



ILPES

DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD-8/54 D-73

PLANIFICACION INTEGRADA DEL DESARROLLO ECONOMICO Y
SOCIAL: PROBLEMAS Y POLITICAS NACIONALES Y SUBNACIONALES *

Phaichitr Uathavikul

* El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos del Programa de Capacitación, se ha tomado de la Revista Internacional de Desarrollo Social Nº 4. Desarrollo socioeconómico regional. Naciones Unidas, Nueva York, 1974.

1958-1959

1. The first part of the report deals with the general situation of the country and the progress of the work during the year.

2. The second part deals with the results of the work.

3. The third part deals with the conclusions and recommendations. It is pointed out that the work has been carried out in accordance with the plan and that the results are satisfactory. It is recommended that the work should be continued in the same way in the next year.

PLANIFICACIÓN INTEGRADA DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL: PROBLEMAS Y POLÍTICAS NACIONALES Y SUBNACIONALES

Phaichitr Uathavikul*

En cualquier examen de la literatura sobre planificación del desarrollo nacional y subnacional, hasta al observador casual puede sorprenderle que la sustancia de esos textos se concentre en los problemas del desarrollo económico, mientras que el desarrollo social se considera como una cuestión decididamente secundaria. La forma en que se trata este último problema rara vez va más allá de piadosas declaraciones sobre la importancia de este aspecto del desarrollo antes de degenerar en un debate sobre programas especiales, extraños y fragmentados vinculados por la noción vaga y nebulosa de que tienen algo en común, debido a su naturaleza en cierto modo "social"¹. Un estudio del contenido de los planes de desarrollo nacional y regional (es decir, subnacional), tal como se suelen formular, destacará todavía más este hecho.

* Profesor del Instituto Nacional de Administración del Desarrollo, Bangkok (Tailandia). El autor desea dar las gracias a J. Romm por sus atinadas observaciones.

¹ Ni siquiera la literatura reciente es una excepción. Un informe aparecido hace poco sobre planificación del desarrollo social en la región bajo la jurisdicción de la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente, dice al examinar los objetivos y políticas del desarrollo social:

"Entre las autoridades y los planificadores de los países de la región de la CEPAL existe un consenso general de que todos los esfuerzos en pro del desarrollo tienen el objetivo común y final de mejorar las condiciones del bienestar humano, tales como nivel de vida más alto, distribución equitativa del ingreso y la riqueza e igualdad de oportunidades para participar en las actividades sociales, políticas y económicas... y casi todos los planes de desarrollo resultantes prevén concretamente más bienestar y justicia para los ciudadanos como su fin básico.

"Aparte de tales declaraciones generales, los objetivos de los planes de desarrollo se definen en términos más concretos y específicos para que proporcionen una base concreta sobre la que establece políticas, estrategias y programas de acción y aplicarlos, asegurando así el logro de los objetivos dentro de un plazo determinado."

"Organizational and financial aspects of social development and planning in the ECAFE region" (E/CN.11/L.228), pág. 9. Sin embargo, la lectura cuidadosa del documento indicará que los altos objetivos descritos no van acompañados de actos significativos y resultados tangibles. La discrepancia entre las piadosas esperanzas y las realizaciones concretas continúa siendo tan grande como siempre. La situación tampoco es mejor en la esfera del desarrollo regional. En una reciente encuesta sobre las políticas de desarrollo regional, la cuestión del desarrollo social se limitó principalmente a estimular las actividades culturales y preservar los recursos y distracciones sociales y culturales de la región. Véase *The Regional Factor in Economic Development*, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (París, 1970).

En la actualidad, cuando un plan se considera digno de ese nombre, se suele proclamar que es un plan de desarrollo económico y social. Sin embargo, en la mayoría de los casos el elemento social consiste en la cómoda conveniencia de designar arbitrariamente ciertas esferas de actividad como sectores sociales. Entre las más favorecidas con este trato están la enseñanza, la salud pública, los servicios de la comunidad y algo que se llama "bienestar social". En realidad, se trata de un juego despreocupado de semántica, pues todos los sectores mencionados pueden agruparse también como "inversiones en recursos humanos", definición que por lo menos tiene naturaleza y sustancia económica y social.

Si se quiere convertir al desarrollo social en una fuerza dinámica y viable para el desarrollo regional y nacional, se necesitará mucho más que tal conveniencia semántica. En el contexto de un país en desarrollo, existe un instrumento de planificación que parece ofrecer muchas posibilidades en el esfuerzo de agregar sustancia tangible a la planificación y a los programas sociales. Tal instrumento es la planificación regional amplia². Sin embargo, antes de abordar la relación entre este tipo de planificación y el desarrollo economicosocial hay que hacer una breve digresión sobre el problema de la tipología, a fin de establecer un límite viable para el análisis ulterior.

En el estudio del desarrollo económico nacional, se está aceptando cada vez más el concepto de que no resulta muy significativo tratar al país en desarrollo como un tipo genérico. Las diferencias en recursos disponibles, estructuras económicas, ambiente sociocultural y político y grado de desarrollo, entre otros factores, tienden a producir discrepancias críticas tanto en los problemas

² Se emplea la expresión "planificación amplia" para indicar el tipo "completo y bien integrado" tanto funcional como jerárquicamente. Desde el punto de vista funcional, debe consistir en la macro y microplanificación integradas, así como en la planificación pertinente del medio físico. Desde el punto de vista jerárquico, debe abarcar todos los niveles pertinentes de planificación (es decir, nacional, regional y local) dentro de un sistema unificado y bien articulado. Para el examen de un concepto análogo, pero más limitado, véase Albert Waterston, *Development Planning: Lessons of Experience* (Baltimore, Md., Johns Hopkins Press, 1965), cap. 4. En el contexto regional, véase Phaichitr Uathavikul, "Regional planning and development: the case of Thailand", *The Third International Symposium on Regional Development* (Tokio, Centro Japonés de la Investigación del Desarrollo Zonal, 1970), págs. 144 a 170, y P. Uathavikul, "Regional planning and development: Thailand", *Ekistics* (Atenas), vol. XXX, No. 180 (1970), págs. 416 a 423.

básicos como en las soluciones posibles. Por lo tanto, es urgente y necesario establecer una tipología adecuada³ de los países en desarrollo para estudiar la expansión socio-económica a nivel nacional. Esta consideración es válida, e incluso más fuerte, en el desarrollo regional. En este caso no sólo hay que tener en cuenta las diferencias internacionales, sino también significativas discrepancias inter-regionales. Sin embargo, es evidente que esta necesidad de crear tipos no se ha reconocido todo lo que se debiera en la planificación del desarrollo regional. La falta de conocimiento de este problema ha originado graves dificultades en los conceptos y en la formación de políticas⁴.

En este artículo, nos limitaremos a examinar uno de los tipos de países en desarrollo, a saber, el de los ubicados en el Asia sudoriental. Sin embargo, no trataremos de establecer una tipología rigurosa de los países de esta región del mundo. Como hipótesis de trabajo, puede afirmarse que estos países⁵ comparten ciertas características básicas que son importantes para el análisis del desarrollo socioeconómico regional:

- a) La preponderancia abrumadora del sector rural;
- b) Una gran discrepancia entre el producto y el ingreso per cápita de los sectores rural y urbano;
- c) La coexistencia de unos cuantos núcleos urbanos importantes con otras zonas urbanas relativamente pequeñas y subdesarrolladas;
- d) Un descuido relativo del sector rural por parte del Gobierno y de los particulares, y
- e) Una amenaza más o menos seria a la integridad nacional debida al separatismo de las regiones y a los problemas de las minorías.

EL DESARROLLO RURAL Y URBANO EN EL CONTEXTO REGIONAL

Considerando únicamente el tipo de país que se encuentra en el Asia sudoriental, vemos inmediatamente que el desarrollo del campo constituye algo vital para que tengan éxito las tentativas de desarrollo regional y nacional. Aunque la participación de la agricultura en el producto nacional de esos países ha disminuido durante

³ Para un examen reciente del problema, véase Lloyd G. Reynolds, "The content of development economics", *American Economic Review* (Washington, D. C.), vol. LIX, No. 2 (1969), págs. 401 a 408.

