INT-2372

URSO DE PLANIFICACION REGIONAL DEL DESARROLLO Documento D/29

Organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina y el Consejo Federal de Inversiones de la República Argentina y el financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Buenos Aires, 16 de junio al 5 de diciembre, 1975

# METODOS Y TECNICAS DE PLANIFICACION REGIONAL*

Sergio Boisier

* El presente texto, se reproduce para uso exclusivo de los participantes del Curso de Planificación Regional del Desarrollo. Las opiniones planteadas en este trabajo son personales y como tales, no comprometen a Naciones Unidas ni a sus Agencias Especializadas.

75-6-1135

"Ha llegado el momento
-dijo la Morsa-
de hablar de muchas cosas:
de zapatos, de lacre y de
los buques, las coles
y los Reyes."

Lewis Carroll

INDICE



/2.3 La estrategia

/CAPITULO IV.

## PREFACIO

La versión primitiva - mimeografiada - de este documento fue preparada en 1973 como parte de una misión que el autor llevara a cabo en la Universidad Nacional de Rosario, Argentina, designado por la Oficina de Cooperación Técnica de Naciones Unidas.

Los favorables comentarios de un buen número de especialistas que tuvieron la oportunidad de leer la versión primitiva y el convencimiento de que un trabajo de esta naturaleza viene a llenar un vacío considerable en la literatura latinoamericana sobre desarrollo regional han justificado la posibilidad de publicar el documento de una manera más formal, aún estando perfectamente claras varias de sus limitaciones.

Probablemente la principal limitación de la obra proviene de la propia formación prefesional del autor, formación estrictamente asociada a la economía como disciplina básica. Personalmente, resulta un tanto frustrante estar convencido de la naturaleza interdisciplinaria de la planificación regional y ser incapaz al mismo tiempo de dominar con igual profundidad la geografía, la sociología y el urbanismo, para citar sólo tres de las disciplinas más importantes que concurren en la formación profesional de un planificador regional. Como descargo, puedo alegar que he tratado de dar, en las partes pertinentes, debido reconocimiento a la contribución que pueden ofrecer las ciencias citadas en el diseño de un plan regional.

Creo que el libro también puede ser criticado por el tratamiento superficial o casi superficial que se da a ciertos temas, particularmente a aquellos que se han incluido en la discusión general del primer capítulo. Ello se debe principalmente a que estimo que tales temas (como por ejemplo, concentración, desequilibrios regionales, dependencia y otros) han sido - algunos de ellos - objeto de estudios específicos en tanto que otros son suficientemente conocidos por parte de los estudiosos del desarrollo regional como para justificar algo más que un simple comentario genérico en esta oportunidad. También puedo señalar que la mayoría de estos tópicos se ubican mejor - para efectos de su estudio detenido - en el contexto del análisis regional que en el contexto más normativo de la planificación regional.

/Estoy perfectamente

Estoy perfectamente consciente de lo modesto del resultado frente a la envergadura del campo de estudio propuesto por el título. Esto no implica un pedido anticipado de indulgencia al lector sino una simple advertencia en el sentido de considerar esta obra como un primer paso dentro de una tarea intelectual de mayor envergadura, a lo cual, estoy cierto, están concurriendo o concurrirán otros especialistas de América Latina. Así y en cierto sentido, una forma de evaluar este trabajo es considerarlo como un desafío cuya calidad como tal se juzgará según el tipo y calidad de las respuestas que provoque.

Sin embargo, también es necesario reconocer algunos vacíos notables que se observan en relación a publicaciones sobre planificación regional a escala nacional. Si bien es cierto que existe un apreciable número de contribuciones valiosas, casi todas ellas son de una naturaleza puntual y un esfuerzo de síntesis todavía está por hacerse.

A pesar del considerable terreno ganado en las dos últimas décadas por la planificación regional como un instrumento de control y orientación del desarrollo desde el punto de vista de cómo éste afecta al espacio geográfico, la literatura sobre métodos de planificación regional a escala nacional no es particularmente abundante. Lo contrario se podría decir con respecto a la literatura sobre métodos y técnicas de análisis regional, la que se expande a una tasa casi imposible de absorber. En parte ello se debe a que los esfuerzos de planificación regional a escala nacional son bastante recientes y tal vez no ha habido tiempo para decantar una metodología más o menos universal para abordar el problema.

Si nos remitimos al universo restringido de libros (o más bien textos) publicados sobre planificación regional (no sobre análisis o sobre técnicas puntuales) que vayan más allá de la presentación de casos de estudio, podemos verificar que casi todo este universo está representado por el clásico libro de Friedmann sobre Venezuela (al cual se agrega su más reciente libro sobre urbanización, planificación y desarrollo nacional), por el reciente y excelente libro de Hilhorst, por el conocido libro de Boudeville y por el ya antiguo libro originado en la conferencia de Bellagio y editado a comienzos de la década de los sesenta por Isard y Cumberland.

Si se considera el hecho de que tanto el libro de Friedmann como el de Hilhorst están fuertemente influenciados por la experiencia de ambos

/autores en

autores en América Latina (también en cierta medida el de Boudeville), nos encontraremos con la paradoja de que el subcontinente ha entregado una rica materia prima para ser elaborada por especialistas ajenos a él sin que sus propios especialistas, cuyo número y calidad no está cuestionado, hayan sido capaces de realizar una tarea similar. No es necesario recurrir a analogías fáciles para demostrar que la situación descrita es sólo una de las múltiples facetas del drama del desarrollo de América Latina. También ha sido necesario el concurso de un especialista europeo - Stöhr - para materializar el hasta ahora único análisis comparativo de las distintas experiencias de desarrollo regional en América Latina.

Aparentemente pues, en América Latina existen variadas situaciones empíricas que debieran facilitar, a lo menos, el ejercicio inductivo del pensamiento en relación al desarrollo regional; existe también el talento y la preparación científica necesaria para elaborar una doctrina propia en este campo. No obstante, el resultado es algo pacato en términos de creación original. Tal vez ello se deba en parte a la diversificación y duplicación de esfuerzos y a la falta de intercambio adecuado entre distintos grupos de especialistas. Se requiere, evidentemente, de un esfuerzo de concentración, intercambio de experiencias y publicación. Felizmente, algo de ello se está haciendo; la actividad de CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales), de Naciones Unidas a través de CEPAL e ILPES y la política editorial de la SIAP (Sociedad Interamericana de Planificación) comienzan a dar frutos lentamente. Aún asi, bastante más se podría hacer en este campo.

En la experiencia que he tenido ya sea como funcionario de un organismo de planificación, como profesor de planificación regional o como consultor y experto internacional siempre he encontrado inicialmente idéntico problema: la dificultad para establecer rápidamente con colegas, estudiantes o contrapartes nacionales, un lenguaje común y una misma percepción acerca de la naturaleza del desarrollo y de la planificación regional. Esto no tiene nada de extraño ya que no estamos hablando de física newtoniana sino de una disciplina compleja en pleno proceso de elaboración y decantación. Si bien entonces la dificultad comentada no debería llamar demasiado la atención, constituye de todos modos un serio impedimento en cualquier tarea de grupo y en algunos casos puede ser determinante del éxito o fracaso de una gestión.

/Tengo la

Tengo la esperanza de que este libro constituya una contribución directa a resolver en alguna medida el problema del lenguaje profesional en grupos interdisciplinarios, particularmente considerando la escasez de literatura en lengua española. Espero que estudiantes y estudiosos del desarrollo regional se beneficien de este esfuerzo de síntesis.

En la introducción de su libro sobre planificación regional, Hilhorst previene al lector para no buscar en vano una discusión sobre técnicas de planificación. La misma prevención podría hacerse en relación al libro de Friedmann y en menor medida, con respecto al libro de Boudeville. Los tres autores citados enfatizan, legítimamente, los aspectos teóricos y conceptuales de la planificación regional.

Bien por el contrario, y como el título claramente lo indica, en este libro se tratan en forma casi exclusiva los métodos que pueden ser utilizados para formular un plan nacional de desarrollo regional. Es, en cierto sentido, casi un "manual" de planificación regional, en el que la preocupación principal ha sido la de ofrecer una sinopsis lógica y coherente de cómo se puede abordar la tarea de diseñar un plan regional. En tal sentido es útil hacer una observación lateral.

En los últimos años y particularmente en América Latina, hemos sido testigos de una especie de desprestigiamiento de la función de planificación, o al menos, de algunos de sus aspectos más relevantes. Se ha señalado, no sin razón en no pocos casos, que la actividad de planificación se ha traducido en escasos éxitos prácticos (como si el crecimiento económico y social estuviese unívocamente asociado a la planificación) y que en la mayoría de los casos la planificación se ha convertido en un costoso ejercicio para producir extensos planes que nadie lee y que, menos aún, alguien aplica.

Parte de la crítica se ha concentrado últimamente en la revisión de rol del propio planificador y se ha sugerido transformarlo en un "agente comprometido con el cambio social" y, naturalmente, se ha propuesto para el planificador un rol más activo en el proceso de toma de decisiones. Implícita o explícitamente se ha abogado a favor de "menos papeles y más acción".

/Cualquiera sea

Cualquiera sea el papel que el propio planificador deba jugar, desde técnico "neutro" a técnico "comprometido", soy absolutamente contrario a minimizar la parte formal de la planificación, es decir, la preparación de planes.

No tiene mucha importancia si el "plan" consta de diez páginas o de veinte volúmenes. Lo importante es qué es lo que contienen esas páginas en términos de racionalidad de acción. Con mucha mayor razón si el planificador va a intervenir directamente sobre procesos económicos y sociales (como sería el caso del planificador "comprometido") la racionalidad de su análisis y de sus acciones adquiere connotaciones dramáticas. Mientras menos instancias decisionales hayan entre el plan y la acción de política, mayor es la consistencia y racionalidad que se debe exigir al plan y al propio planificador.

Desde este punto de vista la tarea de diseñar el plan, lo que podría llamarse la formalística de la planificación, tiene tanta o mayor importancia que las propias acciones que conformarán la política económica. No podría ser de otra manera si se piensa que la planificación es, por pura definición, la racionalización de un proceso de toma de decisiones. Tampoco puede olvidarse que la actividad de planificación envuelve un proceso de aprendizaje (learning process) dentro del cual la misma preparación formal del plan constituye la principal fuente de generación de información que permite a su vez aproximaciones cada vez más rigurosa a los problemas del desarrollo.

Es importante dejar en claro desde la partida el conjunto de hipótesis que implícitamente aparecen a lo largo de todo el documento. Algunas de ellas son de naturaleza esencialmente técnica en tanto que otras son de tipo institucional o bien, de carácter ideológico.

En primer término, los problemas regionales, el desarrollo regional y la planificación regional son considerados a una escala nacional lo que supone a su vez una visión sistemática (en términos de análisis de sistemas) de ellos. Este enfoque deja fuera del examen una cantidad de problemas y situaciones locales que son, por definición, problemas puntuales del desarrollo regional. En concordancia con esta hipótesis, la planificación intra-regional será sólo discutida de una manera un

/tanto incidental

tanto incidental y más para cerrar el circuito de la planificación interregional que en atención a sus méritos propios. La justificación de esta forma de abordar el problema aparece meridianamente clara en el desarrollo del tema mismo.

En segundo término, el análisis de estructura sobre la base de una hipótesis de tipo ideológico que debe ser claramente establecida. La hipótesis en cuestión presupone que los problemas regionales no constituyen simples mapeamientos geográficos de los problemas globales o nacionales. Es decir, se supone que ellos tienen una especificidad propia, aunque por supuesto no son absolutamente independientes de los problemas nacionales. Después de todo, el subdesarrollo regional a escala nacional sólo puede encontrarse en sociedades globalmente subdesarrolladas. La hipótesis planteada equivale a sostener que es posible resolver en cierta medida los problemas de la estructura espacial de un país sin que sea ineludible la modificación previa o simultánea de la superestructura política. Naturalmente que la hipótesis y los juicios que de ella se derivan tienen un carácter relativo.

En tercer término se plantea la hipótesis institucional de ser la planificación regional sólo uno de los varios niveles incorporados en un sistema multidecisional de planificación. Como se apreciará en la discusión correspondiente, esta hipótesis presupone un proceso de planificación organizado sobre bases diferentes del llamado proceso de "planificación por etapas", introducido en la literatura por Tinbergen. En términos concretos, acá se plantea la existencia de un subsistema de planificación regional con un nivel de autoridad y jerarquía esencialmente similar al subsistema tradicional de planificación sectorial.

Por último, la planificación del desarrollo regional se analiza partiendo de la base de ser esta actividad un esfuerzo deliberado impulsado por el propio Estado, siendo esta actividad de naturaleza comprensiva, vale decir, una actividad en la cual se conjugan de manera indisoluble los aspectos físicos, económicos y sociales del desarrollo.

Desde el punto de vista puramente formal la obra aparece dividida en cuatro capítulos.

/El capítulo

El capítulo primero tiene el propósito de enmarcar el problema en estudio. Para ello se define en este capítulo la naturaleza y contenido de los problemas regionales, se examinan algunos de los problemas más típicos vinculados al desarrollo regional y se define y ubica la actividad de planificación del desarrollo regional. Se trata, como es claro, de un capítulo introductorio con un alto nivel de generalización.

El capítulo segundo contiene una discusión en profundidad en términos de la mecánica de la formulación del plan interregional. Para este objeto la formulación del plan es presentada a través de cuatro etapas secuenciales: la preparación del diagnóstico, la determinación de objetivos y metas, el diseño de la estrategia y la formulación de las políticas para el desarrollo regional.

El capítulo tercero se asocia preferentemente a la ejecución misma del plan regional. Para tal objeto se discute con cierto detalle la organización institucional del sistema de planificación regional, la selección de los instrumentos o medios de la política de desarrollo regional, para terminar con una breve presentación de la etapa de control, evaluación e iteración del plan. Se destaca acá la naturaleza circular atribuida al proceso de planificación.

