la evidencia empírica en los países de industrialización más temprana, una serie de investigadores argumentaron entonces que esta estrategia exacerbaría las diferencias interregionales, aceleraría el crecimiento de las grandes ciudades y aumentaría las desventajas de los grupos rurales pobres si el Estado no intervenía en el proceso.

El esfuerzo estatal por regular el proceso tomó la forma de lo que conocemos hoy como "planificación regional" y tuvo, por lo tanto, desde el inicio, tanto una pretensión normativa como una clara orientación redistributiva. Este esfuerzo redistributivo, si bien se expresaba territorialmente, perseguía metas de equidad social. Respondía de esta manera a las preocupaciones de Hirschman, Myrdal y luego Rodwin, Friedmann y otros, y siguiendo al primero, se postuló entonces la necesidad de crear un sistema institucional con este objetivo (Hirschman, 58; Myrdal, 59; Rodwin, 69; Friedmann, 66 y 75). Los planificadores regionales asumieron el crecimiento económico, al menos en el corto plazo, como un supuesto y se preocuparon por la distribución de los beneficios que estaba generando y por las perspectivas de largo plazo. Este esfuerzo tomó diversas formas, incluyendo la redistribución del crecimiento económico, la provisión de servicios públicos y necesidades básicas en general, la identificación de proyectos en favor de grupos en desventaja y la protección del medio ambiente (Alden y Morgan, 74; Logan, 83).

Otras necesidades tales como la reconstrucción de zonas de catástrofe, la apertura de nuevas áreas y la consolidación de fronteras originaron también programas regionales, cuyo nivel de realización fue muchas veces superior. En general, sin embargo, se tendió a considerarlos como casos especiales fuera de la corriente principal (Helmsing y Uribe-Echevarría, 79; De Mattos, 84).

El desarrollo teórico, si se excluyen los modelos locacionales de la "ciencia regional", se basó esencialmente en las implicaciones espaciales del proceso de urbanización que se integraron en una versión territorializada del modelo de polarización económica, y se concentró en determinar las consecuencias de la distribución territorial de las actividades económicas y la población para la eficiencia y la equidad (Friedmann, 66; Stöhr, 72).

Dentro de este contexto teórico se interpretó que los objetivos redistributivos dependían de la desconcentración del patrón espacial de crecimiento económico. Si se excluyen los proyectos iniciales, influenciados por los ejemplos clásicos de las Corporaciones de Desarrollo de Cuencas Hidrográficas, se pueden distinguir dos períodos básicos con concepciones estratégicas diferentes.

El primero se caracterizó por los intentos de crear polos y centros de crecimiento periféricos y por dispersar el sector industrial para desconcentrar el desarrollo urbano-industrial. La frustración con los resultados y la nueva preocupación por la satisfacción de las necesidades básicas y la lucha contra la pobreza (Seers, 69) condujo a un segundo período en el que las estrategias regionales pusieron énfasis en el desarrollo rural, pretendieron reducir el ritmo de crecimiento de las economías urbano-industriales y, en general, neutralizar lo que se denunciaba como un "sesgo urbano" en las políticas de desarrollo.

Una serie de variantes pusieron énfasis en diversos aspectos de los diseños básicos o privilegiaron tipos de regiones específicas. Hubo también, por cierto, posiciones críticas que negaron la capacidad de estas estrategias tanto para modificar los patrones espaciales de desarrollo como para promover la equidad social, en la medida que no tocaban ninguno de los componentes estructurales del "modelo capitalista periférico o dependiente" (Coraggio, 71; Slater, 75). Lamentablemente, las proposiciones asociadas con estos enfoques críticos no se concretaron más allá de llamados a transformaciones drásticas del sistema social, en la confianza que la sustitución del capitalismo resolvería el problema.

En todo caso, es necesario reconocer que, aunque disentamos de las causas y de las soluciones, los enfoques aplicados fueron poco efectivos. Las diferencias interregionales que constituían su objetivo principal no sólo no disminuyeron en el grado deseado sino que tendieron, en muchos casos, a acentuarse. Los pobres, tanto urbanos como rurales, siguieron soportando la mayor parte de los problemas asociados con los patrones espaciales emergentes, y el aporte de la planificación regional a una mayor equidad social fue, generalmente, marginal.

La institucionalidad a que dio origen esta concepción de lo regional", y las metodologías y prácticas que se utilizaron, eran consistentes con esta agenda. Consistió en una "regionalización" exhaustiva del espacio nacional, y en el establecimiento de un sistema de planificación de niveles múltiples, en que las oficinas de planificación regional constituían un punto de articulación entre lo nacional y lo local. Esta organización y su evolución serán discutidas en la segunda parte de este documento.

En lo metodológico se adoptó una postura tecnocrática que privilegiaba la intervención estatal y procedimientos formales de planificación. Este "modelo operativo" de planificación regional predominó en América Latina, con algunas diferencias por países, hasta mediados de los setenta, fecha a partir de la cual esta versión de lo regional" empezó a perder mucho del protagonismo que había llegado a adquirir.

En estas circunstancias, los intentos de rescate se concentraron en replantear sustantivamente los instrumentos estratégicos para alcanzar niveles más equilibrados de desarrollo de las regiones. Una línea particularmente destacada ha sido la que postula el estímulo del desarrollo organizativo de las sociedades regionales y el incremento de su capacidad endógena de actuación y participación. Sin embargo, el interés ha sido especialmente en el nivel teórico, habiendo sólo un número reducido de experiencias concretas (Boisier, 79; Haddad, 80; Boisier, 82 y 88).

Esta interpretación de la crisis de "lo regional" es, sin embargo, parcial e inadecuada. Como he sugerido en la introducción, la pérdida de relevancia está sólo parcialmente relacionada con la ineficacia de los modelos estratégi-

cos adoptados para reducir las disparidades regionales, y lo mismo puede decirse de la pérdida de funcionalidad de los modelos institucionales frente a los "nuevos problemas regionales".

Desde mi punto de vista, en cambio, la pérdida de relevancia tiene que ver, en lo esencial, con la emergencia de nuevos procesos de transformación nacional que demandan contribuciones diferentes de "lo regional". Procesos para los cuales no sólo las concepciones estratégicas e institucionales, sino también la base metodológica y aún teórica de la planeación regional convencional, eran y siguen siendo poco relevantes.

Algunos de estos cambios son evidentes tanto en los procesos de largo plazo como en los coyunturales. En el primer caso, la mayoría de los países alcanzaron muy altos grados de urbanización, lo cual comenzó a afectar la plasticidad de las estructuras espaciales y su velocidad de transformación, que era, por cierto, una condición importante de las estrategias de desconcentración espacial. Por otra parte, los procesos más importantes de cambio económico en América Latina han dejado de ser esencialmente intersectoriales. Predominan, hoy en día, las transformaciones de carácter intersectorial que se derivan especialmente de los cambios en los modelos tecnológicos de organización de la producción.

En lo coyuntural, la doble crisis externa e interna desencadenada por factores que no vale la pena repetir aquí, enfrenta a los países del área con nuevas prioridades y con profundas transformaciones de los mecanismos de articulación de la acción social. Un buen número de países se encuentran actualmente consolidando su situación después de una profunda crisis política, y prácticamente todos están empeñados en procesos de transformación del aparato estatal y del balance entre la esfera de lo público y lo privado. En lo económico, el crecimiento ha vuelto a ser, después de una "década perdida", la preocupación más importante, y existe conciencia que sin una (difícil) reconversión industrial significativa el continente puede quedar reducido a un rol primario-exportador. Por otra parte, es evidente que la reconversión no puede ocurrir sin la incorporación a los procesos de cambio tecnológico actuales.

Por último, ha habido un cambio de perspectiva en la forma en que enfrentamos la idea misma de desarrollo. La concepción de que todos los países se desarrollarán, y que el problema esencial es la forma de ese desarrollo, ha perdido mucho de su credibilidad en estos (difíciles) últimos diez años. Aparentemente, las transformaciones que normalmente asociamos con "desarrollo" son un problema en sí mismas y es muy probable que ellas se logren en un grado muy diferente entre los países pobres.

