

# Revista de la CEPAL

*Director*

RAUL PREBISCH

*Secretario Técnico*

ADOLFO GURRIERI

*Editor*

GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA  
SANTIAGO DE CHILE / ABRIL DE 1979

## SUMARIO

Reinventando el desarrollo: utopías de comités y simientes de cambio reales <i>Marshall Wolfe</i>	7
La internacionalización de las economías latinoamericanas: algunas reservas <i>Héctor Assael</i>	43
Política económica: ¿ciencia o ideología? (Primera parte) <i>Carlos Lessa</i>	59
El Mercado Regional Latinoamericano: el proyecto y la realidad <i>Germánico Salgado</i>	87
¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche? <i>Sergio Boisier</i>	135
Las teorías neoclásicas del liberalismo económico <i>Raúl Prebisch</i>	171
Notas y Comentarios	193
Ecos del XXX Aniversario	201
Algunas Publicaciones de la CEPAL	207

## ¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche?

*Sergio Boisier\**

La planificación regional ha cobrado un auge considerable que se ha debido, en buena medida, a la vinculación que ella ha tenido con los esfuerzos de cambio económico y social que se realizan en los países desarrollados y subdesarrollados. Sin embargo, el autor considera que la modalidad que ha adoptado este tipo de planificación en los últimos años —la llamada 'planificación regional a escala nacional'— ha enfrentado grandes dificultades cuando se ha procurado ponerla en práctica; dificultades que emanan, en lo esencial, de pretender diseñar y aplicar planes de desarrollo regional sin tomar en consideración el hecho básico que las regiones poseen por lo general economías pequeñas, abiertas y dependientes de los recursos y decisiones de la zona central.

Por ello sostiene que la planificación debe ser reorientada, y destina la mayor parte del artículo a mostrar los lineamientos fundamentales de esa reorientación. El núcleo de su tesis afirma que la planificación regional debe resaltar los aspectos políticos, pues su finalidad principal debe consistir en la maximización de la capacidad de negociación de la región con el gobierno central y con otros agentes e instituciones del 'entorno externo' de la misma. A partir de esa tesis central analiza algunos componentes necesarios del proceso de planificación —en especial, los que denomina decisoriales y procesales— y destaca que el carácter 'negociado' del mismo permitiría utilizarlo además como mecanismo para fortalecer la estructura democrática de la sociedad.

\*Funcionario del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

## Introducción

Muchos son los méritos atribuidos a Keynes, pero pocos ligarían el nombre del economista británico a la planificación del desarrollo regional. Sin embargo, la influencia del pensamiento de Keynes sobre Roosevelt contribuyó decisivamente a modelar el New Deal como parte de la respuesta a la recesión de fines de la década de los años veinte. La creación, por parte del gobierno federal de los Estados Unidos, de la Autoridad del Valle del Tennessee (TVA) hubiese sido difícil, si no imposible, si hubiesen faltado las condiciones favorables a la intervención gubernamental introducidas por el New Deal. Posiblemente, buena parte de los especialistas en desarrollo regional concuerden en identificar a la TVA como el hito inicial en la todavía breve historia de la planificación del desarrollo regional, al menos en lo que se refiere a las economías capitalistas.

¿Qué ha sucedido con la planificación regional en el casi medio siglo transcurrido hasta hoy? No es difícil describir —por supuesto que a grandes rasgos— la evolución de la planificación regional durante este período, particularmente con referencia a América Latina.

La influencia del 'modelo' de la TVA encuentra su máxima expresión en la creación de la Corporación para el Desarrollo de la Guayana Venezolana a comienzos de la década pasada, si bien ya con anterioridad se habían creado en varios países latinoamericanos una serie de organismos regionales concebidos principalmente como agencias para controlar y explotar recursos energéticos y naturales localizados en regiones periféricas; la Superintendencia del Valle del Río San Francisco en Brasil y las comisiones federales de las principales cuencas hidrográficas en México constituyen en este sentido ejemplos notorios.

El hecho es que hasta mediados del decenio de los años sesenta, la casi totalidad de los esfuerzos asociados a la planificación del desarrollo regional en América Latina (como así también en otras partes del mundo) responden a esquemas de *desarrollo periférico parcial*, inducidos a veces por el

centro y otras por la propia periferia, con una variedad de propósitos que van desde la reconstrucción de zonas afectadas por desastres naturales hasta el control político de situaciones conflictivas surgidas en la periferia. Ya en un documento anterior el autor presentó una tipología de todas estas modalidades de desarrollo regional (Boisier, 1976, a).

A partir de mediados del decenio citado, y hasta la fecha, con una frecuencia cada vez mayor se reemplazan estos esquemas de desarrollo periférico parcial por esquemas de *desarrollo periférico general*, a veces nuevamente promovidos por el centro y en otros casos promovidos por la periferia. Estos esquemas de desarrollo periférico general corresponden a lo que se denomina habitualmente planificación regional a escala nacional o planificación interregional. Cualquiera sea la etiqueta utilizada, se trata en este caso de un intento por ordenar y guiar el proceso de desarrollo teniendo en cuenta los problemas, potencialidades e intereses de todas las regiones del país. Esto ha conducido a diseñar sistemas y procesos de planificación de niveles múltiples, dentro de los cuales se incorpora la dimensión regional con un grado de conceptualización y decisión similar a las tradicionales dimensiones globales y sectoriales.

Este cambio responde a una variedad de razones tanto teóricas como prácticas abundantemente consideradas en la literatura reciente, que parece innecesario repetir. Un papel importante en la generalización de este enfoque nacional de la planificación regional le cupo a las Naciones Unidas tanto a través de los proyectos de asistencia técnica en este terreno como, principalmente, a través del trabajo de algunas de sus agencias más o menos especializadas en el tema, como son o han sido el Instituto de Naciones Unidas para la Investigación del Desarrollo Social (UNRISD, Ginebra, Suiza), el Centro de Desarrollo Regional de las Naciones Unidas (UNCRD, Nagoya, Japón) y, especialmente, el Instituto Latinoamericano de

Planificación Económica y Social (ILPES, Santiago, Chile).

Metodológicamente se lograron avances de importancia en cada una de las etapas que conforman el diseño de un plan regional de alcance nacional, así como en el conocimiento teórico y empírico de las situaciones predominantes y de las hipótesis explicativas. Se sabe cómo hacer diagnósticos de buena calidad (aunque queda bastante por hacer en relación a la capacidad interpretativa de los diagnósticos); la naturaleza e interrelación de los varios objetivos del desarrollo regional ha sido bastante aclarada; se han desarrollado modelos cuantitativos, tanto simples como complejos, para traducir tales objetivos en metas y para examinar el crucial problema de coherencia de metas (Gruchman, 1976); se obtuvieron avances importantes en materia de definir la naturaleza y contenido de las estrategias de desarrollo regional; y el conocimiento acerca de las políticas e instrumentos económicos e institucionales para promover el desarrollo regional no es nada despreciable, aunque, como es obvio, todo puede ser mejorado y refinado.

En resumen, llegamos a desarrollar un *métier* honorable como planificadores regionales a escala nacional y tuvimos la habilidad suficiente como para convencer a numerosos gobiernos de países, desarrollados y en vías de desarrollo, acerca de la necesidad de preparar planes nacionales de desarrollo regional. Prueba de ello lo constituye la creciente actividad profesional y académica en este campo en todo el mundo.

Si la edad promedio del gremio (de planificadores regionales) estuviese alrededor de los sesenta años, no habría razones para preocuparse frente a este estado positivo de cosas. El retiro estaría cercano y quizás podríamos escamotear elegantemente los problemas reales y jubilar con el prestigio de los innovadores intelectuales. Mas, lamentablemente parece tratarse de un gremio de una edad promedio madura, aunque joven todavía, y por lo tanto quizás nos veamos obligados a responder a ciertas preguntas

molestas que podrían plantear quienes tienen la verdadera responsabilidad de preparar planes regionales en condiciones precarias, pero con resultados. ¿Qué responderemos los académicos y expertos cuando la legión de planificadores regionales que nosotros mismos formamos nos pregunten a coro: cómo preparamos en la *práctica* un plan de desarrollo para *una* región, que realmente pueda ser 'implementado'?

Por motivos puramente egoístas, siquiera para mantener nuestro *status*, tal vez sería prudente comenzar ahora a preparar una respuesta, antes de la medianoche, antes que se rompa el encanto suscitado por la planificación regional, como en el cuento de la Cenicienta.

Una paradoja del proceso de planificación regional a escala nacional consiste en que hemos desarrollado y adoptado esta metodología como reacción frente a los programas tradicionales de desarrollo de *una región aisladamente considerada*, porque nos parecía, y con razón, que tales programas tenían éxito sólo por excepción, al paso que escamoteaban el hecho esencial de ser el subdesarrollo regional (o en otros casos, la falta absoluta de desarrollo) no un hecho fortuito, sino simplemente la consecuencia necesaria de un cierto modo de desarrollo global (incluso en alguna medida por encima del propio sistema político y económico), y que por tanto el problema particular de una región no podía ser verdaderamente resuelto sino en el marco más amplio del conjunto de regiones. Esto se fundamentó teóricamente y empíricamente y sigue siendo un hecho sólido y categórico. Pues bien, al preparar los planes *nacionales* de desarrollo regional nos enfrentamos con el problema económico en su expresión más simple y descarnada: escasez de recursos frente a un número generalmente grande de regiones, cada una de ellas con múltiples problemas y diferentes potenciales de crecimiento. Como no es satisfactoria la solución simple de repartir por partes iguales, nos vimos en la necesidad de determinar *prioridades regionales*, y así los planes de

desarrollo regional a escala nacional concluyen en pronunciamientos entusiastas con respecto al brillante futuro que aguarda a todas las regiones, *pero con proposiciones concretas de intervención en apenas dos o tres de ellas*. La paradoja es que en la otra punta del camino nos encontramos nuevamente con el mismo problema inicial: preparar un plan de desarrollo para *una* región (o para algunas pocas regiones), aunque ahora, claro está, en mejores condiciones, ya que se supone que tenemos un marco nacional (estrategias, políticas, programas) bien definido.

¿Qué hacer? Una respuesta obvia sería decir: prepare el plan de la región como preparó el plan interregional; aunque aparentemente obvia, esta respuesta no parecería ser la mejor. Es posible que el problema sea más complejo que una simple reducción a escala de una metodología. Es posible que los fundamentos teóricos de un plan nacional de desarrollo regional no sean apropiados a una escala reducida (como podría ocurrir con la teoría de los polos y centros de crecimiento). Es posible que el arsenal analítico del planificador interregional esté excesivamente orientado hacia lo urbano e industrial y tal vez tales características no sean significativas en *una* región. Es posible que el aparato institucional y administrativo de una región sea simplemente incapaz de operar en términos de un plan de desarrollo. Es posible que la información estadística y de otra naturaleza sea escasa y poco adecuada al nivel de detalle microrregional. Es posible todo lo anterior y mucho más.

Otra respuesta, también obvia en determinadas circunstancias, sería: no haga nada. Esta es, por cierto, una respuesta válida dentro de un esquema de planificación regional completamente centralizado, donde se recurra, por ejemplo, a modelos cuantitativos de programación interregional, uno de cuyos productos es justamente el *programa* de crecimiento e inversión sectorial/regional. El bien conocido "modelo de Rotterdam" precisamente genera resultados que

minimizan la tarea de *planificación* en cada región. Sin embargo, este tipo de respuesta, eficiente sin duda, es altamente centralizada, poco participativa y en consecuencia, en último análisis, poco democrática.

El problema antes descrito quizás no sea muy serio para la región que aparece con una primera prioridad. Habitualmente hacia ella se volcarán gran parte de los esfuerzos de gobierno, pero ¿qué hacer en el caso de una región a la que sólo se atribuye una segunda o una tercera prioridad? Es allí donde se presenta el problema en toda su magnitud. Si escasos son los esfuerzos oficiales orientados hacia tal región, no resta otra alternativa que mejorar las condiciones que posibilitan la autoayuda.

Que la aplicación de metodologías de planificación más o menos clásicas al caso de una región no parece representar una respuesta adecuada, se refleja en la insatisfacción que muestran una serie de instituciones y expertos con los procedimientos corrientes, y en la búsqueda de soluciones novedosas.

Por ejemplo, Avron Bendavid desarrolló el llamado "Enfoque conceptos-estrategias-proyectos" (A. Bendavid, 1972), como una alternativa más realista para la planificación regional y difundió recientemente la misma idea, ya de una manera más formalizada (Bendavid y Waller, 1975). El Centro de Desarrollo Regional de las Naciones Unidas en Nagoya tiene en elaboración un proyecto titulado: "Métodos de planificación para el desarrollo regional integral" —MPCRD— (UNCRD, 1976), un ambicioso proyecto para establecer justamente un método apropiado para la planificación de regiones individuales en el contexto del subdesarrollo asiático. El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de las Naciones Unidas (ILPES) ha ensayado, en las asesorías prestadas a entidades subnacionales de Brasil, México y Venezuela, nuevas metodologías y enfoques para formular planes de desarrollo de regiones singulares. Algunas de dichas experiencias han sido materia de publicaciones (Costa-Filho, 1975; Valle,

1975). Desde un punto de vista más amplio, Van Raay también ha explorado hace poco este mismo problema (Van Raay, 1976) y en otra oportunidad el presente autor abordó el mismo tema (Boisier, 1976, b).

Más recientemente, Stöhr y Tödtling (Stöhr, Walter y Tödtling, 1977) presentaron al XVII Congreso Europeo de Ciencia Regional (Cracovia, agosto de 1977) una interesante monografía donde, en relación al mismo tema de este trabajo se propone una estrategia de "cerramiento espacial selectivo" para preservar la autonomía regional y para generar respuestas más adecuadas a los problemas particulares de las regiones.

No es difícil entender la preocupación de los especialistas por buscar métodos alternativos de planificación para una región singular, porque por sobre cualquier otra consideración, la cuestión básica es que el plan de desarrollo de una región está dirigido, con mucha probabilidad, *al manejo de una economía esencialmente pequeña en términos relativos* y, en muchos casos, también en términos absolutos.

Las prioridades establecidas en el plan regional nacional seguramente se traducirán en proposiciones para *controlar* el crecimiento del 'centro' (que por lo general coincide con una región de tipo metropolitano), y también en proposiciones para *estimular* el crecimiento de una o de varias regiones periféricas. Algunas de éstas son precisamente las regiones 'pequeñas'.

CEPAL preparó hace poco un estudio mostrando las experiencias de varios países latinoamericanos en la preparación de cálculos del producto interno bruto regional (CEPAL, 1975). Si se examina la participación relativa de las regiones, estados o provincias sobre el total nacional, se obtiene una idea bastante aproximada de cuál es el tamaño económico típico de las unidades territoriales que serían objeto de un plan de desarrollo intrarregional.

