

INT-2289

INSTITUTO PANAMERICANO DE GEOGRAFIA E HISTORIA
COMITE DE GEOGRAFIA REGIONAL

2º Seminario Interamericano

SANTIAGO CHILE 8-12 SEP 1969

PATROCINADO POR:

Oficina de Planificación Nacional de Chile ODEPLAN/Comisión Económica para América Latina CEPAL/Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social ILPES/Sociedad Chilena de Planificación y Desarrollo PLANDES

LA REGIONALIZACION DE LAS POLITICAS DE DESARROLLO EN AMERICA LATINA

Antoni R. Kuklinski
Documento Trabajo Nº 1

METAS DE LAS POLITICAS REGIONALES Y OBJETIVOS DE LA PLANIFICACION REGIONAL

Presentado por
Antoni R. Kuklinski

This paper has been prepared for the Segundo Seminario Interamericano, which will take place in Santiago, Chile, in September 1969.

The short study is using some of the materials of a paper presented by the author on 19 March 1969 in Belfast, N. Ireland during the Regional Planning Conference, Ireland 69.

Antoni R. Kuklinski 1/

METAS DE LAS POLITICAS REGIONALES Y OBJETIVOS DE LA PLANIFICACION REGIONAL

I. La sociedad del futuro y las metas de las políticas regionales

Sería un error examinar las metas de las políticas regionales y los objetivos de la planificación regional como si se tratara de temas que no se hubieran incorporado a la corriente general de las ideas acerca del futuro de una sociedad dada 2/. Las respuestas a la cuestión de cómo definir las metas de la política regional dependen de las respuestas que se den a preguntas de un carácter mucho más general, como: ¿qué tipo de sociedad quisiéramos tener en el futuro? ¿cuáles serán los valores aceptados y fomentados en esta sociedad? ¿qué pautas en cuanto al consumo y al ocio serán consideradas óptimas? ¿cómo se resolverán los problemas esenciales del progreso tecnológico e institucional?. Este modelo de la sociedad del futuro reflejará tres tipos de posibilidades: a) previsiones (extrapolación de tendencias anteriores), b) proyecciones (previsiones basadas en el supuesto de que se modifiquen las tendencias anteriores y se promuevan nuevas tendencias en virtud de la aplicación de series coherentes de políticas económicas y sociales) y c) predicciones (previsiones basadas en la intuición y la imaginación). Sabemos que en futurología la intuición y la imaginación desempeñan un papel muy importante. Según las diferentes esferas, la perspectiva temporal del pensamiento racional y científico acerca del futuro estará limitada de diferentes maneras 3/. Por ejemplo, en la esfera A, teniendo en cuenta nuestros conocimientos actuales, la perspectiva temporal de las previsiones y proyecciones racionales quizás sea de veinte años, en la esfera B de veinticinco, en la esfera C de diez y así sucesivamente. Una vez rebasados estos límites, hay que sustituir el pensamiento estrictamente racional por la intuición y la imaginación. Por consiguiente, al esbozar un modelo de la sociedad del año 1985 o del año 2000, hay que reconocer que en los diferentes elementos del modelo se reflejarán distintas proporciones entre las previsiones, las proyecciones y las predicciones.

Los planificadores a escala regional deben participar intensamente en las discusiones futuroológicas. Ello constituiría una oportunidad excelente de observar el amplio marco en el que surgen las ideas relativas a las políticas económicas, sociales y culturales y, al propio tiempo, proporcionaría la oportunidad de integrar las preferencias regionales en el modelo general de la sociedad del futuro ^{4/}. De este modo, las preferencias regionales quedarían englobadas en el sistema básico de valores aceptados en el modelo. Cabe prever una situación diferente si se construye el modelo sin tener en cuenta las preferencias regionales. En este caso, se introducen los problemas regionales no en la fase de construcción del modelo sino en la fase de su ejecución, con el cual asumen sólo una importancia secundaria como medio de alcanzar las metas no regionales.

Al subrayar la necesidad de la participación de los planificadores regionales en las discusiones futuroológicas no se quiere dar a entender que éste sea el lugar en que se definan las metas de las políticas económicas y sociales. Estas metas las define, por regla general, el sistema político de un país determinado. Las discusiones futuroológicas pueden, en algunos casos, ampliar la gama de opciones que tienen ante sí los políticos y sólo en muy raras ocasiones influyen efectivamente en la elección propiamente dicha. No obstante, tales discusiones ofrecerían una excelente oportunidad de incorporar a los planificadores regionales al equipo de profesionales que están tratando de bosquejar los diferentes modelos de la sociedad del futuro.

II. Los procesos de establecimiento de las metas de las políticas multirregionales e interregionales

Durante los últimos treinta o cuarenta años, ha habido tres conceptos que han empezado a dominar, en un número cada vez mayor de países, las políticas económicas y sociales: el crecimiento económico, el pleno empleo y la igualdad social. Creo que estos tres conceptos son los factores claves en los procesos de establecimiento de las metas de las políticas regionales. Al discutir este tema, se debe establecer una distinción entre dos tipos de

estas políticas: primero, las políticas multirregionales e interregionales; segundo, las políticas monorregionales e intrarregionales. Las políticas interregionales definen el ámbito de las políticas nacionales. En este contexto, el problema clave estriba en la disociación en el plano regional de las políticas, programas y planes nacionales. Procedamos a examinar cómo se interpretan en este caso las metas de crecimiento económico, pleno empleo e igualdad social.

Cabe esbozar la primera serie de cuestiones del modo siguiente: cómo aumentar al máximo la contribución del desarrollo regional al logro de un crecimiento económico sostenido a largo plazo de un país dado; cómo definir el papel de cada región en el logro de la meta nacional; cómo resolver los problemas de la distribución interregional de las inversiones ^{5/}. Para resolver estos problemas, la perspectiva temporal es un factor decisivo. A corto plazo, se alcanzará la meta del crecimiento nacional efectuando las inversiones en las regiones fuertes. A largo plazo es probable que la respuesta sea diferente: en las regiones fuertes las economías externas pueden trocarse en diseconomías externas, y en las regiones débiles cabría eliminar los obstáculos iniciales al crecimiento. Este tema, que reviste la máxima importancia desde el punto de vista de cómo interpretar el crecimiento económico nacional como meta de las políticas interregionales, ha sido examinado por T. Hermansen en una monografía ^{6/}. Opino que esta meta debe discutirse dinámicamente y probarse en diferentes perspectivas.