Parece lógico por tanto que una nueva agenda para "lo regional" surja de las necesidades de estos procesos, a la vez que de sus implicaciones para los perfiles nacionales de desarrollo regional. Extraer estos dos tipos de elementos no es en absoluto fácil. El intento que se presenta a continuación se basa en el análisis de tres procesos básicos que en mi opinión constituyen el núcleo de los procesos que se experimentan en la región latinoamericana:

- i) las transformaciones políticas que algunos autores han denominado "redemocratización";
- ii) los cambios en el rol y la organización del Estado, proceso también conocido como "descentralización", y

- iii) los ajustes en las estructuras económicas que algunos definirían como "reconversión industrial" y "reinserción" en la economía internacional.

En lo que sigue trataré de perfilar las tendencias que se observan en estos procesos, intentando plantear algunas hipótesis sobre el rol eventual de "lo regional" en ellos, e identificar sus implicaciones sobre la naturaleza de los "problemas regionales" que ellos plantean. Dada la relación entre "democratización" y descentralización, en general he preferido tratar ambos procesos en conjunto. De todas formas, el tratamiento de este tema será relativamente breve y orientado más a establecer un marco general que a delinear una visión muy específica. El extenso tratamiento que el tema ha tenido, tanto por quienes lo ven como el eje del nuevo modelo de inserción regional como por quienes lo dudan, me facilita esta tarea grandemente.

#### 1. LOS CAMBIOS EN EL PERFIL SOCIOPOLÍTICO : DEMOCRATIZACIÓN, REORGANIZACIÓN DEL ESTADO Y DESCENTRALIZACIÓN

Varios países latinoamericanos se encuentran reconstruyendo actualmente sus sistemas políticos después de la ruptura de la vida democrática a que condujo el fracaso de las instancias institucionales para hacer frente a la agudización de los conflictos económicos, sociales y políticos en la década de los setenta. En lo esencial, el éxito del proceso depende, como es lógico, de la capacidad del sistema de partidos políticos para interpretar y negociar los variados intereses de los distintos grupos sociales y de la solidez de las reglas del juego constitucionales y jurídicas que deben enmarcar eficazmente estos procesos.

Sin embargo, el proceso actual va más lejos que una vuelta a "la democracia formal" con poderes separados y elegidos por voluntad popular. Simultáneamente se lleva a cabo un cambio del rol y la organización del Estado que se caracteriza, por una parte, por una substancial reducción de su tamaño y de sus funciones, y su retorno o transferencia, según se prefiera, a la sociedad civil; y por otra, por un aumento de la importancia de los niveles territoriales más bajos de la administración pública que han ido recibiendo mayores funciones, recursos y capacidad de decisión.

En el primer caso se advierten dos componentes principales del proceso: i) un proceso de privatización, que implica tanto la transferencia de empresas y agencias estatales al sector privado como la formación de sistemas mixtos en que la participación privada toma distintos niveles de profundidad, y ii) un proceso de desregulación que implica esencialmente la reducción de las normativas públicas en general, y del rol de la planificación y las políticas en la orientación de las decisiones en el seno de la sociedad, en particular.

En el segundo caso, el proceso se caracteriza básicamente por una transferencia de funciones y de recursos a los gobiernos locales que han asumido un rango mucho mayor de funciones relacionadas con el consumo colectivo. Cabe preguntarse qué revertió la tendencia histórica a la centralización que predominó en América Latina por un largo período y qué hizo fracasar repetidos intentos por descentralizar el manejo de los recursos.

La evidencia de bajos niveles, tanto de eficiencia como de eficacia redistributiva de la acción pública ha jugado ciertamente un papel. Pero es obvio que los argumentos más poderosos han estado relacionados con la intención,

en el nivel político-ideológico, de reducir la importancia del Estado en sí mismo, y en el nivel socioeconómico, de desarrollar un nuevo sistema de regulación del gasto público en general y del consumo colectivo en particular.

La privatización contribuye a estos objetivos al relacionar más estrechamente las decisiones de asignación de recursos para servicios sociales a la demanda efectiva, y la descentralización territorial, al ligar la inversión en estos servicios a los recursos locales, desincentiva las presiones reivindicativas sobre el presupuesto nacional. En conjunto, la racionalidad de la política apunta a controlar el gasto público y el gasto social, como parte de los ajustes macroeconómicos encaminados a recuperar capacidad de acumulación, reducir las presiones inflacionarias, etc.

De manera que la tan resistida descentralización ha llegado a ser funcional a la nueva etapa de desarrollo del capital al colaborar en la creación de un nuevo sistema de regulación para corregir la tendencia a la caída de las tasas de ganancias que resultó del sostenimiento de la tendencia expansiva en el gasto público y el consumo colectivo, a pesar de la caída en las tasas de crecimiento de la productividad.

En todo caso, resulta necesario ahora integrar el proceso de descentralización en el marco de la democratización. Para ello es necesario un proceso activo de construcción social y, sobre todo, de articulación de la amplia red de instituciones y formas de asociación que se han venido desarrollando en América Latina. Del éxito de esta integración dependerá el impacto real de la descentralización, ya que la participación constituye el requisito más importante para materializar sus ventajas (Uribe-Echevarría, 85).

Discutir el rol de "lo regional" en los procesos anteriormente analizados implica entonces abordar dos temas conexos: el perfil político-administrativo de las regiones como parte de la institucionalidad estatal y, por consiguiente, su rol en el proceso de participación; y el papel de la construcción y movilización social regional en los procesos de desarrollo económico y social.

En relación con el primer tema, la descentralización de recursos y de funciones se ha dirigido en Latinoamérica hacia el nivel local y es difícil imaginar que ocurra algo similar con el nivel regional. Este último debe hacer, sin embargo, aportes vitales a la descentralización y la democratización. Debe constituir la base de los sistemas de apoyo al nivel local y al mismo tiempo ofrecer canales de participación y un punto de encuentro local-nacional donde el diálogo sectorial-espacial sea posible. Al mismo tiempo, su rol en la concertación entre programas locales de inversiones de infraestructura social y económica, y en la prestación de servicios, será de fundamental importancia. Como es evidente, este perfil del rol de la institucionalidad pública regional difiere marcadamente del rol redistributivo interregional muy cercano al gobierno central que predominó hasta la década pasada.

En relación con el segundo tema citado, es evidente que se ha venido insinuando una nueva concepción de la intervención social en los procesos de desarrollo, distinta de la noción de planificación y más cercana a la de gestión. En esta nueva concepción la intervención será orientada a la acción y buscará especialmente crear condiciones para desarrollar potencialidades a través de la innovación y la concertación. Será la sociedad civil misma la que dará origen a esta intervención y ella se realizará a través de la articulación y desarrollo de sistemas público-privados conformados por los actores mismos.

En estos sistemas, que podríamos llamar de "autogestión social", las actividades de estudios y planeación surgirán de las necesidades de la acción y no la antecederán como en el pasado.

El papel de lo regional en estos procesos será de gran importancia en la medida en que los subsistemas institucionales por líneas de acción" tenderán a constituirse en las intersecciones de los sectores con las regiones. En especial, el nivel regional puede proveer la capacidad de estimular la organización de tales sistemas articulando total o parcialmente iniciativas locales, y promoviendo el desarrollo de sus capacidades de operación.

## 2. DESARROLLO ECONÓMICA, CAMBIO TECNOLÓGICO, RECONVERSIÓN INDUSTRIAL Y DESARROLLO REGIONAL

Las circunstancias económicas que América Latina ha vivido en los ochenta son muy diferentes de aquellas que predominaron en las dos décadas anteriores. Los países del área han enfrentado un período de estancamiento cuando no de franco retroceso. Los problemas comenzaron a manifestarse a mediados de la década de los años setenta cuando la dinámica de crecimiento industrial descende y consolida un perfil productivo en que los únicos sectores con saldo comercial positivo son sectores primarios (la agricultura o la minería).