Por ejemplo, en Argentina (1968) sólo dos de las 24 provincias mostraban una participación igual o superior al 10% del PIB del país; en Brasil (1968) sólo tres de los 22

Estados alcanzaban dicha participación; en Chile (1970) tres de 12 regiones; en Colombia (1964) tres de las 18 secciones; en Ecuador (1965) dos de las 16 provincias; en México (1970) uno de los 32 Estados; en Panamá (1968) tres de las nueve provincias, y en Perú (1965) tres de las ocho regiones. Esto pone de manifiesto lo antes señalado, es decir, la escala muy reducida en que se plantea generalmente la preparación de un plan regional. El hecho de que la mayoría de estas unidades geográficas correspondan a divisiones administrativas más que a regiones de planificación no invalida en absoluto el argumento.

La consecuencia inmediata de esto debería ser el reconocimiento de la enorme importancia de lo que podría llamarse el *entorno paramétrico* en la planificación del desarrollo de una región dada. Es decir, normalmente serán más importantes las condiciones, los acontecimientos y las decisiones externas a la región, por la influencia que ejercen en su desarrollo, que los propios elementos internos.

Por supuesto que esto no ha pasado inadvertido a los teóricos de la economía y del crecimiento regional. En los textos más difundidos se previene acerca de la diferencia en el grado de apertura entre una economía regional y la economía nacional, y no poco se ha avanzado en la formalización de modelos de crecimiento regional exógenamente inducidos (Siebert, 1969). Pero en realidad se trata de un asunto más amplio que la simple apertura económica (entendida ésta como relación entre el volumen de comercio externo y el producto interno), y más complejo que el reconocimiento del papel de la demanda externa y de las inversiones externas en el crecimiento regional, tal como estos aspectos son tratados en los modelos de base económica, de multiplicadores interregionales y de crecimiento. La pregunta que se plantea en seguida es la siguiente: ¿están las metodologías de planificación preparadas para controlar el entorno paramétrico?

¿No será, como lo sugieren varios auto-

res (Gutiérrez, Ortiz y Villamil, 1971), que las metodologías de planificación fueron diseñadas para tratar con sistemas económicos relativamente cerrados o, por lo menos, más autónomos en materia de control? Si esto fuese así, tal vez habría que revisar los procesos de planificación, particularmente desde el punto de vista de la gestión y el control, para asociarlos en forma estrecha al *análisis de sistemas*. La planificación de una región constituirá un caso típico de control de un sistema abierto.

Desde el punto de vista operativo, el análisis de sistemas podría ofrecer una contribución sustancial al replanteamiento de las formas de planificación para una región. Desde el punto de vista conceptual, por otro lado, la distinción entre *planificación del desarrollo y planificación adaptativa* parece esencial para redefinir la forma que asume el proceso de planificación en una región (Friedmann, 1973). De acuerdo con Friedmann:

"La *planificación para el cambio* se divide en dos formas básicas de acuerdo a un criterio de relativa autonomía en la toma de decisiones. En la *planificación del desarrollo*, la autonomía es comparativamente grande en lo que respecta a la formulación de los fines y la elección de los medios; en la *planificación adaptativa*, la mayoría de las decisiones dependen mucho de las acciones de actores ajenos al sistema de planificación. Por supuesto, la mayoría de las decisiones de planificación serán tomadas en algún lugar del continuo entre la completa autonomía y la completa dependencia. Y el comportamiento de los sistemas de planificación variará de acuerdo a la distribución de las funciones de decisión entre los dos extremos. Por ejemplo, la planificación del desarrollo urbano al nivel de la ciudad generalmente será mucho más adaptativa que relativa al desarrollo: en gran parte, tendrá que responder o adaptarse a fuerzas externas, como son los cambios en las preferencias de ubicación de las firmas industriales,

sobre las cuales la municipalidad, a través de su propio funcionamiento, no puede influir significativamente. En cambio lo contrario es válido en la planificación del desarrollo nacional. En este caso, las autoridades públicas pertinentes, y la nación es dueña de su destino en un grado mucho mayor que cualquiera municipalidad dentro de ella. Sin embargo, aun entre naciones, pueden haber diferencias en cuanto al grado de dependencia de fuerzas externas; por lo tanto, una nación pequeña y débil como Haití tendrá que planificar, sin duda, en forma más adaptable —si planifica— que la ciudad de Sao Paulo.

“¿Cuáles son las principales diferencias, en cuanto al comportamiento esperado, entre la planificación del desarrollo y la adaptativa? No quisiera llevar la metáfora demasiado lejos, pero puede ser instructivo comparar la relación entre la planificación del desarrollo y la planificación adaptativa con la existente entre un esclavo y su amo. Suponiendo que el esclavo permanece esclavo (quien desde luego puede decidirse a no seguir siéndolo), ¿cómo promueve él sus intereses personales? Se sugieren cuatro formas de comportamiento:

1. “El esclavo luchará por remover en forma oportuna los intersticios de la voluntad de su amo, sin considerar ningún fin, aunque, más bien, buscando una acomodación moderada, asiéndose de cualquier posibilidad evidente de gratificación inmediata que pueda aparecer.
2. “El esclavo buscará aumentar su área de libertad para efectuar elecciones y acciones autónomas.
3. “Las ambiciones del esclavo generalmente serán más modestas que las de su

amo. Pero, en su anhelo por lograr mayor autonomía, podrá adaptar sus fines cada vez más a los de su amo, imaginándose un interés conjunto o común que pueda compartir por adhesión. Esta es la típica relación feudal.

4. “El esclavo recurrirá a la ‘manipulación’ política con el objeto de cambiar la voluntad del amo en favor de los intereses propios del esclavo. El término ‘manipulación’ política debe interpretarse en este contexto en su sentido amplio y puede incluir subordinación excesiva, adulación, insinuación, presión sutil, decepción y otras formas de ‘manipulación’ indirecta.

“Ahora bien, una forma de comportamiento similar a la del esclavo parece caracterizar también a la planificación adaptativa. *Habrà una tendencia, por ejemplo, a impulsar las decisiones hacia arriba, hacia los centros de planificación para el desarrollo donde los parámetros de elección en los niveles bajos pueden ser cambiados. En este esfuerzo, los sistemas de planificación de los niveles bajos, generalmente dependerán de la ‘manipulación’ política para alcanzar sus fines.* (Subrayado por nosotros.) Vale la pena notar, sin embargo, que la planificación adaptativa puede reforzar la acción política con una propia contraplanificación, de manera que las negociaciones con las autoridades centrales puedan conducirse en un plano de igualdad intelectual. Puesto que, por el lado del gobierno, cualquier convenio en un complejo sistema económico avanzado en gran parte lo realizan expertos técnicos calificados, las partes litigantes deberán estar igualmente preparadas para entrar en negociaciones.”

## I

### Naturaleza de la planificación para una región

Como quiera que se defina un plan económico, éste implica una serie finita y arbitraria

de decisiones que se toman *a priori* para afectar el curso probable de ciertos eventos.

Estas decisiones se refieren principalmente a la asignación de recursos y a las formas y procedimientos de administración (incluida la creación de nuevas instituciones). Una *decisión* sólo es tal cuando afecta a una variable o fenómeno comprendido *dentro del ámbito de control* del decididor (no puedo 'decidir' poner fin a la segregación racial en Sudáfrica). Como se verá en seguida, el solo hecho de entender de esta manera la naturaleza de un plan, en muchos casos, pone en tela de juicio la idea misma de 'plan regional', por lo menos cuando se considera el plan de la región como un instrumento de y para la administración regional, o sea, como un proceso regionalmente autocontenido.

¿Cuáles son los recursos económicos que pueden ser manejados por la administración regional? Si se reduce el ámbito de la pregunta al aspecto financiero no resulta difícil la respuesta. Primero, la región puede usar los recursos provenientes del producto de ciertos impuestos directos e indirectos que la legislación tributaria concede a los gobiernos regionales (algunos impuestos a la propiedad, ciertos impuestos a los servicios, etc.). Segundo, la región puede emplear sus rentas propias (propiedades y participaciones derivadas de algunas actividades económicas regionales). Tercero, la región puede utilizar —en algunos casos— el mercado de capital local, nacional o internacional, ya sea emitiendo títulos de la deuda pública o contrayendo obligaciones. Cuarto, la región puede servirse de las transferencias de recursos de parte del gobierno central.

¿Son significativos estos recursos? La respuesta es evidente: en general no lo son. Dada la centralización tributaria y presupuestaria predominante en muchos países (en todos los latinoamericanos, con la posible excepción del Brasil), las rentas tributarias regionales o locales son mínimas, como se apresuraría a confirmarlo cualquier autoridad local. Las rentas propias son, en una abrumadora mayoría de los casos, completamente desdeñables; y sólo llegan a ser significativas en situaciones excepcionales

vinculadas a la explotación de un recurso natural o a alguna legislación de privilegio. La utilización regional del mercado de capital es todavía incipiente en la mayoría de los países en desarrollo y parece difícil que las regiones más pobres pudiesen beneficiarse de un sistema semejante, aun cuando tampoco cabe descartar esta posibilidad. La transferencia de recursos desde el gobierno central constituye su fuente; potencial en algunos casos y real en otros, más cierta y más importante. Esto excluye de todos modos la asignación presupuestaria que las agencias *sectoriales* del gobierno destinan a la región, puesto que tales partidas de gasto las deciden las agencias y no la región. Se sigue, en consecuencia, que al hablar de transferencias estamos pensando en sumas alzadas que el gobierno central pone a la *libre* disposición de la administración regional. La evidencia empírica indica que aun en los países donde se han puesto en marcha fondos nacionales de desarrollo regional, estas transferencias tampoco son muy cuantiosas.

En consecuencia, resulta claro que las decisiones regionales sobre asignación de recursos tienen que ser de hecho muy limitadas, y como quiera que sea, insuficientes para contribuir significativamente a resolver los principales problemas regionales.

Tampoco es mejor la situación en materia de las decisiones de carácter institucional o administrativas. Dado el intenso grado de centralización de la administración pública que caracteriza a muchos países, pero particularmente a los latinoamericanos, la maquinaria administrativa regional está constituida (cuando existe como tal) primordialmente por *delegaciones regionales* de las agencias nacionales y en una mínima parte por organismos propiamente regionales. Aun cuando tales delegaciones puedan estar sometidas *formalmente* a la autoridad regional, no hay duda alguna que en un sentido *real* estas delegaciones se someten a la autoridad de su propia agencia central. Por consiguiente, el ámbito de las decisiones regionales también es muy restringido en este campo, y si los recursos son escasos, la posibilidad de crear

nuevas instituciones puede ser poco realista.

Estas breves consideraciones debieran ser suficientes como para descartar (en la mayoría de los casos) la posibilidad de hacer un plan regional, entendido éste en su acepción clásica, es decir, como un conjunto de decisiones que controlan variables *realmente controlables*. La planificación de una región debiera orientarse a tomar viable y a maximizar la capacidad de *intervenir* en el entorno paramétrico de la región. El carácter que asume una intervención depende del balance de poder relativo entre quien interviene y quien es intervenido. A mayor poder relativo del interventor, mayor es la tendencia a una intervención autoritaria o de fuerza; y a menor poder relativo del interventor, mayor la tendencia a transformar la intervención en una *negociación*. Como se ha visto que el tamaño típico regional es relativamente reducido, es lícito suponer un poder limitado de las regiones para intervenir en su entorno paramétrico y es igualmente lícito suponer que en tal caso la región tenderá a transformar la posibilidad de intervención en una negociación con los agentes que definen el entorno paramétrico, fundamentalmente el gobierno central y, en segunda instancia, las empresas públicas y privadas nacionales, las empresas transnacionales y el propio mercado externo.

En este caso la planificación del desarrollo de la región no tiene como propósito fundamental movilizar los recursos internos de la región (si bien constituirá siempre un componente del desarrollo regional), sino maximizar la capacidad de negociación regional.

John Friedmann, en el ya citado trabajo, muestra sin embargo una posición diferente en este aspecto. En efecto, señala:

*“Los diferentes grados de autonomía y dependencia de la toma de decisiones tienden a reflejarse en una jerarquía de autoridades de planificación relacionadas entre sí en una forma técnica y política más o menos sistemática, en la que cada nivel tiene su función apropiada y su poder de decisión. Ya que cada*

*nivel superior es capaz de cambiar parámetros sobresalientes por decisiones en todos los niveles inferiores, y puesto que cada cambio paramétrico representa, en un sentido, un cambio de política, suele advertirse un énfasis en la programación —la especificación detallada de inversiones en volumen, tiempo y lugar— en los niveles inferiores de la jerarquía. O, empleando los términos de nuestro modelo, la planificación para el desarrollo, tiende a transformarse en políticas y la planificación adaptativa en programación. De hecho, sin embargo, las dos se mezclan en proporciones variables, según el punto en el continuo autonomía-dependencia donde ocurra la planificación.*

*“En el caso de la planificación para el desarrollo, el papel de las instituciones políticas como guías y como resultantes de conflictos se hace obviamente crucial. Es aquí donde se toman las decisiones paramétricas básicas y donde deben resolverse los intereses en conflicto de los planificadores adaptativos. Esta es no sólo una función técnica, sino también, y quizás en gran escala, una política.”*  
(Friedmann, 1973.)

Más adelante se verá que debido precisamente a las limitaciones en materia de decisiones derivadas del tamaño y grado de apertura de las regiones, en la mayoría de los casos la planificación adaptativa regional asume un carácter bastante alejado de la ‘programación’, contrariamente de lo que se desprende del juicio de Friedmann, en todo caso válido para muchas otras situaciones.

Como lo anotan Gutiérrez, Ortíz y Villamil: “Tratar a los países (o regiones en nuestro caso) como sistemas abiertos conlleva lo siguiente: *primero*, es necesario identificar la red de intercambio entre el país (la región) y su ‘entorno’; *segundo*, hace necesario definir detalladamente la naturaleza de las relaciones entre el país (la región) y otros países (regiones); *tercero*, implica un alto grado de exogeneidad en cuanto a las variables críticas en el proceso de planifica-

ción o de toma de decisiones" (Gutiérrez, Ortiz, Villamil, 1971). Y agregan los mismos autores: "Esta condición de sistema abierto se puede dar bajo condiciones de dependencia o de interdependencia, donde la primera refleja una condición de dominación y la segunda de reciprocidad".

"La dependencia política —señalan los citados Gutiérrez, Ortiz y Villamil— hace necesaria o impone condiciones de dependencia económica y social. En estos casos, que se aproximan a las condiciones de la planificación por regiones o unidades subnacionales, existe una jerarquía en términos del sistema de planificación y lo más que se podría hacer es tratar de minimizar los impactos negativos y maximizar los beneficios de la relación de dependencia, dentro de los límites que impone el sistema dominante."

En un trabajo posterior, donde ahondan el mismo tema, Gutiérrez y Villamil sostienen, al discutir el problema de la toma de decisiones en condiciones de escasez de recursos, que: "La escasez relativa debe entenderse en el contexto de la ausencia de control o en términos de unas limitaciones en cuanto a alternativas de política" (Gutiérrez, Villamil, 1973). Estas limitaciones en relación con la posibilidad de diseñar políticas alternativas constituyen un resultado directo del pequeño tamaño que caracteriza a ciertos países y regiones.