Esta misma observación general puede aplicarse al concepto del pleno empleo como meta de las políticas interregionales. Cabe decir que, en muchos países, el problema del pleno empleo o el problema de cómo reducir el desempleo ha requerido la elaboración de políticas interregionales. El examen de la dimensión regional de las políticas nacionales de empleo se ciñe, en la mayoría de los casos, a la pregunta ¿deben las personas buscar los trabajos o tienen que llevarse los trabajos a las personas? Creo que en esta esfera los planificadores regionales, en términos generales, dan prueba de un

prejuicio profesional al subrayar la necesidad de acercar los trabajos a las personas a fin de disminuir la migración de las regiones débiles a las regiones fuertes. En algunos casos, puede constituir una solución, pero en general, es menester fomentar el acercamiento recíproco de las personas y de los trabajos ^{7/}.

Cabe interpretar de dos maneras la meta de la igualdad social en las políticas interregionales: primero, cómo se deben mejorar las oportunidades de participación política de la población que vive fuera de la capital de un país dado. Ello se aplica especialmente a países con una arraigada tradición de sistemas políticos centralizados, que dan lugar a una diferenciación interregional articulada en lo que respecta a las oportunidades de participación política. La segunda interpretación de la meta de igualdad social en las políticas interregionales está vinculada, en la mayoría de los casos, a la cuestión de cómo reducir las diferencias interregionales entre los ingresos per cápita, o para utilizar una expresión más general, en el nivel de vida. En las políticas nacionales a corto plazo se suele presentar por regla general esta meta como una meta social, justificando así la asistencia especial que se presta a las regiones subdesarrolladas o deprimidas con lo que se acepta explícita o implícitamente la premisa de que ello supone un sacrificio del crecimiento económico a escala nacional para obtener la igualdad social en el país. En semejante situación el crecimiento económico y la igualdad social constituyen metas contradictorias en las políticas regionales, pero este conflicto se da solamente si se acepta la perspectiva a corto plazo. A largo plazo la situación puede ser completamente diferente, como queda demostrado en el documento preparado por T. Hermansen ^{8/}.

En la parte final de este párrafo, deberíamos considerar una matriz propuesta por H.A. Wood ^{9/} en la que se confronta la cuestión crítica de cómo resolver, en políticas interregionales el problema de las interrelaciones entre diferentes metas, perspectivas temporales, y tipo de futurología (previsión, proyección o predicción).

		Meta principal de la planificación		
		Crecimiento Económico	Pleno Empleo	Igualdad Social
<u>Perspectiva temporal a emplear en las actividades principales de la planificación</u>	Corto plazo (1 hasta 5 años?) Previsión			
	Mediano plazo (5 hasta 20 años?) Proyección			
	Largo plazo (más de 20 años?) Predicción			

Estimo que nadie ha encontrado una solución satisfactoria para este problema. A mi juicio, la parte más importante de la matriz es aquella que trata de proyecciones de mediano plazo, ya que son estas indispensables en las políticas y la planificación interregionales. En la discusión de la matriz, podrá ser de interés especial, el comentario de F.D. Malgavkar ^{10/}.

III. Los procesos de establecimiento de las metas de las políticas monorregionales e intrarregionales

Ocurre a veces que las políticas regionales se elaboran dentro del marco de un proceso autónomo o semiautónomo. Estas políticas están concebidas para una sola región, teniendo en cuenta las relaciones exteriores de la región y su diferenciación interna. Dichas políticas son producto de las fuerzas sociales y políticas de la región, que a veces están en abierta contradicción con las políticas nacionales, que según el modo de ver de la sociedad de la región resultan perjudiciales para su desarrollo. Cabe considerar las políticas regionales de este tipo como instrumento de algunos grupos de presión regionales que están tratando de mejorar su posición negociadora en los procesos políticos nacionales.

En la mayoría de los casos se aceptan en las políticas monorregionales las mismas metas que en las políticas interregionales - crecimiento económico, pleno empleo e igualdad social - La interpretación de las metas será diferente en las regiones fuertes y en las regiones débiles. En una región fuerte, se interpretan las metas como justificación del incremento de la capacidad productiva de la región, de la absorción de la mano de obra emigrada de la región débil y de la minimización de la transferencia de conocimiento técnicos y capital de la región fuerte a las zonas subdesarrolladas o deprimidas del mismo país. En una región débil, las mismas metas se interpretan de un modo opuesto.

No creo que las políticas monorregionales sean un campo prometedor en la sociedad del futuro. Tarde o temprano hay que integrar estas políticas a nivel nacional. Desde luego, en el proceso de formulación de las políticas interregionales, las comunidades regionales y los grupos de presión desempeñarán y deberán desempeñar un papel importante. Sólo se podrán formular políticas interregionales efectivas y realistas si se presta la debida consideración a todas las fuerzas importantes de carácter nacional, regional y sectorial ^{11/}. Al subrayar el papel cada vez menor de las políticas monorregionales, yo no aplicaría esta proyección a las políticas intrarregionales, que son un intento de resolver a nivel regional los problemas que no se pueden resolver en el plano local. Desde este punto de vista, cabe definir las políticas intrarregionales como políticas interlocales. Existe cierta analogía entre las políticas interregionales en el seno de una nación o de un grupo de naciones y las políticas interlocales en el seno de una región ^{12/}. No se debe llevar, por supuesto, esta analogía demasiado lejos recalcando las diferencias fundamentales de escala entre los problemas interregionales y los problemas interlocales. Hay que considerar siempre la interpretación de los niveles nacional, regional y local dentro de un marco dinámico, teniendo en cuenta la tendencia básica a dar cada vez mayor importancia a las ventajas de escala. Estas ventajas están desplazando sistemáticamente las funciones y actividades del nivel local al nivel regional y del nivel regional al nivel nacional ^{13/}.