El cuarto y último capítulo contiene una proposición de planificación intra-regional que cumple con el doble propósito de cerrar el circuito de la planificación regional y de ofrecer una alternativa más realista para estructurar el proceso de planificación a nivel de la región dentro de un esquema de descentralización formal y centralización real de toma de decisiones, esquema que parece responder a la situación vigente en la mayoría de los países en desarrollo en la actualidad.

Puesto que se trata de una obra sobre planificación del desarrollo regional, no debe extrañar el notorio desequilibrio que es posible observar en el tratamiento de diversos tópicos. Por ejemplo, la discusión acerca de los fenómenos de polarización pudiera ser considerada como excesiva frente al espacio destinado a otras materias. Creo que en parte los desequilibrios reflejan la importancia relativa de los temas, pero sería inútil ocultar un sesgo personal que es casi imposible evitar en este tipo de libros.

/La mayoría

La mayoría de los ejemplos con que se ilustran algunas discusiones han sido extraidos de la experiencia concreta del autor en varios países latinoamericanos, particularmente en Brasil, Chile y Panamá. Espero que ellos contribuyan a aclarar ideas y a hacer menos monótona la presentación de las materias.

Tengo la esperanza (quizás pretenciosa, quizás realista) de no volver a rehacer este texto durante bastante tiempo y por tanto no podría dejar de agradecer ahora a un vasto conjunto de colegas y amigos que de una forma indirecta o directa han tenido que ver con lo que ahora se presenta como un resultado de una experiencia profesional. Desde luego, en esta parte es obligada la declaración en el sentido de que los demás comparten los aciertos siendo los errores de cargo del autor. Para no hacer historia, sólo quiero mencionar algunas de las personas con las cuales he tenido contactos más recientes; de todos modos sería imposible nombrarlos a todos y pido excusas por cualquier omisión involuntaria. John Friedmann, Walter Stöhr, Anatole Solow, Charles Boyce, Josef Hilhorst, Rubén Utria y Carlos de Mattos han ayudado, de una manera u otra, a precisar mi pensamiento. Tengo una deuda especial de gratitud con Antoni R. Kuklinski, de cuya extraordinaria capacidad para promover el diálogo internacional en planificación regional me he beneficiado con exceso.

/CAPITULO I

## CAPITULO I

## DISCUSION DE ALGUNOS CONCEPTOS BASICOS

1.1 Planificación espacial y planificación regional
1.2 Naturaleza de los problemas regionales
1.3 Niveles de operación de la planificación regional y relaciones entre la planificación nacional y la regional
1.4 Reseña de ciertos problemas típicos

### 1.1 Planificación espacial y planificación regional

En cualquier intento de construcción teórica la estructuración de un lenguaje que permita que las representaciones simbólicas de las ideas trasunten idénticos conceptos para distintos interlocutores constituye una tarea básica. Más aún si el esquema teórico resultante va a servir de inmediato al propósito de orientar medidas concretas de intervención sobre procesos económicos y sociales. Siendo éste precisamente el caso de esta obra parece indispensable comenzarla ofreciendo algunas definiciones cuyos propósitos son justamente contribuir, si no a crear por lo menos a uniformar el lenguaje profesional.

Aún cuando en el lenguaje corriente el término planificación regional se usa de una manera muy amplia y generosa, en rigor la idea representada por el concepto planificación regional denota sólo uno de los varios niveles geográficos a los cuales se puede aplicar una metodología de planificación. En tal sentido lo "regional" aparece como una categoría más en la clásica división de la economía política: la economía internacional y la economía nacional 1/. Así, el desarrollo y la planificación de una micro-zona agropecuaria, de una provincia o estado, de una cuenca hidrográfica, aparecen todos bajo el rótulo de "desarrollo y planificación regional", sin que los esquemas e instrumentos de planificación aplicados

---

1/ Los propios organismos internacionales han contribuido a la confusión de lenguaje al utilizar el término "regional" para referirse a conjuntos de países situados en una misma área geográfica mundial. Ejemplo destacado de ello lo constituyen las Comisiones Económicas Regionales de Naciones Unidas.

/en cada

en cada uno de estos casos se diferencien en absoluto de los esquemas e instrumentos usados en proyectos de planificación global.

En un sentido estricto entonces, el concepto de planificación regional se refiere a un área geográfica, parte de uno o varios países, y no necesariamente al contenido conceptual del ejercicio de planificación en otras palabras, se refiere al objeto y no al sujeto, a lo formal y no a lo substancial.

Por otro lado, el ejercicio de planificación puede ser enfocado desde tres puntos de vista diferentes, según cual sea el tipo de fenómeno y el tipo de relaciones a los cuales se dirige el estudio, o sea, según cual es el sujeto de la planificación. Así, se habla de planificación global cuando el sujeto de estudio lo constituyen los agregados macroeconómicos y las relaciones que se establecen entre ellos, como por ejemplo, el ingreso nacional, los precios, los salarios, los saldos de balanza de pagos o los modelos de crecimiento general. Las variables que se consideren en este caso y las políticas que se definen para afectar el curso de las mismas variables son de carácter comprensivo y no admiten, por regla general, diferenciación interna de ellas. En términos normativos lo que interesa dentro de una concepción global de la planificación es colocar a la economía sobre la curva de posibilidades de producción. Similarmente, se habla de planificación sectorial cuando el sujeto de estudio está constituido por sub-conjuntos de actividades, fenómenos o relaciones pertenecientes a elementos del sistema económico caracterizados por un alto grado de homogeneidad e interrelación recíproca como por ejemplo, el sector "industrial" y las variables y relaciones posibles de detectar dentro de él tales como salarios "industriales", productividad "industrial", coeficiente de capital "industrial", exportaciones "industriales", etc., etc. En la definición de los sectores (y por consiguiente en la definición del alcance de la planificación sectorial) se busca la máxima homogeneidad interna y la máxima heterogeneidad entre ellos, siendo el producto final el elemento clave para establecer tal diferenciación, es decir, la asociación funcional es en este caso determinante. La planificación sectorial es de un carácter más tecnológico que económico puesto que implica preferentemente una

/cuestión de

cuestión de combinación de recursos más que de selección de fines. Finalmente, se habla de planificación espacial cuando el sujeto de estudio está constituido por el conjunto de actividades económicas localizadas en el espacio geográfico, los fenómenos y relaciones que se observan entre ellos sobre el espacio geográfico como flujos e intercambios, y el efecto de la fricción espacial sobre la organización económica y social del propio espacio en términos del uso de recursos, distribución de asentamientos humanos y de producción, movilidad, etc., etc.

Como puede apreciarse, el concepto de planificación espacial es bastante más amplio que el tradicional concepto de planificación física, entendida ésta como un ordenamiento de los elementos físicos de un territorio independientemente de las interrelaciones entre fenómenos físicos, económicos, sociales y políticos 2/.

A partir de la definición de planificación espacial se deduce que ésta es una actividad de naturaleza esencialmente sistemática ya que considera la economía nacional como un conjunto de elementos (asentamientos), de canales de comunicación (redes) y de relaciones entre los elementos o entre los atributos de tales elementos (flujos de intercambio); de esta forma, el análisis general de sistemas y los conceptos de equilibrio general económico conforman dos de las bases metodológicas importantes de la planificación espacial.

En resumen, lo que tipifica a la planificación espacial no es ni un área geográfica determinada ni tampoco el puro ordenamiento de elementos físicos, sino la consideración de los procesos económicos y sociales como elementos de una malla localizada de actividades y relaciones en la cual el espacio impone una fricción que a su vez determina la intensidad de tales actividades y relaciones.

---

2/ Planificación del territorio o planificación territorial es otro término de uso frecuente inspirado en el concepto francés de "amenágement du territoire".

/Para situar

Para situar la discusión en su nivel más elemental es suficiente recordar que los textos introductorios de economía suelen señalar que la economía se preocupa de responder a preguntas tales como "qué producir", "cómo producir" y "para quién producir", esquema en el cual ha sido notoria la falta de una última pregunta: "dónde producir". La teoría de la localización económica, desde un punto de vista positivo y la planificación espacial, desde un punto de vista normativo pretenden dar una respuesta a esa pregunta.

El cuadro siguiente permite apreciar las interrelaciones que se producen al considerar la planificación tanto desde el punto de vista del sujeto de ella como desde el punto de vista del área geográfica y juridiccional sobre la cual se aplica.

PLANIFICACION SEGUN AREAS Y TIPOS

| TIPOS | GLOBAL | SECTORIAL | ESPACIAL |
|---|---|---|---|
| AREAS | | | |
| NACIONAL | | | |
| REGIONAL | | | |
| ESTADUAL | | | |
| METROPOLITANO | | | |
| LOCAL | | | |

Como se aprecia al observar el cuadro anterior, el espacio - elemento definitorio de la planificación espacial - puede ser incorporado al análisis en relación a diferentes categorías geográficas o áreas. El cuadro anterior sirve también para aclarar que no basta que el marco geográfico de referencia sea una unidad sub-nacional para definir el carácter "espacial" de la planificación.

Estas notas se ocupan en lo fundamental de analizar los aspectos que emergen al considerar el espacio en términos de un área nacional dentro de la tarea planificadora. Como se discutirá más adelante, esto

/puede implicar

puede implicar o puede no implicar la introducción de un sistema exhaustivo y excluyente de regiones. Si no se introduce un sistema nacional de regiones (puede corresponder a un caso de un país pequeño, altamente desarrollado, sin accidentes topográficos significativos) la planificación se define como una planificación espacial nacional; si se introduce un sistema nacional de regiones la planificación queda definida como una planificación espacial inter-regional, o planificación inter-regional simplemente o, como es más común todavía, planificación regional a escala nacional (de Mattos, 1970). La ley del mínimo esfuerzo (que tanta influencia ha tenido en el análisis espacial a través de los trabajos originales de Zipf) hace que en definitiva se hable sólo de planificación regional, pero la discusión precedente debería hacer meridianamente claro el concepto mismo.

Desde un ángulo complementario es útil cerrar esta discusión inicial ofreciendo una definición - esta vez formal - de lo que en el contexto de este libro, se entiende por planificación del desarrollo regional. Si la discusión anterior tenía por propósito examinar desde un punto de vista conceptual la idea de planificación regional, la definición que ahora se ofrece está formulada desde un punto de vista decisional.

El concepto de desarrollo se usará para denotar un proceso de cambio económico y social tanto cuantitativo como cualitativo, de carácter secular 3/. Este proceso de cambio puede ser correctamente visualizado como un proceso permanente y secuencial de toma de decisiones por parte de los agentes y grupos sociales que intervienen en él, como por ejemplo, gobierno, individuos, empresas, grupos sociales de variada naturaleza, etc.

---

3/ El simplismo formal de la definición anterior no debe ocultar las tremendas complejidades envueltas en una moderna concepción del "desarrollo". En efecto, basta señalar que en este contexto "más" puede ser equivalente a "peor" y viceversa y por supuesto, la idea de "cambio" lleva implícita una dirección del cambio que la definición no singulariza. Esto significa, ni más ni menos, poner en tela de juicio uno de los supuestos básicos de toda la construcción económica contemporánea, el carácter positivo de la utilidad marginal. No siendo este el lugar para una discusión in extenso del concepto de desarrollo es suficiente prevenir al lector acerca del trasfondo ideológico y ético de cualquier definición de desarrollo económico y social.

/El término

El término planificación será utilizado para describir una técnica destinada a racionalizar el proceso de toma de decisiones anteriormente aludido. Como tal, se trata de un concepto neutro desde los puntos de vista ético e ideológico, aún cuando tal neutralidad no se extiende necesariamente al planificador como tal. Desde luego, la planificación es una actividad política, particularmente cuando se refiere a la planificación regional a escala nacional.

Con estos antecedentes se definirá la planificación del desarrollo regional (o simplemente la planificación regional) como el conjunto de acciones orientadas a racionalizar el proceso de toma de decisiones que origina y controla el proceso de cambio económico y social en un sistema espacial.

1.2 Naturaleza de los problemas regionales

La primera tarea que debe abordarse en la formulación de un plan de desarrollo regional consiste en la identificación y caracterización del "objeto de estudio", en este caso, de los así llamados "problemas regionales". Como es claro, esta tarea no es privativa de la planificación regional; simplemente constituye el requisito metodológico elemental de cualquier acción, sea el estudio de un fenómeno, sea la intervención en él.

Así pues, qué es lo propio de los problemas regionales, o interregionales para ser más precisos? Qué es lo que los diferencia de otro tipo de problemas económicos al punto de definir un campo específico de acción?

La esencia de los problemas que pueden ser calificados como "regionales" está en el papel que juega el espacio geográfico en la caracterización misma de tales problemas. Sólo si el fenómeno (económico o social) es dependiente de la forma de referirlo a un espacio geográfico dado, sólo entonces puede afirmarse la existencia de un problema "regional". En otras palabras, si el espacio actúa como un elemento diferenciador de una variable o de un fenómeno, entonces aparece allí una típica cuestión regional. Por ejemplo, la mortalidad de los seres humanos de un país dado no constituye un fenómeno "regional" ya que cualquiera sea la partición del espacio nacional, el fenómeno en cuestión se registra siempre de la

/misma manera.

misma manera. Naturalmente un caso distinto se presenta si se habla de una tasa de mortalidad, la que puede mostrar variaciones sensibles según cómo se particione el espacio nacional (desde grandes regiones hasta un reticulado topográfico). En un ejemplo distinto, la distribución del ingreso o el grado de desigualdad de dicha distribución puede ser visualizado por lo general como un problema regional (aparte de otras dimensiones), ya que el grado de desigualdad no es invariante con respecto a formas alternativas de particionar el espacio nacional.