De los anteriores comentarios se deducen algunas características importantes que contribuyen a redefinir el alcance del proceso de planificación para una región. En primer término, se infiere la necesidad de esclarecer cuidadosamente la forma como se estructura y opera lo que se ha denominado 'entorno paramétrico' de la región, una tarea que será incluida dentro del diagnóstico regional. En segundo término, los autores citados reafirman la idea en el sentido de que la planificación de una región implica el manejo de un sistema dependiente desde el punto de vista de las decisiones; ello incidirá —como se verá en seguida— sobre el papel relativo del plan y de la estrategia regional.

En tercer término, las opciones limitadas en el diseño de alternativas de política aparecen como consecuencia del reducido tamaño del sistema económico de una región, hecho que condicionará necesariamente el enfoque, los procedimientos y la mecánica de la planificación de una región.

En consecuencia, parece claro que la práctica de la planificación regional es tanto un proceso de negociación y gestión como un ejercicio técnico, y el marco de toma de decisiones dentro del cual actúan los planificadores y otros grupos se destaca como un tema que merece un análisis especial. Dunham plantea exactamente este argumento al estudiar —en el caso de Ghana— la conformación de las estructuras espaciales como resultado del juego de los intereses de grupo (Dunham, 1976).

Otro aspecto importante que demanda algunos comentarios se refiere a la noción de *estrategia* en el contexto del proceso de planificación de una región y a su vínculo con el concepto de *plan* tal como éste se reseñó antes.

Se puede definir una estrategia de desarrollo regional con cierta rigurosidad en los términos siguientes: "Una estrategia de desarrollo regional es un conjunto limitado de decisiones importantes que, teniendo como base las reacciones posibles del medio, tiene por propósito principal maximizar el cambio en un sistema regional, minimizando al mismo tiempo las reacciones adversas del sistema" (Boisier, 1976, b).

En el caso de la planificación regional a escala nacional las decisiones más importantes a propósito de la estrategia son: i) la definición del *grado de tensión* que el sistema puede soportar; concretamente, la especificación de la intensidad del control que puede aplicarse al 'centro' para captar allí excedentes que puedan ser transferidos a la 'periferia', y ii) la definición del *estilo* de desarrollo regional que se desea obtener, mediante la evaluación y selección de una serie de grandes opciones (por ejemplo, desarrollo horizontal versus desarrollo vertical). En la misma perspectiva, de la planifi-

cación regional a escala nacional, la estrategia regional *complementa al plan*, puesto que, tratándose del país como un todo, gran parte de las decisiones relativas al desarrollo del sistema de regiones se ubica dentro del ámbito de control del propio país. Por ello, el concepto de plan (como conjunto de decisiones puras) resulta comparativamente más importante que el concepto de estrategia (como conjunto de decisiones y procedimientos estocásticos).

En el caso de una región, particularmente si ésta es pequeña y abierta, se modifican las relaciones entre estrategia y plan. Dado que en este caso gran parte de los elementos de control del sistema son exógenos, la estrategia de desarrollo para una región tiene una connotación diferente. En efecto, en estas condiciones la estrategia busca maximizar la posibilidad de generar decisiones por parte de los elementos exógenos de control (los agentes del entorno paramétrico) adecuadas y favorables al desarrollo de la región. En este sentido, la estrategia de desarrollo para una región aparece estrechamente asociada a procedimientos concretos de acción más que al establecimiento de condiciones para que un conjunto de actores se comporten de acuerdo a un esquema prefijado, como ocurre con la estrategia nacional de desarrollo regional. Desde un punto de vista complementario, puede decirse que la estrategia de desarrollo para una

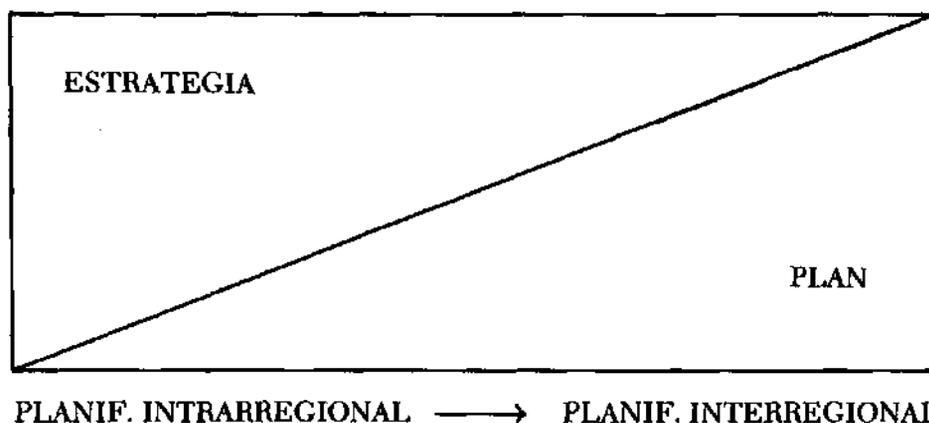
región tiene por propósito reducir el grado de incertidumbre en los procedimientos de negociación entre la región y los agentes del entorno.

Puesto que las decisiones *puras* que la región puede adoptar constituyen un conjunto pequeño, el *plan* de la región es comparativamente menos importante que la estrategia; por tanto en este caso el *complemento de la estrategia* es el plan, una relación inversa a la que puede observarse a nivel nacional. El gráfico siguiente ayuda a percibir las distintas relaciones entre estrategia y plan tanto a nivel del sistema regional como a nivel de una región.

De todos modos debe entenderse el carácter *relativo* que tienen enunciados tales como: "la estrategia es menos importante que el plan en el caso de la planificación interregional"; lo de "menos importante" denota simplemente que hay más elementos sujetos a control en un caso que en otro; y no implica una reducción de la importancia absoluta de una adecuada estrategia *nacional* de desarrollo regional.

Resumiendo, la planificación para una región implica dos componentes: un componente *decisional* (el plan propiamente tal) y un componente *procesal* (la estrategia, que incluye la especificación de los campos de transacción y de los mecanismos de negociación).

#### COMPONENTES DEL PROCESO DE PLANIFICACION



## II

## El diagnóstico regional revisitado

¿Cómo diseñar entonces un proceso *práctico* de planificación para una región que responda a los propósitos anteriores?

“Fundar el porvenir —decía Saint-Exupéry— es primero y exclusivamente pensar el presente.” El conocimiento de qué es la región, de sus potencialidades, de sus limitaciones y de los factores que operan detrás de esas limitaciones constituye la primera tarea y la primera etapa de la planificación regional, cualquiera sea la modalidad que ésta asuma. Un buen diagnóstico es el requisito principal del plan.

Si bien esto resulta bastante obvio y si bien hay una experiencia acumulada nada despreciable en la preparación de diagnósticos económicos, no es menos cierto que —por lo menos en el caso latinoamericano— los diagnósticos regionales conocidos son más una relativamente buena *descripción* que una adecuada *interpretación*. La descripción es útil, pero sin una interpretación su valor es casi nulo.

El diagnóstico puede considerarse como un proceso en sí mismo para cuya realización se necesitan ciertos insumos y del cual se derivan ciertos productos. La transformación de los insumos en productos presupone la ejecución de determinadas actividades en esta etapa.

El primer insumo requerido para el diagnóstico lo constituye la *información*, tanto sobre la región como sobre lo que se ha llamado el entorno paramétrico regional. Puesto que el propósito es elaborar una metodología práctica de planificación (lo que implica tanto factibilidad como oportunidad), no se puede ser muy exigente de inicio en relación a la información. Es perfectamente conocido que la situación en este caso se caracteriza por una falta generalizada de información estadística regional, pero no se puede esperar que se diseñen y se pongan

en actividad sistemas modernos de información si es que realmente se quiere hacer algo a plazos cortos. En este caso el ‘arte’ del planificador regional consiste en utilizar sabiamente la información indirecta, las fuentes de datos nacionales y cualquier fragmento de información suelta que permita extraer conocimientos sobre la región.

La información para el diagnóstico corresponde a tres tipos diferentes. En primer término se requiere *información estadística*, datos acerca del estado y comportamiento de las principales variables regionales y extrarregionales. En segundo término, se necesita *información política*, referida a las estrategias, planes, políticas y proyectos promovidos por el gobierno central. Y en tercer término, se debe trabajar con *información de opinión*, esto es, las apreciaciones objetivas y subjetivas de los actores regionales (autoridades, empresarios, obreros, etc.) en relación a los problemas y potencialidades de la región.

En relación a la primera categoría, es decir, la información estadística, será útil preparar de antemano una lista tan completa como sea posible de los datos que se desean obtener (ejemplos de estas listas aparecen en varias obras sobre planificación regional). El propósito de esta lista no es recolectar toda la información sugerida (ello prolongaría todo el proceso), sino utilizarla como una guía para, *primero*, preparar una segunda lista reducida de los ítem disponibles o susceptibles de encontrar con mínimo esfuerzo; y, *segundo*, establecer una prioridad en relación a los datos (por ejemplo, en una región agropecuaria por excelencia, la información industrial podrá resultar más fácil de obtener, pero evidentemente no tendría primera prioridad). Al parecer, la cuestión esencial en este caso es estudiar a fondo las fuentes estadísticas de *datos nacionales* (censos,

cuentas sociales, etc.), para extraer de ellas datos sobre la región. Este es un procedimiento que, bien aplicado, suele proporcionar más información de la que se supone corrientemente.

La información política se refiere, como ya se observó, principalmente al propósito de poner en claro las políticas económicas nacionales (por ejemplo, la política monetaria o la política de gasto público), las políticas sectoriales (agricultura, industria) y los proyectos de inversión directamente productivos así como sociales y de infraestructura propuestos por las agencias del gobierno nacional. Se trata, en este caso, de evaluar cuál es la posible repercusión de este conjunto de decisiones sobre la región. En algunos casos esto puede ser cuantificado; por ejemplo, el número de viviendas que el ministerio de vivienda pretende construir en la región o el número de empleos que generará un proyecto industrial. En otros casos, esto no será tan fácil de hacer, por ejemplo, es difícil evaluar la incidencia de la política monetaria en la región.

Dada la naturaleza del proceso de planificación propuesto, la información política es en extremo importante, puesto que se refiere precisamente al entorno paramétrico regional o, por lo menos, a la parte más importante del mismo: la acción del gobierno central. De manera que es conveniente hacer un esfuerzo serio para obtener y manejar eficazmente esta información.

La información referente a las políticas económicas promovidas por el gobierno central debe ser, por lo menos, someramente evaluada por el grupo de trabajo regional. No se necesita al comienzo un análisis muy acabado de las mismas; es suficiente que el grupo de trabajo pueda pronunciarse de una manera razonable acerca de si tal o cual política es positiva o no con respecto al desarrollo percibido de la región.

Por otro lado, ya en esta etapa del proceso de planificación regional aparece la oportunidad para incorporar al proceso de manera efectiva a los dirigentes (*policy-makers*) del sector público tanto regional

como —especialmente— nacional. No basta requerir en forma expresa información sobre políticas y proyectos ni es suficiente un entendimiento entre los planificadores regionales y sectoriales. La interacción entre autoridades políticas regionales, planificadores y dirigentes nacionales resulta esencial para traducir posteriormente el plan a la práctica.

La información de opinión es un complemento importante de las dos categorías anteriores y su recolección genera paralelamente la oportunidad de incorporar al proceso de planificación a otro conjunto relevante de actores: los grupos regionales. Esta incorporación es útil tanto por razones tácticas como por razones doctrinarias. Desde este último punto de vista, se concibe la planificación como un proceso participativo y socialmente integrador; y desde el punto de vista táctico, los dirigentes de los grupos sociales regionales complementan eficazmente las funciones del planificador en relación a las deficiencias de información que éste puede y suele tener, y en relación a la vivencia diaria de una serie de problemas regionales que pueden pasar desapercibidos para el técnico. En seguida se hará referencia a las técnicas que pueden usarse para recabar esta información de manera más o menos objetiva.

El segundo tipo de insumo requerido para la confección del diagnóstico tiene que ver con las *técnicas de análisis regional*, cuya sola mención suele hacer fruncir muchas cejas, en parte porque hay una tendencia a pensar en complicadas técnicas de tipo econométrico que requieren habilidades especializadas y disipan enormes cantidades de tiempo y recursos. Pero si la preocupación consiste en preparar un plan factible y oportuno con escasez de información, naturalmente habrá que descansar en técnicas analíticas más rudimentarias.

Conviene tener claro que es preciso utilizar dos tipos de técnicas de análisis: i) técnicas convencionales para el manejo de datos estadísticos, y ii) técnicas no convencionales para el manejo de la información

más subjetiva. Entre estas últimas vale la pena citar ejercicios del tipo *brain-storming*, formación de *think-tanks* y el uso de métodos como la técnica *delphi* para identificar, por ejemplo, problemas prioritarios.

Fagence, en *Citizen Participation in Planning*, dedica todo un capítulo a examinar los 'medios' de participación ciudadana en procesos de planificación (Fagence, M., 1977).

Con respecto a las técnicas convencionales de análisis regional, descripciones de ellas aparecen reunidas en libros de texto (Isard, 1960; Boudeville, 1966; Bendavid, 1974; Boisier, 1977). Se debe dar clara preferencia a aquellas técnicas simples para las cuales pueden encontrarse datos en las fuentes estadísticas de datos nacionales (por ejemplo, medidas de concentración, de especialización, método de variaciones relativas, modelos de potencial, etc.). Dado que el procedimiento de *learning-by-doing* es más apto para tareas que se puedan ejecutar en plazos más largos que los plazos impuestos a los planificadores para hacer el plan, en relación a las técnicas se requiere el concurso de verdaderos expertos con suficiente conocimiento teórico y experiencia práctica.

Los propósitos generales del diagnóstico para esta forma de planificación son: i) identificar los principales problemas de la región con sus respectivas prioridades; ii) identificar los agentes del entorno paramétrico regional; iii) establecer las vinculaciones entre los problemas y la conducta de los agentes del entorno; iv) identificar las principales potencialidades de crecimiento regional, y v) proyectar hacia el futuro la situación regional a la luz de los comportamientos probables de i), ii) y iii).

En consecuencia, el resultado del diagnóstico será: i) una descripción; ii) una interpretación, y iii) una proyección.