IV. Objetivos de la planificación interregional e interlocal

En este documento se parte del supuesto de que las metas de las políticas interregionales e interlocales se producen dentro del sistema político de un país dado ^{14/}. Las organizaciones de planificación están transformando estas metas en objetivos finales - objetivos cuantitativos que se deben alcanzar en un plazo de tiempo determinado ^{15/}. En este proceso de transformación es muy importante que se dé un diálogo activo entre el político y el planificador profesional. En el diálogo, hay que resolver dos problemas: 1) la compatibilidad entre los objetivos de una serie dada. Las metas que se inscriben en el marco de los procesos políticos no tienen forzosamente que ser compatibles, pero sí en cambio los objetivos de la planificación regional; 2) que los objetivos sean de posible realización. La relación adecuada entre los del plan y los medios para alcanzarlos. Una vez más, si examinamos las metas de las políticas regionales dentro del marco del proceso político general, la interpretación de las posibilidades de realización no es tan rigurosa como en el marco de los objetivos de planificación. No debe suponerse que en cada uno de los casos el planificador esté formulando objetivos que sean más modestos que las metas. A veces el planificador puede señalar condiciones de progreso tecnológico e institucional que no han sido advertidas por el político y justificar así una visión más optimista de los objetivos básicos del plan. El desarrollo de la futurología ha prestado al planificador regional un nuevo cauce gracias al cual podrá incorporarse su experiencia a la corriente general de las ideas sobre la sociedad del futuro.

V. Defectos en la planificación regional

En esta comunicación ya hemos mencionado ciertas dificultades que impiden el desarrollo de una planificación regional. Pienso que este tema debe ser considerado en una manera más amplia y que debería ser más extensa la lista de los elementos que consideramos como aspectos débiles de la planificación regional. Primero deseo señalar tres defectos institucionales. De estos el primero es indudablemente el reducido grado de integración entre las

políticas regionales y la planificación regional ^{16/}. Los planificadores profesionales a escala regional no prestan la suficiente atención al diálogo con los políticos, especialmente los que se encargan del proceso de establecer las metas y de la ejecución de los planes. Es evidente que la comprensión y la participación en el proceso político es uno de los requisitos para el éxito de las actividades de los planificadores regionales.

El segundo defecto está encajonado en el bajo nivel de integración entre los planificadores regionales y los demás planificadores de diferentes especialidades, los cuales también contribuyen directa o indirectamente a la promoción de un desarrollo regional. Cabe señalar nada más que las diferencias entre planificadores regionales y sectoriales y la división del mismo cuerpo de planificadores regionales en tres grupos - uno que se dedica a la planificación física, un segundo que sigue la tradición de la planificación económica al nivel nacional y un tercero que se interese principalmente en la planificación social y el desarrollo de la comunidad. Soy un convencido de que no se debe tratar de eliminar estas diferencias entre los distintos tipos de planificadores, pero sí, deberíamos promover un mayor grado de entendimiento y colaboración entre todos los planificadores que estén involucrados en la promoción del desarrollo regional.

El tercer defecto institucional en la planificación regional surge del hecho de que, hasta el momento, no ha sido encontrado ningún método completamente satisfactorio para lograr condiciones propicias para una participación popular en la elaboración de políticas y planes regionales. Como darle al ciudadano típico de la región la oportunidad de participar, con sus conocimientos, en la promoción del desarrollo regional constituye un problema importante del futuro ^{17/}.

El segundo grupo de defectos es más de carácter técnico. De ellos, el primero estriba en la escasa flexibilidad de los planes regionales. Los planes regionales se conciben en la mayoría de los casos como documentos, en los que figura una serie de soluciones, una sola posibilidad, de un

modo muy detallado. Son muchos los planificadores regionales que consideran la cantidad de pormenores que figuran en el plan regional como un índice de su perfección. Si a ello se agrega un enorme volumen de anexos estadísticos y cartográficos, nos habremos acercado en ese caso bastante al logro de la satisfacción profesional. Pero de hecho, un plan regional debe ser una combinación de varias series de soluciones posibles, ofreciendo diferentes opciones en lo que respecta a los objetivos, estrategias y medios de aplicación. La planificación regional debe ser ante todo un método de pensamiento imaginativo y racional sobre la dimensión regional del desarrollo de una sociedad dada. Por tanto, la solución única, y el enfoque detallado y estático deben sustituirse por un enfoque dinámico que presente varias soluciones posibles y que profundice en el examen general de carácter político, económico, social y cultural de un país dado.

El segundo defecto técnico de la planificación regional radica en el hecho de que los sistemas de información regional existentes en la mayoría de los países son todavía un reflejo de la época en que la planificación regional se limitaba a la planificación del medio físico, caracterizada por un escaso grado de integración con las políticas sociales, económicas y culturales de un país dado. Por ello, urge reorganizar los sistemas de información regional con miras a eliminar uno de los fallos fundamentales de la planificación regional ^{18/}.

El tercer defecto técnico se encuentra en el problema de la delimitación de regiones de planificación. La demanda para la definición de un sistema de tales regiones en un país determinado, se produce como resultado de dos condiciones socio-económicas: 1) la necesidad de una disociación regional de los planes nacionales visto que esto constituye uno de los medios más efectivos para incrementar la eficiencia de la planificación económica y social integrada; 2) la necesidad de agregar al nivel regional los planes locales para que se resuelvan en el cuadro regional aquellos problemas que no se pueden resolver al nivel local. La busca de una regionalización óptima

trae dificultades especiales debido al hecho que la demanda para una disociación regional de planes nacionales y la demanda para una agregación regional de planes locales conducen no a un solo sistema de regiones integradas sino a la elaboración de dos regionalizaciones distintas. Simplificando la cosa, se puede decir que la disociación regional de planes nacionales requiere un número reducido de grandes regiones. Al contrario, la agregación regional de planes locales requiere un número más grande de regiones pequeñas. Esta diferencia se resuelve de vez en cuando por medio de un compromiso, como se hizo en Francia, dividiendo el país en veintiuna regiones de planificación, las cuales son demasiado pequeñas para la disociación de planes nacionales pero a la vez demasiado grandes para la agregación de planes locales. No es fácil encontrar una solución para este problema, pero tal vez se hallaría en la subdivisión de un país en dos o más diferentes sistemas de regiones tales que dichos sistemas se encajonarían dentro de un marco jerárquico. Este problema ha sido discutido largamente en muchos países y en muchos organismos internacionales ^{19/}.