⁴ El espacio disponible no permite analizar en detalle estas dificultades y problemas. En lo que se refiere a los conceptos, existe una confusión general sobre la definición del problema, que es básica para el estudio y la ejecución. Prevalece la tendencia a seguir irreflexivamente el ejemplo de los países desarrollados, con lo que muchas autoridades y técnicos de los países en desarrollo consideran todavía que la planificación del desarrollo regional es un lujo que sólo pueden permitirse los ricos. Un problema conexo es la tendencia de los planificadores a tomar conceptos, modelos y métodos prestados, aplicándolos sin distinción a los distintos tipos de países con problemas muy diferentes.

La confusión de conceptos conduce inevitablemente a la falta de enfoque y cohesión en la formulación y aplicación de políticas. Los planes y programas de desarrollo regional tienden a consistir en una colección de proyectos desligados, diseñados y elegidos sin conocimiento y obedeciendo a caprichos o fantasías efímeros en vez de a una planificación racional.

⁵ De la tipología debe excluirse lógicamente el caso especial de Singapur, que es una ciudad-Estado.

el último decenio, en algunos casos considerablemente, continúa siendo el factor preponderante. En términos de ocupación, la preponderancia es todavía mayor, pues el sector agrícola da trabajo al porcentaje más grande de población económica activa. También es cierto que la mayor parte de los habitantes vive en las zonas rurales. Por lo tanto, cuando hablamos de desarrollo regional en este tipo de país nos estamos refiriendo a la subsistencia y al bienestar de la población del campo, que representa del 80 % al 90 % de la población total. Desde este punto de vista, es indudable que el desarrollo socioeconómico regional constituye una de las esferas donde se plantean los problemas más críticos de la expansión nacional.

Sin embargo, hasta ahora el desarrollo rural se ha abordado de una manera superficial y con proyectos especiales. Ciertamente, quizá no sea exagerado afirmar que el fracaso del enfoque tradicional del problema es evidente por sí mismo. Aunque existe una diversidad confusa de conceptos, programas y proyectos⁶, no constituyen englobados un ataque unificado y consistente del problema. Esta situación no tiene nada de sorprendente si se considera que los distintos elementos de los planes y programas de desarrollo rural están a menudo mal concebidos o son fragmentarios y apenas guardan relación entre sí. Los fracasos se suelen atribuir a la falta de fondos y de personal calificado para actuar eficazmente como "agentes del cambio". Aun aceptando que estas limitaciones son legítimas y serias, hay que reconocer que la evidente falta de éxito de los esfuerzos en pro del desarrollo rural se debe a varios otros factores más esenciales. A continuación los analizaremos brevemente como antecedente para examinar el desarrollo social y económico en el contexto del Asia sudoriental.

Falta de un marco conceptual global adecuado

No existe un consenso definido sobre los objetivos del desarrollo rural ni un acervo amplio de conocimientos y métodos. Sin directrices ni instrumentos adecuados, no tiene nada de sorprendente que los escasísimos recursos se derrochen con frecuencia porque se distribuyen con excesiva amplitud, esperando que algunas de las asignaciones den los resultados apetecidos. En estas circunstancias, se ensayan y ejecutan con distintos grados de entusiasmo programas y proyectos de todas clases, sin preocuparse apenas de su relación con otros programas rurales y con los objetivos y políticas a nivel regional y nacional⁷. Es

⁶ En su diversidad, tales esfuerzos van desde los conceptos más o menos lógicos que se consideran necesarios, entre ellos la ayuda mediante el esfuerzo propio y la intervención estratégica, hasta algo que se llama "desarrollo de los recursos humanos del campo"; desde programas como los relacionados con el desarrollo de la comunidad, la promoción profesional, la agroindustria, el fomento rural acelerado, la colonización agrícola, el bienestar rural y la nutrición, hasta los de reforma agraria, fomento de actividades femeninas, infantiles y juveniles, desarrollo de la movilidad y abastecimiento de agua potable a las aldeas. La lista parece interminable y aunque puede considerarse como un testimonio elocuente de la ingeniosidad de los trabajadores de desarrollo rural, no asegura nada bueno para el enfoque unificado del problema.

⁷ Los expertos extranjeros no son menos culpables que los funcionarios nacionales de contraparte. Ansiosos de dejar algo tras sí después de sus breves misiones, son muy capaces de convencer a "inocentes" políticos y burócratas para que aprueben sus proyectos favoritos.

cierto que no se asignan recursos suficientes para el desarrollo rural, pero aún es más significativo el hecho de que los pocos disponibles no se aprovechan con eficacia.

Actitud inadecuada ante las actividades de desarrollo rural

Si existe un elemento común a la diversidad de políticas y proliferación de programas es que todos ellos son por naturaleza paliativos. Los programas se conciben y ejecutan con frecuencia como una especie de distribución "moral del dinero", lo que puede tranquilizar la conciencia de la clase privilegiada y aumentar su sentido de virtud, aunque la dádiva no resultara probablemente muy útil para los habitantes del campo. Tal actitud sólo origina actividades incoherentes, especiales y derrochadoras aunque produzca una falsa sensación de realización y la peligrosa y equivocada idea de que el problema se está abordando correctamente.

Enfoque activista equivocado

Los políticos tienen la tendencia a dejarse engañar por su propia retórica y los técnicos por su complacencia. Apreciando la urgencia del problema, las autoridades se inclinan a precipitarse en la ejecución de programas "orientados hacia la acción"⁸. En este esfuerzo, les ayudan y apoyan muchos técnicos que tienden a considerar el asunto de una forma simplista. Los planificadores nacionales quizá sean los más culpables. Habiendo conseguido preparar un plan nacional más o menos complicado, no ven ningún motivo para no seguir adelante y organizar una serie de planes regionales y locales, con muy poco o ningún estudio de las zonas afectadas. Los estudios minuciosos de las zonas se consideran como un lujo académico, que no pueden permitirse los planificadores y trabajadores prácticos del desarrollo. En tales circunstancias, la falta de objetivos y métodos de desarrollo bien definidos, a la que hemos aludido, se combina con la carencia de conocimientos y comprensión sobre las zonas que han de planificarse y desarrollarse. Resulta difícil ver cómo tal combinación de ignorancia y torpeza puede conducir a un desarrollo rural y regional satisfactorio.

Inercia en la administración y la organización

La administración tradicional se ocupa principalmente de mantener el orden público y de recaudar las rentas del Estado, por lo que se basa principalmente en la coerción y el control directo. En la administración del desarrollo, se suele reconocer que para que tenga éxito ha de depender de la persuasión, más bien que de la coerción. Sin embargo, dada la inercia burocrática, no tiene nada de sorprendente que la función del desarrollo se haya "inertado" en la estructura administrativa e institucional existente, con muy pocos o ningún cambio significativo en el sistema. La preferencia marcada de los burócratas

⁸ Desde luego, las consideraciones políticas dan un ímpetu irresistible a esta tendencia. Cuando se acerca la época de elecciones, se facilita dinero y otros recursos para todo tipo de proyectos locales, al parecer de conformidad con las "necesidades percibidas" de la población. En los últimos años ha habido casos en que el derroche fue delirante, con resultados lamentables para la economía nacional.

por el control directo⁹ ha conducido a una demanda excesiva de capacidad administrativa, recargando enormemente un sistema rígido, que además no fue concebido para la labor de desarrollo. Y cuando un sistema rígido e inadecuado se sobrecarga, tiende a degenerar con rapidez, con la consiguiente deficiencia en su funcionamiento. Los problemas de las limitaciones administrativas e institucionales en la esfera del desarrollo económico y social son demasiado conocidos para tener que explicarlos en este artículo.