Desde luego, como el enfoque que acá se adopta con respecto a la planificación del desarrollo regional es un enfoque sistemático, ello deja fuera de consideración toda una gama de problemas regionales cuya naturaleza es esencialmente local, como por ejemplo, la elevada tasa de mortalidad infantil en la provincia A, que no se repite en otras partes del país.

Retomando nuevamente el ejemplo de la distribución del ingreso, si a nivel nacional el 10 por ciento superior de los perceptores de renta recibe el 60 por ciento de la renta total en tanto que el 90 por ciento inferior sólo percibe el 40 por ciento restante, ello configura, como es claro, un cuadro agudo de injusticia y regresividad distributiva. Pero, si en cada una de las regiones de este imaginario país la proporción es sensiblemente similar, no puede hablarse en rigor de un problema regional de distribución del ingreso, aún cuando a nivel de una región en particular la situación descrita sea considerada como el problema de la región. Por lo tanto, en este caso no tendría sentido el diseño de una política regional de redistribución y sólo cabría una concepción a-espacial de una política de carácter funcional o personal.

La forma anterior de conceptualizar los problemas regionales implica aceptar la idea de que ellos no constituyen simples mapeamientos territoriales de los problemas nacionales, o en otras palabras, implica aceptar el hecho de que tales problemas contienen una especificidad propia. Asimismo, la distinción implícita en el razonamiento anterior entre problemas o fenómenos nacionales a-espaciales y problemas o fenómenos que acusan una conducta diferenciada en términos espaciales es esencial para concebir correctamente una política de desarrollo regional y para demitologizar la planificación del desarrollo regional.

/No todos

No todos los problemas socio-económicos de un país tienen una expresión territorialmente diferenciada, y en consecuencia, la solución de algunos grandes problemas nacionales puede dejar intocada la estructura y el funcionamiento del sistema regional. A la inversa, no tiene completa validez el juicio - relativamente común en algunos círculos de opinión - en el sentido de que los problemas regionales se resuelven sólo en el marco más amplio de la solución de los problemas nacionales.

Si se adopta una visión sistemática del asunto, rápidamente se reconoce que el sistema de regiones (o el funcionamiento de la sociedad desde una perspectiva espacial) no es más que uno de los varios y complejos subsistemas abiertos que componen y definen un sistema mayor, que es el país, considerado éste en sus múltiples facetas. Ahora bien, cualquiera de estos subsistemas (sea el subsistema regional, sea el subsistema jurídico, sea el subsistema productivo) tiene - en un momento dado del tiempo - un cierto grado de funcionalidad con respecto al sistema total. Esta funcionalidad puede ser mejorada dentro de ciertos límites sin variar la esencia del sistema total o global. Así, es posible concebir sistemas regionales eficientes o ineficientes dentro de un sistema de organización como el sistema capitalista (en sus varias versiones) como es igualmente posible imaginar sistemas regionales eficientes o ineficientes en el marco institucional de una sociedad socialista. En otros términos, la naturaleza de la superestructura política no define per se un sistema eficiente de regiones 4/.

---

4/ A. Rofman ha hecho la necesaria observación de la necesidad de definir en este contexto el concepto de eficiencia. Véase Rofman, Alejandro: Desigualdades regionales y concentración económica. El caso argentino (pg. 17), Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1974. La definición más simple, pero no la única, de eficiencia de un sistema multi-regional dado diría algo así como que un sistema regional es "eficiente" cuando no es posible mejorar el resultado de la operación del sistema (llámese al resultado producto bruto, diferencias interregionales de bienestar, solidaridad social o como se quiera) mediante el artificio de reasignar recursos entre regiones.

/Desde otro

Desde otro punto de vista, la anterior conceptualización de los problemas regionales los relativiza de inmediato en relación al grado de desarrollo económico y social y al grado de homogeneidad interna alcanzado por un país. En efecto, con el enfoque adoptado es posible pensar en países en los cuales no existen, a lo menos en una forma significativa, problemas "regionales" en virtud de la escasa diferenciación interna presente en tales países.

Ello viene a significar entonces, que la existencia e intensidad de los problemas regionales depende del nivel general de desarrollo de los países. Algunos autores como Friedmann (Friedmann, 1960) entre otros, han formalizado esta dependencia y si se acepta que las diferencias interregionales de ingreso per cápita constituyen una expresión sintética de los problemas regionales, es posible llegar - como lo hace Williamson (Williamson, 1965) - a describir funcionalmente la relación entre el nivel de desarrollo y la magnitud de los problemas regionales.

Así, en una economía de carácter pre-industrial o de tipo agrario que no ha entrado todavía a la diferenciación típica del desarrollo económico, los problemas regionales no se manifiestan todavía por lo menos a una escala nacional. Es en la fase de plena industrialización (que implica un proceso de migración y urbanización acelerada, de proletarización y de formación de grandes grupos de opinión) en donde estos problemas se hacen evidentes por generar contradicciones con el desarrollo global de la economía. Por otro lado, en una etapa que Friedmann dialécticamente llama post-industrial, característica de economías de alta madurez, los problemas regionales (en la acepción acá introducida) tienden a desaparecer o a transformarse en problemas puntuales vinculados a situaciones locales muy particulares (zonas deprimidas en los países europeos industrializados por ejemplo) o a cuestiones ambientales.

Si se mide el nivel de desarrollo (con alguno de los indicadores usuales) en el eje horizontal de un cuadrante y la intensidad de los problemas regionales (algún índice de disparidad de los ingresos per cápita regionales) en el eje vertical, sería posible trazar una curva semejante a la distribución $X^2$ ( chi- cuadrado) que podría describir acertadamente la naturaleza de la relación entre ambos fenómenos. Esta

/curva particular

curva particular tiene la ventaja de mostrar la desigual aceleración en sus dos ramas, es decir, mostraría que a partir de un punto dado los problemas regionales aumentan rápidamente de intensidad para, a partir de un máximo, decrecer lentamente en intensidad.

Un ejercicio como el anterior contribuiría también a ilustrar la idea de que existe un cierto momento histórico en el curso del desarrollo global de un país, en el cual puede esperarse una maximización de la viabilidad de un esfuerzo nacional de desarrollo y planificación regional. Esto es, una política nacional de desarrollo regional debe poseer no sólo eficacia técnica intrínseca sino que debe presentar además un elevado grado de funcionalismo técnico y de funcionalismo político sin los cuales no existe ni la más remota posibilidad de éxito en un sentido amplio de la palabra.

Por funcionalismo técnico debe entenderse el grado de convergencia entre objetivos económicos globales y regionales. Antes de la llamada etapa industrial, los problemas regionales (si existen) quedan completamente subordinados al gran problema nacional del crecimiento (que usualmente implicaría fuertes concentraciones geográficas iniciales) y por lo tanto, un intento de desarrollo y planificación regional a escala nacional fallecerá por parto prematuro. Incluso superada esta etapa debe verificarse todavía la consonancia de objetivos globales y regionales. No será difícil imaginar una situación en la cual los objetivos globales apuntan a un crecimiento económico basado principalmente en la expansión de un conjunto de servicios de tipo internacional (v.gr. mercados financieros, intermediación de transportes, etc.) que sólo pueden ser desarrollados en el "centro" en tanto que paralelamente la política regional tiende al fortalecimiento de actividades agropecuarias, principal actividad de la "periferia", generando así una abierta incompatibilidad o lo que es lo mismo, un bajo grado de funcionalismo técnico. Si se examina por ejemplo, la situación de un país como Panamá, a mediados de la década actual, el hipotético ejemplo anterior adquiere connotaciones bien realistas.

En el otro extremo del espectro, es decir, con posterioridad a la etapa de industrialización, un esfuerzo de desarrollo y planificación

/regional a

regional a escala nacional probablemente represente un esfuerzo inútil y un desperdicio de recursos.

Tanto o más importante que el grado de funcionalismo técnico es el grado de funcionalismo político de la planificación regional a escala nacional. Obsérvese que no existen más que tres posibilidades para financiar un desarrollo sistemático y sostenido de la "periferia": i) canalización de recursos externos no competitivos con el "centro"; ii) descubrimiento (ojalá sin gastos previos de exploración) de recursos naturales fácilmente exportables y de elevada demanda internacional, por ejemplo petróleo, y iii) transferencia de recursos desde el "centro" a la "periferia" 5/. Los dos primeros mecanismos representan la excepción y no la regla y en consecuencia en este contexto no tienen mayor interés. Lo normal es que una política nacional de desarrollo regional se apoye, implícitamente o explícitamente en una transferencia de recursos desde el centro hacia la periferia. De paso, tanto mejor cuanto más explícito se haga este mecanismo.

Es aquí donde surge el problema del funcionalismo político porque obviamente esta transferencia no podrá jamás ser materializada a menos que las fuerzas políticas (es decir, los grupos de poder y de presión) se hayan estructurado de manera tal que prevalezcan los intereses de la periferia por sobre los intereses del centro 6/. Esto no tiene nada que ver con luchas de tipo ideológico y no significa tampoco, de una manera necesaria, que el poder político haya sido transferido a la periferia.

---

5/ El principio de "levantarse tirando de los cordones de los propios zapatos" envuelve tal vez una importante máxima moral, pero tiene escaso significado económico.

6/ Aquí es donde reside por lo demás, la diferencia básica entre un esquema de planificación regional a escala nacional y un esquema a escala intra-regional (una o varias regiones individualmente consideradas). Los intereses "centrales" pueden percibir la conveniencia de un desarrollo regional de una región como forma de garantizar el ulterior desarrollo del centro. Los ejemplos latinoamericanos parecen en gran medida apuntar en tal dirección.

/Es posible

Es posible que los grupos políticamente dominantes se den cuenta que un desarrollo geográficamente más armónico constituye a largo plazo el mejor seguro de vida de cualquier sistema político. Parte de la labor de los planificadores regionales consiste en demostrar que el desarrollo de la periferia es un requisito técnico y político para un desarrollo sostenido y no conflictivo del país en su conjunto.

Un esquema de desarrollo y planificación regional a escala nacional implica acciones de diferente tipo en los extremos de la estructura económica espacial: fomento en la periferia y control en el centro (coincidente usualmente con la metrópolis o región metropolitana nacional). Naturalmente es de esperar que en la mayoría de los casos los grupos económicos y políticos ligados a la actividad del centro usarán su influencia y su poder para evitar todo control del centro que signifique un menor ritmo de crecimiento para éste y la experiencia tiende a mostrar que el principal argumento económico que tales grupos esgrimirán será el costo social del desarrollo regional en términos de una reducción en la tasa de crecimiento económico global del país 7/. En no pocos casos de países en vías de desarrollo este argumento parte de una premisa falsa, tan hábilmente oculta que hasta los propios planificadores regionales terminan por aceptar resignadamente que el desarrollo regional es un asunto de largo plazo. Como bien señaló Keynes metafóricamente, el largo plazo es el mejor sepulturero de muchos proyectos macroeconómicos.

La trampa de la argumentación económica en contra del desarrollo regional reside en que nunca se examina - en este contexto - quienes son los beneficiarios del crecimiento global que debe ser sacrificado. Dado el estilo de desarrollo predominante en la mayoría de los países latinoamericanos no cabe duda que los beneficios del crecimiento económico terminan preferentemente en manos de un reducido segmento de la población.

La afirmación anterior no es un juicio de valor. Tómese por ejemplo el caso de Brasil durante la década 1960-1970, un ejemplo sobresaliente aún a escala mundial de un exitoso crecimiento global y examínese

---

7/ Argumentación en la cual sus mejores aliados serán los propios planificadores globales con su enfoque maximizador.

/el resultado

el resultado distributivo del período. El cuadro siguiente muestra la distribución de la renta interna en los años 1960 y 1970 según las distintas clases de perceptores de renta.

DISTRIBUCION DE LA RENTA INTERNA EN BRASIL

(Cruceiros de 1959)

| GRUPOS SOCIALES | TAMAÑO | | RENTA PER CAPITA ANUAL | | |
|---|---|---|---|---|---|
| (Estratos de perceptores) | 1960 | 1970 | 1960 | 1970 | % |
| 1% superior | 700 000 | 940 000 | 64 000 | 141 000 | 114.0 |
| 4% siguiente | 2 800 000 | 3 760 000 | 21 700 | 36 800 | 69.5 |
| 15% siguiente | 10 500 000 | 14 100 000 | 10 500 | 14 300 | 42.0 |
| 30% siguiente | 21 000 000 | 28 200 000 | 5 160 | 6 110 | 18.0 |
| 50% inferior | 35 000 000 | 47 000 000 | 1 970 | 2 170 | 10.0 |

Fuente: Realidade, Mayo 1972, pág. 84 (edición especial titulada NOSSAS CIDADES), Sao Paulo.

Las cifras del cuadro anterior muestran que si bien hubo un aumento generalizado de ingresos, la parte más importante de ese aumento benefició desproporcionadamente al 5% de la población ubicado en la cúspide de la distribución del ingreso.

Cabe entonces preguntar: quién habría pagado el costo de un proceso de crecimiento más justo y en consecuencia más armónico desde un punto de vista geográfico toda vez que la distribución anotada acusa también marcados desniveles geográficos? No lo que eufemísticamente se llama "el país como un todo" si no que, como resulta evidente, un pequeño segmento poblacional localizado principalmente en unos pocos puntos del territorio. Sólo es posible concordar con el argumento del "costo" del desarrollo regional en la medida en que se concuerde con una estrategia global de crecimiento fuertemente concentradora (tanto en términos personales como geográficos) como única alternativa viable de desarrollo. Es claro que ello sería difícil de aceptar.

/El asunto

El asunto del "costo" del desarrollo regional, sobre el cual vale la pena insistir algo más, ha sido también revestido de un ropaje técnico aparentemente impecable, conocido en la literatura especializada como el "conflicto eficiencia-equidad", conflicto que sólo podrá ser resuelto mediante una selección de alternativas eminentemente política, es decir, mediante un juicio de valor. Alonso (Alonso, 1968), Mera (Mera, 1966) y Coraggio (Coraggio, 1969) son algunos de los más importantes especialistas que han formalizado el problema y es cierto que bajo un conjunto de hipótesis altamente restrictivas la antinomia aparece con claridad.