Todos los países exhiben un sector manufacturero deficitario, excepción hecha de Brasil que registra un superávit a partir de 1982 y sobre cuyo origen y solidez existe aún una polémica no resuelta (Fajnzylber, 89). Este estancamiento fue acompañado de un deterioro en los términos de intercambio que en el primer quinquenio de los ochenta incluyó al petróleo, que había escapado a esta tendencia en la década anterior.

El flujo de capital posibilitado por la liquidez internacional permitió amortiguar el impacto de estas tendencias por algún tiempo, pero estas posibilidades se agotaron temprano en el decenio actual, dejando a los países extremadamente endeudados y sin que se hubiera logrado cambiar las tendencias al deterioro económico. Los problemas del sector industrial parecen ser de naturaleza más profunda y relacionados en especial con una muy baja capacidad para incorporar creadoramente progreso técnico y, por lo tanto, también para incrementar la productividad.

De hecho, en varios países del área se puede hablar de una crisis de acumulación en el sentido que los incrementos de productividad fueron insuficientes para sostener, por una parte, la expansión de las expectativas de consumo colectivo de los años setenta y, por otra, tendieron a presionar hacia la baja las tasas de ganancia a pesar de la modestia, o la inexistencia de avances en el nivel real de las remuneraciones (Lipietz, 82; Kalmanovitz, 86),

El enfrentamiento de esta crisis ha tomado dos direcciones complementarias y ambas tendrán repercusiones de importancia para el rol de "lo regional", y para la configuración tanto de los problemas regionales como de los instrumentos para operar sobre ellos. Uno de los componentes de este esfuerzo, la redefinición de los límites entre las esferas del Estado y la sociedad civil, que incluye la reorganización del primero, fue discutido en la primera parte del documento.

Por otra parte, se han iniciado procesos de reestructuración económica como los llamados programas de ajuste estructural propiciados tanto por el

Fondo Monetario Internacional como por el Banco Mundial. En ellos se asume que una política de precios de mercado para factores, liberalización y desregulación, acompañada de una reducción del gasto público, debería reestructurar la economía y reestablecer su capacidad de crecimiento. Por supuesto, no todos aceptan que estas medidas sean adecuadas o suficientes para generar una reestructuración industrial exitosa, pero esta discusión supera en mucho los propósitos de este documento (Cornia y Stewart, 87; Lautier, 88; Stewart y Ranis, 89; Fitzgerald, 89).

Cualquiera sea la política que se impulse, la reestructuración industrial de los países latinoamericanos deberá tener lugar en el contexto de una profunda transformación tecnológica e institucional, lo que ha sido interpretado como una transformación en el modelo de acumulación del capitalismo contemporáneo. La característica más importante de este proceso consiste en la declinación relativa de la producción en masa o producción "fordista", y la revalorización de formas de producción menos rígidas que obedecerían a la lógica de un nuevo "modelo de acumulación flexible", junto con el cual estarían apareciendo nuevos espacios industriales (Aglietta, 76; Lipietz, 86; Scott, 88).

El modelo o régimen "fordista" se desarrolló durante unos cincuenta años (1920 y 1970) y su corazón lo constituyó un conjunto de industrias de producción masiva tales como automóviles, equipos de capital y bienes de consumo durable. Estos sectores, basados en costos bajos y decrecientes de la energía, se caracterizan por requerir líneas de montaje, extrema división técnica del trabajo y standarización de los productos buscando la explotación de economías internas de escala.

Estos métodos de producción implicaban un sistema rígido de relaciones laborales, una fuerza de trabajo estable y la existencia de reglas y categorías de trabajo definidas (Lipietz, 82; Piore y Sabel, 84). La consolidación de este modelo de producción implicó el montaje de un sistema de regulación social que incluyó la gestión macroeconómica de tipo keynesiano y el "Estado del Bienestar" como parte de un contrato social para viabilizar el sistema y permitir la superación de las crisis de tipo coyuntural.

El modelo tuvo también una expresión y una dinámica espacial característica. Generó regiones industriales con una gran densidad de relaciones interindustriales y, dentro de ellas, aglomeraciones urbanas. La planeación ayudó a asegurar la viabilidad del sistema mediante la regulación del consumo colectivo y el estímulo al desarrollo comunitario. A su vez, el crecimiento de los sindicatos logró regular las condiciones de trabajo y la participación en los incrementos de productividad.

La dinámica espacial del sistema ha sido descrita en marcos teóricos tales como los modelos del ciclo del producto y del ciclo de la ganancia (Markusen, 85). En el primer caso, se postula que el replantamiento y la descalificación de ciertos procesos de trabajo permite su recomposición en plantas caracterizadas por procesos rutinarios y subordinados que pueden descentralizarse a regiones periféricas. En el segundo, en cambio, se supone que las transformaciones en el perfil locacional industrial derivan de la presión salarial en las aglomeraciones urbanas originarias que terminan deprimiendo la tasa de ganancia y fuerzan a seleccionar localizaciones en la periferia que minimizan el costo del trabajo.

De hecho, como lo ha señalado Aydalot, la descentralización industrial observable en algunos de los países europeos tuvo muy poco que ver con los incentivos del gobierno. Así, en Francia, una encuesta llevada a cabo en 1975 encontró que de 788 casos de operaciones de descentralización, sólo 30, es decir menos del 5%, habían sido influidas por los subsidios estatales (Aydalot, 76). El factor más importante fue la existencia de una reserva de trabajo no calificado compuesta de mujeres, residentes rurales y jóvenes.

En los países en vías de desarrollo, y en particular en América Latina, la importación del modelo "fordista" fue realizada a través de la estrategia de sustitución de importaciones, pero las condiciones que se hicieron necesarias para su implantación implicaron una serie de distorsiones y disfuncionalidades que terminaron agotando sus posibilidades de desarrollo sin que alcanzara una verdadera capacidad competitiva internacional y/o se creara una capacidad endógena de progreso técnico. En esencia, el modelo fordista periférico, que emergió de la aplicación de estas políticas, no desarrolló capacidad de reproducción y transformación.

En lo espacial, esta variante generó una alta concentración en regiones metropolitanas, y salvo algunas tendencias relativamente débiles en los países más grandes, resistió todos los esfuerzos para provocar su desconcentración. En especial, discriminó en contra de la industrialización en regiones rurales y las especializaciones industriales en ciudades intermedias y menores. Como se discute en la parte dedicada a la experiencia regional de la América Latina, estos resultados fueron la consecuencia de las tendencias locacionales implícitas del proceso, y no de la ausencia de "planificación regional".

En contraste, el nuevo régimen de acumulación flexible, basado en la gran disminución de los costos de producir, ordenar, procesar y transmitir información, se apoya en la articulación de unidades de producción de tamaño medio y pequeño que difieren marcadamente de los sectores "fordistas" (Orme, 79; Forrester, 80). Estas nuevas formas de producción se caracterizan por una gran habilidad para cambiar los procesos y los productos con gran rapidez. Al mismo tiempo, tienden a externalizar los procesos productivos tanto como les es posible y desarrollan redes flexibles de ligazones externas y procesos de trabajo. Estos cambios van acompañados de la intensificación de la competencia, el desarrollo de actitudes fuertemente empresariales y una gran actividad de innovación tecnológica (Scott, 88; Fajnzylber, 89).

Además de los servicios, en especial pero no exclusivamente de negocios, que constituyen una proporción muy alta de las nuevas fuentes de empleo, dos sectores manufactureros parecen ser los más importantes: la actividad de diseño intensivo, característica de industrias con alta diferenciación de productos; y las industrias de alta tecnología en una variedad de subsectores, incluyendo las industrias que se benefician de su aplicación a sus propios procesos de producción y aquellas que elaboran productos de alta tecnología.