Esta presentación de los defectos de la planificación regional no debe ser interpretada como una indicación de una actitud negativa con respecto a este campo de actividad humana. Por lo contrario, considero que reconocer estos defectos constituye el primer paso en el proceso de su eliminación.

VI Prioridades e investigación en el campo de desarrollo regional

Estimo que lo presentado arriba bosqueja los estímulos y dificultades básicos que se confrontan en la promoción de la planificación y las políticas regionales. No hay duda de que un esfuerzo de investigación interdisciplinaria y de gran envergadura podría traer mejoras importantes a la posición, ya favorable que ocupan las políticas y planes regionales dentro de las estrategias del desarrollo. Hay una larga lista de temas importantes cuya investigación ya es (o debería de ser) implementada por diferentes organismos nacionales e internacionales. Sin embargo, dentro de esta comunicación pienso que sea más indicada la discusión de ciertos temas claves. Primero hace falta

una tipología general de planes y políticas regionales. Tal estudio debería tener una perspectiva mundial, abarcando las experiencias de todos los países donde han sido elaborados y aplicados planes y políticas regionales 20/. El estudio indicaría cuales son los factores universales del desarrollo regional, factores que están presentes en todos los planes y políticas regionales ya existentes en cualquier parte del mundo 21/. Estos factores universales podrían entonces ser comparados con los demás factores específicos que operan únicamente dentro de ciertos países, los cuales se caracterizan por sus sistemas económicos y sociales, su nivel de desarrollo, o por su población, considerando el número total de personas y la densidad de su distribución. Esta distinción entre factores universales y factores específicos evitaría confusiones dentro de este campo y, tal vez, permitiría saber hasta que punto las experiencias en el campo de desarrollo regional de un país determinado serán válidas para otros países. A la vez, en esta comparación internacional pueden ser útiles dos distinciones más. Primero, la distinción de dos metas básicas de la planificación regional: la del fomento del crecimiento económico y la de la mejora del ambiente. ¿Bajo cuáles condiciones tienen estas funciones importancia igual, y bajo cuáles condiciones se asigna una prioridad a una y a la otra no?

La segunda distinción es entre dos modelos instrumentales de la planificación regional, el modelo de asignación y el modelo innovativo 22/. No podemos enfocar la atención únicamente en aquellos instrumentos y funciones de la planificación que tienen que ver con la asignación de actividades o de bienes en el cuadro interregional o interlocal. A pesar de que esto constituye un aspecto importante de la planificación regional, nunca debemos olvidar que esta planificación es, antes que nada, un implemento para promover innovaciones sociales, económicas, tecnológicas y administrativas. Desde luego la distinción no es muy clara debido a que tales innovaciones se promueven por el medio mismo de una política y planificación de asignación. Sin embargo, dentro de una tipología general de políticas y planes regionales deberían de considerarse muy cuidadosamente estos dos modelos de la planificación regional - el

de asignación y el innovativo.

Un segundo grupo de estudios trataría del desarrollo regional dentro del marco de una planificación y toma de decisiones a diferentes niveles 23/. Para que la planificación regional sea más eficiente, es esencial establecer relaciones correctas entre la planificación regional y otros tipos de planificación, sobre todo con la planificación global nacional, la planificación sectorial y la planificación urbana y local.

El tercer grupo de estudios llevaría más adelante del conocimiento nuestro en el campo de los polos y centros de crecimiento, elementos estos que proveen un enlace más concreto entre planes y políticas nacionales y regionales. Después de que se clasifique los posibles aportes de las diferentes ciencias sociales, sobre todo economía, sociología y geografía económica, deberían de emprenderse estudios interdisciplinarios en este campo 24/. Tales estudios tratarían de los temas siguientes:

- a) El problema de las ventajas y las desventajas de escala 25/.
- b) El problema de interrelaciones y de efectos multiplicadores.
- c) El problema de factores institucionales que funcionan como impedimentos para disminuir o anular la eficiencia de políticas que tienen como objetivo el desarrollo de polos y centros de crecimiento 26/.
- d) El problema de cómo integrar políticas de polos y centros de crecimiento dentro de políticas globales económicas, sociales y culturales, y dentro del proceso de una planificación nacional y regional.
- e) El problema de las distintas características de políticas de polos y centros de crecimiento dentro de los países desarrollados y los en vía de desarrollo.

El cuarto grupo de estudios serviría como un estímulo a los esfuerzos que dedicamos al diseño e implementación de sistemas modernos de información, los cuales podrían ser adaptados a las necesidades de los planes y políticas regionales. Será sumamente baja la eficiencia de todas las activi-

dades involucradas en la promoción del desarrollo regional si no se resuelve este problema de sistemas de información 27/.

Finalmente, cabe hacer referencia a estudios que darían respuesta a una cuestión de gran importancia práctica, a ver cómo preparar planificadores regionales dentro de países que confrontan diferentes problemas en la elaboración e implementación de sus planes y políticas regionales. Para clarificar esta cuestión serán necesarias discusiones al nivel internacional. Sin un número adecuado de planificadores regionales resultarán difíciles o aun imposibles todos los esfuerzos en el campo del desarrollo regional.

Proponiendo estos cinco grupos de estudios como el eje de concentración para una investigación en el campo de desarrollo regional, debemos señalar que ya en UNRISD ciertas investigaciones de este tipo han sido puestas en marcha con valiosos resultados. Pero para que UNRISD logre un pleno éxito en este campo, deberán juntar sus esfuerzos un gran número de instituciones nacionales e internacionales, involucradas en el desarrollo regional. Solamente así será posible superar los obstáculos que confrontamos 28/.