En términos bien simplificados, el uso de un criterio de eficiencia en la asignación de recursos implicaría desde un punto de vista geográfico utilizar los recursos en el fortalecimiento del desarrollo de regiones capitalizadas en donde el rendimiento (coeficiente marginal producto-capital) sería mayor en el corto plazo. En un sentido contrario, el uso de un criterio de equidad en la asignación de los recursos escasos significaría, siempre desde un punto de vista geográfico, destinarlos a impulsar el desarrollo de regiones no desarrolladas, subdesarrolladas o deprimidas 8/ de manera de provocar un acercamiento entre los índices de tales regiones y los índices promedios nacionales, aceptando un menor rendimiento a corto plazo de los recursos y poniendo en claro entonces la magnitud del sacrificio del país.

Entre otras hipótesis, un planteamiento como el anterior presupone que las regiones son considerablemente homogéneas en su estructura interna y que por tanto es posible concebir regiones globalmente más productivas (es decir, con una mayor relación media producto-capital) que otras. Esto no es necesariamente así y en las regiones de mayor atraso pueden encontrarse sectores y actividades de elevada productividad los que, en la medida en que coincidan con sectores nacionalmente prioritarios, hacen irrelevante el conflicto entre eficiencia y equidad. Por lo menos debe ser perfectamente claro que este es un asunto que debe ser verificado empíricamente antes de formular un plan de desarrollo regional.

---

8/ Estos tres conceptos no son sinónimos.

/1.3 Niveles

1.3 Niveles de operación de la planificación regional y relaciones entre la planificación nacional y regional

Como lo ha señalado de Mattos (de Mattos, 1970) en un importante trabajo sobre planificación regional, el enfoque históricamente más frecuentado en América Latina en relación a ensayos de planificación regional, ha sido el de la elaboración de planes y definición de políticas para una región aislada. Cada vez con mayor frecuencia sin embargo, este enfoque ha dado paso a aproximaciones nacionales a los problemas regionales, es decir, se ha producido un cambio de escala y un contenido en la forma de plantear la planificación del desarrollo regional. En parte, este cambio de enfoque encuentra su fundamento en el reconocimiento de la existencia de verdaderos sistemas regionales nacionales en cada país.

Kuklinski (Kuklinski, 1967) ha elaborado una excelente tipología de actividades regionales que es interesante reproducir acá para fijar mejor el contenido de este texto. Kuklinski establece cuatro tipos de situaciones que dan origen a una actividad que puede denominarse como "regional". Estas situaciones típicas quedan descritas de la manera siguiente:

Situación N° 1: Un país determinado trata de usar los recursos que podrían ser generados mediante el desarrollo regional con el objeto de acelerar su tasa de crecimiento económico, social y cultural a escala nacional. Los elementos característicos de esta situación pueden ser reseñados de la manera siguiente:

a) la implementación de los esquemas de desarrollo interregional es promovida por el Gobierno Central vía una agencia central de planificación;

b) el plan de desarrollo interregional es diseñado de manera de cubrir toda el área del país, frecuentemente dentro del marco de un plan de desarrollo global;

c) el desarrollo regional en este caso significa la desagregación de las políticas económicas y sociales nacionales 9/.

---

9/ No basta sin embargo con desagregar regionalmente políticas nacionales, véase: de Mattos, C. Estrategias de desarrollo regional polarizado en la planificación nacional en América Latina, ILPES, Santiago, Chile, 1975.

/Situación N°

Situación N° 2: La actividad de desarrollo regional es generada vía la agregación de actividades locales de manera de adoptar una escala regional para resolver problemas que no pueden ser resueltos a escala local (por ejemplo, un Gobierno Metropolitano para enfrentar problemas que superan la escala municipal).

Situación N° 3: En un país dado, una acción especial de desarrollo regional es diseñada e implementada de manera de acelerar el cambio económico, social y cultural en una región subdesarrollada o deprimida. Tal acción puede realizarse vía la estructura administrativa establecida o mediante la creación de un conjunto de instituciones ad-hoc que no tienen contrapartida en otras regiones más desarrolladas (SUDENE por ejemplo).

Situación N° 4: La actividad de desarrollo regional se genera y se implementa como consecuencia de decisiones puramente sectoriales de inversión. En este caso la motivación primaria para el desarrollo regional tiene su raíz en fuerzas sectoriales. Un ejemplo relevante de esta situación se configura en los casos de aplicación de programas de penetración vial o de programas de reforma agraria.

La discusión que da forma a este libro se refiere casi exclusivamente a problemas que quedan bien tipificados por la "Situación N° 1" descrita en líneas anteriores, si bien las características de ella, tal como las describe Kuklinski, serán materia de discusión. Nótese de paso, que las dos primeras situaciones son formalmente semejantes, sin que ello signifique de todos modos, que se diferencien solamente en la escala.

Estando ahora bien caracterizado el problema regional en cuanto a sus atributos y dimensiones, es necesario referirse brevemente a las relaciones de la planificación regional (entendida ésta institucionalmente como un subsistema del sistema general de planificación) con otras formas o niveles de planificación, particularmente con la planificación global y con la planificación sectorial. En otras palabras, se trata de examinar cómo se articulan estos tres niveles de acción.

Una posibilidad de examinar esta relación se encuentra en el método de planificación por etapas propuesto por Tinbergen (Tinbergen, 1964). En este método se distinguen cuatro etapas secuencialmente ordenadas en el

/proceso de

proceso de planificación: i) la etapa macroeconómica correspondiente a un nivel de planificación global; ii) la etapa sectorial como una desagregación funcional de los postulados globales; iii) la etapa de proyectos y; iv) la etapa regional.

El método de Tinbergen no parece ser muy promisorio desde el punto de vista de los intereses de la planificación regional. En efecto, en substancia el método propuesto implica relegar la función de planificación regional a un simple estudio locacional de proyectos puesto que todos los grados de libertad posibles de la solución general han sido copados - salvo uno - cuando se llega al nivel regional. Se trata típicamente de un método cuyas raíces teóricas se encuentran en el análisis de equilibrio parcial. Si se elige el método de planificación por etapas como marco referencial para insertar en él la planificación regional (y los otros dos niveles de planificación) ello tiene obvias consecuencias sobre la organización institucional del aparato regional de planificación (tendencia hacia la centralización) y sobre las técnicas de análisis, más cerca en este caso de la microeconomía en general y del análisis de costos comparativos en particular que de instrumentos más comprensivos de planificación.

Desde un punto de vista aún más amplio, el uso del método de planificación por etapas puede significar desperdicio de todo el potencial creativo que implica la incorporación directa e indirecta de las comunidades regionales a la tarea de planificación.

Una alternativa más rica se presenta si se considera el procedimiento completo de planificación como un sistema de solución simultánea, en el que al mismo tiempo se resuelven las incógnitas globales, sectoriales y regionales. Decisionalmente la planificación regional aparecería acá en un mismo plano con respecto a la planificación global y a la planificación sectorial. Es claro sin embargo que con el estado actual del conocimiento y de las técnicas de programación, un método de solución simultánea sólo puede ser concebido en el plano teórico o a un nivel tal de generalización que lo hace poco menos que inútil en la práctica. No obstante, si se considera dado un vector de demanda final es factible pensar

/en la

en la construcción de un modelo de insumo-producto interregional, aún cuando ya esto supone que las variables globales han sido fijadas exógenamente. La verdad es que más que un problema metodológico, el uso de un método de solución simultánea implica requerimientos de información cuantitativa (fundamentalmente una serie de indicadores derivados de estudios econométricos tanto nacionales como sectoriales y regionales) siempre difíciles de satisfacer en países con sistemas estadísticos primarios.

En la práctica la solución más adecuada para resolver el problema de cómo vincular la planificación regional con la planificación sectorial y global consiste en el diseño de un proceso iterativo en el cual la solución final (determinación de las variables endógenas globales, sectoriales y regionales) se alcanza mediante la convergencia de una serie de pruebas de acierto y error y mediante la canalización de la información de retroalimentación. En este caso, una meta global por ejemplo, es fijada exógenamente (v.gr. una tasa anual de crecimiento global del 6% determinada en función de restricciones de mano de obra y de ahorro interno y externo) con el propósito de servir de pivote en la determinación de un primer conjunto de valores finales. Estos valores son modificados de manera de ajustarse a los objetivos sectoriales y regionales, modificación que es introducida como realimentación en el proceso de forma de alcanzar otro valor de la meta global y así sucesivamente. Es posible también que el pivote inicial sea fijado al nivel regional - supóngase el caso de un esquema regional con gran énfasis en una región determinada - en cuyo caso el proceso se realizaría a la inversa.

Como es claro, un procedimiento iterativo requiere de un eficiente sistema de información y la fluidez de los canales de comunicación entre los tres niveles de planificación será una condición esencial de éxito.

## 1.4 Reseña de ciertos problemas típicos

Para qué se hace un esfuerzo deliberado de planificación regional? No sólo para acelerar la tasa de cambio económica, social y cultural a nivel nacional (Situación N° 1 de Kuklinski) si no también para resolver paralela y simultáneamente una serie de problemas específicos de tipo espacial y regional que el propio modo y proceso de crecimiento histórico

/ha generado.

ha generado. El planificador regional debe comenzar por identificar y comprender todo un vasto conjunto de problemas regionales frente a los cuales el plan mismo debe ofrecer soluciones.

No sería posible ni es el propósito de este libro examinar en detalle todos y cada uno de los problemas para los cuales el plan de desarrollo regional debe ofrecer una respuesta, pero este capítulo introductorio quedaría incompleto si no se pasara revista general a por lo menos algunos de los problemas más significativos.

Es importante comenzar por el problema de la concentración económica territorial 10/. Desde un punto de vista meramente descriptivo el problema es casi evidente por sí mismo. Basta pensar a nivel latinoamericano en los siguientes ejes urbanos y en su gravitación económica en relación a sus respectivos países: Buenos Aires-Rosario, Sao Paulo-Río de Janeiro, Santiago-Valparaíso, Lima-Callao, Caracas-La Guaira, etc.

La primera pregunta que cabe formular es si la concentración económica territorial es un problema o no. La respuesta es ambigüa en parte porque el fenómeno de la concentración no es estático, siendo, por el contrario, un proceso de considerable dinámica interna. Si es un proceso que se desarrolla en el tiempo, su caracterización como "problema" debe atender necesariamente a la forma como esta concentración afecta al desarrollo del medio en que se inserta en un momento dado.

Parece existir consenso entre la mayoría de los especialistas en el sentido de que un cierto grado de concentración (tanto funcional como espacial) es una condición inescapable del crecimiento económico, como única forma de superar los problemas de escala y de indivisibilidad presentes en una buena parte de la tecnología actual. Cierto grado de concentración puede justificarse además, desde un punto de vista estrictamente sociológico. Como quiera que se defina el desarrollo económico, es claro que éste está caracterizado por normas de comportamiento y por valores (por ejemplo, prevalencia de las relaciones impersonales funcionales sobre las relaciones personales, status adquirido en contraposición al status adscrito,

10/ La concentración económica territorial se refiere al aparato productivo de una economía y no al sistema decisional.

/racionalidad interpretativa

racionalidad interpretativa, movilidad social, etc. etc.) que se generan preferentemente en un medio tipificado por un elevado nivel de interacción social.

Como se verá más adelante, por otro lado, la concentración constituye un elemento sustantivo de buena parte de las teorías del crecimiento económico y constituye en consecuencia, una opción estratégica importante en una política de desarrollo regional.

Admitido lo anterior, la cuestión se traslada hacia el otro extremo del espectro, es decir, a la evaluación de los efectos negativos de la concentración. Cuál es el grado de concentración que se torna indeseable?

Como el fenómeno de la concentración (territorial) necesariamente cristaliza en centros urbanos, la pregunta anterior conduce a plantear el asunto del tamaño y distribución espacial y por escala de las ciudades. Desde luego, es preciso dejar de lado cualquier intento de definir (a lo menos a la luz del conocimiento actual) un tamaño "óptimo" y por tanto el análisis deberá referirse a la supuesta adecuación de ciertos rangos de tamaño urbano en relación a la infraestructura socio-económica del país.

Recurriendo a la teoría tradicional de corte neoclásico, no sería difícil plantear que el tamaño de las concentraciones territoriales es adecuado (en relación al país) en tanto los beneficios marginales superen a los costos marginales (de oportunidad) de la concentración. Suponiendo una evaluación hecha a precios sociales, el problema se traslada a la definición y medición de los beneficios y los costos. Suponiendo adicionalmente que el asunto se mantiene dentro del plano de lo estrictamente económico, la evaluación anterior puede ser traducida en términos de economías y deseconomías de aglomeración, lo cual no lo hace por cierto más operacional.

Empíricamente es posible plantear algunos estudios que analicen el comportamiento de ciertas variables juzgadas significativas (ingreso per cápita, productividad industrial, por ejemplo) en relación a distintos tamaños urbanos y podrían estimarse tamaños vinculados a alguna suerte de rendimientos decrecientes. Lo interesante es que, salvo situaciones muy específicas, lo más lejos que se llegará será justamente a una situación de rendimientos decrecientes, pero siempre positivos.

/En un

En un terreno aún más práctico, es posible pensar que llegado el momento en que una ciudad requiere - para funcionar en condiciones de mínima eficiencia - grandes inversiones en infraestructura que conllevan cambios tecnológicos de importancia (por ejemplo, el transporte masivo subterráneo), dicho momento está reflejando un tamaño superior al conveniente, en virtud de la clara superioridad de una inversión productiva alternativa en la periferia.

La segunda pregunta que cabe plantear con respecto al fenómeno de la concentración territorial, tiene que ver con las causas explicativas del mismo.