Como ha sido discutido por varios autores, y especialmente por la escuela regulacionista francesa, el surgimiento de estos nuevos sectores de producción flexible ha sido reforzado por cambios de gran envergadura en las formas de regulación social. Además de los cambios en el papel del Estado y el progresivo desarme del Estado del Bienestar que ya han sido mencionados, el establecimiento del nuevo régimen ha conllevado la desregulación de los mercados de trabajo (Lipietz, 82; Standing, 88; Scott, 88). La flexibilización de estos últimos es fundamental para hacer posibles prácticas tales

como elevadas tasas de rotación y proporciones altas de trabajo temporal y de tiempo parcial, que adquieren especial relevancia en las nuevas tecnologías. De ahí que en los casos en que la desregulación de los mercados de trabajo no tiene lugar, los sistemas de producción flexible incorporan un gran porcentaje de mujeres, jóvenes y grupos con menor nivel de organización o relativamente marginados de los sistemas institucionales de protección.

Este tipo de comportamiento no se limita a las empresas medianas o pequeñas. Los empleadores grandes tienden a externalizar sus necesidades de trabajo no especializado mediante subcontratistas que operan estos mismos submercados y retienen sólo un núcleo de trabajadores especializados de alta remuneración (Standing, 88; Scott, 88; Uribe-Echevarría, 89). En este sentido, contribuyen a aumentar el grado y la complejidad de las segmentaciones en el mercado de trabajo, pero tienden también a desdibujar la identificación entre pequeñas empresas y procesos de trabajo flexible con aquellos que se suelen incluir en el concepto de informalidad. Procesos de este tipo han sido identificados en estudios de la crisis de comienzos de la década en Colombia y en Venezuela (Uribe-Echevarría, 89; Méndez, 89).

Las implicaciones espaciales de estas transformaciones son importantes y apuntan a la creación de nuevos espacios de industrialización. Como ha sido planteado por Scott y otros, el incremento de la incertidumbre, la inestabilidad y la competencia en los mercados de productos tiende a tornar disfuncionales las economías de escala y de espectro, con lo cual se crean condiciones para procesos de desintegración vertical y horizontal de los sistemas productivos (Leborgne y Lipietz, 87; Scott, 88).

La mayor ventaja de la desintegración reside en la flexibilidad para recombinar procesos a través de variaciones en las transacciones externas que, en definitiva, son las que estructuran los sistemas de producción. En este sistema, la competitividad de las empresas y la capacidad de expansión del conjunto depende de las economías externas y su maximización exige la minimización del costo de estas transacciones (Williamson, 75; Scott y Storper, 87; Scott 88).

Estos costos incluyen transporte, comunicaciones, información, búsqueda, etc., y tienden a crecer rápidamente a medida que la división del trabajo en estos complejos crece y la relación entre transacciones externas e internas se sesga en favor de las primeras. Por lo tanto, en la medida que los nuevos sistemas de producción flexible se desarrollan, aparece una tendencia a la reaglomeración masiva, si bien selectiva de plantas (Walker, 87; Scott, 88).

Dos formas específicas de complejos productivos han emergido: i) sistemas de pequeñas empresas ligadas mediante subcontratación con empresas de producción masiva y, ii) sistemas de pequeñas y medianas empresas independientes aglomeradas, lo que se ha dado en denominar "áreas sistemas" (Cortellese, 88). Estas nuevas aglomeraciones han tendido a ocurrir, en el caso de los países industrializados, al interior de regiones urbanizadas o en áreas periféricas fronterizas a centros de industrialización masiva del pasado. Han tendido a evitar áreas en que los mercados de trabajo han mantenido su rigidez y se han dirigido, en cambio, a áreas en que existen importantes reservas de trabajo no formal. Al mismo tiempo, aquellas que se ubican en sectores de alta tecnología, han tendido a concentrarse en localidades con una alta densidad de centros de innovación tecnológica.

Los países latinoamericanos que se enfrentan a la necesidad de agregar valor, económico e intelectual, a sus productos primarios deberán adelantar la

reconversión industrial en este contexto de cambio tecnológico cuyo impacto debe ser visto desde una doble perspectiva. Por una parte implica una desvalorización relativa de las ventajas de la disponibilidad de mano de obra barata. En efecto, es evidente que actividades que habían casi desaparecido en los países industrializados han sido reabierto por la desregulación de los mercados de trabajo y los cambios tecnológicos. Por otra parte, implican la necesidad de participar activamente en el proceso de adopción/adaptación/creación de las nuevas tecnologías, en la medida que sin ello es ilusorio suponer competitividad internacional.

Hasta el presente, los avances en el proceso de adaptación a las transformaciones tecnológicas y organizacionales son muy modestos. Los esfuerzos se han concentrado en la administración de la crisis generalizada que los aqueja y, en especial, en el tratamiento de las variables macroeconómicas para su control. No hay planteamientos ni esfuerzos definidos hacia metas de reconversión industrial que permitan alcanzar objetivos de crecimiento, competitividad y equidad.

En todo caso, el nivel regional tendrá un rol importante en el apoyo al proceso eventual de reconversión industrial. Las nuevas formas de industrialización se basarán en un grado mucho más alto en escalas pequeñas y medianas de producción. Para que ellas alcancen capacidad de desarrollo autónomo será necesario la generación de "áreas sistemas" especializadas de producción manufacturera que incluyan capacidad de innovación y adaptación tecnológica y donde se desarrollen mercados de trabajo calificados y más flexibles.

Estas "áreas sistemas" se producirán en principio alrededor de las áreas metropolitanas actuales o los centros de producción primaria, minero o agrícola, que puedan proporcionar el núcleo dinámico de tales complejos. A su vez la posibilidad de producir cambios en el perfil industrial espacial dependerá de la capacidad de apoyar el desarrollo de concentraciones relativamente grandes en las cuales se alcance las economías externas necesarias para estimular un proceso dinámico y de externalización y desintegración vertical de la producción, y el aumento sostenido en el grado de división del trabajo que daría fundamento al proceso aglomerativo.

---

### III. LA EXPERIENCIA REGIONAL LATINOAMERICANA

---

La importancia de "lo regional" aumentó considerablemente durante los años sesenta en los países en vías de desarrollo en general, y en Latinoamérica, en particular. En especial, se produjo un cambio en la orientación de los esfuerzos desde los proyectos específicos en áreas-problemas hacia la creación de sistemas nacionales de planeación inter e intrarregional.

Estos sistemas involucraban una regionalización exhaustiva del espacio nacional, generalmente sobre la base de la identificación de espacios "polarizados" en ciudades secundarias. A través de ellos se buscaba fundamentalmente la introducción de criterios redistributivos en la desagregación regional de las metas nacionales. Adoptaron la planificación como instrumento de operación y crearon, por lo tanto, una institucionalidad orientada a preparar y ejecutar planes regionales basados en la intervención del Estado.

Los resultados obtenidos han sido objeto de polémica, pero en general se reconoce que sus éxitos fueron limitados y que se produjeron muchos impactos no anticipados. Las conclusiones de Barkin mostrando cómo las inversiones regionales del gobierno mexicano, tanto en infraestructura como en producción, beneficiaron esencialmente a los grandes productores agrícolas, son representativas de las evaluaciones del impacto real de las políticas regionales (Barkin, 78).

Webb llegó, como es bien sabido, a conclusiones similares en el Perú, donde las desigualdades interregionales aumentaron entre 1960 y 1970 a pesar de una intención explícita de reducirlas. En un nivel más general, el análisis de 15 países no logró confirmar la tesis de convergencia de Williamson, y en el caso del nordeste del Brasil, el ingreso real de los grupos más pobres declinó y la pobreza se incrementó a pesar de programas de industrialización, de inversiones masivas en infraestructura, transferencias de capital y programas de crédito agrícola e infraestructura rural (Gilbert y Goodman, 76).

Estos resultados no son privativos de América Latina. Las experiencias de muchos otros países es similar. Es difícil llegar a conclusiones precisas sobre los factores responsables, pero las evaluaciones existentes apuntan a un conjunto de factores que parecen haber tenido algo de responsabilidad. Estos factores se encuentran tanto en la concepción sustantiva (teórica) del problema regional como en la efectividad de los sistemas de intervención, incluyendo el desarrollo de las instituciones y la calidad de los esfuerzos de planeación.