La descripción alude al estado actual de la región, y como esto no puede ser un relato discursivo, debe estructurarse de antemano tanto su contenido como su organización

formal. La descripción puede presentarse en función del siguiente esquema:

a) descripción de cada unidad territorial que compone la región (provincias, comunas, distritos, etc.) en la medida en que lo permita la información. Esta descripción por supuesto debería incluir antecedentes físicos, antecedentes económicos, antecedentes sociopolíticos y antecedentes sobre relaciones intermicrorregionales;

b) descripción del funcionamiento del sistema completo definido por las unidades antes descritas, por ejemplo, qué ha sucedido durante un período dado con la población total regional y con su distribución intrarregional. El objeto de este tipo de análisis es lograr una idea aproximada de la dinámica interna de la región;

c) descripción del sistema de asentamientos humanos de la región tanto en su dimensión urbana como rural;

d) descripción de las redes de transporte y de comunicaciones existentes dentro de la región así como de sus conexiones exteriores;

e) descripción del sistema y de los procedimientos administrativos regionales vinculados al desarrollo, con particular énfasis en los aspectos de coordinación inter-agencial, atribuciones y delegación de funciones.

Por otro lado, la descripción, como producto del diagnóstico, incluye mostrar la evolución a largo plazo de algunas variables clave como población, producción y otras. Esto permitirá al planificador diferenciar problemas de estructura, que se arrastran desde antiguo y problemas de tipo coyuntural.

Asimismo, la descripción incluye, y esta parte es la fundamental, una identificación y el establecimiento de la prioridad de los principales problemas regionales. No se debe pretender terminar con una lista demasiado larga, la que suele expresar un conjunto de deseos subjetivos más que problemas reales. Aquí se requiere un esfuerzo de imaginación por parte de los planificadores. Algunas de las preguntas que se pueden

formular para ayudar a identificar los problemas son, a manera de ejemplo, las siguientes:

1. ¿Hay carencias notorias en la dotación regional de recursos naturales? ¿Es una carencia real o se trata de desconocimiento?
2. ¿Hay carencias notorias en la dotación regional de recursos humanos?
3. ¿Cuál es la apreciación de las relaciones entre 1 y 2? ¿Hay un problema de saturación? ¿Hay un problema de subocupación espacial?
4. ¿Hay carencias notorias en la dotación regional de recursos económicos y tecnológicos?
5. ¿Cómo se juzga el crecimiento económico regional? ¿Por debajo de lo que permitirían las condiciones 1, 2, 3 y 4?
6. ¿La localización de la región con respecto a los mercados nacionales e internacionales constituye un escollo serio o no para la exportación?
7. ¿Hay problemas agudos de distribución del ingreso en la región?; si los hay, ¿son radicalmente diferentes a problemas similares a nivel nacional?
8. ¿Hay problemas de orden institucional cuya sola remoción pudiese acelerar el crecimiento regional?
9. ¿Hay problemas típicamente sociales en la región, tales como segregación manifiesta, cuestiones raciales, grupos dominantes esencialmente conservadores, ausencia de organizaciones sociales, etc.?

Si bien todas estas preguntas son importantes, se han mezclado intencionadamente preguntas que se refieren a ciertos efectos con preguntas que apuntan más a las causas. Se hace precisamente para mostrar la necesidad de realizar un esfuerzo que permita distinguir ambas cosas; en muchos casos los diagnósticos presentan todo esto mezclado y ello dificulta la posterior identificación de políticas. Por ejemplo, el crecimiento económico regional es principalmente un efecto de causas asociadas a una o a varias de las ocho preguntas restantes; aunque también puede ser una causa debida a situaciones

como las asociadas a las preguntas cuatro, siete y nueve.

Una discusión a fondo de estas y otras preguntas entre los planificadores, autoridades y representantes de la comunidad, generalmente terminará en un consenso en torno a alguno de los tres puntos siguientes: el crecimiento económico regional en apariencia está por debajo de lo que la constelación de recursos regionales permitiría esperar; o bien, el crecimiento económico regional se juzga como satisfactorio, pero se entiende que está generando problemas sociales insostenibles a largo plazo; o finalmente, el crecimiento económico regional no puede impulsarse más allá de un límite determinado por los recursos naturales y el ajuste debe buscarse por el lado de las migraciones.

En la identificación de los problemas debe irse a lo sustantivo y no a lo accesorio. Si en una región hay un déficit manifiesto de viviendas, esto es seguramente un efecto de una cierta situación de distribución de ingresos, de inmigración acelerada o de ausencia de mecanismos financieros adecuados, o de otras razones, pero rara vez será un problema sustantivo. Sin duda es importante identificar este problema, pero mucho más importante todavía es dedicar el tiempo y el esfuerzo a aquellos problemas cuya solución generaría los mayores efectos multiplicadores sobre otros problemas.

Finalmente, la descripción incluye una identificación de las principales potencialidades regionales. Y esto debe hacerse sobre bases tan objetivas como sea posible. ¿Qué elementos, naturales o no, de la región podrían aprovecharse mejor?; ¿tiene buen clima y bonitos paisajes (turismo)?; ¿tiene recursos de suelos, energéticos o mineros particularmente importantes (agroindustria, generación de energía, minería)?; ¿tiene mercados importantes (industria, comercio, servicios)?; ¿tiene universidades o una superior dotación de personal técnico (investigación, industrias de alta tecnología)?; ¿tiene industrias de base (industrias complementarias)?; ¿dentro de qué plazos podrán explotarse estas potencialidades y cuál será,

aproximadamente, el volumen de recursos nacionales e internacionales necesario?

La segunda parte del resultado del diagnóstico consiste, como ya se dijo, en la interpretación de los datos y hechos descritos; y ésta es la parte más difícil y también la más importante del diagnóstico. La más difícil, porque requeriría realmente una *teoría* (o varias teorías alternativas) para percibir las relaciones causales entre los fenómenos, de manera que permita actuar sobre las causas y no sobre los efectos. Aquí, además, hay que ligar los problemas regionales con el entorno paramétrico.

Tenemos algunas dudas sobre la capacidad de las teorías regionales (por lo menos en su estado actual) para satisfacer el *test* de la aplicabilidad práctica. Creemos que aquí queda casi todo por hacer, de modo que habrá que proceder de una manera más rudimentaria.

Ante todo, es preciso identificar los agentes que operan en el entorno paramétrico regional y las formas como operan, y su importancia relativa.

Fuera de duda, es el gobierno nacional o central el más importante agente del entorno paramétrico regional. El gobierno nacional afecta el comportamiento de la economía regional mediante una serie de decisiones, las principales de las cuales se refieren a: i) las políticas económicas globales, sectoriales e interregionales; ii) la inversión pública no directamente productiva (infraestructura y equipamiento de servicios); iii) el gasto corriente, y iv) las normas administrativas. El segundo agente importante lo constituye el conjunto de empresas públicas situadas en la región, cuya actividad afecta la situación regional a través de decisiones vinculadas a: i) el volumen de producción; ii) el nivel de integración regional de sus actividades (compras de insumo locales, eslabonamientos en general), y iii) la inversión y reinversión regional de estas empresas. Conjuntamente con las empresas públicas, son importantes las empresas privadas nacionales y las empresas transnacionales en relación a sus decisiones de producción, de integración

regional, de manejo de utilidades y de condiciones laborales. Los bancos comerciales nacionales e internacionales importan por sus decisiones financieras relacionadas con el volumen y costo del crédito regional. Finalmente, el mercado externo, tanto en términos de demanda extrarregional de bienes y servicios como en términos de gasto en la región de no residentes, configura otro de los agentes del entorno paramétrico.

Supóngase ahora que ha sido claramente precisado el problema principal de la región. En muchos casos, y en último análisis, este problema será el de un crecimiento económico regional insatisfactorio. Esto puede ser interpretado en términos absolutos (un 0.4% de crecimiento anual siempre es bajo), o en términos relativos (un 5.0% de crecimiento regional comparado con un 10% nacional), y la distinción podrá ser de utilidad más adelante.

Por lo tanto debe preguntarse: ¿por qué crece lentamente la economía regional y cuál es la relación entre este factor y los agentes del entorno paramétrico? Será preciso hacer por lo menos un examen como el siguiente:

a) Inadecuados montos de inversión regional. Un escaso volumen de inversión en la región podría obedecer a alguna o a varias de las siguientes causas:

i) desconocimiento de las potencialidades y de los recursos regionales por parte del sector privado o por parte del sector público;

ii) ausencia de una cartera de ideas de proyectos y de estudios de prefactibilidad;

iii) elevado costo del financiamiento o falta de recursos financieros a largo plazo;

iv) ausencia de grupos empresariales regionales;

v) políticas económicas poco claras o erráticas, que afectan el proceso de inversión a nivel nacional, o lo afectan particularmente en la región;

vi) poca capacidad política regional para presionar por la asignación de recursos públicos;

vii) políticas preferenciales para otras regiones;

viii) escasa rentabilidad de los proyectos conocidos o impresión generalizada de menores retornos en la región comparados con inversiones similares en otras regiones.

b) La inversión regional globalmente considerada es adecuada, pero es notoriamente desequilibrada. Esto suele ocurrir con las políticas de inversión principalmente orientadas a la dotación de infraestructura (recuérdese el caso de la diseminación de parques industriales en varios países en los decenios de 1950 y 1960), o a la generación de energía que es, en definitiva, usada por otras regiones.

c) La inversión regional globalmente considerada es adecuada, pero se ha orientado primordialmente a sectores de lento crecimiento nacional o a sectores poco integrados a la economía regional. Este caso es bastante común y generalmente obedece a estrategias de industrialización mal planteadas o que simplemente pasan por alto las consideraciones regionales.

d) El lento crecimiento de la región podría alternativamente deberse a un mercado regional pequeño, conjuntamente con un reducido monto de exportaciones. Esto a su vez podría obedecer a alguna o a varias de las siguientes causas:

- i) escasa población regional;
- ii) población adecuada, pero bajos niveles de ingreso y/o concentración excesiva del ingreso;
- iii) costos de transporte elevados que dificultan la colocación de productos regionales en el exterior (o ausencia de sistemas y medios de transporte);
- iv) trabas de tipo administrativo con respecto al comercio internacional incluyendo escasez de información sobre mercados;
- v) costos de producción más elevados que los correspondientes a actividades similares potencialmente exportadoras situadas en otras regiones;
- vi) poca capacidad regional para atraer el gasto de no residentes (no se aprovechan los recursos turísticos, si los hay).

e) El lento crecimiento regional podría obedecer, parcialmente, a la carencia de

mano de obra calificada, incluyendo técnicos, ingenieros y administradores, hecho que dificultaría la puesta en marcha de proyectos de otro modo viables.

f) Finalmente, la situación podría obedecer a la ausencia de tecnología (o a la incapacidad de transferirla) necesaria para explotar determinados recursos naturales regionales.

Si es posible establecer una lista de factores no autocorrelacionados que expliquen razonablemente bien el problema del lento crecimiento regional, no será difícil identificar el correspondiente agente del entorno paramétrico y el tipo de acciones (del agente) más relevante para el factor considerado. Por ejemplo, si el grupo de trabajo ha logrado un consenso acerca de la primera importancia del factor "inadecuado monto de inversión regional" como elemento explicativo del lento crecimiento, y se ha establecido que ello se debe principalmente a la "escasa capacidad política regional para presionar por la asignación de recursos públicos", ya se tiene identificado el agente (el gobierno) y el tipo de acción implicado (inversión pública). En consecuencia, ya es posible diseñar una estrategia para negociar con el agente un cambio de conducta.

Naturalmente no hay una 'receta' para ejecutar en la práctica el ejercicio anterior, y por tanto mucho depende de la calidad profesional del grupo de trabajo poder realizar esta tarea de identificación causal.

Por último, la tercera parte del producto del diagnóstico será un conjunto de proyecciones macroeconómicas regionales en términos de un número reducido de variables clave, conjugando para ello el análisis de la situación actual y su evolución a largo plazo con el efecto probable de las políticas y proyectos conocidos. Una proyección efectuada en términos de la evolución probable de la población, del nivel de actividad económica y del uso del suelo a nivel regional será útil no sólo para tener una idea de lo que podría ser la región (dentro de diez o quince años) si las cosas se dejan desarrollar por sí solas; es útil también porque

permite verificar el análisis de los problemas actuales y formarse una idea acerca de nuevos problemas que pudiesen aparecer en el futuro.

Antes de pasar a una etapa posterior del proceso de planificación, resultará útil para el grupo de trabajo hacer un resumen y preparar conclusiones a partir del diagnóstico. Este resumen debe centrarse en una clara presentación de un número muy reducido de los problemas considerados prioritarios para la región, de su naturaleza (pues no es suficiente una enumeración de problemas) en relación a la forma como se han originado, a su evolución (los problemas tienden a agravarse o se mantienen más o menos constantes), a la relación entre ellos (en qué medida se trata de problemas independientes o no y, en este último caso, cuál es el tipo de vinculación existente), y a la relación entre cada problema y los agentes del entorno paramétrico cuyas acciones inciden en un modo u otro en la situación del problema.

Como este resumen del diagnóstico jugará de aquí en adelante un papel de mucha importancia en el resto del proceso, debe prestarse especial atención a la forma como se presentan estas conclusiones. Un

lenguaje demasiado técnico puede ser útil frente a ciertos interlocutores, pero posiblemente no lo sea para los interlocutores más importantes. En consecuencia, debe hacerse un esfuerzo para utilizar un lenguaje claro y sencillo, inteligible para todo el mundo. Una serie de técnicas visuales bien conocidas (mapas, gráficos, maquetas, etc.) también pueden ser de considerable utilidad. Un aspecto importante, pero sin duda difícil, consiste en presentar los problemas regionales en función de las preocupaciones dominantes del interlocutor, es decir, del agente respectivo del entorno paramétrico. Si la preocupación fundamental de los responsables de la política económica radica, por ejemplo, en el control de una inflación persistente, poco ganará la región alegando un problema de crecimiento (cuya solución podría implicar un mayor gasto fiscal), puesto que ello no responde a la preocupación dominante. En otras palabras, la región debe aprender a 'comunicar' sus problemas, es decir, debe aprender a traducirlos al lenguaje que refleja los intereses de quien recibe la presentación regional. Como gran parte de los problemas económicos son interdependientes, no es imposible realizar la adecuación señalada, si bien tampoco es sencillo.

### III

## La cuestión de los objetivos y metas en la planificación de una región

Si se siguiera, de acuerdo a la escala de la región, la metodología usada en la planificación regional nacional (interregional), una vez que se ha concluido el diagnóstico correspondería identificar los objetivos del desarrollo y, en seguida, correspondería el dimensionamiento cuantitativo de los objetivos, es decir, la fijación de las metas.

Un 'objetivo' de desarrollo está asociado a un determinado 'estado' de una cierta variable en la imagen-objetivo. Un objetivo

no es una acción en sí misma, pero necesariamente *implica* una acción. La acción implicada en un objetivo es precisamente la política definida para que la variable alcance el 'estado' deseado. Por ejemplo, un enunciado tal como 'redistribuir el ingreso' no es un objetivo, puesto que el uso de la forma verbal denota una acción. Correctamente enunciado el objetivo en este caso sería: "una distribución del ingreso de tales o cuales características", lo cual puede o no

implicar una acción tal como 'redistribuir' en el sentido de *transferir de unos grupos a otros* el ingreso actual. Es evidente que el patrón deseado de distribución (el objetivo) puede alcanzarse mediante acciones que nada tienen que ver con transferencias.