Las hipótesis explicatorias de la concentración deben distinguir cuidadosamente entre el fenómeno en sí mismo (que exista o no concentración en un país) y la forma en que el fenómeno estructura el espacio (si la concentración es "interior" o "litoránea", si genera un sistema primal o un sistema paretiano de ciudades, etc.).

La existencia misma de una situación y de un proceso de concentración puede explicarse atendiendo al hecho que la concentración económica es inherente al proceso de crecimiento económico (no puede haber reproducción sin acumulación y ésta es una forma de concentración) y al hecho que la movilidad espacial de recursos es imperfecta, lo que produce el mapeamiento geográfico de la concentración funcional o económica.

Obsérvese que aún admitiendo todos los supuestos más extremos del modelo de competencia perfecta, basta que una firma opere con una función de producción no lineal para que aparezca el germen de la concentración. O, desde otro punto de vista, suponiendo que todas las firmas operan en condiciones de rendimientos constantes, es suficiente levantar el supuesto de isomorfismo del plano (del terreno geográfico) para que los costos de transporte difieran (por unidad) y se genere asimismo un proceso de concentración.

Por otro lado, la forma en que el proceso de concentración estructure el espacio depende de una constelación de factores de entre los cuales cabe destacar los siguientes:

/a) factores

a) factores físicos y geográficos, como por ejemplo la distribución de recursos naturales sobre el espacio geográfico, en particular recursos como agua, terrenos agrícolas de fácil explotación, maderas, etc., es decir, aquellos recursos inicialmente de más utilidad en un proceso de asentamiento y colonización humana. De entre los elementos geográficos, la topografía de los terrenos es determinante en la fijación de colonias iniciales. Como es fácil de demostrar, una vez que se establece un patrón inicial de asentamiento se desencadenan fuerzas que tienden a hacerlo permanente;

b) factores históricos propiamente tales, como es la capacidad de los grupos de colonización inicial para consolidar su dominio sobre un espacio determinado estableciendo fronteras políticas semejantes a las fronteras económicas. Los países de América del Sur proveen en general de un buen ejemplo de una tardía consolidación de los Estados Nacionales, puesto que hasta bien entrado el Siglo XX todavía se producen guerras que implican reajustes territoriales de importancia. Chile provee un ejemplo más pormenorizado de la dificultad para consolidar la soberanía incluso sobre territorios (zona de la Araucanía) jamás disputados internacionalmente;

c) factores económicos y políticos vinculados principalmente a la forma en que algunos países se han insertado en el esquema mundial de división del trabajo y a los primeros intentos de desarrollo hacia adentro puestos en práctica en el Siglo XX. Así, la localización litoránea que caracteriza a la trama urbana de América del Sur se explica no sólo por problemas de accesibilidad al interior y dificultades ambientales, sino también en función del doble papel de exportador de productos primarios e importador de productos manufacturados asignado a tales países en un esquema clásico de comercio internacional.

La mayoría de los expertos parece estar de acuerdo en que el grado de concentración alcanzado por las economías latinoamericanas genera situaciones negativas para un desarrollo no sólo más equitativo sino también más acelerado de los países.

C. de Mattos sintetiza así las consecuencias del proceso de concentración espacial (se han suprimido las llamadas a pié de página de la cita):

/"Desde este

"Desde este punto de vista, importa destacar los siguientes fenómenos que se producen como consecuencia de la existencia de una estructura espacialmente concentrada:

a) Generación de condiciones favorables para la industrialización, en la medida en que las diversas unidades productivas, al beneficiarse con los efectos de las economías externas de aglomeración derivadas de la concentración espacial, pueden aumentar su escala de producción y por ende incrementar su productividad y su eficiencia. Desde este punto de vista, el proceso de concentración espacial se presenta como una condición favorable - incluso podría decirse necesaria - para la industrialización y, por consiguiente para el crecimiento económico de los países latinoamericanos.

b) Empeoramiento relativo de las condiciones de vida de importantes sectores de la población localizada en regiones de la periferia que no resultan favorecidos con la distribución geográfica de los frutos del proceso de crecimiento económico. De ahí que, en términos de condiciones generales de vida haya tendido a ampliarse la brecha que separa a dichas regiones del centro. Esta situación adquiere particular relevancia en aquellos países que tienen regiones periféricas con elevada concentración demográfica, como ocurre en el Nordeste del Brasil o en la Sierra del Perú. Ello se traduce sobre todo en condiciones desfavorables para la periferia en cuanto a distribución del ingreso, oportunidades ocupacionales y acceso a bienes y servicios.

c) Crecimiento desmesurado de las áreas metropolitanas en la mayoría de los países latinoamericanos. Como este fenómeno no ha ido acompañado por el establecimiento de condiciones adecuadas para la absorción del correspondiente incremento demográfico, ha determinado un significativo aumento de la marginalidad urbana. Así, la marginalidad se presenta como un problema que afecta no sólo a las regiones de la periferia de cada país sino también a un sector cada vez mayor de la población metropolitana.

d) Necesidad de invertir un monto creciente de los escasos recursos financieros disponibles en las grandes concentraciones urbanas - fundamentalmente en infraestructura - con el propósito de mantener condiciones más adecuadas para el funcionamiento de la metrópoli en expansión. Podría

/suponerse, sobre

suponerse, sobre todo en una perspectiva de mediano y largo plazo, que tales recursos podrían contribuir a incrementar el ritmo global de crecimiento si se destinasen a inversiones en otras partes del espacio geográfico, particularmente a partir del período en que se superan ciertos umbrales en que comienzan a generarse deseconomías externas de aglomeración.

e) Mantenimiento de cierta parte del acervo nacional de recursos - sobre todo recursos naturales - al margen del proceso productivo. La incorporación de esos recursos podría haber contribuido a diversificar la estructura económica y a elevar el ritmo de crecimiento a mediano y largo plazo. Este desaprovechamiento de recursos disponibles surge como uno de los aspectos negativos del proceso de concentración espacial.

f) Agravamiento de los problemas relativos a la contaminación del medio ambiente, ocasionado por la desproporcionada concentración de actividades en las grandes metrópolis latinoamericanas. En muchas de estas aglomeraciones la contaminación ha adquirido tal magnitud que cualquier propuesta para hacer frente a este problema en forma efectiva tiene un costo tan elevado que muy pocos países pueden acometer esa tarea en forma integral. Por otra parte, un planteamiento de este tipo sólo adquiere verdadero sentido si se concibe y ejecuta en forma coordinada con las medidas para detener el crecimiento de las áreas metropolitanas respectivas, lo que a su vez requiere la asignación de un significativo volumen de recursos a otras partes del espacio geográfico." (de Mattos, 1975).

Estrechamente asociado al problema de la concentración aparece en la práctica el problema de la centralización del poder 11/.

Nuevamente cabe aquí hacer consideraciones similares a las hechas en relación a la concentración. En primer término, es necesario tener presente que se trata de un proceso más que de un fenómeno estático. En segundo término, también es necesario distinguir entre la centralización a lo largo de líneas funcionales y la centralización manifestada mediante líneas territoriales.

---

11/ El término centralización (o descentralización) se refiere al aparato decisional de una sociedad y no a la base productiva.

/La centralización

La centralización no se refiere a cuestiones económicas sino a la forma de distribución del poder y en consecuencia, una determinada situación de centralización no puede ser juzgada a través de criterios de eficiencia económica. Al menos en teoría, se puede ser perfectamente eficiente tanto en un esquema absolutamente centralizado como en un sistema completamente descentralizado, y esto es válido por supuesto, en relación a la planificación del desarrollo regional. El juicio anterior no significa desconocer sin embargo, las dificultades prácticas de una operación eficiente de ambos sistemas.

En la mayoría de los planes de desarrollo regional aparece como un objetivo importante el logro de un mayor grado de descentralización territorial y se suele indicar que el grado imperante de centralización es un escollo para el desarrollo regional. Esta afirmación carece de evidencia empírica y bien por el contrario, sería fácil citar ejemplos en prueba del argumento contrario.

La descentralización entonces no puede asociarse - al menos de un modo simplista - al nivel del desarrollo económico regional.

Siendo un fenómeno vinculado a la distribución del poder de decisión, la centralización debe ser analizada en función de una estructura política, en particular, en relación al modo de funcionamiento y el grado de participación de tal estructura. Desde este punto de vista, la centralización aparece asociada al nivel de democracia con que opera el sistema. Existen pocas dudas en términos de la relación directa que existe entre descentralización y democracia política.

Así, si en la concepción de desarrollo económico y social que aparece implícita en un plan de desarrollo regional, la cuestión de la participación y de la democracia política representa un componente importante de tal concepción, entonces y sólo entonces el grado de centralización (en la estructura de poder) pasa a constituirse en parte integrante de la planificación del desarrollo regional.

Por lo demás, en general ocurrirá exactamente ésto, ya que una de las justificaciones no económicas del desarrollo regional (concebido éste como un esfuerzo consciente de promoción) consiste en generar un mayor grado

/de consenso

de consenso social (a través de una mayor participación de los individuos) en torno a algunos grandes objetivos nacionales y en transferir lealtades hacia el nivel central de gobierno.

Es en este contexto entonces, típicamente político, en que el grado de centralización existente pudiese ser considerado como un escollo para la planificación regional. Por otro lado, esto no significa desconocer el hecho obvio en el sentido que una vez definido el grado de centralización (o descentralización) con que se operará, éste pase a ser uno de los determinantes de la estructura del proceso y del sistema de planificación del desarrollo regional.

El nivel de centralización existente en un momento dado puede ser referido - en términos de sus orígenes - a algunas pocas hipótesis explicatorias.

En primer lugar, la tendencia a la centralización (principalmente en relación al sector público) que es bastante evidente en términos mundiales, puede ser atribuida a la indivisibilidad de escala de una serie de decisiones económicas, que ineludiblemente obligan a transferir tales decisiones a instancias superiores de gobierno. A título de ejemplo, la decisión de construir caminos rurales en dos regiones vecinas puede ser entregada a los respectivos gobiernos locales; la decisión de construir una carretera que atraviese ambas regiones debe, sin embargo, ser transferida a un nivel de gobierno superior. En el fondo, se trata de internalizar para el sistema las externalidades individuales.

En segundo lugar, la centralización (territorial) y la concentración económica (territorial) son procesos que presentan un alto nivel de retroalimentación recíproca, de forma que la existencia de uno genera la existencia del otro. Esto determina que la centralización sea - dentro de ciertos límites - un proceso inevitable.

Hay, en tercer lugar, elementos históricos que se manifiestan en el proceso. Particularmente en economías periféricas, sujetas a una fuerte influencia cultural emanada de las economías centrales, se registra una clara tendencia a reproducir sistemas de administración que en ciertos casos, son altamente centralizados. En este sentido, es suficiente pensar en la

/influencia de

influencia de la administración napoleónica en América Latina para apreciar el contenido de la afirmación.

Con respecto a este problema, Miller hace la observación siguiente:

"No es solamente la tradición de una forma unitaria de gobierno lo que ha concentrado el poder en el centro. Con frecuencia muchas decisiones y detalles que podrían haber sido manejados a niveles inferiores de gobierno se han plegado hacia el centro debido a la falta de estructuras institucionales o financieras para poderlos manejar a nivel local-regional. El centro se encargó de ocuparse directamente de estos problemas locales porque no podrían ser manejados por el gobierno local, y nació el "mito" de que estas atribuciones le corresponden por derecho propio. En este ambiente sicológico a medida que han surgido nuevas funciones a consecuencia de la mayor complejidad social y de la rápida urbanización, han sido absorbidas por el centro. Dado que el poder sobre los recursos económicos también han recaído en el centro, las unidades inferiores de gobierno se ven completamente imposibilitadas de recuperar algunas de sus responsabilidades funcionales aunque estén capacitadas para institucionalizar esas funciones y aún cuando existan en el país suficientes profesionales como para empezar a dotar de personal a las instituciones". (Miller, 1969.)

Por otro lado, ciertas coyunturas políticas hacen imprescindible un manejo altamente centralizado de todo el sistema decisional.

Ejemplo claro de lo anterior está representado por los conflictos (externos e internos) que afectan a la seguridad nacional. Una vez que frente a una determinada situación política se adopta un sistema centralizado, la tendencia hacia la irreversibilidad puede ser demasiado grande.

Asimismo, y desde un punto de vista socio-político, el grado de centralización (funcional principalmente) no es ajeno al dominio que sobre el aparato productivo ejerce - históricamente - una determinada clase social. Naturalmente, en sociedades tradicionales en los cuales el poder es detentado por una aristocracia o por una burguesía reducida, el sistema de control tanto del aparato del Estado como del aparato económico tiende a mostrar un considerable grado de cerramiento y autogeneración. Este es uno de los

/principales mecanismos

principales mecanismos de defensa del orden de cosas establecidas y naturalmente constituye un serio escollo para un proceso de cambio.

Por último, sería posible vincular el grado de centralización a la existencia relativa de recursos nacionales (móviles a escala nacional) y de recursos regionales (inmóviles a escala nacional). A mayor abundancia de los primeros, mayor es la tendencia a un manejo centralizado de ellos.

Los distintos grados de concentración económica y centralización decisional por un lado, y los diversos grados de concentración territorial de la población (así como la heterogeneidad territorial en términos de la participación relativa en la fuerza de trabajo y en términos también de la dotación de capital) por otro, generan los desequilibrios interregionales en el nivel de vida o, más brevemente, los desequilibrios interregionales en el ingreso per cápita, quizá si el problema regional por autonomasia.

En efecto, no se conoce ningún plan de desarrollo regional en que la reducción de dichos desniveles no aparezca como el objetivo central del plan. No siempre es claro sin embargo, el por qué se generan y el cómo se eliminan (si es que ello fuese realmente posible o siquiera deseable).

Como existe una cierta cantidad de literatura sobre el tema, acá es preferible centrar los comentarios sobre algunos puntos - tal vez laterales, pero no por ello menos importantes - que suelen ser omitidos con frecuencia.