REFERENCIAS

- 1/ El autor es Director de Programas, Desarrollo Regional, United Nations Research Institute for Social Development. Las opiniones expuestas son las del autor y no reflejan necesariamente el punto de vista oficial del Instituto.
- 2/ Véanse los siguientes trabajos: Bertrand de Jouvenel, On Ways of Thinking About Social Futures; Fred L. Polak, Towards the Goals of Goals; Józef Pajestka, The State and Approaches to Future Studies in the Socialist Countries, El mundo en el año 2000, informe de una conferencia internacional del Centro de Investigaciones Económicas del Japón, (JERC), Documento N° 8 del Centro, diciembre de 1967.
- 3/ Véanse las observaciones presentadas por Czesław Bobrowski durante la Conferencia sobre la Proyección del Futuro y el Modelo de Cultura, celebrada en Tarda (Polonia), en 1967, Kultura i Społeczeństwo, N° 4, 1967, págs. 110 a 114.
- 4/ Véanse las observaciones presentadas por A. Kuklinski durante la Conferencia de Tarda, Kultura i Społeczeństwo, N° 1, 1968, págs. 145 a 148.
- 5/ Véanse las siguientes exposiciones de:

1) K. Secomski:

"De una manera general, la situación existente en la esfera de la distribución de las fuerzas productivas suscitará siempre en cada país algunas reservas. Únicamente la planificación en perspectiva del desarrollo económico permite la introducción de los cambios necesarios en las proporciones regionales, logrando así algunas ventajas económicas adicionales. Al propio tiempo, es cierto que las diferencias interregionales relativas al nivel de industrialización, la intensificación de la agricultura, la desigual distribución de las comunicaciones, las deficiencias del sistema de colonización, las diferencias en los niveles de vida de determinadas regiones, etc., sólo se pueden aminorar de modo gradual después de la ejecución de varias etapas de política económica.

... El problema antes citado es en realidad sumamente complejo. Las diferencias en las modalidades del desarrollo de las diversas regiones, la necesidad de lograr una distribución adecuada de las tareas que deben realizarse, considerando los problemas de la tasa de crecimiento propia de cada región en función de las premisas de interés social general, conducen a la formulación de decisiones sumamente complejas en los planes económicos a largo plazo dirigidos a lograr resultados óptimos para todo el país."

Problem międzynarodowego i międzyregionalnego podziału pracy na tle teorii

rozmieszczenia si/ wytworczych. (División internacional e interregional del trabajo desde el punto de vista de la distribución de las fuerzas productivas.) Ekonomista, 1964, N° 4, pág. 735.

2) P.J.O. Self:

"Sólo desde el centro en primer lugar puede suministrarse una visión general de las posibilidades de diferentes regiones. Ante todo hay que examinar las repercusiones de la posible evolución del tamaño y estructura de la economía nacional sobre el bienestar de cada una de las regiones. Este examen puede completarse mediante estudios de industrias y servicios determinados en función de sus consecuencias regionales.

Este tipo de análisis es inevitablemente provisional y fallible. Pero permite contar con una base preliminar y objetiva para apreciar los efectos sobre la distribución regional de la actividad económica de: a) la simple "neutralidad" del gobierno; b) la simple continuación de la política actual del gobierno; y, c) la aplicación de una nueva política. Por otra parte, este análisis contribuirá a demostrar la viabilidad de los objetivos de desarrollo regional y la etapa ulterior puede consistir en la evaluación de las diferentes medidas generales para alcanzarlos." Regional Planning in Britain: Analysis and Evaluation, Estudios Regionales, vol. I, N° 1, mayo de 1967, Journal of the Regional Studies Association, Pergamon Press Ltd., Oxford (Inglaterra).

- 6/ T. Hermansen, Interregional Allocation of Investments for Economic and Social Development - An Elementary Model Framework for Analysis, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), Ginebra, diciembre de 1968.

7/ Véanse las siguientes exposiciones de:

1) E.M. Hoover:

"Si en ciertas zonas la mano de obra es escasa mientras que en otras escasean los empleos de características similares, probablemente la situación puede mejorarse bien trasladando algunos empleos, bien trasladando parte de la población, o ambas cosas. Los dos tipos de ajuste se realizan espontáneamente, aunque de ningún modo en la medida que sería necesaria para eliminar el paro estructural regional. Las políticas oficiales pueden facilitar o entorpecer, hasta cierto punto, la realización de los dos tipos de ajuste. La cuestión de qué política debiera aplicarse es eterna y fue discutida con especial calor hace una o más generaciones cuando el Gobierno Británico trató de tomar una decisión acerca de ciertas zonas industriales deprimidas.

Por supuesto, los adoradores del falso dios de la Prosperi-

dad Local están convencidos de que siempre deberán llevarse los empleos a la población, en vez de al revés. Pero nadie más ha sugerido seriamente que una de ambas políticas debería seguirse con exclusión de la otra. En realidad, resulta difícil citar alguna ofensiva apropiada y eficaz contra el paro regionalizado en que no se estimule a la población a buscar los empleos y en que no se adopten asimismo medidas de estímulo para llevar los trabajos a la población.

Ya he expuesto la opinión de que toda ofensiva eficaz de esta índole debe entrañar la prestación de una asistencia especial a los grupos a los que sea más difícil dar trabajo, principalmente en forma de instrucción y capacitación profesional. Estos programas lograrán que resulte más fácil darles trabajo, bien en sus propias zonas y ocupaciones anteriores o en otras zonas u ocupaciones, y a la vez el hecho de que esa mano de obra pase a esa instrucción y formación puede contribuir a atraer y ampliar el empleo en sus zonas. Otra forma sumamente apropiada para aprovechar mejor nuestros recursos de mano de obra en todas las regiones es el desarrollo de un sistema más adecuado de estudio del empleo e información sobre trabajadores que buscan ocupación y puestos vacantes, comunicando a la población de las zonas deprimidas la creación de empleos en mayor número de otros lugares y comunicando a los empleadores y a los que buscan emplazamientos para la industria de las zonas en las que escasea la mano de obra la existencia de trabajadores disponibles en mayor número de otras localidades. Evidentemente, ese tipo de actividades supone incrementar la movilidad tanto de la mano de obra como de la industria en su búsqueda recíproca.