En el primer caso, las dificultades se relacionan con la definición de los problemas de desarrollo regional y con la naturaleza de los procesos de regionalización. En el segundo caso, los factores más importantes parecen haber sido el desbalance entre la coordinación vertical y la horizontal y la relación entre la descentralización y los procedimientos de planeación.

## 1. EL DESEMPEÑO DE LA PLANEACIÓN REGIONAL: EL DESARROLLO INSTITUCIONAL, LA POLÍTICA DE DESARROLLO Y LOS RECURSOS DE PLANEACIÓN

### a) *La regionalización y la planeación del desarrollo regional*

La delineación de regiones para propósitos de planificación tuvo como modelo la creación de un sistema nacional constituido por regiones similares dotadas de poderes e instituciones idénticas. Ello parece haber sido una estrategia errónea, porque no permitió recoger adecuadamente la diversidad de los problemas regionales y redujo las posibilidades de eficacia.

De hecho, la experiencia muestra que en aquellos casos en que la estructura operativa siguió más de cerca la configuración típica de los problemas propios de una región, la efectividad del sistema de planeación fue superior. La creación de sistemas uniformes, capaces de manejar todos los aspectos teóricamente posibles de emerger, y aplicables a todas las regiones por igual, resulta, por lo general, o en desperdicio de recursos, o en la imposibilidad de alcanzar el grado suficiente de implementación como para tener un impacto en la realidad.

Por otra parte, el funcionamiento efectivo de los sistemas de planeación depende no solamente de una concepción adecuada de la institucionalidad en que se llevan a cabo los procesos, sino también del nivel de desempeño

cualitativo de los equipos de planeación. Por ello, las reorganizaciones administrativas pueden facilitar el trabajo de planeación, pero no pueden sustituir a equipos de planificadores con experiencia complementados por subsistemas eficientes de apoyo.

La evidencia proporcionada por la experiencia latinoamericana, así como de los países en vías de desarrollo en general, sugiere que este tipo de consideraciones no siempre fueron tomadas en cuenta adecuadamente. Los sistemas de planeación fueron a menudo diseñados con escasa consideración de sus implicaciones sobre el costo y/o la escasez de recursos técnicos. En estas condiciones es dudoso que más planeación sea igual a mejor planeación, y menos aún a mejores decisiones.

Por otra parte, si se revisan los casos de mayor éxito en la concreción de iniciativas de desarrollo regional se advierte en ellos un importante rol de la cooperación entre los diferentes niveles del sistema institucional: ya sea por la respuesta adecuada de los niveles locales a iniciativas centrales, o el apoyo de este último nivel a iniciativas locales o regionales. Esto parece subrayar la importancia de los vínculos verticales de cooperación.

Desafortunadamente, la tendencia predominante de los años setenta fue hacia la implementación de ejercicios comprensivos de planificación en cada uno de los niveles, lo que enfatizó en especial la dimensión horizontal de la coordinación y redujo los enlaces verticales a una función canalizadora de información y recursos. Esto lesiona la eficacia de las intervenciones por cuanto los problemas de desarrollo involucran simultáneamente varios niveles de acción. Por lo tanto, un mayor grado de cooperación vertical selectiva es más efectivo que la creación de sistemas globales de relación entre niveles que dependen de la integración de planes comprensivos locales, subregionales, regionales y nacionales.

b) *Descentralización del poder de decisión. Los recursos y la coordinación de la implementación*

Invariablemente, la evaluación de los sistemas de toma de decisión y de planeación reafirma las restricciones impuestas por el sesgo centralista que ha predominado en los países en vías de desarrollo en general y latinoamericanos en particular. Dentro de esta perspectiva, los intentos por mejorar la eficacia de las políticas públicas en los distintos niveles, excepción hecha del nacional, han sido más un ejercicio intelectual que una realidad.

La experiencia de los intentos por fortalecer los niveles bajos del sistema no fueron acompañados por procesos comparables en cuanto a recursos, poder y capacidad de decisión. El debate sobre el papel de la descentralización es demasiado conocido para hacer necesaria su repetición aquí. La mayor parte de los documentos nacionales de políticas públicas contuvieron, por lo menos, alguna referencia a este problema, pero en la práctica se progresó muy lentamente hasta la década actual cuando las necesidades de regulación del consumo colectivo y del gasto público replantearon la visión del problema desde el punto de vista nacional.

Las experiencias realizadas parecen señalar que en la medida en que se logró una mejor identificación de las verdaderas prioridades de la comunidad local, se movilizaron recursos comunitarios, se puso en marcha un esfuerzo sistemático de organización de la comunidad y se conectó el aparato

público con las organizaciones no gubernamentales, los resultados de la descentralización fueron de mayor envergadura. La promoción de la participación social parece ser, por lo tanto, una condición fundamental para obtener los resultados esperados de la descentralización.

c) *Una breve síntesis*

Los sistemas de planeación del desarrollo regional que se crearon para hacer operativo el enfoque de lo regional que prevaleció hasta los años setenta, exhiben una serie de rasgos que influyeron en el bajo nivel de éxito en la aplicación de las políticas respectivas. Fue demasiado ambicioso pretender desarrollar simultáneamente un sistema de niveles múltiples de planeación que cubriese todo el espacio nacional (Helmsing y Uribe-Echevarría, 79). Al mismo tiempo, ello fue demasiado rígido para adecuar la dirección de los esfuerzos y la institucionalidad regional a las características de los problemas regionales y de las políticas que se deseaban aplicar.

Un enfoque selectivo, en reconocimiento a las dificultades y costos involucrados, y una visión realista tanto de la capacidad de planeación como de la probabilidad de la descentralización, habría sido probablemente más eficaz. Ello habría permitido concentrar los esfuerzos en aquellos niveles, regiones y sectores en los cuales era factible obtener resultados de alguna significación. El intento de comprehensividad diluyó el Impacto de estos sistemas y en definitiva logró menores resultados.

Sin embargo, es evidente que aun si estos problemas hubiesen sido corregidos, los resultados no hubiesen sido necesariamente diferentes. En realidad, el modelo global de la "planificación regional" descrito anteriormente presentaba algunos problemas sustantivos que se analizan a continuación.

## 2. LOS PROBLEMAS SUSTANTIVOS: ASPECTOS CONCEPTUALES Y ESTRATÉGICOS

El sistema institucional es un componente importante de cualquier intento sistemático de planeación del desarrollo regional. Sin embargo, subrayar su importancia puede hacer olvidar que ello no sustituye la necesidad de políticas adecuadas y/o factibles y de la capacidad política, no sólo para aprobarlas sino también para implementarlas. El éxito o el fracaso de los esfuerzos encaminados a aplicarlas sólo puede ser explicado por la combinación de estos factores cuyo impacto individual es a veces muy difícil de separar.

a) *La compatibilidad entre el entorno de las políticas macroeconómicas y sectoriales y las políticas regionales*

En una medida significativa, los escasos logros en la implementación de políticas regionales tiene su origen en las dificultades para percibir los conflictos entre las políticas macroeconómicas y sectoriales por un lado y las políticas espaciales por el otro. Esto, en primera instancia, es el resultado de una conceptualización que enfatizó el rol compensador, redistribuidor y corrector de las políticas regionales en relación con el impacto espacial de las políticas nacionales.

La creencia de que era posible modificar los patrones de desarrollo espacial sin variaciones significativas en los procesos sectoriales probó ser una evaluación demasiado optimista de la capacidad de los instrumentos de las

políticas espaciales y locacionales para contrarrestar las tendencias espaciales implícitas en los procesos de transformación inter e intrasectoriales. Como se ha sugerido en varias evaluaciones de las políticas de desconcentración espacial del desarrollo y reducción de las desigualdades regionales, las políticas macro y mesoeconómicas tienen un impacto decisivo sobre las transformaciones espaciales (Hammer, 85).