En primer lugar es importante apuntar a un problema típicamente estadístico que suele deformar la presentación y el análisis del fenómeno de los desequilibrios regionales. El problema radica en que el índice que se utilice para medir el grado de desequilibrio (siempre será un estadígrafo de dispersión) no es independiente de la división regional con que se trabaja y a mayor número de regiones mayores será el valor del indicador. Esto sugiere que no tiene mucho sentido hablar de "grandes" o "pequeños" desequilibrios regionales, si no se refieren cuidadosamente a la base geográfica en uso.

Una forma de obviar este problema (que hace poco válida cualquier comparación internacional) es medir las variables en estudio (ingreso per cápita por ejemplo) en relación a la más baja categoría geográfica

/posible (comunas

posible (comunas por ejemplo) para enseguida formar sucesiones de espacios y medir diferencias entre los valores máximos y mínimos entre estos espacios. Se puede enseguida, ajustar una recta entre el número de espacios (cuya estructura interna está definida aleatoriamente por las unidades básicas geográficas) y las diferencias de las variables entre espacios. La pendiente de la recta ofrece una mejor medida del grado de desequilibrio inter-espacial con la ventaja de ser independiente de una partición dada del territorio.

En segundo lugar, vale la pena señalar que la excesiva importancia atribuida a los desequilibrios interregionales suele terminar por ocultar que el verdadero problema no son los desniveles entre regiones (que son casi siempre categorías de análisis) sino los desniveles entre personas, objeto último del desarrollo.

Así, reducir los desniveles entre regiones puede ser logrado con cierta facilidad si se concentran inversiones (por ejemplo) en el centro de cada región. Sin embargo, ello podría (y sucede con frecuencia) estar agravando paralelamente los desniveles dentro de la región (entre personas) y por esta vía, el bienestar intra-nacional pudiese estar siendo reducido. Este tipo de problema ha sido bien formalizado por Coraggio (Coraggio, 1969) en el plano teórico en tanto que Barkin (Barkin, 1972) ha mostrado empíricamente esta situación en el caso de México.

En tercer lugar, los planificadores regionales suelen pasar por alto el hecho que existen muy pocos grados de libertad para corregir los desequilibrios interregionales sin reducir el bienestar de algunos individuos o regiones. Esquemáticamente, una situación de desequilibrio interregional (en el ingreso por ejemplo) puede ser interpretada en términos de una desigual participación regional en el ingreso (nacional) y en la población. Comparando ambas participaciones, algunas regiones mostrarán coeficientes positivos mayores que uno, y otros coeficientes positivos mayores que cero y menores que uno.

Suponiendo constante la distribución de la población en el corto y mediano plazo, es obvio que aquellas regiones cuyos coeficientes son

/menores que

menores que uno deberán experimentar un cambio positivo en su participación relativa en el ingreso (su ingreso deberá crecer a una tasa mayor que el nacional). Ello implica necesariamente que otras regiones (aquellas con coeficientes superiores a uno) deben reducir su participación en el ingreso, pero éstas son generalmente las regiones más dinámicas, lo que puede significar que la reducción de participación no pueda ser gradual o continua, y que sea necesario un "salto" hacia abajo (provocado por ejemplo por la paralización súbita de las obras públicas) con un efecto contraproducente en el sistema. Puede suceder también que tales regiones tengan tanto peso relativo en la economía nacional que su crecimiento acelerado no puede ser detenido, por la simple razón que ello significa la paralización del país. Estos hechos sugieren que no existen muchas posibilidades de corregir en el corto plazo los desequilibrios regionales.

Por último, si se considera el fenómeno de los desequilibrios interregionales como un proceso, luego se aprecia que ellos se originan principalmente en las tasas diferenciadas de crecimiento regional que se asocian a su vez a la existencia de recursos inmóviles (y a su grado de inmovilidad) en la economía. Siebert ha formalizado una serie de teoremas que explican el fenómeno en función de consideraciones tecnológicas asociadas a la naturaleza de las funciones de producción y a la movilidad espacial de los recursos (Siebert, 1969).

A la luz de dicha interpretación, no parecería tener mucho asidero la afirmación de que los desequilibrios regionales constituyen uno de los tantos sub-productos del modo de producción capitalista. Desde luego, esta afirmación no está respaldada por la evidencia empírica ni en los países de estructura capitalista ni en los de estructura socialista. Por cierto, las distorsiones en el sistema de precios en una economía capitalista pueden agravar el problema, tanto como las erradas decisiones de los planificadores centrales en una economía socialista. No debe inferirse de lo anterior una posición en el sentido de una posible corrección automática (vía mercado) de los desequilibrios regionales; si ello es posible (de hecho, ha sido posible en un número considerable de países industrializados) requiere de un tiempo o de un plazo tan largo que la

/solución vía

solución vía mercado queda automáticamente descartada. Al otro lado, es indispensable señalar que el control social de una serie de recursos (tanto físicos como financieros) hace bastante más simple la corrección de este tipo de problema.

Para poner fin a esta discusión preliminar, es necesario examinar brevemente fenómenos tales como la dependencia y la dominación a nivel regional.

La teoría de la dependencia ha surgido con gran fuerza en los últimos años, en parte como reacción ante la supuesta incapacidad (teórica y operacional) de las teorías vigentes sobre desarrollo económico y cambio social. A pesar de la extraordinaria ambigüedad y generalidad de los términos, es indudable que ha ejercido una profunda influencia intelectual en América Latina. Lo que interesa en esta oportunidad es verificar en qué medida estas categorías de análisis internacional son útiles también como categorías de análisis intranacional o inter-regional. Aceptadas ciertas definiciones para los conceptos de dependencia y dominación, es importante examinar si tales fenómenos son también propios de los sistemas regionales y si es así, interesa investigar el tipo de relación que vincula los diferentes niveles geográficos en que estas categorías se manifiestan.

En otras palabras, existe dependencia y dominación entre regiones de un mismo país? Si existe, se trata de un fenómeno independiente o interligado con el fenómeno correspondiente de nivel internacional? Finalmente, garantiza el rompimiento de las relaciones (internacionales) de dependencia y dominación la eliminación de este mismo tipo de relaciones a nivel interregional?

Si la dependencia se interpreta como lo hace Sunkel, por ejemplo, esto es, colocando el énfasis en la endogeneidad o exogeneidad del crecimiento, no cabe duda alguna que en un sistema regional coexisten regiones autónomas y dependientes. Según Sunkel "... el desarrollo y el subdesarrollo pueden comprenderse entonces como estructuras parciales, pero interdependientes, que conforman un sistema único. Una característica principal que diferencia a ambas estructuras, es que la desarrollada, en gran medida

/en virtud

en virtud de su capacidad endógena de crecimiento, es la dominante, y la subdesarrollada, debido en parte al carácter inducido de su dinámica, es dependiente; y esto se aplica entre países, como entre regiones dentro de un país". (Sunkel, 1970.)

Con respecto a este enfoque, cabe hacer algunas consideraciones.

En primer término, el carácter esencialmente exógeno de la dinámica del crecimiento regional constituye una característica propia de las economías abiertas (como son las regiones) que ha sido destacada desde antiguo por los especialistas regionales (piénsese en la clásica polémica entre North y Tiebout) y que constituye el pilar fundamental de la teoría de la base económica.

En segundo lugar, el hecho de constatar que las economías regionales son esencialmente exógenas y en consecuencia dependientes, no constituye una categoría útil de análisis económico, ya sea porque el grado de endogeneidad (y en consecuencia de autonomía y dependencia) depende de la definición de región (de su tamaño), o bien, porque ello constituye un simple resultado de la especialización interregional.

Es obvio que, salvo el caso de las llamadas regiones "metropolitanas" (y siempre dependiendo de su tamaño), todas las regiones de un sistema regional (nacional) son dependientes. Así, desde este punto de vista, la introducción del concepto de la dependencia al análisis regional no lo enriquece más allá de la terminología.

Si se adopta el concepto de dependencia sustentado por Quijano, por ejemplo, como alternativa o como complemento, el resultado no es sustancialmente distinto. Los siguientes párrafos sintetizan el pensamiento de Quijano:

"...Es decir, siempre que se enfrenta los intereses dominantes de sociedades de desigual poder, la situación que se produce es conflictiva y puede, eventualmente, llevar a la dependencia; pero ella misma no constituye una situación de dependencia".

"En consecuencia, las relaciones de dependencia aparecen sólo cuando las sociedades implicadas forman parte de una misma unidad estructural

/de interdependencia

de interdependencia, dentro de la cual un sector es dominante sobre los demás, lo que constituye uno de los rasgos definitorios del sistema de producción y de mercado del capitalismo actual. Es decir, la dependencia no enfrenta el conjunto de intereses sociales básicos de la sociedad dominada con los de la sociedad dominante. Por el contrario, presupone una correspondencia básica de intereses entre los grupos dominantes de ambos niveles de la relación, sin que eso excluya fricciones eventuales por la tasa de participación en los beneficios del sistema. En otros términos, los intereses dominantes dentro de las sociedades dependientes corresponden a los intereses del sistema total de relaciones de dependencia y del sistema de producción y de mercado, en su conjunto", (Quijano, 1970).

Como es obvio, las regiones, como subsistemas espaciales de un sistema mayor, son sociedades que forman parte de una misma unidad estructural de interdependencia. Dentro de esta unidad (el país) un sector es dominante ya sea que el término "sector" se interprete como clase social o como segmento del aparato productivo. Por otro lado, si no hay conflictos políticos de tipo regionalista, habrá siempre una correspondencia básica de intereses entre los grupos dominantes locales y nacionales. Los conflictos de tipo nacional-regional, que serán examinados más adelante, corresponden precisamente a las "fricciones por la tasa de participación en los beneficios" de que habla Quijano.

Por lo tanto, desde el punto de vista de los conceptos utilizados por Quijano, un sistema multi-regional es, por pura definición, un sistema de relaciones de dependencia. No queda claro sin embargo, si esta caracterización, que atenida a sus términos de referencia es exacta, aporta una contribución positiva al análisis de los problemas regionales.

Castells por su parte (Castells, 1973) señala: "Diremos que una sociedad es dependiente cuando la articulación de su estructura social, a nivel económico, político e ideológico, expresa relaciones asimétricas con otra formación social que ocupa frente a la primera una situación de poder. Por situación de poder entenderemos el hecho de que la organización de relaciones de clase en la sociedad dependiente encuentra su lógica en

/el exterior

el exterior de ella misma y expresa el modo de hegemonía de la clase social que ostenta el poder en la sociedad dominante".

A partir de esta conceptualización bastante amplia Castells pretende explicar toda la formación histórica de las estructuras urbanas y espaciales en América Latina, ante lo cual Singer se pregunta: " se pueden, de hecho, deducir de las diferentes situaciones de dependencia - y básicamente sólo de ellas - fenómenos de tal complejidad como el de la organización del espacio en los diferentes países?" (Singer, 1973.)

Como lo señala de Imaz (de Imaz, 1974), "llama la atención el escaso o ningún interés que ha tenido la teoría de la dependencia en recordar que el mundo es interdependiente, y que las relaciones que nos preocupen no pueden situarse dentro de un continuo autarquía-interdependencia simplemente, porque hoy, el primero es inviable".

El mismo autor ofrece una definición algo más realista de dependencia al decir que: "Relaciones de dependencia serán aquellas de subordinación, o que expresa poderes asimétricos, que se manifiestan a partir de la inevitable interdependencia, tanto entre Estados independientes, como entre éstos y organismos públicos y privados, o dentro de unidades regionales, nacionales y locales, coincidente o disímilmente en el interior de los sistemas: político, económico, científico, militar y cultural".

El mismo autor añade: "Esta definición operacional pretende ser muy comprensiva; incluye los dos sistemas económicos conocidos - es pues aplicable tanto al capitalismo como al socialismo - y a las relaciones intranacionales".

A la luz de todas estas definiciones cabe plantear de nuevo la pregunta básica: existe una situación de dependencia en un sistema regional nacional?

Si la dependencia es un atributo de la interdependencia (y ninguno de los autores citados parece dudar de ello) es completamente evidente que al interior de un sistema regional se encuentran formas de dependencia, pero ello es completamente tautológico y en consecuencia inútil como categoría de análisis.

/Pero, <u>mutatis</u>

Pero, mutatis mutandi, se podría decir entonces que puesto que el mundo entero es interdependiente (y cada día lo es más) la teoría de la dependencia tampoco sería rescatable en su dimensión internacional. No se puede ir tan lejos sin embargo, porque entre el nivel internacional y el nivel interregional existe una diferencia distintiva: en el primer caso se trata de relaciones entre Estados políticamente independientes (por lo menos formalmente) en tanto que en el segundo se trata de relaciones entre partes (siempre definidas con algo de arbitrariedad) de un mismo Estado nacional y soberano.

La segunda pregunta en relación a este tema es: en qué medida la teoría de la dependencia - en su dimensión internacional - explica la conformación y la evolución de la estructura espacial (y particularmente, urbana) de los países de América Latina?

Singer, discutiendo los problemas metropolitanos, la desarticulación de la red urbana y los desniveles interregionales en América Latina a la luz de las proposiciones de Castells y de Quijano concluye:

"Es difícil imaginar en qué medida la comprensión de este proceso es ayudada mediante su ubicación en esquemas de dependencia" (Singer, op. cit.).

Y agrega más adelante:

"En último análisis, la dependencia del campo con relación a la ciudad procede de la "urbanización de la economía", rasgo esencial del desarrollo, capitalista o no, al paso que la dependencia de América Latina en relación con el imperialismo deriva apenas y únicamente del carácter capitalista de su desarrollo. No negamos que los dos tipos relacionados pueden ser encuadrados en el mismo concepto de dependencia pero en un nivel de abstracción que no revela, si es que no lo oscurece, las características esenciales de ambos". (Singer, op. cit.)