Falta de empeño real en los dirigentes

Las declaraciones hechas durante las campañas políticas, los programas de los partidos, los discursos de los dirigentes políticos e incluso las exposiciones oficiales de la política gubernamental no constituyen una orientación segura sobre la índole y el grado de empeño de los dirigentes frente a un problema. La única prueba real ocurre en el proceso de la asignación de recursos, cuando se distribuyen dinero, trabajo, conocimientos técnicos y otros recursos para determinadas actividades. El grado de empeño de los dirigentes, respaldado por la asignación de recursos adecuados y la ejecución enérgica, constituye un factor vital para el éxito de los esfuerzos en pro del desarrollo a nivel nacional y regional¹⁰. Sin el empeño de los dirigentes más altos, por muy bien concebido y organizado que esté un plan de desarrollo, no es probable que produzca beneficios reales y tangibles significativos. Es dudoso que tal clase de empeño haya existido hasta la fecha en ninguno de los países que entran en el ámbito de este artículo.

Desde luego, quedan otros problemas que tienden a limitar el éxito de las tentativas de desarrollo rural, pero los cinco factores enumerados son de importancia básica. Los examinaremos a continuación como elementos que deben tomarse en cuenta al considerar el enfoque realista del desarrollo regional en el tipo de país que existe en el Asia sudoriental. Pasando ahora al problema del

⁹ Esta tendencia es harto admitida. Por ejemplo, Swerdlow estableció cinco categorías de participación en un sistema administrativo continuo, que van desde las que requieren más participación burocrática hasta las que requieren menos, y mencionó la predilección por la primera: "De una forma característica, cuando el gobierno de un país en desarrollo decide que debe hacer algo sobre un problema económico, lo primero en que piensa parece ser las actividades que requieran ejecución y control directos, antes que las actividades que exijan menos capacidad administrativa." Irving Swerdlow, "Economics as part of development administration", en I. Swerdlow ed., *Development Administration: Concepts and Problems* (Syracusa, N. Y.: Syracuse University Press, 1963), pág. 111.

¹⁰ En un estudio reciente de las posibilidades de expansión de 74 países en desarrollo se encontraron cuatro factores de especial significación: el mejoramiento de las instituciones financieras, el grado de modernización de las perspectivas, la magnitud del empeño de los dirigentes en el desarrollo económico y el incremento de la productividad agrícola. Aunque el enfoque estrictamente "empírico" utilizado y la expresión numérica de algunos índices son discutibles, es indudable que los resultados proporcionan cierta información empírica útil e interesante para examinar el desarrollo socioeconómico y político. Véase Irma Adelman y Cynthia Taft Morris, "An econometric model of socio-economic and political change in underdeveloped countries", *American Economic Review* (Washington, D. C.), vol. LVIII, No. 5, parte 1 (1968), págs. 1184 a 1218.

desarrollo urbano en el contexto regional, el primer punto consiste en que es preciso establecer una clara distinción entre los problemas de la ciudad principal y los de otras zonas urbanas menos importantes. Básicamente, los primeros se refieren a las "economías negativas"¹¹ de la aglomeración comunes a las grandes ciudades del mundo entero: congestión, hacinamiento, costos altos, decadencia y deterioro urbanos, empeoramiento del medio, distracciones y servicios urbanos insuficientes, junto con su secuela de problemas sociales, políticos, sanitarios y de bienestar social. En la mayoría de los países en desarrollo, tales problemas resultan excepcionalmente difíciles y encorados por la falta de recursos para aliviarlos, pero deben considerarse como especiales, pues no afectan directamente al grueso de la población. Respecto del desarrollo global, los problemas de las zonas urbanas más pequeñas quizá revistan mucha más importancia a largo plazo. En este caso, el problema vital es la relación entre el núcleo urbano y su región rural. Concretamente plantea la cuestión de lograr un equilibrio y un ímpetu "adecuados" en el crecimiento de los sectores urbano y rural, para que actúen como elementos de inducción y apoyo mutuo en un proceso sostenido y autorreforzado de crecimiento y desarrollo. Sin embargo, la cuestión está indisolublemente vinculada con la del desarrollo rural en el contexto regional, por lo que las analizaremos juntas.

DOBLE ENFOQUE DEL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO REGIONAL

En general se reconoce que la fragmentación de los esfuerzos en pro del desarrollo regional y la falta de coordinación originan a menudo un despilfarro e ineficacia, debido a la superposición o contradicción de los objetivos y acciones. Lo que no siempre se comprende es que el problema resulta mucho más profundo que la simple falta de eficacia. Los esfuerzos fragmentados fracasan porque no se suman para formar las columnas gemelas de un plan significativo de desarrollo, a saber: la formación de capacidades y la provisión de oportunidades. Sin una combinación "adecuada" de estos dos elementos fundamentales, que cree una base sólida, ninguna tentativa de desarrollo producirá muchos beneficios tangibles y perdurables.

Concepto del "atraso"

Debido a la importancia del sector rural en el tipo de país en desarrollo que estudiamos, el problema se examina primero en función del desarrollo del campo. En este contexto, analizaremos de nuevo el concepto de "atraso"

¹¹ Las "economías negativas" de la aglomeración son costos extraordinarios originados por el exceso de concentración. Para un examen de la economía y antieconomía de la aglomeración, así como de los conceptos conexos, véanse textos tan clásicos acerca de la teoría de la ubicación como los de Edgard M. Hoover, *Location and Economic Activity* (Nueva York, McGraw-Hill Book Co., 1948), y Walter Isard, *Location and Space Economy* (Cambridge, Massachusetts Institute of Technology Press, 1956). Un enfoque más reciente se encontrará en Hugh O. Nourse, *Regional Economics: A Study in the Economic Structure, Stability, and Growth of Regions* (Nueva York, McGraw-Hill Book Co., 1968).

como un útil punto de partida. En una monografía anterior, un economista conocido abogó por el establecimiento de una distinción clara entre los conceptos de "recursos subdesarrollados" y "pueblo atrasado"¹². Esta distinción es fundamental, pero parece que en los últimos años la han pasado en gran parte por alto los economistas del desarrollo. La ausencia de esta distinción resulta más lamentable en el contexto del desarrollo social. La población de los países pobres tiende a resentirse porque la consideran como "atrasada" y por tal motivo la expresión se ha sustituido por el eufemismo de "recursos humanos subdesarrollados". Esta delicadeza semántica puede ser más agradable, pero tiende a introducir una confusión peligrosa en la teoría como en la práctica. Como ha señalado con acierto Myint, el concepto del subdesarrollo lleva en sí la posibilidad de solucionarlo. Un país es pobre porque no aprovecha bien sus recursos, luego todo lo que tiene que hacer es procurar usarlos por completo. Desde luego, la clave de la plena utilización es la inversión y como un pueblo "atrasado" no representa más que otra forma de recurso subdesarrollado, la inversión también ofrece la solución¹³. Desde este punto de vista, el desarrollo social no es significativamente distinto del desarrollo económico. Por lo tanto, todo lo que tiene que hacer el planificador consiste en designar determinadas esferas como sectores sociales y adoptar las decisiones pertinentes sobre inversión, solucionando así el problema del desarrollo social a satisfacción de todo el mundo, salvo de las propias personas "subdesarrolladas".

A riesgo de parecer anticuados, insistimos en una distinción "marshalliana" entre el hombre y su medio. El trabajo es ciertamente un factor básico de producción sin el cual no puede haber un producto económico, pero los seres humanos no pueden abordarse en el contexto del desarrollo como los recursos naturales y de otra índole. "Atraso" es un término relativo, y Myint ha definido como personas atrasadas aquellas que comparadas con otros grupos de personas "no han triunfado de alguna forma en la lucha económica para ganarse el sustento"¹⁴. Por lo tanto, los problemas que estudiamos encierran dos cuestiones: en qué sentido no tienen éxito las personas atrasadas en la lucha económica y por qué son fracasadas. Estas cuestiones merecen ser estudiadas con cierta minuciosidad, porque pueden servir de base útil para abordar los dos problemas gemelos de la planificación significativa del desarrollo a que hemos aludido, a saber: el desarrollo de capacidades y la provisión de oportunidades.

¹² Hla Myint, "An interpretation of economic backwardness", *Oxford Economic Papers, New series*, vol. VI, No. 2 (1954), págs. 132 a 163.