El peligro reside en la posibilidad de desperdiciar esta ventaja debido a descaminados esfuerzos dirigidos a refrenar la migración, por ejemplo, proporcionando formación profesional a la población únicamente para las clases de empleo que existen en las zonas en que habitan o estableciendo cajas de jubilación y acuerdos de trabajo que constituyen una discriminación contra los recién llegados." Some Old and New Issues in Regional Development, Asociación Internacional de Ciencias Económicas, Conferencia sobre las zonas atrasadas en los países desarrollados, 29 de agosto al 5 de septiembre de 1967.

2) L.H. Klaassen:

"... una política oficial dirigida a reducir las diferencias regionales en materia de ingresos y empleo debe estar encaminada a:

- promover la movilidad de la mano de obra, por ejemplo compensando los gastos del traslado y suministrando buenas viviendas y otras comodidades en la zona en expansión.
- promover la movilidad del capital (y la mano de obra de base con él relacionada) hacia las regiones de costos más bajos mediante el in-

cremento de las diferencias de costos entre las regiones. Esto puede llevarse a cabo subvencionando directa o indirectamente las industrias que se establecen o proceden a su expansión en las zonas que han de ser desarrolladas.

La eficacia de una política económica regional de esta naturaleza se mide con arreglo a la diferencia total del ingreso nacional alcanzado con y sin la aplicación de dicha política. Dado que este procedimiento es muy complicado y que, además, no se dispone de medidas cuantitativas de los coeficientes de reacción de los trabajadores y empresarios, generalmente se toman varias medidas simultáneamente y se evalúa después su eficacia. Llegado el caso, cabe que se introduzcan algunos cambios en la política teniendo en cuenta los nuevos conocimientos así obtenidos." Regional Policy in the Benelux Countries, Part 2, Area Redevelopment Policies in Britain and the Countries of the Common Market, Economic Redevelopment Research, U.S. Department of Commerce, Area Redevelopment Administration, enero de 1965.

8/ T. Hermansen, op. cit.

9/ Véase la siguiente exposición de H.A. Wood:

"¿Será posible elaborar una clasificación de tipos de regiones de planificación que sea basada en la importancia relativa que debería de ser acordada a cada uno de los tres objetivos principales y cada uno de las tres diferentes perspectivas temporales? Por ejemplo, ¿se podría elaborar una matriz del tipo indicado (véase pág. 5), tal como se asignaría cada parte de un país en distinto lugar dentro de la matriz".

"Claramente, hasta cierto punto, tanto los tres objetivos como las tres perspectivas temporales tendrán siempre que tenerse en mente en cada región. Sin embargo, si es válida la distinción que hace Ud. - y estimo que lo es - en un momento dado, las diferentes regiones diferirán entre sí en cuanto al peso relativo que debería ser acordado a cada uno de los elementos en los ejes horizontal y vertical de la matriz. Alternativamente, quizás, los elementos podrían ser presentados no por separado sino que en diferentes pares (e.g. pleno empleo y crecimiento económico; pleno empleo e igualdad social; crecimiento económico e igualdad social). Aún podría suceder que existan condiciones bajo las cuales los tres merezcan una prioridad igual.

"Dado, entonces, que se pueden colocar diferentes regiones dentro de esta matriz o dentro de una versión más amplia de la misma, confrontaríamos en seguida las siguientes preguntas: ¿cómo se identificaría cada región en el campo? ¿cuáles son las características geográficas o socio-económicas que exigen que una región sea manejada en base a un grupo de políticas en vez de otra?

"Podemos entonces considerar las perspectiva dinámica, mientras el desarrollo se prosiga, ¿se cambiará la región de un lugar a otro dentro de la matriz? ¿Será la secuencia de este movimiento siempre igual, o seguirán diferentes regiones distintos caminos? En este movimiento, ¿es la dirección irreversible, o podrá volver una región a su ubicación anterior?"

Carta de 9 de julio de 1969, a A.R. Kuklinski

10/ Compare the following comments by P.D. Malgavkar:

"In the developing economies it is all the more pressing to set high goals as these countries compare themselves with the developed ones; as they have to make a large leeway to come to a stage when most of the people will have at least need based earnings, and as they have large pockets of extreme poverty.

"Therefore, the developing countries set high goals by which they hope to catch up with the wide differences between the realities and expectations. It is axiomatic that if rapid strides in bridging the gap between the developing and the developed economies are to be made, highest priority will have to be accorded to the economic growth. The pressure of social equality, however, especially in a Federal form of government, is so intense that the economic aspect tends to be forgotten at the cost of social equality. As the economy does not have sufficient strength and as the very scarce resources are used to have social equality, the economic growth slows down with the corollary that the funds to ensure social equality become scarce.

"Consequently, the developing countries rely more and more upon foreign assistance for ensuring the economic growth, as the priority on income from taxation is to achieve social equality, and fuller employment. Because of the very nature of the foreign assistance, it develops delays in the process of its utilization resulting in delays in implementation of the schemes for economic growth. In the meanwhile the commencement of the repayment of foreign assistance starts, with the result that the repayment of loans accounts for a major share of fresh and subsequent foreign assistance.

"In order to give fillip to the economy by undertaking projects beyond the normal means of the economy, the country resorts to deficit financing. As the economy is already critically balanced, the slightest disturbance leads to serious inflation. The very attempt to ensure economic growth, therefore, gets bogged down because of the inflationary pressures.

"The setting of goals in the inter-regional and intra-regional context has further to contend with man as an individual who demands and expects social and economic surroundings besides the creation of the necessary infrastructure. It is the individual's social longing which gravitates him to metropolitan regions at the cost of the hinterland. This is all the more pronounced in developing economies, as there is pronounced difference between

/the social

the social and community facilities in the metropolitan regions and the hinterland such as clubs, cinemas, hotels, restaurants, colleges, research institutes, cultural and social groups and activities, etc.