Este impacto se canaliza especialmente a través de efectos de composición, estructurales y secuenciales, que inducen tendencias específicas en la conformación de la organización productiva, tanto en lo que se refiere a las tecnologías utilizadas como a la configuración de los procesos y mercados de trabajo (Uribe-Echevarría, 89a y 89b). Así, en el caso de América Latina, la adopción de un modelo de industrialización sustitutiva como base del desarrollo económico implicaba necesariamente un alto grado de metropolización. Desde el punto de vista de su contenido el modelo sustitutivo debía alentar el desarrollo de industrias de alta intensidad de capital, dadas las rigideces de las tecnologías generadas exógenamente, en una amplia gama de productos industriales que intentaba satisfacer la demanda de bienes de consumo de los mercados urbanos.

El sesgo concentrador fue reforzado por la discriminación negativa que el entorno de políticas económicas necesarias para viabilizar la estrategia escogida impuso a una serie de actividades. Las exportaciones, la industrialización de materias primas (en especial las agrícolas) y las ramas intensivas en la utilización de trabajo fueron fuertemente penalizadas por factores tales como las tasas de cambio sobrevaloradas, subsidios al capital, sistemas impositivos, tasas efectivas diferenciales de protección, etc.

Las políticas de modernización agrícola contribuyeron en estas condiciones a debilitar la articulación del mercado, que fue por lo general la única existente entre la expansión de la producción agraria y el desarrollo industrial en las regiones esencialmente agrarias. La estructura de los insumos y la particular distribución del ingreso asociada con las tecnologías mecanizadas y extensivas favorecieron una evolución de la demanda industrial que aumentó la propensión a importar desde las regiones industrializadas y tendió a reducir los niveles de autosatisfacción de las necesidades de consumo industrial (Uribe-Echeverría, 89b).

Adicionalmente, los estrechos márgenes de viabilidad que estas políticas impusieron a los sistemas de producción "trabajo-intensivos" en pequeña escala, mantuvieron las condiciones para la reproducción y el crecimiento de un enorme sector microproductor que se distribuyó de acuerdo con el mercado. El impacto de estas tendencias fue importante para el fracaso de la industrialización en regiones no-metropolitanas, porque, por una parte, contribuyó al dinamismo económico de las regiones metropolitanas y facilitó el proceso de inserción productiva de los inmigrantes y, por otra, dificultó la emergencia de formaciones industriales interregionales en la periferia, dadas las limitaciones del sector microempresarial para operar fuera de los mercados locales. Además, la escasa capacidad de absorción de empleo del modelo y la generación de una brecha significativa en los ingresos rural-urbanos condujo a la formación de un vasto estrato de autoempleados en un verdadero proceso de urbanización del excedente estructural de fuerza de trabajo.

Finalmente, el efecto del orden secuencial en el desarrollo de las ramas industriales también generó consecuencias espaciales. El desarrollo temprano

de industrias de consumo final basadas en materias primas y productos intermedios importados indujo a su concentración en las áreas metropolitanas donde se encontraban los principales mercados. A su vez, la subsecuente sustitución de insumos intermedios encontró también ventajas en mantener el mismo patrón de localización industrial. De esta forma, la sustitución de las materias primas en el sector primario encontró un patrón de localización consolidado y cuyos costos de relocalización eran relativamente altos.

Por ello, como es notable observar, las industrias de productos intermedios de origen agrícola se encuentran, en Latinoamérica, localizadas en general cerca de los mercados y sólo parcialmente en relación con la producción de materias primas. Esto debilitó otra de las posibilidades de industrialización en las regiones rurales.

Se puede argüir, por lo tanto, que una vez definidas las políticas macroeconómicas, el campo específico de posibilidades tecnológicas y las características del régimen laboral, el margen de variación de los patrones espaciales de desarrollo es relativamente limitado. Todo ello parece validar la hipótesis de que la compatibilidad de las políticas regionales con el entorno de políticas macroeconómicas y sectoriales constituye la más importante condición de su factibilidad.

Si se acepta esta afirmación, ello significa que el marco teórico utilizado por la planificación regional tenía serias debilidades. En primer lugar, no incluía un conjunto de relaciones explícitas entre las transformaciones, tanto de composición como estructurales al interior de los sectores, y la formación y evolución de los patrones de localización espacial. Ello hacía muy difícil analizar, y más aún medir, el grado de compatibilidad de las estrategias espaciales recomendadas con el marco general de las políticas nacionales.

En segundo lugar, concibió estas relaciones como reversibles y, por lo tanto, intentó utilizar transformaciones en los patrones espaciales para inducir cambios en la estructura económica y social de las regiones. Así, se intentó, por ejemplo, utilizar políticas de urbanización, como el desarrollo de ciudades intermedias, para fomentar la desconcentración industrial. En realidad, eran más bien las debilidades de la industrialización en las regiones rurales lo que, al desincentivar el desarrollo de ciudades intermedias en estas regiones, generó la concentración metropolitana. De hecho, las ciudades intermedias florecieron sin muchos problemas alrededor de las áreas metropolitanas.

---

#### IV. ALGUNAS HIPOTESIS Y REFLEXIONES FINALES

---

Recuperar la relevancia de "lo regional" implica adecuarla a las necesidades de los procesos de transformación a que se enfrentan los países del área: la re-democratización, la descentralización del Estado (en los dos sentidos planteados anteriormente) y la reconversión industrial.

En todos ellos, lo territorial en general y lo regional en particular tienen un rol importante que desempeñar. En el caso de la redemocratización, la articulación de las aspiraciones y demandas de las comunidades territoriales es un componente fundamental para incentivar la participación social y dar expresión a la diversidad social y económica de un país.

En cuanto a la descentralización, dirigida especialmente al nivel local, el rol de lo regional debe ser la concertación entre las unidades locales de acción y la canalización de las relaciones verticales del sistema. Finalmente, en el caso de la reconversión industrial, el nivel regional puede desempeñar un papel muy importante identificando las posibilidades de industrialización latentes y ayudando a crear las condiciones para el desarrollo de núcleos de innovación y progreso técnico orientados a permitir el desarrollo de especializaciones industriales significativas en relación con la dotación de recursos regionales.

Para cumplir con estos roles, "lo regional" requeriría un doble perfil de carácter político en primer lugar, y promocional en segundo lugar. El primero orientado a hacer viable su rol en el proceso de democratización-descentralización, y el segundo, para desempeñar un rol creativo en la transformación de las economías regionales. El desempeño de estos roles tendría como propósito promover el desarrollo de la sociedad regional, influenciando las decisiones sobre el uso de recursos nacionales y locales a través de la instancia política y proveyendo un escenario en que se pueden concertar recursos para viabilizar proyectos o programas de desarrollo a través de la instancia socio-económica.

Ello implicaría relativizar el rol de las metas de muy largo alcance, tales como la corrección de las disparidades regionales, en favor de metas de más corto plazo, como la creación de empleo, incremento de la competitividad, mejoramiento de la productividad y desarrollo social de las comunidades locales que forman una región. La tarea promocional es siempre concreta, específica y se define como la identificación de oportunidades de mejoramiento económico y social, y la realización de acciones para concretarlas.

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

En lo que sigue se bosquejan los rasgos principales de un posible "modelo operativo" orientado a modificar la inserción de "lo regional" en los procesos de desarrollo y refuncionalizar su contribución a ellos. Con este propósito se han distinguido tres aspectos: la articulación de lo regional en el Estado, la estructura de la institucionalidad regional y la base teórica.