¹³ La panacea popular parece ser lo que se llama "inversión en capital humano", contradicción de términos que hace que el concepto de capital pierda casi todo su significado. La amplia aceptación de este enfoque entre los "planificadores del desarrollo social" reviste una especial ironía si se considera que el papel de la inversión y el capital en el desarrollo económico es una cuestión sumamente debatida entre los economistas del desarrollo. Para un resumen útil de puntos de vista opuestos, véase Gerald M. Meier, *Leading Issues in Development Economics*, 2a. ed. (Londres, Oxford University Press, 1970), cap. III.

¹⁴ Myint, *op. cit.*, pág. 132.

El éxito económico y los valores tradicionales

El éxito en la actividad económica constituye un concepto complejo, puesto que entraña cuestiones relativas al objetivo y a las realizaciones. Un grupo de personas puede parecer poco competitivo en la lucha por ganarse el sustento debido simplemente a que sus objetivos en la vida son distintos. Quizá aprecien por tradición el ocio y un ritmo de vida fácil hasta tal punto que estén dispuestos a renunciar al mayor consumo que sería posible trabajando más o con más energía¹⁵. Aunque aceptamos la validez de este argumento, tenemos que reconocer que la verdadera cuestión consiste en determinar cuán significativa es la diferencia. Tomando en cuenta el progreso actual en los transportes y comunicaciones, así como los llamados "efectos de demostración internacional", resulta difícil afirmar que las diferencias de objetivo son o continuarán siendo muy significativas. Cualquiera que sea su reacción en otros aspectos, el hombre es un "animal económico" que responderá al tipo adecuado de estímulos económicos. Esto no significa que el género de vida "materialista" sea intrínsecamente conveniente o superior al género de vida "espiritual"¹⁶. Lo que conviene socialmente depende del juicio colectivo de los miembros de una sociedad y no se puede imponer un materialismo craso a un pueblo que no está dispuesto a aceptarlo. El hecho cierto es que los pueblos pobres de todo el mundo exigen un mayor nivel de bienestar económico, y la clave del problema consiste en aumentar los bienes y servicios disponibles hasta un volumen en el que puedan hacer una elección consciente e inteligente del género de vida más conveniente¹⁷. Hemos creído necesario incluir este análisis en el artículo porque algunos pragmatistas del desarrollo social parecen inclinados a adoptar una actitud muy ambivalente. Tienen a hablar volublemente de "transformación social", mientras que al mismo tiempo se niegan a afrontar sus consecuencias lógicas. Al desempeñar el papel de agentes del cambio, por ejemplo, pueden alentar a la población rural a responder a los estímulos de

¹⁵ Se trata de un problema complejo que implica cuestiones como las actitudes, creencias y valores, que en última instancia pueden fundirse en el problema de opiniones de mundos diferentes. Para un examen de las opiniones de los mundos "moral" y "tecnológico", véase Robert Redfield, *The Primitive World and Its Transformation* (Ithaca, N. Y., Cornell University Press, 1953).

¹⁶ No hay nada excepcionalmente noble o espiritual en una vida de pobreza y miseria. Hay que señalar que quienes exaltan más las virtudes del "género tradicional y sencillo de vida" son en su mayoría los llamados "intelectuales", cuya posición les permite vivir casi aislados de los rigores de la vida cotidiana en un país pobre. Con el logro de la independencia tras la segunda guerra mundial, muchos dirigentes asiáticos se sintieron inclinados a adoptar una actitud de superioridad, denigrando el materialismo de Occidente. La realidad de la pobreza de las masas ha demostrado que tal actitud es insostenible y que el autoengaño no conduce a una actuación racional.

¹⁷ En realidad, la ampliación de las posibilidades de elección puede considerarse como sinónimo del desarrollo. Existe un mundo de diferencia entre la juventud norteamericana, que está tratando de romper el dogal de la posesión de bienes materiales, y el pueblo de un país en desarrollo, que vive con un mínimo estricto de objetos materiales. Justa o injustamente, la primera hace una elección consciente, mientras que el último vive en el límite de subsistencia por pura necesidad. Para un argumento convincente sobre elección y desarrollo económico, véase W. Arthur Lewis, "Is economic growth desirable?", *The Theory of Economic Growth* (Homewood, Illinois, Richard D. Irwin, Inc., 1955), apéndice, págs. 426 a 435.

la variación de precios (en relación con los programas de diversificación de las cosechas), pero también es probable que lamenten la desaparición de valores tradicionales, como la generosidad, la caridad y el espíritu comunal y condenen la aparición del mercenarismo. Como todas las cosas, el desarrollo económico tampoco es gratuito y uno de sus precios más elevados puede consistir en la desaparición de los valores y actitudes tradicionales, acompañada de la aparición de tensiones y conflictos sociales. Pretender que no sucede así no conduce a ningún fin útil. Un enfoque más positivo y fructífero para los planificadores sociales es tratar de reducir al mínimo los inevitables costos sociales del proceso de transformación.

Oportunidad y educación

Dado el objetivo del mejoramiento del bienestar económico, el problema se refiere al motivo de que los pueblos "atrasados" no tengan éxito. No se trata simplemente de ingresos ni siquiera de funciones económicas diferentes, como ha sugerido Myint, pues esto sólo son síntomas. Fundamentalmente, se trata una vez más de una cuestión de elección. Comparado con otros grupos de personas más prósperas, el pueblo atrasado se encuentra en esas condiciones porque las opciones que tiene son limitadas. En circunstancias normales, la restricción está constituida por una combinación de falta de oportunidades y de capacidad para aprovecharlas. Hay que examinar en primer lugar el problema de la capacidad. Un grupo de personas puede ser incapaz de beneficiarse por completo de las oportunidades existentes por muchos y variados motivos, pero los dos factores más importantes son básicamente su formación y sus instituciones. El primero establece el límite de su capacidad para tratar con el medio físico y cultural, mientras que el segundo restringe su comportamiento social. Por lo tanto, no tiene nada de sorprendente que se haya elegido la educación como un factor vital en el desarrollo social y económico. Sin embargo, el hecho de que se haya llegado a un consenso sobre este punto no significa que se haya encontrado una solución. La utilidad de la educación como factor para el desarrollo depende sobre todo de su contenido y de la forma en que se divulgan los conocimientos; en este sentido, todavía no está claro si la forma en que se instruye a la gente en la mayoría de los países en desarrollo ha tenido un efecto positivo en el desarrollo. Un economista y pensador social famoso incluso ha afirmado que la educación puede ser perjudicial para el desarrollo:

"En muchos países, la educación no está orientada a contrarrestar la desigualdad económica y social o siquiera a preparar a las masas para aprovechar las posibilidades que pudieran tener de participar en el desarrollo. Todo lo contrario, la enseñanza se usa a menudo para mantener el monopolio de instrucción de las clases altas y la pretensión heredada de que no tienen que usar las manos. En realidad, así se opone al desarrollo"¹⁸.

¹⁸ Gunnar Myrdal, "Agricultural development and planning in underdeveloped countries outside the Socialist sphere", *Economic Planning* (Montreal), vol. VI, Nos. 3 y 4 (mayo-agosto de 1970), pág. 6.

En muchos países en desarrollo, la enseñanza continúa siendo todavía "primitiva", en el sentido empleado hace muchos años por Margaret Mead¹⁹.

El examen de las deficiencias de los sistemas de educación en los países en desarrollo y sus ramificaciones está fuera del alcance de este artículo, pero debemos señalar que si se quiere que la enseñanza sirva como una fuerza dinámica para el desarrollo social (y económico), debe reorientarse a fin de destacar el cambio y la ampliación de la elección. No se trata simplemente de una cuestión de alfabetización, de más inversiones en escuelas y maestros o de imitación de las innovaciones y experimentos realizados en países técnicamente más avanzados. Un sistema de instrucción viable para los fines del desarrollo debe estimular las discontinuidades necesarias para tal desarrollo, manteniendo simultáneamente continuidad suficiente para reducir al mínimo los costos sociales del cambio. Desde luego, no es una "receta" fácil ni un problema que pueda generalizarse; cada país en desarrollo debe crear y establecer el sistema más adecuado para sus necesidades dentro de los límites que fije la escasez de sus recursos.