El hecho de que un objetivo esté siempre *asociado* a una acción, sin ser el mismo una acción como tal, denota una capacidad de ejecutar la acción correspondiente por parte del agente social que establece el objetivo. Pero para ejecutar una acción (que es una política) se debe tener control sobre los elementos que configuran la acción o política, o sea, se debe tener capacidad para manejar los instrumentos de política. Un objetivo regional tal como: "una distribución del ingreso regional caracterizada por una participación igualitaria del trabajo y del capital" puede implicar —como acción— una determinada política tributaria; para que el objetivo tenga un sentido real, la región debería tener en este caso control sobre los instrumentos de la política, por ejemplo, debería tener capacidad para fijar un impuesto al capital. Si no es así, el objetivo —desde el punto de vista de la capacidad de decisión regional— carece de valor, pues no es otra cosa que una declaración de buenos propósitos.

Cabe entonces preguntar: ¿qué sentido tiene establecer en el caso de una región un objetivo tal como el logro de una tasa de crecimiento del producto de un 5.3% anual, un tipo de ejemplo muy frecuente en la práctica? Dejando de lado el hecho de que el enunciado anterior no es en realidad un objetivo correctamente definido, ¿qué grado de control tiene una región cualquiera sobre los determinantes últimos del crecimiento?

Como ya se vio antes, el ámbito de control de las regiones suele ser muy reducido, de manera que ello cuestiona en buena medida la posibilidad de determinar objetivos regionales de una manera endógena. A su vez implica que no tendría sentido establecer la contrapartida cuantitativa de los objetivos, es decir, las metas. *Esto no quiere significar, sin embargo, que no hay objeti-*

*vos ni metas regionales; el problema no radica en su existencia o inexistencia, sino en quien tiene la capacidad real de determinarlos.* De hecho siempre habrá y siempre se establecerán objetivos y metas para cada región, pero ello no será de competencia exclusiva de cada región, sino de otra instancia decisoria.

A una conclusión similar llegan Gutiérrez, Ortiz y Villamil en su trabajo sobre planificación de sistemas abiertos al señalar: "Este análisis plantea la necesidad de que en la planificación de sistemas abiertos los objetivos no sean unidimensionales, sino más bien múltiples. Los objetivos deben no sólo optimizar en términos de unas variables económicas, sino que también deben tratar de reducir el grado de incertidumbre del sistema, sustituyendo donde sea posible variables no controlables por aquellas que lo son". (Gutiérrez, Ortiz, Villamil, *op. cit.*)

Supóngase que, como es frecuente, el reconocimiento de la situación descrita anteriormente se pasa por alto y que en la preparación del plan regional se consume una buena cantidad de energía en establecer objetivos y metas. Por ejemplo, se dice que la región debe duplicar, en cierto lapso, la tasa de crecimiento del producto por la vía de un programa de expansión industrial. Aparte del hecho de que esto seguramente escapa al ámbito de control regional, ¿qué sucede si la región vecina plantea lo mismo? ¿son compatibles ambas situaciones en términos del uso de recursos escasos o del tamaño de los mercados? ¿qué sucede si ya no son dos, sino seis o nueve las regiones que hacen planteamientos similares?

Como un problema de este tipo debe necesariamente tener una solución consistente, ésta podría lograrse por la vía de un ajuste *ex post*, es decir, utilizando los recursos hasta donde alcancen y satisfaciendo los requerimientos de las regiones con mayor poder político para presionar por la asignación de recursos. Esta solución es claramente la antítesis de la planificación y en nada favorece a las regiones más necesitadas; es, además, una solución ineficiente si se admi-

ten los criterios de eficiencia regional en boga.

La solución alternativa consiste en utilizar un nivel de autoridad suprarregional para arbitrar una solución racional. Esta es precisamente una de las funciones principales del plan regional nacional o de la estrategia nacional de desarrollo regional y, por tanto, de la agencia central de planificación regional. La necesidad de resolver este tipo de conflicto en un nivel decisorio supra e interregional se puede fundamentar muy sólidamente recurriendo a algunos enunciados fundamentales de la teoría de sistemas, como también se podría fundamentar recurriendo a los conceptos más tradicionales de externalidades económicas en el marco de una concepción de equilibrio general.

Si hay una estrategia o un plan nacional de desarrollo regional, entonces se encuentran determinados en forma exógena a la región: i) los objetivos de la región, particularmente en relación a la contribución que se espera de la región para alcanzar los objetivos nacionales más importantes; ii) las metas globales regionales de crecimiento, así como las metas sectoriales y los montos correspondientes de inversión; iii) el *papel* de la región en el proceso de desarrollo nacional, resultante de los puntos anteriores. Este papel (o 'escenario' en el lenguaje del MPCRD desarrollado por el UNCRD) puede ser —en términos agregados— *positivo* si implica para la región una importancia mayor que en el pasado en relación al contexto nacional; *moderado* si implica mantener en términos similares la importancia relativa de la región; o *negativo* si implica una disminución del papel relativo regional. Nuevamente cabe aquí distinguir entre situaciones absolutas y relativas, puesto que un papel negativo podría significar de todos modos un crecimiento regional absoluto.

Si se piensa que en realidad son varios los papeles que se asignan a la región, nos encontramos, para hacer una analogía sociológica, con que se está definiendo en realidad el *status* regional. Esta definición del *status* regional reemplaza y sustituye una

etapa tradicional del proceso de planificación: la determinación de objetivos y metas.

Puesto que la asignación del *status* regional presupone una posición bastante pasiva por parte de la región, aquí hay actividades menos definidas que cumplir por parte del equipo de trabajo encargado de la preparación del plan regional. Sin embargo, la asignación o la conformación del *status* regional no resulta tan unilateral como pudiera pensarse a primera vista. Los objetivos, metas y recursos asignados a cada región en el plan o en la estrategia nacional de desarrollo regional implican un proceso iterativo (breve o prolongado) con retroalimentación de información entre las agencias locales de planificación y la agencia central de planificación regional.

El *status* regional puede estar definido en forma más explícita o menos explícita, lo que depende de cómo se ha planteado formalmente el problema de la planificación regional nacional.

Si se ha preparado —a nivel nacional— un verdadero plan de desarrollo regional, la información con respecto a los objetivos, metas, políticas, programas y proyectos consultados para la región es considerablemente detallada y la acción regional se reduce prácticamente a confrontar el análisis de su propia situación (tal como deriva del diagnóstico) con las proposiciones del plan interregional y, si no se aprecian discrepancias importantes, a apoyar el proceso de seguimiento en relación a la puesta en marcha de los programas y proyectos. Rara vez sin embargo ocurrirá de este modo: la situación más común es que el tratamiento de los problemas regionales a nivel nacional se exprese en documentos de carácter bastante más genérico, a la manera de 'lineamientos' de política o de 'estrategias' de desarrollo.

En el contexto anterior, ¿qué papel cabe a la imagen-objetivo de la región? Si se entiende por imagen-objetivo un modelo voluntarista de la realidad sujeta a planificación (la región), es evidente que tal modelo está caracterizado por: i) el 'estado' de las

variables incluidas en él (los objetivos); ii) su consistencia (la racionalidad de la imagen), y iii) la estrategia implícita para alcanzar la imagen (la viabilidad de la imagen).

Una vez más, puede observarse que la imagen-objetivo, pieza fundamental de la planificación (tradicional), se transforma en un elemento menos importante en el marco de la planificación de una región. Resultará

de todos modos útil preparar una imagen-objetivo regional, pero su papel en este caso se reduce a facilitar la identificación de los agentes del entorno, más que a convertirse en la norma que condiciona (y que es condicionada por) la estrategia. El *status* o el *escenario* regional resulta un concepto más útil que el concepto de imagen-objetivo, por lo menos desde el punto de vista operativo.

## IV

### Algunos aspectos políticos de la planificación de una región

Toda actividad de planificación es tanto una actividad técnica como una actividad política. Puesto que el anterior es un juicio universalmente compartido hoy en día, correspondería formularse la siguiente pregunta: ¿qué tiene de novedoso sostener lo mismo en el contexto de la planificación de una región? Hay una doble respuesta a la pregunta anterior.

*Primero*, al sacar a luz en una región los aspectos políticos del proceso de planificación se privilegia el análisis de los conflictos, transacciones y acuerdos no en la sociedad como un todo, sino dentro de su sistema tecnoburocrático, más precisamente, dentro del aparato de la administración pública.

“Los intereses de las agencias de gobierno existentes, en particular de las agencias nacionales, por lo general estarán firmemente enraizados y en ocasiones pueden constituir un impedimento (al plan) mayor que la oposición de los grupos políticos o de los grupos privados de poder. Puede esperarse una actitud de escasa colaboración (por parte de dichas agencias) primero, porque la institución de desarrollo y planificación regional tiende a ser considerada como un instrumento capaz de reducir el poder de las agencias existentes y segundo, porque las jurisdicciones regionales de las otras agen-

cias del gobierno generalmente no coincidirán con las jurisdicciones establecidas a efectos del plan regional.” (Mayne, 1973.)

La cita anterior es enfática en el sentido de destacar el problema político que enfrenta la planificación regional *dentro* de la propia administración. Ello no significa por cierto desconocer el hecho de que con frecuencia un plan de desarrollo regional desencadenará una fuerte oposición política por parte de otros sectores no ligados directamente al gobierno, pero ello se inscribe en un contexto más amplio sobre el cual hay un exceso de literatura. El problema más reducido, pero no menos importante, de la batalla *inter pares*, entre agencias y ejecutivos nacionales por un lado, y agencias y ejecutivos regionales por otro, ha recibido muchísima menos atención por parte de los especialistas. Hay aquí, pues, un elemento distintivo entre la forma como lo ‘político’ se inscribe en la planificación global y en la planificación regional.

*Segundo*, es un hecho que la planificación regional (a escala nacional) puede ser usada, explícita o implícitamente, para dos fines políticos completamente opuestos, acerca de los cuales el planificador en modo alguno puede ser indiferente.

Se puede usar la planificación regional

nacional como un elemento litúrgico más en el culto de la centralización y del estatismo, y en consecuencia se puede emplear la planificación regional para contribuir a generar una sociedad esencialmente antidemocrática. Se puede utilizar también la planificación regional como un elemento democratizante de la sociedad, en la medida en que ella se asocie a esquemas claros y *realistas* de descentralización territorial del poder de decisión. Comoquiera que se defina el concepto de democracia, no cabe duda que se encuentra asociado a una posibilidad universal de llegar a la generación del poder y al poder mismo, si no en términos estrictamente individuales, por lo menos a través de organizaciones intermedias entre el individuo y el Estado; y la región es precisamente una de tales organizaciones.

Sobre cómo un esquema de planificación regional puede ser usado para fines esencialmente antidemocráticos, aun en un país en este sentido considerado como modelo, es interesante el siguiente comentario:

“Una religión, el Estado, cuyo nombre sacralizado cubre todo el país. Y fatalmente, la organización que conviene a este conjunto: el centralismo cuartelero. Francia obedece a un Cuartel General, París. En París se reúnen todas las informaciones, se localizan en un mapa todos los movimientos del país como si fueran movimientos de tropas; de París parten todas las órdenes y directrices emitidas por el Estado Mayor; los ministros, aprobados por el general en jefe, el presidente de la República, se dirigen a los generales de división, los prefectos, que confían la ejecución a oficiales de diferentes grados: coroneles (los llamados altos funcionarios), comandantes, capitanes, etc.; en el escalafón inferior, los innumerables suboficiales, funcionarios subalternos de todas las categorías.” (Citado por Servan-Schreiber, 1971.)

El mismo conocido periodista y político francés anota:

“El gobierno conoce bien la reivindicación de las libertades locales que asciende por todo el país y trata de crear la ilusión de una respuesta mediante lo que llama la

‘desconcentración’. La confusión se mantiene hábilmente.”

“Por desconcentración hay que entender las medidas que tienen por objeto transferir a un funcionario local del Estado ciertas atribuciones antes asignadas a un ministerio; su efecto es aumentar los poderes de los prefectos.”

“La descentralización, por el contrario, tiende a operar una redistribución del poder democrático a partir del Estado y en provecho de las colectividades locales. La diferencia es manifiesta. Por un lado, la delegación de la firma en favor de un funcionario del Estado es un asunto que no concierne ni a los ciudadanos ni a los representantes electos locales. Por otro, el refuerzo de los derechos vinculados a la legitimidad derivada del sufragio universal, es decir, una cosa que nos concierne a todos y muy directamente.” (Servan-Schreiber, 1971.)

No cabe duda alguna que todo el asunto “centralización versus descentralización” es básico para la planificación regional. Sin embargo, frente a un asunto de esta especie deben evitarse las posiciones románticas, idealistas, que en algunas ocasiones simplemente ocultan un ataque al papel del Estado como agente promotor del desarrollo.

Tanto la centralización del proceso de toma de decisiones (en el sector público) como la descentralización territorial y funcional del mismo tienen sus méritos y también sus desventajas. Un papel de la planificación regional, y un desafío para los planificadores regionales, es precisamente determinar algún punto de equilibrio que preserve el necesario grado de centralización en determinadas decisiones, como el no menos necesario grado de descentralización que debe introducirse en el sistema, de manera que lo haga más democrático.

Sería presuntuoso, y caería por completo fuera del ámbito de este trabajo, entrar a analizar pormenorizadamente las causas que conducen a una situación de elevada centralización, pero por lo menos es necesario mencionar a algunas de las más evidentes.

Desde el principio, puede observarse

que la centralización territorial del aparato de decisiones resulta la contrapartida lógica y necesaria del proceso de concentración territorial del aparato productivo. Siendo este último proceso una condición casi necesaria del crecimiento, la centralización resulta casi inevitable.

Quizás de mayor importancia resulta la relación entre la centralización y la unidad nacional. Muchos de los países en desarrollo se encuentran todavía en una etapa de construcción de la nacionalidad (*nation-building*); necesariamente el afianzamiento de este proceso requiere un poder central fuerte capaz de imponerse sobre tribalismos y regionalismos de claro corte separatista (¿sería posible concebir la Francia moderna sin referencia al avasallador poder de Luis XIII, Luis XIV y Richelieu?). En alguna medida, el centralismo de hoy es el precio de la nacionalidad.

Desde un ángulo esencialmente técnico, pueden agregarse dos factores adicionales que trabajan a favor de las tendencias centralizadoras. Por un lado, el progreso técnico ha tendido a aumentar la *escala* de las decisiones, de manera tal que muchas decisiones vinculadas a proyectos de inversión tanto en infraestructura como en sectores directamente productivos superan la escala local, provincial o regional, y se convierten en consecuencia en decisiones interregionales o nacionales (así, por ejemplo, una gran central hidroeléctrica). Como es evidente, tales escalas de decisión implican determinaciones centralizadas que, por lo menos, permitan 'internalizar' para el sistema sus posibles externalidades. Por otro lado, el reconocimiento teórico y empírico de la naturaleza sistémica del conjunto de regiones obliga, nuevamente, a transferir la capacidad de orientación del sistema (la capacidad de decisión) a instancias superiores de gobierno, es decir, obliga a centralizar para optimizar la conducta del sistema en su totalidad. De todas maneras, es éste un argumento que no puede llevarse demasiado lejos. Es posible, mediante sistemas de planificación de niveles múltiples, encon-

trar puntos intermedios correspondientes a esquemas semidescentralizados; lo que sucede en la práctica es que es 'más fácil' centralizar que operar un sistema múltiple.