"Added to this is the point you have so well brought out viz. the lack of regional information in developing economies. The very data itself for regional planning is non-existent or incomplete.

"Whilst appreciating your point that the processes of goal setting are dominated by the idea of economic growth, full employment and social equality, in the developing economies these ideas exert pressure in the reverse order, viz. social equality, full employment and economic growth.* We also set economic goals higher than are possible to attain, and resort to means to reach the goals which by their very nature lead to frustration and retardation."

* Underlined by A.R. Kuklinski. Goals in Regional Policies and Objectives in Regional Planning (Material for discussion), UNRISD/69/C.27, Geneva, March 1969.

- 11/ Véase la sección VI de Criteria for Location of Industrial Plants (Changes and Problems), Comisión Económica para Europa, Naciones Unidas, Nueva York, 1967.
- 12/ Véase la siguiente distinción establecida por E. Kalk y I.B.F. Kormoss:
- "Nivel Regional

El término nivel regional se utiliza en el presente artículo en un sentido genérico para indicar cualquier nivel de gobierno situado entre el local y el central. Aunque es posible dividir el nivel regional en una serie de subniveles, hemos preferido limitar esta división a dos categorías:

1. El nivel central-regional -- que es el más cercano al nivel central -- que divide al Estado en un número limitado de regiones bastante extensas;
2. El nivel local-regional -- más cercano al nivel local "original" -- en el que gran número de autoridades locales deciden cooperar o integrarse.

El nivel medio de gobierno tradicional, como el departamento, la provincia, el condado, la circunscripción, estarán situados por lo general entre el nivel central-regional y el nivel local-regional. Habida cuenta de que existen muy pocas nuevas formas de gobierno regional basado en este nivel, no será objeto de análisis en la presente clasificación." Regional Planning in North-West Europe (parte 2), Estudios de gobierno local comparativo, Unión Internacional de Autoridades Locales, La Haya, vol.2, N° 1, verano de 1968.

- 13/ Veáanse las observaciones relativas a la Regional and Super-regional Economic Activity en el artículo de A. Kuklinski que figura en el volumen "City and Regional Planning in Poland", publicado por J.C. Fisher, Nueva York, 1966, pág. 403.

/14/ Véase

14/ Véase la siguiente exposición de H. Perloff:

"Es conveniente distinguir dos aspectos del proceso de planificación: considerado desde el punto esencialmente político, supone el establecimiento de objetivos, la elección entre los posibles métodos (o sistemas) para alcanzar los objetivos habida cuenta de los factores limitativos existentes, y la evaluación de los resultados obtenidos (desde los puntos de vista real y político); desde el punto de vista de la planificación técnica, es decir, a ojos del planificador técnico regional, puede decirse que los elementos básicos del proceso incluyen la información y el análisis, la determinación regional, una fase de planificación y programación y las operaciones. El planificador técnico puede, por su parte, referirse al proceso político de manera especial. Puede señalar las incompatibilidades entre los objetivos múltiples cuando existen y son particularmente perjudiciales, o sugerir metas de mayor utilidad operacional. Al presentar otras políticas posibles puede limitarse a sugerir medidas tan poco atractivas que conviertan a la solución técnica preferida en la opción más conveniente desde el punto de vista político. La "evaluación", si se llega a efectuar, probablemente tropezará con la resistencia del planificador técnico o será utilizada para demostrar por qué son necesarios más recursos para las actividades de planificación regional.

Resulta útil conocer los dos procesos paralelos. No sólo ha de reconocerse la continuidad del proceso de planificación en ambos sentidos, con inclusión de las interacciones, sino que también hay que tener presentes las importantísimas relaciones laterales entre los dos tipos de proceso." Key Features of Regional Planning, Journal of the American Institute of Planners, mayo de 1968.

15/ Véase la siguiente distinción hecha por J. Drewnowski:

"La política de desarrollo se define como una serie de actividades oficiales encaminadas a promover y dirigir el desarrollo.

La planificación del desarrollo es una actividad análoga, con las características adicionales de que las finalidades se enuncian en forma de objetivos cuantitativos que han de alcanzarse dentro de un plazo prescrito." Social and Economic Factors in Development - Introductory Considerations on their Meaning, Measurement and Interdependence, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), Ginebra, Informe N° 3, febrero de 1966.

16/ Compare the following statement by E. Brofoss:

"It is very appropriate that this topic is brought up for discussion just now. When reading many of the regional studies, I have a feeling that much of the work is carried out in a political vacuum. After all, we have political bodies to establish basic objectives of policy. This must be the starting point for all studies on regional policies and problems.

/ "Too many

"Too many of the studies represent only an extrapolation of existing trends over short periods. These trends are the resultant of certain forces and interventions and also of non-intervention.

"Particularly in American studies, I have a feeling of looking at children play with houses of sand. There is, I am sure, in the greater conurbations a law of diminishing social and welfare returns. This human dimension is often neglected and even completely ignored because the ultimate goals of regional policies are not defined or established." Goals in Regional Policies and Objectives in Regional Planning (Material for discussion), UNRISD/69/C.27, March 1969.

See also C. Furtado:

"The experience in social action which I have had the privilege of directing for over five years in the Northeast of Brazil, should be analysed in the light of what has been said about the ambiguous position of the State in underdeveloped countries, about the lack of a clear distinction between conventional and unconventional forms of political action, and between political and administrative procedures.

"On the basis of the first assessment of the socio-economic situation of the region, it was agreed that it would be necessary to go further afield than was possible by employing the conventional techniques of economic planning. Some parts of the social structure had to be considerably modified if they were to form the basis for an economic system with a definitive potential for growth. For example, the agrarian structure comprised of large scale farms where feudal patterns of labour relations prevailed, and of small scale farms in which investment of any type would be counter-productive, would have to undergo drastic change if the region were to have the type of agricultural basis essential for supporting industrialization.