Problemas de la planificación social

La modificación de las instituciones es otro concepto que se ha convertido en un *cliché* vacío y sin sentido dentro de la esfera del desarrollo social. Si se quiere que esta planificación constituya una actividad significativa, el planificador social debe poder determinar los cambios institucionales que requiere un fin u objetivo determinado y organizar después un programa de acción que permita introducir las modificaciones deseadas a un costo social mínimo. Dada la situación de los conocimientos, se trata de una labor peliaguda, pero hay que esforzarse en realizarla si queremos abordar con seriedad la iniciación y orientación del proceso de desarrollo social. Se necesita con urgencia un nuevo examen básico del problema, y el planificador social no debe dejarse ofuscar o intimidar por el planificador económico. En concreto, ha de estar prevenido contra dos falacias que parecen prevalecer. Primero, tiene que afrontar el hecho de que el cambio social constituye un proceso muy costoso para la armonía de la sociedad. Es probable que los valores tradicionales sufran y pueden crearse tensiones y conflictos sociales sumamente perturbadores. En general, justo es decir que los planificadores sociales conocen bien el problema, pero en la práctica tienden a hacer caso omiso de él, creyendo al parecer que si son demasiado exigentes no recibirán créditos del presupuesto. Esta actitud resulta a la larga contraproducente. La misión del planificador social no consiste en ignorar los costos del cambio social, sino en ayudar a las autoridades a reducirlos al mínimo. El segundo peligro contra el que debe precaverse es la tendencia a considerar a las personas simplemente como otro

recurso cuyo subdesarrollo puede corregirse mediante inversiones. En este caso, el problema tampoco consiste en falta de conocimiento. Durante años, los sociólogos han estado diciendo a los economistas que el desarrollo no es una cuestión simplemente económica, pero a la hora de ponerlo en práctica tienden a seguir dócilmente la orientación del planificador económico. Se asignan fondos para inversiones y recursos humanos, se califican algunos sectores de sociales..., y el plan está listo. En realidad, el único papel del planificador social en este proceso parece ser lamentarse de que sus programas y proyectos favoritos no obtengan una parte equitativa del dinero.

Los problemas y dificultades enumerados se deben principalmente a un motivo: el enfoque imperfecto del problema. En la teoría del cambio social quizá sea útil adoptar un criterio global general, para ocuparse de toda la sociedad como un sistema único. El empleo de este enfoque en la planificación social pragmática equivale a condenar el esfuerzo a un fracaso incluso antes de iniciado, pues exigiría un grado de conocimiento del sistema social y la forma en que varía que no es posible en la actualidad. Es bastante evidente que los conocimientos actuales no permiten que el planificador social prepare un plan viable para todo el sistema social. Por lo tanto, carece de sentido el que insista en que la economía sólo es una parte de la totalidad de las actividades sociales y que, en consecuencia, la planificación económica no es más que parte de la planificación social. Este punto de vista quizá sea conceptualmente correcto, pero considerando el estado de la disciplina no tiene significado a la hora de la ejecución. Cuando se encuentra ante la tarea de establecer un plan concreto y viable para orientar y controlar el cambio social, el planificador social está inevitablemente en una situación de desventaja y gran parte de la confusión y marcha atrás puede atribuirse directamente a esta tendencia a pretender más de lo que se puede dar. Sería mucho más eficaz comenzar en el extremo opuesto del espectro, adoptando la posición más modesta de que la misión principal de la planificación social consiste en ayudar a las personas "atrasadas" a tener más éxito en su "lucha económica para ganarse el sustento". Los planificadores sociales quizá encuentren difícil de aceptar este enfoque restringido, puesto que entrañaría el uso de la planificación económica como punto de partida, lo cual quizá signifique que han de reorientarse con respecto al problema. El punto de partida está en el hecho de que la abrumadora mayoría de la población de los países pobres desea un nivel más alto de bienestar económico. Todos quieren disponer de bienes materiales y de otros servicios en mayor cantidad y de mejor calidad. Como en su búsqueda de un bienestar económico más alto están restringidos por factores socio-culturales, la función de la planificación social consiste en eliminar o reducir esas restricciones.

Si se acepta este enfoque más estrecho, parece que existen varias estrategias que resultarían útiles para alcanzar el objetivo fundamental, que consiste en reducir y eventualmente eliminar el *atraso* económico. A continuación se examinan brevemente dos posibilidades que parecen viables y dignas de aplicar. La primera es lo que podría calificarse de estrategia "neutral", pues trata de

¹⁹ "La educación primitiva es un proceso mediante el cual se mantiene la continuidad entre padres e hijos... La enseñanza moderna destaca la función de la instrucción para crear discontinuidades: para convertir al hijo del campesino en un empleado, al agricultor en abogado..." Margaret Mead, "Our educational emphases in primitive perspective", *American Journal of Sociology* (Chicago), vol. XLVIII (mayo de 1943), citada en Redfield, *op. cit.*, pág. 121.

evitar cualquier juicio sobre valores. El objetivo básico de la planificación social se limita a reducir al mínimo los cambios sociales requeridos para lograr una serie de objetivos económicos. La meta consiste en establecer una discontinuidad social suficiente para obtener la estructura y el grado de desarrollo económico que se busca, manteniendo al mismo tiempo en lo posible la continuidad requerida para reducir al mínimo las tensiones y conflictos sociales que son inevitables en el proceso de desarrollo. Mediante tal estrategia, las funciones principales del planificador son dos: determinar las repercusiones socioculturales de las distintas políticas, programas y proyectos económicos y elegir aquellas posibilidades que conducirán a las metas y objetivos previstos con el menor cambio social. Para lograr estos fines, el planificador no sólo tendrá que determinar los efectos directos de las medidas económicas posibles, sino también los efectos indirectos secundarios y terciarios, a fin de que en el proceso de planificación se tengan debidamente en cuenta todos los factores pertinentes. Si se realiza bien este tipo de planificación, conducirá inevitablemente a modificaciones de plan económico, que en conjunto quizá sean considerables²⁰. Por lo tanto, esta estrategia puede dar resultados fructuosos y significativos, aunque a primera vista parezca muy negativa.

El planificador social podría adoptar también una estrategia más orientada hacia los valores, tratando de ir un paso más allá. Además de encontrar las posibilidades que requieran el menor cambio social, puede tratar de fomentar ciertos cambios que se consideran convenientes en sí mismos. Este enfoque quizá sea más atractivo para el reformador social, pero hay que reconocer que encierra peligros sumamente reales. Por ejemplo, sería muy fácil que el planificador terminara tratando de imponer su propio sistema de valores a la sociedad, sin ninguna intención consciente de hacerlo²¹. No obstante, si el planificador tiene constantemente presente la posibilidad de este peligro, estará en condiciones de evitar la mayoría de las consecuencias perjudiciales. Conceptualmente se trata

²⁰ Un ejemplo sencillo puede ayudar a ilustrar este punto... Supongamos que se dispone de una cantidad determinada de recursos para tres proyectos, a saber: silvicultura, reforma agraria y riego. Por razones económicas solamente, supongamos que el proyecto de reforma agraria proporcionaría los mayores beneficios, seguido por los de riego y silvicultura. Sin embargo, un grupo de planificadores sociales ha establecido entretanto las repercusiones sociales directas e indirectas de las tres posibilidades y descubre que el proyecto de reforma agraria originaría problemas sociales radicales y muy amplios, mientras el de silvicultura representaría los menores costos sociales. Esta comprobación puede hacer que se cambie la selección de proyectos, que se modifiquen los proyectos o ambas cosas.

En este proceso resulta inevitable una especie de trueque entre los beneficios y los costos económicos y sociales. La solución dependerá principalmente de la importancia relativa atribuida a los dos factores, que es en última instancia una cuestión de criterio. Por este motivo, teniendo en cuenta los conocimientos de hoy, la planificación social es más bien un arte que una ciencia.