¿Cómo evitar entonces un grado excesivo de centralización? ¿Cuánto se puede avanzar en la descentralización sin atentar contra la unidad nacional y sin atentar tampoco contra un determinado nivel de eficiencia? ¿Cuál es la respuesta (regional) a la centralización? ¿Consiste simplemente en obtener una mayor cuota de poder?

Una respuesta posible a este tipo de interrogante la ofrecen Stöhr y Tödtling, al proponer una estrategia de "cerramiento espacial selectivo". El punto básico planteado por Stöhr y Tödtling es cómo pueden defenderse las regiones de las respuestas centralizadas (a los problemas específicos de una región), necesariamente —a juicio de los autores citados— estereotipadas, poco funcionales a las reales necesidades regionales y en consecuencia socialmente desintegradoras. Según Stöhr y Tödtling, la respuesta típica del centro se orienta en estos sentidos: i) se apoya en conceptos del análisis económico neoclásico; ii) se sostiene con vigor en instituciones de gran escala, verticalmente organizadas, ya sean públicas o privadas; iii) confía en exceso en los mecanismos de mercado y en procesos institucionales formales, y iv) pone un énfasis excesivo en los logros económicos y en los aspectos materiales.

Partiendo de las anteriores consideraciones, los autores proponen una estrategia regional que tienda a 'cerrar' las regiones, la que incluye medidas por el lado de la oferta, de la demanda y mediante instrumentos de política que modifiquen la fricción de la distancia y que tiendan a redistribuir los efectos de las economías de escala y externas. (Stöhr y Tödtling, *op cit.*)

Constituye una precondition de esta estrategia, según lo señalan sus autores, una transferencia de la capacidad de decisión desde las unidades predominantemente funcionales o verticales (sectores) a las unidades horizontales (territoriales) de varios niveles.

Esta precondition parece poco realista en la práctica, por lo menos a corto plazo. No se advierte razón alguna para que las instituciones nacionales cedan parte de su poder real a organizaciones territoriales. Hilhorst hizo un completo análisis de este tipo de estrategia en un comentario al trabajo citado (Hilhorst, 1977).

Pero si la transferencia de poder a

organizaciones territoriales parece poco viable, tal vez sea posible *reforzar* el poder regional mediante mecanismos alternativos y tal vez sea posible llegar a resultados similares a los perseguidos por Stöhr y Tödtling por vías indirectas; y a ello apunta precisamente la estrategia de maximizar la capacidad de negociación regional.

## V

### La estrategia de negociación regional

Si el propósito central del proceso de planificación de una región es el fortalecimiento de la capacidad regional de negociación con los agentes del entorno paramétrico, deberá entonces responderse a preguntas tales como: ¿quién negocia o quién conduce el proceso por parte de la región?, ¿qué se negocia con cada agente?, ¿qué medidas prácticas pueden tomarse para dotar a las regiones más desposeídas del conocimiento técnico indispensable para respaldar la negociación?

Naturalmente es la *autoridad política regional* quien debe conducir el proceso de negociación; este simple aserto implica sin embargo una serie de aspectos complicados.

Un punto previo al establecimiento de un mecanismo formal de negociación es lograr en la comunidad un sentimiento de *identidad regional*, es decir, un sentimiento colectivo de pertenencia a una entidad geográfica caracterizada por formas culturales comunes y por lealtades de tipo territorial. Este sentimiento de identidad resulta esencial para establecer la *legitimidad regional*, factor sin el cual no puede fundamentarse un proceso de negociación regional.

Como puede adivinarse, el párrafo anterior apunta directamente al problema de la propia definición de una región como requisito básico para que ésta pueda negociar, o para que la negociación realmente represente a la región, como conjunto de personas, en

vez de representar apenas el pensamiento de los planificadores. No abordaremos este tema, por lo demás abundantemente estudiado, pero se hace necesario recalcar la importancia de cómo se define una región y se hace también necesario recordar los abundantes ejemplos de fracaso de regionalizaciones que pasan por alto los problemas de identidad regional.

“La legitimidad de las instituciones y autoridad de un gobierno son medios necesarios para realizar un fin sustantivo, un programa o proyecto social que concite voluntad de cambio de una sociedad nacional. Sin ello la planificación podrá ser una fascinante disciplina científica, pero no estará unida a la acción política del Estado”. (Botana citado por Boeninger, 1976.)

Ahora bien, una condición *sine qua non* para establecer un proceso de negociación es la existencia de una voluntad de negociación de las partes interesadas. Se supone que la región tiene efectivamente voluntad para negociar, pero ¿puede decirse otro tanto acerca de las otras partes, gobierno, empresas, etc.? Parece evidente que un proceso de negociación tal como el propuesto implica inscribirlo dentro de un cierto sistema político. En efecto, dada por ejemplo la dispar relación de poder entre la región y el gobierno, este último estará dispuesto a negociar sólo cuando la relación implícita

beneficio-costo de la negociación sea superior a la relación beneficio-costo de una imposición autoritaria. Esta situación puede derivar de una convicción doctrinaria (la democracia) o de consideraciones tácticas (aun los gobiernos más fuertes y autoritarios consideran conveniente, por lo menos en algunas oportunidades, evitar soluciones de fuerza). Pero no sólo se requiere voluntad de negociación para que ésta se materialice; también es necesario definir, con respecto a cada uno de los agentes del entorno paramétrico, un campo común de transacción, definido por un conjunto de recursos, intereses y símbolos que determinan la existencia de elementos con que cuenta cada parte negociadora.

La definición de este campo será una tarea que, una vez más, recaerá principalmente en la región por ser la principal parte interesada en negociar. Por otro lado, y lamentablemente, las técnicas de negociación son incipientes (excepto, en ciertos casos, la teoría de los juegos), de manera que no hay una guía clara para conducir las negociaciones ni para superar situaciones de estancamiento, salvo casos particulares cuantificables (Isard y Smith, 1976).

Un aspecto relevante es acá la *representatividad* de la autoridad regional para conducir el proceso de negociación. ¿A quién representa la autoridad regional? Si se trata de una autoridad electa, la representatividad proviene de un consenso electoral y será tanto mayor cuanto más elevado sea dicho consenso. Si se trata de una autoridad *designada*, ya sea mediante un mecanismo institucional establecido o mediante procedimientos *ad hoc*, debe legitimarse este poder ante la comunidad regional. Recordemos que en cualquier país con sistema unitario de gobierno, la autoridad regional es designada por el poder ejecutivo y representa al poder ejecutivo en la región; esto debe transformarse de manera que la autoridad represente también a la región ante el poder ejecutivo, algo que no se conseguirá por decreto.

La base de legitimidad y la estructura de

poder del régimen político afectan la naturaleza y posibilidades del plan, no sólo porque contribuyen a generar en los diferentes actores sociales desigualdades en la capacidad de adquirir o mantener su carácter de tales (Boeninger, *op. cit.*), sino porque condiciona directamente la capacidad de influir en la toma (exógena) de decisiones.

Una forma de aumentar la representatividad de la autoridad o de legitimar su poder puede buscarse mediante la *activación* social de la región, es decir, con la incorporación de la región al proceso de planificación en su totalidad (recordemos que en el diagnóstico ya hablamos de ello), y con su consecuente movilización en apoyo a sus autoridades (lo que no requiere necesariamente de mecanismos de presión). Es una activación a la base del diálogo y de la búsqueda de un destino común para la región, diálogo del cual no puede excluirse a ningún grupo regional. Los consejos regionales de desarrollo, cuando existen, pueden constituir una ayuda valiosa en la activación social, siempre y cuando sean a su vez verdaderamente representativos.

“El plan que convoca a la movilización requiere la capacidad de canalizar la participación consiguiente, lo que envuelve una compleja tarea de creación de organizaciones sociales que puedan articular las demandas de los actores movilizados y exige establecer una relación congruente entre las aspiraciones de éstos y las metas previstas en el plan. A su vez, este requerimiento está ligado a la conciliación entre organizaciones de mediación política (generalmente los partidos políticos) y entidades de representación corporativa y, en otra perspectiva, a las relaciones de las élites o minorías dirigentes con la masa popular ubicada en la base social.” (Boeninger, *op. cit.*)

La elevación del grado de representatividad de la autoridad regional es además imprescindible para facilitar el acceso de la autoridad regional al nivel central de decisión. No es lo mismo discutir con un ministro de hacienda cuando se va respaldado por un poderoso y cohesionado movimiento regio-

nal que discutir sólo con el apoyo de un título oficial. De todos modos, el simple respaldo político resulta poco eficaz para negociar, si al mismo tiempo el negociador regional carece de argumentos técnicos.

“La persuasión y el pacto o contrato social, respaldados por el peso de la acumulación de antecedentes técnicos y el máximo aprovechamiento, como recurso de poder, del prestigio que da el conocimiento científico, son quizá los instrumentos más eficaces en una sociedad básicamente consensual.” (Boeninger, *op. cit.*)

La segunda interrogante en relación a la negociación regional es saber qué se puede negociar y cómo negociar, lo que dependerá, en general, de la naturaleza del agente del entorno paramétrico con quien se negocia.

Antes de precisar qué es lo que puede negociarse con cada agente, la región deberá preparar un esquema general de negociación. Esto implica definir un modelo regional, en este caso fuertemente condicionado por los elementos externos a la región. En la definición de este modelo concurrirán tres grupos de elementos: i) los resultados del diagnóstico, particularmente vinculados a la identificación de las potencialidades regionales; ii) los proyectos en marcha en la región, así como nuevas ideas de proyectos —con distinto grado de precisión— que habrán surgido del propio diagnóstico, y iii) la información sobre objetivos, políticas, programas y proyectos contenida en lo que denominó *status* regional, es decir, la información del plan o de la estrategia nacional de desarrollo regional.

Los papeles de la región, las metas de crecimiento, las políticas generales y específicas (para la región), los proyectos nacionales con localización fija o probable en la región, los potenciales de desarrollo regional, los proyectos de origen regional y los cambios previstos en variables macroeconómicas regionales como el ingreso, el empleo, el uso del espacio (incluido el ritmo y forma de organización), constituyen factores y elementos que deberán incorporarse en la cons-

trucción del modelo regional para dar una base coherente al proceso de negociación.

Veamos ahora qué sucede con los agentes con los cuales se negocia; comencemos por el gobierno nacional, generalmente el principal de ellos. Si se supone, como se hizo en páginas anteriores, que la inversión en actividades directamente productivas la efectúan, en el caso del sector público, las empresas públicas, el concepto de gobierno nacional acá utilizado se aproxima al concepto de fisco.

Con el gobierno nacional la región puede negociar en primer lugar la diferenciación territorial de algunas políticas económicas y de algunos instrumentos de política económica, es decir, la *regionalización de las políticas económicas*, aspecto sobre el cual vale la pena reproducir el siguiente comentario:

“Una de las características esenciales de cualquier país en desarrollo es la considerable heterogeneidad de sus estructuras económicas y sociales. Centros de computación y centrales nucleares *vis-à-vis* con una agricultura en la cual la fuerza motriz todavía es generada mayoritariamente por seres humanos y animales de tiro, ciudades ultramodernas rodeadas de ‘cinturones de miseria’, grupos intelectuales de élite frente a elevados porcentajes de analfabetismo, abismantes diferencias de ingreso entre sectores y entre personas, nula ‘fricción del espacio’ para grupos de altos ingresos comparada con una absoluta inmovilidad geográfica para la mayoría, etc. Es decir, la bien conocida visión periodística del subdesarrollo en América Latina.

“Frente a este orden de cosas así caricaturizado, los planificadores económicos y los que en general tienen la responsabilidad de conducir la política económica han tomado conciencia paulatinamente acerca de un fenómeno en buena medida desapercibido en el pasado. En efecto, la gran mayoría de los instrumentos usuales de política econó-

mica, por ejemplo impuestos, subsidios, tasas de cambio u otros similares, han sido concebidos para operar en medios económicos y sociales considerablemente *homogéneos*, típicos de situaciones más o menos concurrenciales, características a su vez de economías bien integradas y desarrolladas. Muy diferente es el *milieu* económico y social de los países en desarrollo, caracterizado parcialmente, como se dijo, por importantes heterogeneidades por un lado y estructuras monopólicas por otro. Debiera ser bastante obvio que en este caso los promedios, que sirven para fundamentar el uso agregado de instrumentos de política económica, son descriptores muy pobres de la realidad y en consecuencia constituyen una base ineficiente para tomar decisiones económicas. Más aún, la administración de un país sobre la base de juicios promedios y de medidas homogéneas *tiende a convertirse en la administración de las zonas más desarrolladas*, acelerando así el proceso acumulativo de concentración.

“En condiciones de extrema heterogeneidad debería pensarse prácticamente en el uso de instrumentos de política económica casi individuales; obviamente esto no es factible y es por ello que la *región* resulta una unidad geográfica y económica eficiente para administrar una política económica que se sitúe entre la ineficiencia e injusticia de un agregado homogéneo y la imposibilidad de una discriminación perfecta.” (Boisier, 1976, b.)

Las consideraciones anteriores inducen a pensar en la necesidad que enfrentan las regiones, particularmente las menos desarrolladas, de capacitarse para negociar con el gobierno nacional una eficiente diferenciación territorial en la aplicación de ciertos instrumentos de política económica.

Para lograr esto, la autoridad negociadora regional debe ser capaz de convencer —sobre una base técnica— a las autoridades

económicas centrales, que un mecanismo de diferenciación territorial no afectará el logro de los objetivos globales perseguido con el uso de un determinado instrumento de política económica. Además, debe probar que los beneficios de una medida de tal naturaleza sobrepasan los mayores costos administrativos de su aplicación y control.

Es bien posible que una proposición de esta especie encuentre resistencia por parte de las autoridades económicas debido a su aparente complejidad. La verdad, sin embargo, es que de hecho se discrimina en no pocos aspectos de la conducción económica (tasas tributarias, tarifas, etc.), y no se aprecia una razón de fondo para que tal experiencia no pudiese ser puesta al servicio de las regiones.