## 1. LA ARTICULACIÓN REGIÓN-ESTADO

Existen dos alternativas principales de articulación que, en mi opinión, pueden conducir a resultados completamente diferentes. La primera pone énfasis en el desarrollo de un sistema político al interior de la región. Privilegia un despliegue horizontal y se aproxima a un modelo de carácter nacional, similar a aquellos de los países federativos. Se expresa en proposiciones co-

mo la profundización de la función de asignación de recursos públicos mediante la ampliación de sus atribuciones presupuestales, o en las ideas en torno a la creación de órganos legislativos regionales. Dada esta orientación, la idea de la "construcción de las comunidades regionales" se justifica plenamente y adquiere una importancia central. En síntesis, se trataría de impulsar un proceso de descentralización en el nivel regional (Boisier, 88).

El modelo alternativo privilegiaría la construcción de un sistema verticalmente coordinado en que los tres niveles desempeñarían roles diferentes. En este modelo "lo regional" se articularía políticamente en el nivel nacional, en el entendido que su función central sería generar accesibilidad regional a los procesos políticos nacionales. A título de ejemplo solamente, esto podría conseguirse mediante la definición de un rol regional para las representaciones parlamentarias respectivas.

Pero a su vez la región debe jugar su rol intermediador en contacto directo con las instituciones de los gobiernos locales y las fuerzas sociales. La inserción política, por lo tanto, debe permitir la concertación entre estos tres tipos de actores pero no buscaría materializar un nuevo nivel de descentralización que replicara tanto las instituciones nacionales como locales. Ello daría al nivel local el rol protagónico en la construcción de una sociedad directamente participativa y reservaría para la región un rol concertador y canalizador de las relaciones interlocales y local-nacional.

## 2. LA INSTITUCIONALIDAD REGIONAL Y SU MODELO OPERATIVO

Obviamente, la opción de inserción condiciona en gran medida el carácter de la institucionalidad política pertinente y en alguna medida aquella más especializada en el cumplimiento del rol creador-promocional. Sin embargo, pueden hacerse algunas hipótesis sobre las distintas opciones en este último caso. En primer lugar, hay que precisar que la adopción de un rol promocional más que planificador, implica abandonar objetivos de comprehensividad, sea territorial o intersectorial, de los esfuerzos en favor de la identificación de oportunidades de desarrollo de proyectos concretos y concertar los aportes de los varios niveles del Estado y la sociedad civil en su realización.

Las opciones de institucionalidad son varias, pero tal vez se pueden caracterizar en dos estrategias diferentes. La primera consiste en definir una base institucional común y permanente para las regiones. Esta fue, en alguna medida, la opción del sistema de planificación regional que se desarrolló en las décadas anteriores y, como se ha hecho notar anteriormente, resultó ser una institucionalidad rígida, costosa y difícil de adaptar a requerimientos cambiantes sin sacrificar los niveles de competencia técnica.

En contraste, la minimización regional y la diversificación interregional del núcleo institucional público, en favor de la capacidad de la generación o subcontratación de agencias especializadas temporales, dependiendo del perfil de las iniciativas, y la incorporación sustancial del sector privado en estas tareas, permitiría replicar algo de la lógica del nuevo modelo de "acumulación flexible".

### 3. ALGUNAS IMPLICACIONES PARA LA TEORÍA

Discutir este tema requeriría un documento completo, y esta no es la ocasión adecuada para intentar tal tarea. Sin embargo, hay por lo menos dos aspectos que me gustaría mencionar aunque sea brevemente. El primero se refiere a la necesidad de desarrollar una construcción teórica en que la relación entre las transformaciones sectoriales y las tendencias del desarrollo regional sea tratada en forma explícita.

Este ángulo del problema me parece importante por dos razones. La primera es que hay una cierta evidencia de que el descuido de estos aspectos creó muchas dificultades para la planificación regional en el pasado, al oscurecer la percepción de los problemas de compatibilidad entre los entornos de políticas macro y mesoeconómicas y sectoriales, y las políticas regionales.

Por otra parte, el eje del desarrollo teórico tradicional, constituido por las implicaciones regionales del proceso de urbanización y cambio intersectorial, si bien adecuado a las circunstancias anteriores, resulta ahora insuficiente para las necesidades analíticas actuales. En el futuro los cambios al interior de los sectores serán sin duda el eje de las transformaciones económicas y ciertamente la clave para el crecimiento y el desarrollo. Si se agrega la especificidad de los desarrollos sectoriales actuales en los diversos países, se refuerza la necesidad de considerar las relaciones sector-espacio como un objeto analítico de especial relevancia.

Temas prioritarios de esta preocupación serían el análisis de las implicaciones espaciales de los modelos de acumulación, la organización de sistemas de empresas, el cambio tecnológico y las modificaciones de los procesos de trabajo, entre otras, sobre las oportunidades y las restricciones de desarrollo para tipos específicos de regiones. Ciertamente, ello no implica desconocer la relevancia del desarrollo político y social como una fuerza capaz de generar transformaciones sobre todo a través de las innovaciones y la capacidad que Boisier ha llamado "sinérgica" de los esfuerzos desde la base (Boisier, 86).

Implica simplemente reconocer que la eficacia de estos instrumentos es más clara cuando se mueven dentro de los márgenes de factibilidad definidos por el tipo de variables indicadas. Y que tal vez, la acción social y/o política tendría que dirigirse, y tener éxito, en cambiar estas variables para obtener condiciones de viabilidad sostenibles en el tiempo para las metas deseadas de desarrollo social regional.

Por lo tanto, desde el punto de vista propiamente regional, excluyendo la esfera local, un segundo tema de análisis de fundamental importancia es, en mi opinión, el estudio de los procesos políticos y su impacto sobre el desarrollo de las regiones. El tema ha sido tocado muchas veces, pero ha sido estudiado menos detenida y detalladamente que lo que merece. En especial porque ha habido una tendencia a reducirlo, sea al problema de organización del sector público, o al problema de la organización social para acciones concertadas de desarrollo.

Estos dos últimos aspectos completan la trilogía de las áreas más relevantes de desarrollo teórico. Dentro de ellas me parece que el problema de gestión de sistemas institucionales de promoción es claramente prioritario, y que los debates teóricos sobre la privatización-estatización y normatividad-desregulación están recién empezando en el continente.

---

 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS
 

---

- AGLIETTA, M. (1979). *A Theory of Capitalist Regulation*, Londres, New Left Books,
- ALDEN, J. y MORGAN, R. (1974), *Regional Planning: . Comprehensive View*, Londres, Leonard Hin Books.
- AYDALOT, P. (1976). *Dynamique Spatiale et Développement Inégal*, Paris, Económica
- , (1987). "The Role of Small and Medium-Sized Enterprises in Regional Development: Conclusions Drawn from Surveys", en Nijkamp P. y otros, *Small and Medium Enterprises in Regional Development*.
- BARKIN, D. (1972). "A Case Study of the Beneficiaries of Regional Development", *International Social Development Review*, núm. 4.
- BOISIER, S. (1979). "¿Qué hacer con la planificación regional antes de la medianoche?", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, núm. 7.
- , (1982), *Política económica, organización social y desarrollo regional*, Santiago de Chile, ILPES.
- , (1988). "Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente contruidos", *Documento 88/02 Serie Ensayos, Area de Planificación y Política Regional*, Santiago de Chile, ILPES.
- CORAGGIO, J. L. (1971). "Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo", *Revista EURE*, Santiago de Chile, vol. II, núm. 4, marzo, 1972.
- , (1975). "Polarization, Development and Integration", en Kuklinski, A. (Ed.), *Regional Development Planning: International Perspectives*, Leiden, Sijthof.
- , (1980). "Las bases teóricas de la planificación regional en América Latina (un enfoque crítico)", *Demografía y Economía*, México, vol. XIV, núm. 2 (42).
- CORNIA, C.A. y STEWART, F. (1987). *Adjustment with a Human Face*, Oxford, Oxford University Press.
- CORTELLESE, C. (1988). *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: El caso de Italia*, Santiago de Chile, CEPAL.
- DE MATTOS, C. (1983). "La dinámica concentradora y centralizadora en los procesos de formación de las estructuras territoriales latinoamericanas", *Documento ILPES/CPRD C/72*, Santiago de Chile, ILPES.
- , (1986). "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de la planificación regional", *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, núm. 10, julio- diciembre.
- DUNHAM, D. (1979). "Algunas opiniones sobre la investigación en el campo del desarrollo y la planificación regional", en Boisier, S. y otros (Eds.), *Experiencias de Planificación Regional en América Latina*, Santiago de Chile, ILPES/SIAP, 1981.
- FAJNZYLBER, F. (1989). *Industrialización en América Latina: de la caja negra al casillero vacío*, Santiago de Chile, CEPAL.
- FITZGERALD, E. V. K. (1989). "The Impact of Macro-economic Policies on Small Scale Industry: Some Analytical Considerations", *Conference on Policy Approaches Towards Technology and Small Scale Enterprise Development*, At International Oxford University, La Haya, Institute of Social Studies,
- FORRESTER, T. (1980). *The Microelectronics Revolution*, Blackwell, Oxford.