²¹ Un buen ejemplo de este peligro puede observarse en la historia de la planificación urbana de algunos países occidentales desarrollados. En perspectiva es evidente que el movimiento consistió sobre todo en una tentativa de grupos pequeños de reformadores para imponer a la sociedad su sistema de valores de la clase media. En ninguna parte se comprueba con más claridad que en la eliminación de barrios de tugurios, o la renovación urbana, donde la vida cotidiana del pobre de la ciudad se amolda al sistema de valores de la clase media.

de un problema difícil y complicado, pero quizá no sea demasiado grave en la práctica mientras el planificador se acuerde de reprimir sus convicciones ideológicas y prejuicios morales personales. Sin embargo, siempre persistirá el problema de los valores adecuados y de la importancia que ha de atribuírseles al tomar decisiones prácticas. Para el planificador social, la única solución parece consistir en tratar de mantener su sentido de la perspectiva, mejorando continuamente su propia conciencia social.

Mediante el segundo tipo de estrategia, las funciones principales de la planificación social encajarían dentro de las esferas generales de actividades conexas que se enumeran a continuación:

a) Determinar los costos y beneficios sociales de programas y proyectos económicos, en la medida que sea posible con los conocimientos técnicos de la actualidad, a fin de que en el proceso de planificación se tenga plenamente en cuenta la dimensión social;

b) Encontrar los medios y arbitrios para reducir al mínimo las repercusiones socialmente inconvenientes, mientras se realzan las convenientes;

c) Recomendar los cambios requeridos en los planes, programas y proyectos de desarrollo propuestos, a fin de incrementar su viabilidad y conveniencia.

Es evidente que las funciones enumeradas no son fáciles de desempeñar, pero, con el objetivo más limitado, quizá resulten significativas y factibles en las operaciones. Desde luego, también son posibles otros enfoques, que dependen en gran parte de la profundidad del juicio para determinar valores, pero las dos estrategias descritas pueden servir como ejemplo de lo que puede hacerse con un tipo de planificación social orientada económicamente.

Regionalización de las estrategias de desarrollo urbano y rural

Como ya hemos indicado, el atraso es un concepto relativo. En el desarrollo rural, la población del campo está atrasada si se la compara con los habitantes de las urbes de su propio país o de las de los países técnicamente más adelantados. Nuestro examen se limitará al primer problema y haremos caso omiso de la comparación internacional. Comparada con los habitantes de las urbes, la población rural está en enorme desventaja por su falta de instrucción y formación técnica y por el marco institucional en el cual actúa. Sin embargo, debemos señalar que muchos de los problemas identificados como problemas de capacidad son en realidad de oportunidad. Un agricultor puede rechazar la introducción de un nuevo cultivo, método de producción o uso de plaguicidas, pero no lo hace por ignorancia, pereza o terquedad deliberada, sino porque no tiene seguridad para experimentar. A falta de ahorros que atenúen el posible fracaso, los riesgos quizá le resulten simplemente demasiado grandes. En realidad, el agricultor puede estar actuando de una manera muy racional, después de haber calculado hábilmente que la manera de aumentar las utilidades que espera consiste en perseverar en la actividad conocida y "segura". A decir verdad, la cuestión de la oportunidad está indisolublemente ligada a la de la capacidad y sólo las hemos separado por conveniencia de presentación. Para

inducir a la población rural a usar toda su capacidad potencial o crear otra nueva, debe disponer de oportunidades reales y tangibles de beneficiarse de sus esfuerzos. Por ejemplo, no tiene mucha lógica informar a los agricultores de que en el mercado mundial existe una gran demanda a largo plazo de un nuevo cultivo comercial cuando no se ha establecido un conducto de comercialización o no hay créditos para producir el nuevo artículo. Tampoco es lógico que los agricultores no puedan transportar su producto o tengan que incurrir en unos gastos exorbitantes de transporte debido a la insuficiencia de los medios correspondientes. Con excesiva frecuencia, los programas de diversificación agrícola no fracasan porque los agricultores sean incapaces, sino porque los trabajadores de extensión han descuidado el aspecto de comercialización que encierra el problema.

El problema de la oportunidad se plantea en toda la gama de la actividad económica, y no se limita únicamente al sector agrícola. Preparar personas educadas, técnicos y obreros calificados sin proporcionar paralelamente oportunidades de empleo para ellos, es un servicio social negativo, que sólo puede contribuir a agravar los problemas sociopolíticos de un país en desarrollo²². En función del desarrollo no agrícola de las zonas rurales, no puede hacerse mucho sin proporcionar oportunidades adecuadas para la inversión lucrativa²³. El capital y el empresario se dirigirán al sector donde el rendimiento sea mayor. Por lo tanto, la existencia de oportunidades de inversión lucrativa es un requisito previo para ampliar la elección de empleo destinado a la población de las zonas rurales.

De la descripción anterior se deduce claramente que un enfoque fragmentado del desarrollo socioeconómico está condenado al fracaso. Las oportunidades y capacidades tienden a reforzarse mutuamente en un proceso acumulativo que exige el desarrollo sostenido. En este proceso, la relación recíproca entre las zonas rurales y urbanas reviste suma importancia en el desarrollo de los países pobres. Históricamente se ha reconocido el papel de la ciudad como núcleo para concebir y divulgar nuevas ideas e innovaciones. En este contexto, los núcleos urbanos han asumido un papel adicional como transmisores de un género nuevo de vida, que abarca tecnología, ideas y actitudes importadas a menudo de los países desarrollados. Como tales, pueden actuar a modo de potentes estímulos poderosos de cambio en la región interior rural. Esta observación no implica una versión rudimentaria del

²² Puede alegarse que la enseñanza constituye un fin en sí misma, lo cual sólo es cierto cuando empleamos el término en el sentido general y humanístico de formación de las personas para que puedan pensar por sí solas y desarrollar su mentalidad todo lo posible. Sin embargo, cuando se limita a la formación profesional, la instrucción de personas sin proporcionarles empleo únicamente conducirá a la frustración y la violencia sociopolítica. En este sentido, aparte de que las personas más saludables pueden trabajar con más ahínco, hay que señalar que el mejoramiento de la salud pública también es en gran parte un fin en sí.

²³ La importancia de las oportunidades de inversión lucrativa en la aceleración del crecimiento económico y el desarrollo ha sido reconocida desde hace tiempo. Para un estudio útil del problema, véase Ragnar Nurkse, "Patterns of trade and development", en G. Haberler y R. M. Stern, eds., *Equilibrium and Growth in the World Economy* (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1962), cap. XI.

concepto de "polo de crecimiento", mediante el cual los centros urbanos tienen que desarrollarse con una estructura planificada de desarrollo geográfico desequilibrado, como condición previa para el desarrollo del campo. Según hemos señalado, la formulación original del polo de crecimiento por Perroux no implica necesariamente una polarización geográfica de la expansión²⁴. En realidad, puede utilizarse para explicar pruebas empíricas de que el desarrollo en los países técnicamente más avanzados se está haciendo menos polarizado. Sin embargo, no tendría sentido debatir en abstracto los méritos relativos de "recetas" políticas antagónicas para acelerar el crecimiento de los países en desarrollo, bien mediante el establecimiento del desequilibrio geográfico y la polarización o bien mediante la diversificación de la estructura de la producción y un intercambio que conduzcan a un patrón más uniforme de desarrollo. El grado de desarrollo, la existencia de oportunidades de inversión lucrativa en las zonas urbanas y rurales y la disponibilidad de empresarios, constituyen factores que deben tenerse en cuenta al decidir una estrategia racional. En este sentido, lo importante es destacar que las políticas de desarrollo de la urbe y del campo deben regionalizarse, en el sentido de que han de establecerse estrategias y políticas adaptadas a los requerimientos determinados de regiones subnacionales. Así sucede especialmente en el caso de países relativamente grandes con regiones diversificadas. Por ejemplo, quizá sea pertinente adoptar una política de diversificación de estructuras en una región de crecimiento rápido, al mismo tiempo que se sigue una estrategia que cree deliberadamente puntos de expansión urbana en una región estancada o atrasada. A este respecto, el descuido de la "política regionalizada" sigue constituyendo la debilidad más grande de la planificación del desarrollo en muchos países en crecimiento.