Un ejemplo interesante de cómo políticas de tipo homogéneo terminan por favorecer a sectores, grupos o individuos distintos de aquellos que supuestamente constituían el ‘sujeto’ de la política, se encuentra en el campo de la instrucción pública. Durante muchos años se sostuvo que la educación primaria debía ser gratuita, de manera que contribuyese a hacer realidad el postulado de la igualdad de oportunidades, postulado éste que sirvió de bandera de no pocas campañas políticas. Posteriormente se demostró (un mérito que debe ser atribuido a los economistas) que si la distribución de la riqueza y del ingreso es regresiva, la educación gratuita termina por convertirse en un subsidio para los estudiantes de familias más pudientes, puesto que los que provienen de familias más pobres no pueden permanecer dentro del sistema escolar. Así, una política concebida como una norma igual e impersonal para todos, frente a una situación inicial muy heterogénea (distribución del ingreso en este caso), y en ausencia de mecanismos compensatorios laterales (becas, por ejemplo), termina favoreciendo a quienes precisamente no requieren ayuda.

En segundo lugar, la región puede negociar con el gobierno nacional la definición de un conjunto de *decisiones de localización* referentes a proyectos de inversión contem-

plados en los planes sectoriales. Esto se refiere a lo siguiente:

Las agencias sectoriales de planificación corrientemente preparan sus estrategias y planes de desarrollo incluyendo listas más o menos perfeccionadas de proyectos de inversión. Aquí resulta importante observar que, a excepción de los proyectos energéticos, mineros y algunos proyectos agropecuarios, cuya localización está predeterminada en función de la existencia de recursos, todavía queda un amplísimo conjunto de proyectos, particularmente industriales, cuya localización admite considerables grados de libertad.

Con los antecedentes y análisis efectuados en el diagnóstico, una región podría, conociendo el listado de proyectos sectoriales, plantear "la oferta regional de elementos locacionales" para cada proyecto (insumos regionales, mercados regionales, energía, mano de obra, infraestructura, etc.), de manera que le permitiese ingresar a una especie de competencia interregional (una suerte de propuesta pública), para obtener la localización de tales proyectos. Conviene recordar que esta competencia se efectúa de hecho cada día, pero basada nada más que en posiciones de poder. Acá se propone reemplazar esta competencia de fuerza (que naturalmente siempre ganan las regiones más fuertes) por una competencia racionalizada sobre bases técnicas. El complejo petroquímico de Bahía (Brasil) constituye un caso notable que ejemplifica este mecanismo.

Ciertamente, es preciso por otro lado evitar que esta competencia interregional por proyectos se transforme en un verdadero 'remate' donde cada región se esfuerza por superar —desinteresándose del precio— la oferta de otras regiones. Es posible que ello termine por beneficiar exclusivamente al sector privado (empresas nacionales y transnacionales), sin que la región que se 'adjudica' la propuesta obtenga los beneficios potenciales previstos. En este sentido podrían citarse ejemplos concretos en varios países latinoamericanos.

En tercer lugar, la región puede nego-

ciar con el gobierno nacional la modificación de normas administrativas que quizás actúen como trabas para un crecimiento regional más acelerado. Casi todo esto se refiere a procesos burocráticos para los cuales es preciso lograr un equilibrio entre la necesaria centralización de algunos aspectos de decisión y la no menos necesaria descentralización territorial de otros aspectos de tales procesos. Los ejemplos que podrían citarse son demasiado conocidos y numerosos como para reiterarlos, pero en todo caso parecería que en este sentido la descentralización presupuestaria debería ocupar un sitio importante.

Finalmente, tanto la asignación regional de la inversión pública en infraestructura y en equipamiento social así como el gasto corriente del gobierno (remuneraciones, compra de materiales) constituyen también categorías sobre las cuales la región puede negociar.

Posiblemente el segundo agente en importancia del entorno regional sea el conjunto de empresas públicas, localizadas en la región. Con respecto a estas empresas, la negociación incluirá discusiones acerca de las posibilidades de aumento de producción (sujeto a las condiciones de mercado), a nuevas inversiones y, sobre todo, a la mayor integración económica y tecnológica de tales empresas a la economía regional. ¿Por qué tal o cual empresa compra buena parte de sus insumos fuera de la región cuando hay insumos regionales equivalentes? ¿Por qué ciertos servicios de asesoría se contratan fuera de la región cuando existen servicios similares en la misma? A veces esto responde a simples rutinas administrativas y no a razones de fondo. Este tipo de preguntas se las debe formular el equipo de trabajo regional para poder presentar alternativas viables al interlocutor. En este caso no menos importante resulta el examen de la selección de tecnologías por parte de las empresas públicas y su repercusión sobre el empleo regional.

Procesos similares de negociación pueden llevarse a cabo con las empresas priva-

das nacionales y extranjeras, y con las instituciones privadas del sector financiero.

El mercado externo (tanto nacional como internacional) puede representar un agente de considerable importancia para la región, sobre todo si ésta tiene un claro potencial exportador. La dificultad para negociar con un agente como éste reside en su carácter difuso, pero puede hacerse un esfuerzo para, primero, identificar la localización de los mercados externos para cada uno de los principales productos regionales de exportación (si un producto regional tiene importancia nacional como bien exportable, su comercialización seguramente será manejada por el gobierno nacional o por grandes empresas); y segundo, para identificar los principales mecanismos de comercialización (empresas dedicadas al comercio internacional o a la distribución nacional al por mayor), con los cuales se pueden establecer negociaciones tendientes a lograr un aumento de las exportaciones regionales.

¿Qué puede ofrecer la región en estas negociaciones? Esta es una pregunta crucial, de difícil respuesta. La región no tiene bienes materiales que pudiesen transarse, pero dispone de algunos elementos no materiales que interesan a los agentes con los cuales se negocia.

Al gobierno nacional y a las empresas públicas la región puede ofrecer la racionalización de un proceso de presión (que a la larga resulta intolerable para los gobiernos), y el atractivo de un uso más eficiente de los recursos nacionales. Después de todo, no podemos olvidar que una buena parte de los esfuerzos que se hacen en favor del desarrollo regional tienen por objeto dar respuestas *ad hoc* a presiones políticas expresadas de distintas maneras.

Incluso, en ciertos casos, la pura racionalidad que emerge del diagnóstico regional podría permitir a la región demostrar al gobierno central que el subsidio aparente por ella recibido (como una diferencia simple entre recaudación y gasto público regional) podría ser transformado a mediano plazo en un buen negocio para el Estado, en la medida en que el flujo de recursos financieros fuese empleado de una manera más racional que en el pasado. Asimismo, el diagnóstico regional podría contribuir a probar puntos tan importantes como el menor costo de un proceso de desconcentración productiva y administrativa en relación a suposiciones predominantes en tal sentido.

A las empresas privadas nacionales y extranjeras, la posibilidad de asociarse a un proceso de desarrollo regional, mejorando su imagen pública (algo de notorio interés, sobre todo para las grandes corporaciones internacionales), un mejor 'clima' para hacer negocios y para establecer buenas relaciones laborales, en suma, un ambiente más estable y adecuado para su propio desarrollo.

En todos los casos, lo importante es realizar un esfuerzo por definir el campo común de transacciones, es decir, qué se puede ofrecer y qué puede pedirse razonablemente de cada agente.

Si es posible completar el proceso de negociación, la región dispondrá de un conjunto de compromisos y decisiones correspondientes a cada agente del entorno paramétrico. Algunos de estos compromisos y decisiones serán más concretos y específicos que otros. Resultará útil, a esta altura, preparar una lista de los resultados de todas las negociaciones, identificando en cada caso el agente implicado en cada resultado y la secuencia temporal esperada para cada acción o para cada paso preparatorio de ella.

## VI

## El seguimiento de los compromisos y acciones

El seguimiento en la ejecución de este conjunto de decisiones constituirá, de aquí en adelante, la principal tarea para los planificadores de la región. El seguimiento y la consecuente evaluación en el cumplimiento de las decisiones no debe ser considerado como un proceso esporádico (un análisis cada tres o seis meses), sino como un proceso diario, permanente, y la información al respecto debe alimentar también en forma permanente a la autoridad regional. El papel de negociador de la autoridad regional no termina en la etapa anterior, es decir, no finaliza con la obtención de compromisos y decisiones. Es un papel también permanente que implica ahora la coordinación diaria interagencial y la renegociación con los agentes del entorno para resolver problemas de atraso, de falta de 'implementación' o de otra naturaleza.

Naturalmente que en este proceso de *planificación negociada* el 'plan' como documento formal tiene una importancia menor, en cambio los mecanismos y procesos de seguimiento adquieren máxima importancia. Un tipo particular de acción (negociación y seguimiento) constituye la característica sobresaliente de esta modalidad de planificación.

Dada la importancia del seguimiento en este proceso de planificación, la capacidad del aparato ejecutor de la región resulta en consecuencia determinante del éxito o fracaso de todo el proceso. Sobre este punto y con referencia al caso del Estado de Minas Gerais (Brasil) un especialista, también insatisfecho de las formas tradicionales de planificación, escribe:

"La implementación de una política planificada, ya aprobada políticamente, exige la existencia de un organismo ejecutor y de un plan suficientemente detallado para su realización.

"En una economía de mercado, donde gran parte de las decisiones de la función productiva son tomadas por el sector privado, la acción estatal es fundamentalmente inductora de la actividad privada. Fuera de corregir las imperfecciones del mercado, el sector público trata de conseguir que su acción se vea simplificada o multiplicada por la respuesta del sector privado.

"Este carácter inductor puede ser negativo o positivo, es así como los errores y deficiencias de un aparato público ineficiente se ven amplificadas en igual forma como se verían multiplicadas sus acciones positivas.

"Se trata por una parte de corregir las imperfecciones del mercado y por otra obtener un efecto multiplicador de la acción pública en las actividades privadas.

"La alta sensibilidad del sector privado a la acción pública obliga a buscar su máxima eficiencia. Más aún en el caso de una economía regional cuando gran parte de los instrumentos de política que condicionan la actividad privada son de responsabilidad del poder central.

"Cuando se comienza a establecer la actividad de planificación, las nuevas formas de racionalidad que se tratan de establecer se encuentran con las rigideces tradicionales de toma de decisiones dentro del aparato público. Este comportamiento histórico no está de ninguna manera desprovisto de méritos, alcanzándose en muchos casos altos niveles de eficiencia a nivel de organismos o de unidades ejecutoras. Cuando se trata de imponer una racionalidad más amplia —propia de una perspectiva global— incorporando elementos que están normalmente fuera del alcance de estas uni-

dades, se crean fuentes de tensión que deben ser resueltas para lograr el normal desarrollo del proceso planificado.

“El aparato público por su parte no es un sistema monolítico que responda jerárquicamente a la cúspide donde se toman decisiones políticas, sino que responde más bien a un conjunto de centros que buscan un equilibrio negociado. Esto imprime agilidad y creatividad al sector público y consecuentemente al proceso de ejecución, pero puede también crear grandes rigideces que es necesario conocer y prevenir.

“Dentro de las características más importantes que condicionan la capacidad del aparato público hay que destacar: a) la capacidad de liderazgo de los centros de decisión política; b) la capacidad técnica del conjunto; c) su dotación de recursos; d) su organización y los instrumentos que puede manejar el centro de decisión político para accionar el aparato público en la ejecución del plan.

“El proceso de cambio de las modalidades históricas de toma de decisiones hacia las formas planificadas, requiere de gran capacidad de liderazgo para concertar acuerdos y negociar nuevas formas de equilibrio que permitan movilizar el potencial del aparato público para la ejecución del plan. El plan no puede constituirse en un rígido instrumento normativo que se imponga jerárquicamente, sino que debe ser comprendido, asimilado y apoyado por las unidades ejecutoras, lo cual requiere de un gran esfuerzo de convencimiento y liderazgo.

“El aparato público debe tener la capacidad técnica para completar el ‘proyecto definitivo’ del plan de desarrollo, formulando adecuadamente programas y proyectos o contar con la capacidad técnica para contratar estos estudios. El sector público debe estar también preparado para realizar la etapa de ejecución, ya sea con medios propios o contratados.

“Normalmente la capacidad técnica del aparato público responde a las características del desarrollo histórico no planificado, presentando sectores con muy buen nivel, como son normalmente los sectores de infraestructura física y energía, y mostrando muy bajo nivel en aquellos sectores generalmente más postergados en un desarrollo espontáneo. Cuando el proceso de planificación trata de corregir estos desequilibrios sectoriales, debe imponer necesariamente un mayor esfuerzo a los sectores técnicamente más débiles, especialmente en la formulación de programas y proyectos. Si esta situación no se prevé anticipadamente y no se adoptan medidas para incrementar su capacidad técnica, los nuevos recursos que se asignen no podrán ser invertidos en estos sectores, lo que no ocurrirá con los sectores tradicionalmente mejor capacitados. Esta situación refuerza los desequilibrios históricos que se trata de corregir en lugar de solucionarlos.

“Este tipo de problemas no es muy evidente en una planificación muy conservadora, donde se recogen en el plan los desequilibrios sectoriales sin plantear su solución, no es éste el caso de los programas de desarrollo orientados fundamentalmente a corregir los desequilibrios del crecimiento histórico. Es casi obvio reconocer la necesidad de adecuar estrictamente los recursos financieros para la operación del aparato público y ejecución del plan a las necesidades programadas.

“Sin embargo, es normal encontrar limitaciones y rigideces entre el plan y los procedimientos presupuestarios existentes. Esta situación se explica fácilmente si se tiene en cuenta la relativa antigüedad de los procedimientos presupuestarios frente a las técnicas de planificación.

“Tradicionalmente, y casi universalmente, los presupuestos se preparan en una base anual, pero normalmente un

plan requiere un compromiso de recursos para un período más largo. En una situación donde el presupuesto es una herramienta fundamental para la administración financiera, esto puede dar origen fácilmente a conflictos entre las políticas financieras y la de desarrollo propuesta en el plan. De aquí surge la imperiosa necesidad de una estrecha colaboración entre las autoridades de finanzas y las de planificación.

“Aun cuando se cuente con capacidad de liderazgo, recursos financieros y técnicos, es importante también contar con una organización adecuada del sector público para hacer frente a las necesidades de desagregación y de ejecución del plan. Esta organización debe permitir el adecuado flujo de información desde la cúspide a la base, como también en sentido contrario, y descansar en una estructura de toma de decisiones ordenada jerárquicamente que responda a la concepción de sistemas y subsistemas (programas, subprogramas y proyectos) en que se ha desagregado el plan.

“La cúspide de este sistema necesita contar con mecanismos de acción, suficientemente efectivos y ágiles, para poder efectuar una gestión efectiva de la ejecución del plan frente a las alteraciones y comportamientos de los diferentes elementos del sistema. Estos mecanismos pueden ser legales, administrativos, financieros, de información, de coordinación, de asesoría, etc., y su existencia y características son la condición fundamental para poder tener un control efectivo del proceso de ejecución del plan.” (Calderón, 1976.)