Si la teoría de la dependencia tuviese capacidad explicativa en relación a los cambios en la organización del espacio en los países latinoamericanos y si tuviese el carácter totalizante que sus expositores parecen atribuirle, debe ser capaz entonces de pasar el test de la evidencia empírica.

/Si fuese

Si fuese cierto, como lo sostiene Castells (Castells, op. cit.) que el desarrollo de América Latina ha estado históricamente caracterizado por distintos tipos de dependencia (colonial, capitalista-comercial, imperialista) y si al mismo tiempo es posible verificar un cambio contínuo del centro dominante (España-Portugal, Inglaterra, Estados Unidos), no se debería esperar acaso un cambio en, por ejemplo, la estructura urbana tanto continental como al interior de los países, para corroborar entonces la tesis de que la dependencia internacional condiciona la estructuración interna del espacio? Lo contrario negaría la tesis o lo que es peor, involucraría sostener que las estructuras urbanas han sido igualmente funcionales con respecto a cualquiera de las etapas de la dependencia, algo difícil de aceptar como premisa histórica y científica.

Por lo menos en la escala sudamericana es bastante evidente que los caracteres básicos de la estructura urbana sub-continental se han mantenido inalterables no ya por decenios, sino por varios siglos. Excepto la aparición de Sao Paulo, Córdoba y secundariamente Brasilia, la estructura urbana no muestra cambios de importancia (dejando de lado el simple aumento de escala) en términos de, por ejemplo, el ordenamiento relativo según tamaño. En verdad, como lo demuestra Hardoy, a mediados del Siglo XVI queda prácticamente conformada tal estructura que ha mostrado desde entonces un grado considerable de estabilidad.

Señala Hardoy: "Entre 1540 y 1600 aproximadamente quedó fijado en forma casi definitiva el esquema básico de urbanización de los territorios de habla española de América Hispana y también del Brasil. Este esquema subsistió, sin otras variantes que los de cambio en el orden de importancia de los centros entre sí, en determinadas regiones hasta bien entrado el Siglo XIX, y constituyó la base del actual esquema de urbanización continental", (Hardoy, 1969).

Considerando ahora el nivel de países individuales, en no pocos casos se vuelve a observar una estabilidad notable en las estructuras urbanas y en otros, sería difícil aceptar una relación causal entre la dependencia global del país y la forma de consolidación de sus estructuras urbanas actuales.

/A título

A título de ejemplo discursivo, Panamá muestra un sistema urbano con una absoluta estabilidad estructural durante el período 1940-1970, aparte del lógico incremento de escala y primacía. Esto en un país que puede ser considerado como el arquetipo en materia de dependencia. Por otro lado, sería muy difícil aceptar para quien conozca la historia de Chile, una relación estricta entre la dependencia global del país - que no está en discusión - y la evolución de su sistema urbano. Aparte del hecho de que el país recién define sus fronteras internacionales a fines del Siglo XIX mediante incorporación de territorios con estructuras urbanas consolidadas y de que la expansión interna (colonización de Aysén) termina recién en la década de los treinta, es evidente (Hurtado, 1966) que la primacía del sistema se debe más a razones administrativas y de seguridad interna que a razones económicas. Un cambio notable en la estructura del sistema urbano chileno fue lo que puede denominarse la "regresión urbana del Norte" causada por la obsolescencia del nitrato natural como consecuencia de la aparición del nitrato sintético entre la primera y segunda década de este siglo. Nuevamente, sería difícil encontrar una relación entre este importante cambio y la situación de dependencia del país.

En resumen, si bien la teoría de la dependencia, cuya validez como instrumento de análisis del desarrollo global y de las relaciones internacionales no ha sido cuestionada en esta discusión, parece no ofrecer sino aportes marginales a un intento de explicación e interpretación de la conformación espacial y urbana de los países latinoamericanos. Puesto que los problemas regionales no son independientes de las situaciones de desarrollo global y si en éstas la dependencia ha jugado un papel de mayor o menor importancia, es claro que siempre será posible advertir alguna relación entre la configuración espacial y las situaciones de dependencia; difícilmente sin embargo podría atribuirse un carácter totalizante a dicha relación. Por lo demás, este carácter de explicación total atribuido a la teoría de la dependencia es negado por el propio Cardoso tanto en su libro inicial como en artículos posteriores del mismo autor.

/Tal vez

Tal vez si la dominación como concepto complementario de la dependencia constituye una categoría de análisis más rica al nivel regional.

La dominación debiera entenderse como una situación en la cual una región impone a otra la modalidad y el ritmo de desarrollo, de manera de hacerlos funcional a sus propios objetivos. En consecuencia, la región dominada es incapaz de movilizar sus propias energías y es incapaz de generar sus propias motivaciones para acelerar su desarrollo. La dominación conduce - a largo plazo - al parasitismo regional.

En ciertos casos, la dominación dentro del sistema regional genera situaciones de verdadero colonialismo interno, según la expresión de González Casanova (González Casanova, 1970).

La principal diferencia entre la dependencia y la dominación y el colonialismo interno, reside en que en estos dos últimos casos se produce una explotación por parte de todas las clases sociales (de la región dominante) sobre todas las clases sociales de contrapartida (en la región dominada). Desaparece aquí la asociación - básica entre clases dominantes de las regiones dominantes y dominadas que caracteriza - según sus autores - a la dependencia.

La dependencia es consubstancial a la existencia de sistemas multi-regionales nacionales; la dominación es una anormalidad del sistema, que debe ser corregida si se desea operar al sistema a un mayor nivel de eficiencia.

Es importante distinguir en este contexto una situación de dominación (según la definición anterior) que es un fenómeno político y social, de la simple especialización regional en un esquema racional de desarrollo nacional y regional. Puesto que la dotación de recursos naturales difiere entre varias regiones así como también son diferentes sus potencialidades, sus ubicaciones relativas frente a los mercados internacionales, etc., serán diferentes en consecuencia tanto sus ritmos de crecimiento como la composición de sus productos.

Por ejemplo, si se examina el desarrollo global y en particular, el desarrollo industrial de Brasil en la post-guerra, aparece bastante claro

/un fenómeno

un fenómeno de dominación regional, dominación del Centro-Sur (básicamente Sao Paulo) sobre el Nordeste. En efecto, varios estudios prueban que el Centro-Sur ha impuesto en el Nordeste un tipo de desarrollo y particularmente un tipo de industrialización más funcional al Centro-Sur que al Nordeste. Específicamente, ha sido demostrado que la industrialización del Nordeste ha significado un fuerte subsidio del Nordeste hacia el Centro-Sur. El subsidio ha operado vía la apropiación de parte de los retornos de exportación (ganados por el Nordeste mediante la venta de azúcar y otros productos) a través del doble juego de una política de industrialización (en el Nordeste) y de proteccionismo en relación a las importaciones de bienes de capital. Es decir, un claro ejemplo tanto de dominación como de operación de la tesis centro-periferia a nivel interno.

Por otro lado, examínese el siguiente párrafo tomado de un artículo de Nove:

"La economía de Azerbaidzan está atada al control de Moscú. Son los rusos los que adoptan las decisiones. El petróleo fluye principalmente hacia Rusia y otros puntos de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. El excedente (impuesto de operaciones más utilidades) es apropiado por Moscú. El grueso de los bienes industriales consumidos en Azerbaidzan proviene de Rusia y de Ucrania. Obviamente, nosotros, los Azerbaidzanos, somos explotados en beneficio de los rusos. Excepto el distrito de Bakú, nuestra república es rural, subdesarrollada. El subdesarrollo de Azerbaidzan es debido al comunismo soviético; el hecho de que está encadenada al mercado soviético; ello ha impedido que Azerbaidzan desarrolle sus propias industrias. De ahí que no podamos levantar una barrera protectora mediante aranceles aduaneros ni tener nuestros propios textiles de algodón. Puede demostrarse que se puede cultivar algodón y que, en verdad, ha sido cultivado, pero se nos ha dicho que no lo hagamos porque es más barato obtenerlo de Azbekistán, otro ejemplo de foráneos que generan y perpetúan el subdesarrollo, etc..." (Nove, 1972).

/En el

En el hipotético ejemplo de Nove lo que se describe es obviamente una situación de especialización interregional, aunque en principio, la situación descrita, pudiera ser asimilada a una situación de dominación. Si hay dominación o no, ello dependería de la existencia de clases sociales y de la forma de relación entre las clases "centrales" y "regionales". Otro fenómeno distinto que podría estar ilustrado por el comentario de Nove es el fenómeno de la simple explotación económica de una región, situación que no necesita inscribirse en el marco más amplio de la dominación social.

Es posible también que dentro del marco de una sociedad capitalista integrada internacionalmente al sistema, la dominación se ejerza entre regiones de países distintos. Este podría ser el caso de una región (en un país periférico) en la cual se localizara una actividad filial de una actividad matriz localizada en una región de un país central. Por razones que son bien aparentes, este tipo de estructuración se da con mayor claridad en las actividades extractivas. A título de ejemplo piénsese en una región (de un país periférico) cuya actividad principal sea la minería del carbón y en la cual la propiedad sea de empresas (transnacionales) que desarrollan el mismo tipo de actividad en una región de un país central. Es obvio que en tal caso el fenómeno de dominación se manifestaría con toda claridad no sólo porque la región central impondría la modalidad del desarrollo en la región periférica; en este caso además, sería posible observar con claridad la explotación de clase de tipo horizontal.

En resumen, la dominación, como categoría de análisis regional, parece bastante más rica que la dependencia, también como categoría de análisis.

El último tipo de problemas regionales al cual se pasará acá revista se asocia a cuestiones ecológicas. Los problemas del medio ambiente han surgido con gran fuerza en los últimos años, principalmente en los países industrializados. Se trata de problemas especialmente aptos para ser manejados dentro del marco de las tareas del desarrollo y de la planificación regional. Ello por dos razones. En primer lugar, por tratarse de problemas que se manifiestan muy localizadamente; en segundo, porque en buena medida

/son problemas

son problemas que afectan al medio físico, y la planificación física (parte integral de la planificación regional) puede contribuir en medida importante a su solución.

En un informe presentado a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (1971) se afirma que los problemas ambientales de los países en desarrollo pueden clasificarse, en términos generales, en dos clases: los que tienen su origen en la pobreza o en la insuficiencia del propio desarrollo, y los que surgen del mismo proceso de desarrollo.

La política ambiental de los países en desarrollo debe, naturalmente ocuparse de ambas clases de problemas.

No obstante, el primer tipo de problema señalado (asociado principalmente a la falta de agua y alcantarillado, insuficiencia nutricional y mala calidad de la vivienda) tiende a solucionarse pari passu a la solución del problema básico del desarrollo, es decir, el crecimiento económico.

Lo paradojal es que al solucionarse los problemas de la primera clase señalada, como subproducto del proceso de desarrollo, concomitántemente comienzan a aparecer los problemas creados por el propio proceso de desarrollo. Estos problemas tienen que ver casi todos con la destrucción de los eco-sistemas existentes y el informe citado de Naciones Unidas los agrupa en las siguientes clases:

i) agotamiento de los recursos naturales renovables y no renovables;
ii) contaminación biológica;
iii) contaminación química causada por agentes contaminadores del aire, afluentes industriales, plaguicidas, residuos metálicos, detergentes y otros agentes similares;
iv) perturbación del medio físico, como por ejemplo la contaminación térmica, sedimentación de embalses y polución sonora;
v) deterioro social, del que son ejemplos la congestión y la pérdida del sentido de comunidad.

/La necesidad

La necesidad de enmarcar la solución de este tipo de problemas dentro de un esquema de planificación del desarrollo regional queda bien sintetizada a través del siguiente párrafo del informe de Naciones Unidas:

"La coordinación de las actividades ambientales con la planificación del desarrollo requerirá que los países en desarrollo adopten medidas a nivel nacional de carácter bastante amplio. Algunos de los aspectos importantes en que habría que adoptar medidas de política son la localización de las industrias, el uso del suelo, la interacción entre el medio urbano y el rural, el desarrollo de la comunidad y las políticas sectoriales tal como se describieron en el último capítulo..."

Como se puede observar, la mayoría de los aspectos citados en el párrafo anterior corresponden a campos bien específicos de la planificación del desarrollo regional.

A mayor abundamiento piénsese por ejemplo en algunos importantes problemas ambientales concretos como la contaminación del aire en grandes centros urbanos, la contaminación del agua en cuencas fluviales o en bahías, la erosión y la penetración del desierto en zonas rurales y la destrucción del equilibrio biológico de la flora y fauna local y se verá que se trata de problemas que requieren un tratamiento diferenciado en términos territoriales, es decir, problemas que poseen la característica básica que aquí se ha atribuido a los problemas regionales.

De lo anterior se deduce que los planes de desarrollo regional deberán incluir - como una cuestión de alta prioridad - la preservación y la restauración de los eco-sistemas regionales que, de otro modo, serán destruidos a través del mismo proceso de modernización regional. Como tal tarea tiene un costo, a veces difícil de medir, será necesario aceptar que los problemas ambientales se presentan como una restricción lateral al objetivo de maximizar la tasa de crecimiento regional.

/Una última

Una última palabra para explicar y justificar la exclusión de este capítulo de un problema que es medular en el entendimiento y manejo de los asuntos regionales, el problema de la urbanización y de la metropolización.

Una discusión de los problemas de urbanización ha sido excluida sólo en consideración de tratarse de un tema extensamente analizado tanto teórica como empíricamente y del cual sería completamente imposible hacer un resumen en pocas líneas. La separación entre problemas urbanos y problemas regionales es completamente artificial y sólo puede ser aceptada como una forma selectiva y parcial de análisis. La metropolización, como una fase superior de la urbanización, está significando en América Latina no ya el esparcimiento de "ciudades grandes" (que viene a ser el significado riguroso del concepto de metrópolis) sino la consolidación de verdaderas regiones metropolitanas 12/. No obstante, la aparición de regiones metropolitanas representa más un problema nacional que un problema regional en la acepción acá utilizada de ellos y por lo tanto, un tratamiento específico de problemas metropolitanos será excluido de la discusión, excepto en lo que se refiere a la identificación de grandes regiones metropolitanas con el país en su conjunto (desde un punto de vista económico) y a la inflexibilidad que ello supone en el planteamiento de objetivos y metas regionales.