LA PLANIFICACIÓN REGIONAL AMPLIA COMO INSTRUMENTO DEL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO SUBNACIONAL Y NACIONAL

Dados los problemas que acabamos de describir brevemente, la cuestión siguiente consiste en determinar la forma en que la planificación amplia puede contribuir al desarrollo social y económico. Teniendo en cuenta que la cuestión plantea problemas distintos, pero conexos, de desarrollo en los niveles nacional y subnacional, convendría analizar por separado las cuatro posibles contribuciones más importantes de esta clase de planificación.

Asignación en espacio

Una de las mayores deficiencias de la mayoría de los planes de desarrollo es que los recursos sólo se suelen asignar según su uso. Las asignaciones de fondos de inversión y otros recursos a los sectores se deciden por lo general prestando muy poca o ninguna atención al lugar de destino. Por lo tanto, la ubicación se deja a un proceso fortuito de selección que en el mejor de los casos se basa

²⁴ Véase J. R. Lasuen, "On growth poles", *Urban Studies* (Edimburgo), vol. VI, No. 2 (1969), págs. 137 a 161.

en el análisis de los proyectos, y en el peor en exigencias de política o criterios irracionales. Para lograr el rendimiento óptimo es preciso que los recursos se distribuyan en las esferas de actividades y en las zonas geográficas más amplias posibles, a fin de que el rendimiento combinado sea el máximo. La distribución geográfica no reviste menos importancia que la sectorial, debido a la ventaja comparativa regional. Y se ve en seguida que un proceso fortuito de selección apenas ofrece probabilidades de lograr una estructura óptima, o siquiera "satisfactoria", de ubicación. Por lo tanto, la planificación regional puede ayudar en el plano nacional a establecer estrategias concretas de ubicación interregional, mientras que en el plano subnacional puede servir como el principal instrumento para decidir políticas de ubicación intrarregional.

En función del desarrollo económico, una estructura adecuada de ubicación interregional e intrarregional contribuirá a hacer que los recursos empleados sean más eficaces. En función del desarrollo social, la planificación regional amplia puede servir como instrumento valioso de asignación, pues abarca el importante problema político de la equidad²⁵. Así, pues, mediante este instrumento se puede incluir la justicia social como parte integrante de la planificación del desarrollo económico.

Vinculación lógica entre problemas, estrategias y programas de desarrollo nacional y local

La planificación regional amplia no es simplemente la "regionalización" de un plan nacional, ni se ocupa exclusivamente del desarrollo de una región y, desde luego, dista mucho de ser una colección de planes locales. Como sistema unificado de planificación jerárquica, trata de relacionar de una manera lógica la política nacional y las necesidades, requerimientos y oportunidades locales; como sistema integrado de planificación funcional, ayuda a conciliar los objetivos, requerimientos y restricciones antagónicos de la macroplanificación, la microplanificación y la planificación del medio físico. Así pueden articularse los distintos conceptos del desarrollo rural, tales como las necesidades sentidas, la intervención estratégica y los numerosos programas fragmentarios de desarrollo del campo y la ciudad, en un sistema relacionado y significativo. El tema unificador de tal sistema es la formación de capacidades y oportunidades que ya se ha descrito.

Margen para las diferencias regionales y locales significativas en la estructura económica y el medio sociocultural

Aunque la cuestión de la necesidad de tener en cuenta las diferencias regionales y locales significativas en la estructura económica y el medio sociocultural está estrechamente vinculada al factor descrito, la abordaremos por separado debido a su importancia. Se suele reconocer que la planificación nacional tiende a fracasar en los países en desarrollo cuando se trata de mejorar el nivel

²⁵ Para un breve examen del problema de la eficiencia económica, la equidad regional y la conveniencia política en el contexto de la planificación regional, véase Uathavikul, "Regional planning and development: the case of Thailand", págs. 158 y 159.

de vida de grandes sectores de la población. Aunque las pruebas empíricas disponibles son demasiado fragmentarias e inseguras para llegar a una conclusión firme, resulta bastante claro que en muchos países en expansión el desarrollo ha beneficiado a los grupos de más ingresos en las zonas urbanas, mientras que la población rural y las clases de menos ingresos apenas han ganado nada. El problema se acentúa a menudo por la tendencia del Gobierno y el sector privado a atender las necesidades menos urgentes de los residentes de la ciudad a expensas de la población rural, cuyas necesidades legítimas, graves y apremiantes se descuidan con frecuencia. Los problemas que origina esta negligencia no sólo son de naturaleza social y económica, sino que pueden convertirse con facilidad en una explosiva cuestión política capaz de poner en peligro la estabilidad y la seguridad del país afectado.

El descuido de las necesidades y problemas de zonas rurales remotas no es a menudo consecuencia de un descuido deliberado. En muchos casos quizá se deba a ignorancia. Basada en la necesidad de estudiar profunda e intensamente las zonas del plan, la planificación regional amplia puede contribuir mucho a reducir esta ignorancia. Si los estudios de desarrollo zonal se realizan bien, proporcionarán información suficiente sobre las cuestiones conexas de lo que ha sucedido en la zona del plan y de los motivos de que sucediera así. Sabiendo el "qué" y el "por qué" de un problema, el planificador estará en condiciones mucho mejores para responder a la pregunta normativa de cómo deben hacerse las cosas.

Ya hemos indicado que en un tipo de planificación social orientada económicamente, es preciso determinar las repercusiones sociales directas e indirectas de las políticas, programas y proyectos económicos. Tales consecuencias pueden variar según las condiciones existentes en las zonas subnacionales, por lo que habrá que modificar los actos planificados para adaptarlos a tales condiciones, con objeto de lograr los máximos beneficios mientras se evitan fricciones y problemas sociales innecesarios. Es difícil imaginar cómo puede conseguirse sin la citada planificación subnacional amplia.

Orientación y supervisión de la puesta en práctica

En la actualidad se suele reconocer que la puesta en práctica es un elemento esencial del proceso de planificación²⁶. Uno de los principales problemas que tienden a hacer que la planificación del desarrollo tenga menos éxito en muchos países en expansión es la falta de orientación y supervisión suficientes para los proyectos más pequeños, especialmente los ubicados en zonas remotas. Y son estos proyectos más pequeños los que tienden a

²⁶ Véanse, por ejemplo, John W. Dyckman, "Planning and decision theory", *Journal of the American Institute of Planners* (Washington, D. C.), vol. XXVII, No. 4 (noviembre de 1961), págs. 335 a 345, y Thomas A. Reiner, "Sub-national and national planning: decision criteria", *Papers of the Regional Science Association*, vol. XIV (Filadelfia, 1965), págs. 107 a 136. En una monografía inédita, el autor de este artículo ha establecido seis componentes esenciales en un proceso circular de planificación: fijación de metas; creación de posibilidades; elección; ejecución o puesta en práctica; evaluación; uso de datos obtenidos y reevaluación. El término "planificación" se emplea en este artículo para designar este proceso.

producir el efecto más directo e inmediato en la vida de la gente común. Sin supervisión suficiente, tienden a ejecutarse de una manera deficiente y pueden incluso ser contraproducentes en muchos casos, en el sentido de que dan resultados opuestos a los que se buscaban. La planificación regional amplia implica una orientación más directa y un control más estricto de programas y proyectos a nivel regional y local. Así es de esperar que los escasos recursos disponibles para el desarrollo regional se aprovechen con más eficacia y de una forma compatible con la política de desarrollo nacional.