"However, to change the agrarian structure was a political objective without a practical solution in view, i.e., it could not be achieved by conventional political methods. It was therefore decided to break down the problem into its various components, each of which would be more accessible to some kind of practical solution. There thus emerged three different courses of action. The first sought to modify the acknowledged basis of the problem: it consisted in a systematic assessment of the resources of the region with a view to opening up new land for cultivation, whether through irrigation or through a policy of land settlement. The second envisaged the re-employment of public funds in order to cease reinforcing the structure of the large scale landholdings, or the latifundios. Finally, the third course of action sought to mobilize these forces which were active outside the power structure with a view to undermining the supremacy of the large scale landholdings." Social Reconstruction in Societies Dominated by Traditional Groups, Social Planning Puerto Rican Papers, Planning Series, N° S-1, Graduate Program in Planning, University of Puerto Rico, San Juan, 1968.

- 17/ Compare the following statement by J.A. Ponsioen:

"The philosophy of people's participation in programming is none other than that of efficiency. It should not rely too much on ideologies such as grassroots democracy. It is a fact of normal human nature that people expect guidance from a government of experts, on the one hand, and that, on the other hand, they resist impositions from above and use all opportunities to criticize what has been planned for them. They defend what they have decided themselves, however. It is just wise policy to combine guidance with self-government." Social Action, Social Administration and Social Policy, Social Planning Puerto Rican Papers, op.cit.

- 18/ UNRISD and the University of Lund, Sweden, are organizing a seminar on Information Systems for Regional Development, which will be held in Lund in October 1969.

- 19/ Compare B. Berry and A. Wróbel (eds.): Economic Regionalization and Numerical Methods, Final Report of the Commission on Methods of Economic Regionalization of the International Geographical Union, Institute of Geography, Polish Academy of Sciences, Geographia Polonica 15, Warsaw 1968.

- 20/ See UNRISD Research Notes No. 2, August 1969.

- 21/ There are conditions shaping regional development that are determined by the type of technology applied, and which operate universally or semi-universally. Compare the following statement of O. Lange on the scope of technical and balance laws of production:

"The laws with the widest application in history are those arising from the production process -- the technical and balance laws of production. The most general of these laws are universal in character, which means that they are valid at all stages of social development in which production is a conscious and purposive human activity - i.e. beginning with the appearance of mankind. A general technical and balance law of production of this kind arises from the very existence of certain necessary technical and balance relationships in the production process." Oskar Lange, Political Economy, Vol. 1, New York, 1963, p. 64.

- 22/ According to J. Friedmann, "four characteristics help to distinguish innovative from allocative planning. 1. Innovative planning seeks to introduce and legitimize new social objectives. 2. Innovative planning is also concerned with translating general value propositions into new institutional arrangements and concrete action programs. 3. From this it follows that innovative planners are public entrepreneurs who are likely to have more interest in mobilizing resources than in their optimal allocation among competing uses. 4. Innovative planners propose to guide the process of change and the consequent adjustments within the system through the feedback of information regarding the actual consequences of innovation, in contrast to allocative planners, whose main endeavour is accurately

/to predict

to predict the chain of consequences resulting from incremental policies and then to adapt these policies to the prospective changes." A Conceptual Model for the Analysis of Planning Behaviour, Administrative Science Quarterly, Vol. 12, Nr. 2, September, 1967.

23/ Compare:

N. Nekrasov, Soviet System of Regional Studies and The Principles of Construction of Inter-Zonal Model in the Conditions of the USSR, Soviet Association of Regional Science, Moscow, 1967; Sovet po Izuchenyu Priozvoditelnykh Sil pri Gosplane SSR. Obshchaya metodika razrobotki generalnoj shemy razemshchenya priozvoditelnye sil SSR na 1971-1980 gg. Moskva 1966.

K. Porwit, Methods of Long Term Planning - Central Regional and Branch Models, Warsaw, 1969.

L.B.M. Mennes, Jan Tinbergen, J. George Waardenburg, The Element of Space in Development Planning, Netherlands Economic Institute, North-Holland Publishing Company, 1969.

24/ Compare the papers prepared by T. Hermansen, L. Klaassen, M. Penouil, and T. Di Tella for a meeting of an Expert Group on Growth Poles and Growth Centres, Geneva, 19-23 May 1969, co-sponsors of the meeting: UNRISD and CEUCORS, Vienna.

25/ This is a very controversial issue. In most cases, the strictly economic arguments will favour the solution of selecting a small number of bigger growth poles and growth centres. The facts of political reality will press to adopt the opposite solution - to multiply the number of places to be recognized as growth poles and growth centres. The solutions of economic and social policies in this field will be, in most cases, a compromise of conflicting forces and arguments. Therefore, it is a dangerous mistake to reduce the problem of growth poles and growth centres to economic dimensions only and to discuss it as a problem of the efficiency of investment policies.

In more general terms, I would like to stress that it is wrong to apply only the "input" approach in the evaluation of the size and structure of growth poles and growth centres. The whole discussion cannot be reduced only to the question of how to minimize capital inputs in the implementation of growth pole and growth centre policies. An effort should be made to answer the much more difficult and complicated question of how to define the size and structure of growth poles and growth centres in order to maximize creativeness, productivity, welfare and perhaps even the happiness of the human beings living in the growth poles and growth centres. So, both "input" and "output" approaches should be considered in the discussion. Naturally, the notion of "output" in this case is not restricted to conventional economic indicators but is expressing the totality of the results of human activities. A.R. Kuklinski, Growth Poles and Growth Centres in Regional Policies and Planning (Remarks for discussion), UNRISD/69/C.6.

26/ Although there are many theoretical and methodological problems to be solved in order to improve the process of the design of growth pole and growth centre policies, the main difficulty is involved in the field of implementation. Very few growth pole and growth centre policies have been implemented. The idea to channel growth opportunities to a selected number of places must generate resistance, especially at the local level. This is perhaps one of the problems of the sociology of regional development, how to extend the geographical horizon of local and regional authorities; how to induce the acceptance of national criteria on the regional level and regional criteria on the local level. A.R. Kuklinski, ibidem.

27/ See footnote 18.

28/ UNRISD Research Notes, No. 2, August 1969.