- FRIEDMANN, J. (1966). *Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela*, The M. I. T. Press.
- , y ALONSO, W. (1975). (eds.), *Regional Policy. Readings in Theory and Applications*, The M. I. T. Press,
- , y WOLFF, R. (1975). *The Urban Transition*, Londres, Edward Arnold.
- , y WEAVER, C. (1982). *Territory and Function*, Londres, Edward Arnold.
- GILBERT, A. G. y GOODMAN, O. E. (1976). "Regional Income Disparities and Economic Development: A Critique" in Gilbert A. G. (ed.), *Development Planning and Spatial Structures*, Nueva York, John Wiley.
- HADDAD, P. (1980). *Participação, Justiça Social e Planejamento*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- HAMMER, A. M. (1985). *Decentralized Urban Development and Industrial Behaviour in São Paulo, Brazil: A synthesis of research ismes and conclusions*, Washington DC, World Bank.
- HANSEN, N. (1988). "The Evolution of the French Regional Economy and French Regional Theory", *The Review of Regional Studies*.
- HELMSING, A. H. J. y URIBE-ECHEVARRÍA, J. F. (1979). "Planificación regional en América Latina: ¿Teoría o práctica?", en Boisier, S. y otros (Eds.), *Experiencias de planificación regional en América Latina*, Santiago de Chile, ILPES/SIAP, 1981.
- HILHORST, J. G. M. (1971). *Regional Planning: A System Approach*, Rotterdam, Rotterdam University Press.
- , (1982). *Integrated Rural Regional Development: La Haya Another Search for the Stone of Wisdom?*, La Haya, Institute of Social Studies.
- , (1980). *The role of NGO's in Rural Development*, La Haya, Institute of Social Studies.
- HIRSCHMAN, A. O. (1958). *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale.
- KALMANTOVITZ, S. (1986). *Las tasas de ganancia en la industria colombiana*, Bogotá, Universidad Nacional.
- LAUTIER, B. (1988). "L'ajusteur justifié. Politique d'ajustement, emploi et désrégulation en Amérique Latine", *Colloque Le Caire*, enero.
- LEBORGNE y LIPIETZ A. (1987). Citado por D. Viaou "Conference Report, The Samos Seminar: Changing Labour Processes and New Forms of Urbanization, Sept. 1987", *Antipode*, 20:2, 1988.
- LIPIETZ, A. (1982). "Towards Global Fordism?", *New Left Review*, núm. 132.
- , (1986). "New Tendencies, in the International Division of Labour: Regimes of Accumulation and Modes of Social Regulation", en Scott A. J. y Storper, M. (Eds.), *Production, Work, Territory: The Geographical Anatomy of Industrial Capitalism*, Boston, Allen and Unwin.
- LOGAN, M. I. (1983). "Regional Planning and Development in Developing Countries: A Background Study" en Hottes, K. Diamomd, D. R. y Wu Chuan-chun, (Eds.), *Regional Planning in Different Political Systems*, Ed. Erdmann in K. Thienemanns Verlag, Institut für Ebtwicklungsforschung und Entwicklungspolitik, Ruhr-Universität Bochum.
- MARKUSEN, A. (1985). *Profit Cycles, Oligopoly and Regional Development Cambriclge*, The M. I. T. Press.
- MYRDAL, C. (1959). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México, Fondo de Cultura Económica.

- MÉNDEZ, D. (1989). "Sector informal y crisis: Hipótesis sobre el caso de Venezuela", *Seminario de Industrialización*, La Haya, Institute of Social Studies.
- ORME, M. (1979). *Micros: A Pervasive Force*, Londres, Associated Business Press.
- PIORE, M. y SABEL, F. S. (1984). *The Second Industrial Possibilities for Prosperity*, New York, Basic Books.
- RODWIN, LI. (1969). *Planning Urban Growth and Regional Development, The Experience of the Guyana Programme of Venezuela*, The M. I. T. Press.
- , (1978). "Regional Planning in Less Developed Countries: A Retrospective view of the Literature and Experience", *International Regional Science Review*, vol. 3, núm. 2, invierno 1978.
- SALAMA, P. (1980). "Recherche d'une gestion libre de la force du travail et divisions internationales du travail", *Critique d'Economie Politique*, núm. 13, octubre.
- SEERS, D. (1989). "The Meaning of Development", *International Development Review*, diciembre.
- SCOTT, A. J. (1988). "Flexible Production Systems and Regional Development", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 12, núm. 2.
- , and STORPER, M. (1987). "High Technology, Industry and Regional Development: A Theoretical Critique and Reconstruction", *International Social Science Journal*, núm. 112,
- SLATER, D. (1975). *Underdevelopment or Revolution*, Nueva York, Monthly Review Press.
- , (1975). "El capitalismo subdesarrollado y la organización del espacio: Perú 1920-1940", *Revista Interamericana de Planificación*, núm. 9.
- STANDING, G. (1988). "Vulnerable Groups in Urban Labour Processes, Labour Market and Employment Planning", *Working Paper*, I. L. O., Gèneve, núm. 13.
- STEWART, F. y RANIS, G. (1989). "Macro-policies for Appropriate Technology: A Synthesis of Findings", *Conference on Policy approaches Towards Technology and Small Enterprise Development*, At International Oxford University, La Haya, Institute of Social Studies, 1989.
- STÖHR, W. (1972). *El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas*, Buenos Aires, Ediciones SIAP.
- , y TODTLING, F. (1977). "Spatial Equity, Some Anti-Theses to Current Regional Development Strategies", *Papers of the Regional Science Association*, vol. 38.
- , 1978). "An Evaluation of Regional Policies: Experiences in Market and Mixed Economies" in Hansen, *Human Settlement Systems: International Perspectives*, Cambridge, Mass., Ballinger.
- STRONG, J. (1983). "Regional Variations in Industrial Performance", *Regional Studies*, vol. 17, núm. 8, diciembre.
- URIBE-ECHEVARRÍA, J. F. (1985). "Pobreza y políticas de desarrollo regional en América Latina: Un enfoque crítico", en Botero, M. y Uribe-Echevarría, J. F. (Eds.), *Pobreza, participación y desarrollo*, Bogotá, CIDER-UNIANDES.
- , (1987). "Urban and Regional Issues in Small Scale Industrialization Policies", *International Policy Workshop on Urban Employment and Small Scale Industrialization Policies*, La Haya, Institute of Social Studies.
- , (1989a). "The Role of the Informal Sector in Labour Absorption: A Case study of The period between 1976-1985 in Colombia", *International Conference on Informal Sector and Employment*, Rotterdam, Erasmus University and International Labour Organization.

- , (1989b). "Small Scale Industrialization Policies and Industrial Development in Rural Regions", *Conference on Policy Approaches Towards Technology and Small Enterprise Development*, At International Oxford University, La Haya, Institute of Social Studies.
- WALKER (1987). Citado por D. Viaou, "Conference Report, The Samos Seminar: Changing Labour Processes and New Forms of Urbanization, septiembre, 1987", *Antipode*, núm. 20:2, 1988.
- WILLIAMSON, O. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, Nueva York, Free Press.
- , (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*, Nueva York, The Free Press.