Una vez examinados los problemas del desarrollo socioeconómico y la planificación regional en términos generales, ha llegado el momento de considerarlos en relación con sus consecuencias para la política del tipo de país en desarrollo que existe en el Asia sudoriental. Comenzando por la cuestión de dar más sustancia a la planificación social y hacer más significativos los programas de desarrollo social, el primer punto consiste en que ya no podemos sentirnos satisfechos con el comodín de designar simplemente a ciertos sectores como sociales. Establecida una serie de objetivos de desarrollo socioeconómico, la planificación del desarrollo social debe comenzar por determinar los cambios requeridos para alcanzar tales objetivos. Esto no entraña forzosamente innovaciones radicales. Con ciertas modificaciones mínimas o un reajuste de la importancia, las instituciones tradicionales pueden convertirse en instrumentos útiles para el desarrollo. Una vez efectuada la determinación, el papel del planificador social consiste en establecer un programa de acción que permita lograr los fines deseados a un costo social mínimo. En consecuencia, los programas significativos de desarrollo social entrañarán mucho más que decisiones sobre inversiones y sobre proyectos inconexos y que únicamente constituyen un paliativo. En la esfera de la educación, por ejemplo, no se trata sólo de construir más escuelas o de formar más maestros. El contenido de la enseñanza debe diseñarse con sumo cuidado y adaptarse a los requerimientos y necesidades de una sociedad en desarrollo. El mejoramiento de la salud pública no debe limitarse a la construcción de más hospitales y clínicas o a la instrucción de más médicos y enfermeras. También hay que insistir en la divulgación eficaz y significativa de información sobre enfermedades, higiene y nutrición. Los programas de bienestar social no deben concebirse y ejecutarse como actos de caridad, sino como parte integrante del desarrollo social, prestando gran atención a la rehabilitación y confianza en sí mismos de los beneficiarios. Podríamos seguir hablando extensamente en este sentido, pero los pocos ejemplos citados ayudarán a indicar que el primer requisito consiste en volver a examinar toda la cuestión de la planificación del desarrollo social. Esta planificación no es de carácter económico bajo otro aspecto; tampoco constituye un ejercicio especial de caridad. Debe ser un proceso sistemático para introducir los cambios que exigen los fines del desarrollo con un costo social mínimo.

A tal efecto se debe mejorar simultáneamente el marco conceptual y los métodos de planificación del desarrollo social. Justo es decir que la situación actual del arte se caracteriza más por la ignorancia y los buenos deseos que por los conocimientos probados y verificados. Habrá

que hacer muchas investigaciones conceptuales y empíricas, insistiendo sobre todo en un análisis profundo del desarrollo regional. El criterio de "tengo un plan, iré ahí" debe suprimirse o por lo menos hacerse inofensivo. Es preciso señalar que la planificación regional amplia será muy útil a este respecto, por su estructura inherente para el estudio regional intensivo.

Aunque la reforma de la administración y organización es un proceso largo y difícilísimo, constituye un problema que debe abordarse si se quiere que el desarrollo subnacional resulte viable. En el tipo de país del Asia sudoriental, el problema se torna más complicado y difícil, debido a los problemas del separatismo regional y de las minorías. Hay que encontrar una forma de que la población regional y local tengan suficiente autoridad al adoptar decisiones, cuando se trate de cuestiones relativas al desarrollo, sin poner en peligro la integridad y seguridad del país. Por lo menos en la actualidad, parece que esto puede lograrse con cierta forma cuidadosamente controlada de delegación de autoridad, aunque no por ello menos real, mediante una amplia descentralización administrativa. El examen que antecede de la reforma de la administración se basa en la hipótesis de que existe o existirá un empeño real de los dirigentes en el desarrollo socioeconómico. Como ya hemos indicado este compromiso no es un hecho consumado. Sin embargo, debemos destacar que sin un gran empeño de los dirigentes, respaldado por una acción enérgica, cualquier debate sobre un sistema integrado de desarrollo social y económico apenas tendrá sentido. Los esfuerzos para el desarrollo nacional probablemente no conseguirán establecer un patrón conveniente y un proceso sostenido de crecimiento, porque los problemas de la eficiencia económica y la justicia social continuarán sin resolverse en gran parte. Así, pues, los planificadores y otros sociólogos tienen la obligación de enseñar al dirigente político y al público en general la íntima relación recíproca que existe entre el desarrollo nacional y subnacional y los problemas importantes de planificación que plantean.

Respecto de la estrategia, es evidente por el examen que hemos hecho que las estrategias de un desarrollo social y económico integrados deben basarse en los conceptos gemelos de capacidad y oportunidad²⁷. Dada la preponderancia del sector rural, el esfuerzo principal de la expansión tiene que orientarse hacia el desarrollo del campo, aunque también hay que prestar la atención que corresponde al desarrollo urbano. Los problemas graves y urgentes de la ciudad principal tendrán que abordarse al nivel metropolitano y nacional. Sin entrar en detalles, señalaremos la existencia de tres necesidades

²⁷ Para citar únicamente un ejemplo muy conocido, el experimento de Vicus (Perú) demostró hasta qué punto una comunidad campesina "atrasada" puede responder con decisión y éxito a un programa bien planificado y administrado para crear auténticas oportunidades y la capacidad de aprovecharlas. Para una lista amplia de publicaciones sobre ese proyecto, véase: Henry F. Dobyns y Mario C. Vázquez, *The Cornell Peru Project: Bibliography and Personnel* (Ithaca, N. Y., Cornell University Press, 1964). Desde luego, el proyecto de Vicus fue un ensayo especial para el que se dispuso de un considerable insumo de recursos, tales como muchos expertos muy capacitados. No se afirma que el proyecto puede servir como modelo de aplicación general. Sin embargo, su éxito debe considerarse como una indicación clara de que tal enfoque es básicamente sólido y acertado.

fundamentales como mínimo: la creación de servicios y distracciones adecuados, el empleo más eficaz de los escasísimos recursos disponibles mediante una mejor planificación y coordinación de las actividades y la organización de un programa nacional de desarrollo de centros urbanos regionales y de otra magnitud para atenuar las presiones de la migración rural y urbana. Acerca de la relación recíproca entre el desarrollo urbano y rural, ya hemos señalado que la importancia relativa de la polarización geográfica o de la diversificación estructural dependerá en primer lugar de la clase de región afectada. Un plan racional debe incluir políticas y estrategias apropiadas para las regiones en crecimiento rápido y estancadas o rezagadas.

Desde luego, una de las dificultades principales para lograr un desarrollo rural y urbano coordinado en la esfera social y económica es el problema que plantean los recursos limitados. Incluso los países técnicamente avanzados no han tenido mucho éxito en este aspecto. Sin embargo, en su caso lo más probable es que se trate de una cuestión de voluntad o de falta de métodos y conocimientos pertinentes, y no de falta de recursos. Los países en desarrollo padecen estas mismas deficiencias y además sufren la limitación de la falta de los recursos necesarios. Por ello, los problemas resultan más difíciles. No obstante, si se considera el problema desde un punto de vista más positivo, la propia falta de recursos será un poderoso

argumento para mejorar la planificación. Puede hacerse una buena labor sin más capital y trabajo si el Gobierno está verdaderamente dispuesto a mejorar la eficacia del empleo de los recursos disponibles, asegurando que se usarán para alcanzar objetivos de desarrollo bien concebidos y cuidadosamente planificados. Los programas y proyectos que están fragmentados, se superponen o no tienen coordinación deben eliminarse, para aplicar los recursos así liberados a la ejecución de un plan coherente y bien diseñado.

La estructura conceptual y la metodología de la planificación del desarrollo social y económico integrado están todavía en sus etapas iniciales. No han progresado mucho más allá de la forma de declaraciones y esperanzas piadosas. Dos de las ideas expuestas en este artículo como medios eficaces para integrar las dos esferas de planificación son la reorientación del enfoque básico de la planificación social y el uso de la planificación regional como un instrumento. El tipo de planificación social orientado económicamente quizá no atraiga mucho a los planificadores sociales, pero tiene la virtud de resultar significativo y factible a la hora de aplicarlo. Con la planificación subnacional amplia como instrumento importante, este enfoque será útil para que la planificación del desarrollo social constituya una adición viable y fructífera al esfuerzo de elevar el bienestar económico y social de los habitantes de los países desarrollados y en desarrollo.