El proceso hasta acá descrito no es sencillo, pero tampoco resulta imposible de realizar por parte de un equipo de trabajo medianamente bien entrenado, siempre y cuando la autoridad política regional se comprometa verdaderamente en esta experiencia. Después de todo, esto (la negociación) se hace habitualmente, tal vez de una mane-

ra menos sistemática y formal, pero implicando de todos modos un proceso análogo. Incluso pueden citarse experiencias concretas y exitosas, como por ejemplo, de qué manera se ha ido gestando el desarrollo del Estado de Bahía (Brasil), sobre el cual un especialista opina de la manera siguiente:

*“La viabilidad del concepto estratégico del desarrollo regional depende, en gran parte, del realismo y de la oportunidad con que se manipulen las interrelaciones entre la economía de la región y la economía nacional. En países como el Brasil, dotados de una extraordinaria dinámica de crecimiento, los cambios coyunturales son muy frecuentes, lo que obligaría a la región a contar con una capacidad propia de análisis y con los mecanismos que aseguren intervenciones políticas rápidas y oportunas. Esta es una condición indispensable para que puedan aprovecharse los factores dinámicos del crecimiento exógeno y evitarse, en lo posible, los efectos depresores que frecuentemente acompañan a las inversiones externas dentro de un modelo de crecimiento con dependencia.*

*“En la práctica, dentro de este tipo de modelo, las acciones de los sectores público y privado de la periferia tienen que constituir esencialmente respuestas o reacciones frente a acciones originadas en el centro. Lo cual no implica, necesariamente, que las respuestas no puedan ser creativas o innovadoras en la medida en que sean realistas y se cuente con la capacidad para aprovechar las oportunidades que de tiempo en tiempo ofrece el desarrollo del centro.*

*“La posibilidad de crear esta capacidad dialéctica en regiones subdesarrolladas de países también subdesarrollados podría parecer utópica si no fuese porque la falta de racionalidad política no tiene que derivar ineludiblemente del subdesarrollo. La existencia de procesos de liberación económica en países cuya capitalización fue iniciada bajo un régimen de inversión externa y, en otra*

escala, experiencias como la de la petroquímica bahiana indican que es posible, si bien indudablemente no es fácil, dar lugar a procesos crecientes de autonomía económica a partir de concentraciones de inversión generadas por factores externos.

“Pero para que todo esto sea posible se requiere introducir modificaciones institucionales en los medios técnicos y administrativos de la región. En primer lugar, será preciso dotar a la región de una capacidad *permanente* de análisis de la economía regional y de la coyuntura nacional. No existe plan de desarrollo o diagnóstico económico que no tenga que ser revisado sistemática y periódicamente para poder adaptarse a la naturaleza dinámica del desarrollo. La estrategia regional de desarrollo requiere un *sistema moderno de información e instrumentos de análisis*. Las regiones subdesarrolladas no disponen, por ejemplo, de sistemas de cuentas sociales, ni de medios de cuantificación regional de los fenómenos económicos y sociales. En general, la escasa información existente tiene tal nivel de síntesis que la hace prácticamente inaplicable para examinar la situación interior de la región. Es interesante observar que el grado de síntesis de la información está dado siempre por el interés del usuario y que en consecuencia el actual acervo estadístico está determinado por el interés del centro y no de la región.

“La creación de instituciones responsables de la información y del análisis de la economía regional debe ser, pues, indispensable para la preparación, ejecución y continua revisión de una estrategia de desarrollo regional como la que se sugiere en este trabajo.

“Será también preciso introducir *innovaciones institucionales en el medio administrativo para elevar la capacidad de intervención política en cuestiones tan importantes como las decisiones centrales en lo que atañe a la región, la*

*reinversión del producto generado internamente, la generación de proyectos estratégicos, la localización de la actividad económica y el mercado interno.* Además será necesario que se logre una mayor continuidad política y que se amplíen las bases de participación en los procesos de decisión política, producción y consumo. La incorporación de la élite local y de un volumen cada vez mayor de la fuerza de trabajo, la formación de personal local y el estímulo al desarrollo de servicios técnicos regionales son medios de lograr una mayor integración y de estimular la formación de una capacidad propia de iniciativa e identificación con la región.

“En muchos aspectos el desarrollo regional es un conflicto de intereses entre un centro poderoso y una periferia que debe reunir todas sus fuerzas para una lucha desigual. Sólo la integración de las capacidades locales y un claro sentido de identidad regional pueden proporcionar las condiciones para el éxito. Esto es especialmente cierto en los proyectos estratégicos, los cuales difícilmente podrían ser identificados y estudiados por grupos técnicos de fuera de la región. Por ello resulta tan importante la capacitación sistemática de cuadros técnicos tanto en el sector público como en el de la iniciativa privada. Una región para desarrollarse dentro de las actuales condiciones necesita de un sistema de apoyo intelectual formado por la élite técnico-política del gobierno, la universidad y las firmas consultoras locales. Crear las condiciones para el desarrollo de este sistema es una de las principales responsabilidades del sector público en cuanto al desarrollo se refiere.

“Además de un aumento de eficiencia en la formulación de alternativas políticas (análisis regional) y en la capacidad de acción política de la administración, será todavía necesario iniciar un proceso gradual de perfeccionamiento de la organización administrativa interna y de los

métodos y procedimientos utilizados por ella. "Un programa de este tipo resulta indispensable para asegurar que las innovaciones que pudieran resultar de los dos niveles de actuación anteriormente mencionados, sean consolidadas en forma permanente por la administración regional. La readaptación de la maquinaria administrativa regional es siempre un proceso prolongado que debe innovarse continuamente para adaptarse a la estrategia. Es posible que tenga que empezarse por el sistema de programación, el que se iniciará por una traducción de los términos generales de la estrategia de desarrollo en metas y programas sectoriales, a nivel de todo el Estado (programa de gobierno), integrados en programas espaciales (microrregiones). En el caso de Bahía, el Recóncavo debe ser considerado como una subregión prioritaria donde, como primera hipótesis, deberán concentrarse inicialmente las inversiones del sector público. Sobre la base de una primera definición de programas y de las disponibilidades de recursos debería prepararse el presupuesto. La coordinación de la ejecución de programas y proyectos debería constituir un subsistema de acompañamiento a cargo de unidades de coordinación en los organismos ejecutivos directos y descentralizados del sector público. Por último, otro subsistema, el de evaluación, debería examinar, al fin de cada ejercicio, las realizaciones de programas y proyectos para incorporar los resultados reales del proceso a la programación de los períodos siguientes.

"Naturalmente, todas estas tareas son de difícil ejecución y requieren de personal capacitado y psicológicamente motivado. Pero las dificultades no deberían ser razón suficiente para abandonar el esfuerzo de racionalización del proceso de desarrollo. Sobre todo si se considera que justamente este esfuerzo es uno de

los pocos instrumentos que pueden utilizarse para lograr objetivos y metas regionales que de otro modo dependerían del libre juego de fuerzas externas y de la aparición de soluciones espontáneas. La experiencia histórica aporta suficientes elementos para creer que esta forma de desarrollo es poco eficiente y que no siempre puede asegurar el desarrollo regional a pesar de que pueda existir crecimiento." (Neira, 1972.)

¿Cómo podría mejorarse en la práctica la capacidad (técnica) del equipo encargado de la planificación de una región? ¿O cómo podría dotarse a una región de un equipo técnico calificado? Es incuestionable que la planificación regional 'negociada' requiere personal preparado, y es indudable que en ciertos casos algunas regiones enfrentan serias dificultades en relación a este punto. Al respecto, pueden sugerirse varias medidas alternativas.

Una posibilidad para dotar de capacidad técnica a las regiones más necesitadas se encuentra en la utilización del sistema de cooperación técnica internacional, ya sea multilateral o bilateral. No cabe duda que organizaciones como las Naciones Unidas, y otras similares, están capacitadas y en ventajosa situación para asistir a las regiones en este tipo de tarea, potencialmente más fructífera tal vez que la asesoría prestada a niveles muy agregados del aparato público. En el caso de América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) ha desarrollado una vasta y valiosa labor en este mismo campo. Naturalmente que este tipo de ayuda requiere la autorización de los gobiernos centrales y, por tanto, nuevamente se necesita la voluntad de negociar posteriormente con la región.

Una posibilidad alternativa —en extremo interesante— se presenta en aquellos casos donde *todas* las regiones acuerdan crear algún tipo de mecanismo institucional que *represente los intereses del sistema regional frente a la Nación* y que, en consecuencia, pueda prestar asistencia técnica a

determinadas regiones. El ejemplo práctico de mayor interés en este caso es el Consejo Federal de Inversiones, de Argentina. Dicho Consejo fue creado en 1959, por resolución de los ministros de economía de las provincias argentinas y *representa un acuerdo político* entre las provincias del cual no forma parte la Nación (aunque puede hacerlo).

Dentro de una línea similar de cooperación interregional, también pueden usarse las coaliciones de dos o más regiones con intereses relativamente complementarios. La coalición mejora el poder de regateo en la negociación y permite formar equipos técnicos aunando los recursos humanos disponibles. "Parece evidente que, salvo en los casos más pertinaces, mientras los miembros de un grupo sean más capaces de plantear y mantener una posición común en sus negociaciones con otros grupos, más fuerte será su capacidad negociadora. Este principio no sólo se aplica a la constitución y organización de grupos locales como parte del proceso de distribución, sino a los acuerdos entre grupos 'competidores' que actúan en un plano interregional o nacional sobre cuya base pueden resolver dividirse el mercado entre ellos u ofrecer precios comunes o condiciones comunes." (Dunham, *op. cit.*)

El método y procedimiento de planificación regional 'negociada' aquí propuesto y desarrollado no es una receta mágica de aplicación universal. No sirve en algunos casos, pero puede ser muy útil, si no en la mayoría por lo menos en una buena cantidad de situaciones prácticas. Cada región y cada situación tiene sus particularidades y, por lo tanto, será necesario adaptar este esquema general a cada uso concreto. Esperamos sí que constituya una respuesta más viable, más práctica y más inmediata a la inquietante pregunta: ¿cómo preparar un plan regional?

"Habrá oponentes de derecha que digan que la gente es incapaz de aprender, o que no quiere aprender, y que son las élites quienes deben llevar sobre sus hombros la responsabilidad del gobierno. Y así, el problema es reforzar las élites y dotarlas de mejores instrumentos de planificación, poderes más amplios. Hay oponentes de izquierda que dicen que nada puede hacerse hasta que el poder de las corporaciones y el Estado burgués sea roto por un proletariado victorioso."

John Friedmann: *Innovación, respuesta flexible y aprendizaje social: un problema en la teoría de metaplanificación.*

## REFERENCIAS

- Bendavid, A. (1972), "The Concepts-Strategy-Projects Approach to Planning for Regional Development", *International Development Review*, Nueva York, N.º 1.
- Bendavid, A. (1974), *Regional Economics Analysis for Practitioners*, Praeger, Nueva York.
- Bendavid, A. y P. P. Waller (1975), *Action-Oriented Approaches to Regional Development Planning*, Praeger, Nueva York.
- Boeninger, E. (1976), *Procesos sociales, planificación y políticas públicas*, ILPES (mimeografiado), documento presentado al Seminario sobre Estado y Planificación, Bogotá, junio, 1976.
- Boisier, S. (1976, a), *La teoría de los polos de crecimiento en las estrategias de desarrollo regional en América Latina*, ILPES (mimeografiado).
- Boisier, S. (1976, b), *Diseño de planes regionales*, Editorial del Colegio de Ingenieros de Caminos, Madrid.
- Boisier, S. (1977), *Técnicas de análisis regional con información limitada*, ILPES, Santiago de Chile.
- Boudeville, J. R. (1966), *Methods of Regional Economic Planning*, University of Edinburgh Press.
- Calderón, H. (1976), *La implementación de los planes de desarrollo y sistemas de control para su ejecución. El caso de Minas Gerais*, ILPES, Santiago de Chile (mimeografiado).
- CEPAL (1975), *Experiencias sobre cálculos del producto interno bruto regional*, E/CEPAL/1012, Santiago de Chile.
- Costa-Filho, A. (1976), "Los programas de preinversión en el marco de la planificación regional", *Ensayos sobre planificación regional del desarrollo*, ILPES, Editorial Siglo XXI, México.
- Dunham, D. (1976), *Intereses de grupos y estructuras espaciales: algunas propuestas teóricas*, ILPES, Documento CPRD-C/40 (mimeografiado).
- Fagence, M. (1977), *Citizen Participation in Planning*, Londres, Pergamon Press.
- Friedmann, J. (1973), "A Conceptual Model for the Analysis of Planning Behaviour", en Faludi, A. (editor); *A Reader in Planning Theory*, Nueva York, Pergamon Press.
- Gruchman, B. (1976), *An International Review on the Method of Macro-Framework Building for Comprehensive Regional Development*, Naciones Unidas, Centre for Regional Development, Nagoya, Japón.
- Gutiérrez, O. E., Ortiz, H. y Villamil, J. (1971), "Planificación de sistemas abiertos: análisis preliminar", *El Trimestre Económico*, N.º 149, México.
- Gutiérrez, E. R. y Villamil, J. J. (1973), "La toma de decisiones bajo condiciones de escasez extrema de recursos", en PLERUS, Vol. VII, N.º 1/2, junio-diciembre 1973, Universidad de Puerto Rico.
- Hilhorst, J. (1977), *Alternatives Regional Development Strategies*, comentarios a la monografía de Stöhr y Tödtling, 17th European Regional Science Congress, Cracovia.
- Isard, W. (1960), *Methods of Regional Analysis*, MIT Press, Cambridge.
- Isard, W. y T. E. Smith (1967), *Basic Elements of Cooperative Solutions in Interdependent Decision Situations*, University of Pennsylvania, Dept. of Regional Science, Philadelphia.
- Mayne, A. (1973), "The Interrelationship Between Political Forces and Regional Planning", en: Jones, B. (ed), *Regional Development Planning*, Center for Urban Development Research, Cornell University, Ithaca, Nueva York.
- Neira, E. (1972), "El concepto de estrategia aplicado al desarrollo del Recóncavo de Bahía", *Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina*, Hardoy, J.E., y Ceisse G. (ed.), Ediciones SIAP, Buenos Aires.
- Servan-Schreiber, J. J. (1971), *Le Pouvoir Régional*, Paris, Editions Bernard Grasset.
- Siebert, H. (1969), *Regional Economic Growth, Theory and Policy*, International Textbook Co., Scranton.
- Stöhr, W. y F. Tödtling (1977), *Spatial Equity. Some Antitheses to Current Regional Development Doctrine*, ponencia presentada al 17th European Regional Science Congress, Cracovia.
- United Nations Centre for Regional Development (1976), *Methods of Planning for Comprehensive Regional Development: Consolidation of UNCRD's Experiences*, MPCRD Project Team, Nagoya.
- Valle, M. (1974), "Un enfoque pragmático a la planificación regional: la experiencia del ILPES en Venezuela", *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales*, EURE, Vol. IV, N.º 10, Santiago de Chile.
- Van Raay, H. G. T. (1976), *A Reduced Approach to Comprehensive Planning in the Face of Comprehensive Uncertainty*, United Nations Centre for Regional Development, Nagoya, Japón.