Los asuntos demográficos y los relacionados con el transporte, los primeros un insumo básico de un plan y los segundos un instrumento también básico de un plan regional, no serán tratados sino de una manera completamente circunstancial.

---

12/ Formadas por una metrópolis, varios centros metropolitanos, una periferia intermetropolitana agraria y un vasto conjunto de redes de transportes y comunicaciones.

/CAPITULO II

# CAPITULO II

## FORMULACION DEL PLAN REGIONAL

2.1 Diagnóstico y prognosis
2.2 Objetivos y metas del plan
2.3 La estrategia de desarrollo regional
2.4 Las políticas para el desarrollo regional.

El proceso de planificación regional - cuyo producto final es el plan interregional de desarrollo - será acá separado en dos grandes partes. En primer lugar se examinarán las etapas que conforman lo que puede ser denominado la formulación del plan; en segundo lugar se discutirán las etapas que definen la ejecución del plan.

La formulación del plan comprende, de acuerdo a la tradición, las etapas de diagnóstico, determinación de objetivos y metas, diseño de la estrategia y especificación de políticas. A su vez, la ejecución del plan implica discutir la organización institucional del subsistema de planificación regional, la selección de los instrumentos de política y el control y evaluación del plan. Estas etapas no son, desde luego, las únicas que podrían imaginarse y, por otro lado, el orden secuencial en que se presentan es relativamente arbitrario.

### 2.1 Diagnóstico y prognosis

Se acepta en general que el reconocimiento de la situación existente constituye el primer paso en cualquier proceso de planificación. La etapa del diagnóstico (y la de la prognosis) en la formulación del plan regional tiene por objetivo central presentar a los planificadores, y por esta vía, a los tomadores de decisiones, un cuadro claro tanto de la situación existente (en relación a la estructura y funcionamiento del sistema regional) como de las causas que explican el actual estado de cosas, así como de las tendencias de cambio.

En este sentido, el diagnóstico es una categoría de análisis no sólo descriptiva sino, y de manera esencial, positiva. En otras palabras, no sólo describe; además debe explicar.

/Por la

Por la misma razón, un diagnóstico bien hecho no puede descansar sólo en el uso de métodos estáticos. Para interpretar cómo se ha llegado a un determinado estado de cosas, será imprescindible apoyarse por lo menos en métodos de estática-comparativa y, cuando sea posible, en métodos dinámicos de análisis. Se sigue también, que el análisis histórico, insuficiente por sí mismo, es necesariamente un complemento indispensable del diagnóstico económico.

Conjuntamente con el diagnóstico - definido como una descripción e interpretación del orden actual de cosas - se suele efectuar una prognosis de la situación en estudio. La prognosis consiste básicamente en una extrapolación de la situación actual a alguna fecha futura. Se trata de proyectar las tendencias detectadas en el diagnóstico bajo el supuesto de inalterabilidad de las fuerzas que en el pasado han determinado dichas tendencias.

La importancia de la prognosis, que en principio parecería una tarea superflua, no debe ser minimizada. En efecto, de la comparación de la imagen futura obtenida mediante la prognosis con los objetivos generales determinados políticamente, se deduce la intensidad y la forma que debe asumir el proceso de planificación.

Grosso modo, cuanto menor sea la discrepancia entre la imagen-objetivo (definida de una manera voluntarista) y la imagen-prognosis, menor será la intensidad de la intervención sobre el sistema y mayor el carácter adaptivo de tal intervención. Por el contrario, a mayor discrepancia, mayor esfuerzo de intervención y mayor el carácter innovativo de dicha intervención.

Puesto que acá se trata con problemas relativos a un sistema de regiones, el diagnóstico deberá consistir en una descripción e interpretación de la situación existente en cada subsistema (en cada provincia o en cada región) como asimismo de una descripción e interpretación de la situación existente dentro del sistema (entre regiones). Probablemente el énfasis deberá ser colocado en este último aspecto.

Un esquema estándar de un diagnóstico regional (en su fase descriptiva) podría incluir los siguientes temas:

/i) Descripción

i) Descripción de las unidades individuales de base (pueden ser comunas, distritos, provincias, estados, etc., dependiendo ello de la disponibilidad de información). Esta descripción puede ser realizada en función del listado de información presentado en páginas posteriores;

ii) Análisis del funcionamiento dinámico del sistema completo definido por las unidades descritas en el punto anterior. En realidad más que análisis dinámico en la mayoría de los casos se tratará de un análisis de estática comparativa entre dos puntos censales. Este tipo de análisis implica en primera instancia seleccionar la o las variables con las cuales se hará el estudio; la población total, la población económicamente activa y el empleo constituyen los ejemplos más usuales debido a la facilidad relativa para obtener las estadísticas correspondientes. Si la información lo permite deben considerarse variables más complejas, como el producto geográfico o el ingreso. Seleccionada la variable o un conjunto de variables, el paso siguiente consiste en elegir un método de análisis; como se verá más adelante, el método conocido como cálculo de las variaciones relativas resulta particularmente útil para los propósitos señalados. El objetivo de esta sección del diagnóstico es investigar la dirección del cambio en el sistema y determinar los cambios relativos de posición de cada unidad en el total, por ejemplo, determinar si la provincia A muestra una dinámica mayor o menor que el conjunto y qué elementos contribuyen a explicar esta situación;

iii) Descripción del sistema de asentamientos humanos tanto en el ámbito urbano como rural. Esta sección del diagnóstico debe permitir analizar la estructura del sistema de centros poblados determinando su morfología (si el sistema presenta una distribución primal, paretiana, mixta o amorfa) e identificando los elementos o factores determinantes de ella.13/ La continuidad o discontinuidad urbana-rural

---

13/ Véase entre otros: Vapñarsky C. "On Rank-Size Distribution of Cities: An Ecological Approach", Economic Development and Cultural Change, vol. 17, Nº 4, 1969.

/también debe

también debe ser evaluada y será importante además examinar el grado de dispersión de la población rural ya que la dispersión rural constituye generalmente un elemento clave en la explicación de la marginalidad rural y en la explicación de un bajo grado de integración nacional;

iv) Análisis y descripción de las redes de transportes y comunicaciones. En el diagnóstico debe incluirse un examen del grado de penetración del sistema de transporte vial y ferroviario (densidad de ambas redes) así como del grado de conectividad de los centros poblados como también debe ser incluido un examen de la intensidad de uso de las redes a fin de descubrir posibles situaciones de saturación de ellas.14/ También deben evaluarse las redes de comunicación en función de los mismos criterios;

v) Descripción del sistema institucional vinculado a la administración del desarrollo regional (si es preexistente) y del desarrollo local. La última sección de este modelo simplificado de diagnóstico tiene por propósito proveer una idea primaria acerca del funcionamiento de los sistemas de gobierno y de administración de tipo subnacional a objeto de verificar su funcionalidad en relación a un sistema más complejo estructurado en torno a su esquema de desarrollo regional de alcance nacional. Estructura, funciones, autonomía y equipamiento humano constituyen puntos de importancia a ser examinados.15/

---

14/ El grado de conectividad (o conexión) de un sistema de "n" centros poblados en relación a una red cualquiera puede ser medido comparando las conexiones efectivas con el número $(n^2 - n)/2$ que da el total teórico de conexiones.

15/ Para un enfoque diferente acerca del diagnóstico regional, más basado en un examen de recursos naturales y más orientado hacia el uso del espacio véase:
Méot H. Diagnóstico espacial del Ecuador, Nota Técnica de CEPAL, abril 1975 (mimeo) así como otros trabajos del mismo autor.

/Cabe ahora

Cabe ahora hacer la observación general de que la definición y delimitación de regiones, o sea, la división regional del país, es usualmente considerada como parte integrante del diagnóstico, resultado inmediato de éste. Aunque el tema específico de la definición de las regiones más apropiadas para el desarrollo no será tratado acá, en parte porque las generalizaciones que se pueden hacer sobre él son muy escasas, es imprescindible, sin embargo, plantear algunas consideraciones centrales.

Parece en primer lugar, ser una creencia relativamente extendida la idea de que las regiones constituyen un requisito indispensable para el desarrollo regional y que por tanto, la regionalización del país constituye el primer y elemental paso dentro del diseño del plan.

Desde luego está es una idea completamente errada si el contexto en el cual se plantea el asunto corresponde a lo que acá se ha definido como desarrollo regional a escala nacional. Si el propósito último del desarrollo regional es elevar el nivel de bienestar de todos los individuos (la reducción de los desniveles de bienestar está implícita en el juicio anterior) independientemente de su localización, entonces teóricamente puede haber desarrollo regional sin regiones. Bastaría para ello que se diesen dos condiciones: i) un eficiente sistema de información de coordenadas geográficas y, ii) un igualmente eficiente sistema decisional.

Las regiones son en realidad y en la mayoría de los casos, categorías de análisis o categorías decisionales; en ambos casos, categorías bastante arbitrarias. Salvo el caso de una región culturalmente definida por la identificación de los habitantes a un espacio geográfico, por su lealtad regional y por sus formas de cultura local, el resto de las regiones suelen responder más a la necesidad del planificador que a una realidad económica, social y cultural.

Desde este punto de vista las regiones deben ser consideradas elementos útiles pero subsidiarios en el proceso de desarrollo regional, medios del desarrollo regional y no fines de él.

/Sin embargo,

Sin embargo en la práctica y por ausencia de los requisitos operacionales señalados, la regionalización se convierte de hecho en mecanismo importante de la planificación regional a escala nacional. Se pueden citar por lo menos cuatro razones que en la práctica avalan la regionalización:

i) en primer término las regiones constituyen unidades geográficas eficientes para establecer sistemas de información que contribuyan al mejoramiento del proceso de toma de decisiones;

ii) en segundo término, las regiones constituyen categorías geográficas más útiles que el país en su conjunto para movilizar las fuerzas positivas de la comunidad en torno a ciertos objetivos nacionales;

iii) en tercer término, las regiones permiten diferenciar o discriminar territorialmente tanto los objetivos como las políticas nacionales y ello significa una contribución directa al logro de una mayor eficiencia en la asignación de recursos y en la distribución equitativa del esfuerzo de desarrollo;

iv) en cuarto término, las regiones constituyen una base geográfica adecuada (superior a la tradicional división político-administrativa) para estructurar un sistema descentralizado de gobierno, cuando ello constituye un objetivo nacional.16/

Una vez que se ha decidido efectuar una regionalización del país, es útil tener presente una serie de condiciones ideales que deben servir de marco de referencia al proceso de regionalización, aun cuando en la práctica será difícil que se cumplan todas las condiciones. En cualquier caso estas condiciones son:

a) Condiciones matemáticas. La regionalización debe someterse a las condiciones de ser exhaustiva y excluyente con respecto al territorio nacional. Estos términos se usan acá con el mismo sentido que tienen en la teoría matemática de conjuntos.

---

16/ Véase: Stöhr W., "Metodología para la delimitación de las regiones en Chile", en Manual de Planificación Regional, CIDU, Universidad Católica de Chile, Santiago, 1968.

/b) Condiciones

b) Condiciones espaciales. Estas condiciones se refieren a los principios de continuidad y accesibilidad. Es decir, las regiones deben ser espacios geográficos continuos y deben poseer una adecuada accesibilidad interna.

c) Condiciones económicas. Las condiciones económicas se refieren al hecho de que cada región debe tener un tamaño económico suficiente como para sustentar a largo plazo un proceso de desarrollo no subsidiado; al hecho de que la estructura económica debe ser lo suficientemente diversificada como para evitar las fluctuaciones cíclicas propias de la monoproducción y, al hecho de que cada región debe contar a lo menos con un centro urbano capaz potencialmente de servir como centro de servicios y/o como centro de crecimiento.

d) Condiciones sociales. Las condiciones sociales de la regionalización se asocian al grado de cohesión social de la población y a su lealtad regional.

e) Condiciones administrativas. Finalmente, la regionalización del país debe coincidir de alguna forma con los límites geográficos de alguna de las posibles divisiones político-administrativas del país, por lo menos en primera instancia.

Otro aspecto importante en relación a la regionalización aparece cuando se introduce una dimensión temporal en el proceso de regionalización. A pesar de que entre los especialistas existe un consenso general en el sentido de considerar las regiones como entes dinámicos y por tanto cambiantes en el tiempo, esto raramente es introducido explícitamente en las estrategias y planes de desarrollo.17/

Mientras más amplio es el horizonte de tiempo, es decir, cuanto más prospectiva es la planificación, menor es el número de regiones, como regla general. Se supone que inicialmente la planificación del

---

17/ El hecho de que el tamaño, número y delimitación de las regiones es una función del horizonte temporal, ha sido siempre claro para los planificadores regionales franceses. En América Latina este asunto aparece explícito en: Estrategia de desarrollo regional a mediano y largo plazo de Panamá. ONU/OTC, Panamá, 1975.

/desarrollo regional

desarrollo regional opera sobre un espacio geográfico en el cual las características del asentamiento humano y a la actividad económica corresponden a una situación de falta de integración (tanto física como económica y socio-política). En estas circunstancias la regionalización constituye uno de los varios mecanismos puestos en práctica para superar los problemas derivados de la falta de integración y en esta etapa el número de regiones tiende a ser relativamente elevado de forma de reflejar correctamente las diferencias geográficas en el nivel y ritmo de desarrollo. A medida que transcurre el tiempo y en la medida en que el proceso de desarrollo regional se traduce en niveles más elevados de integración, las diferencias geográficas tienden a disminuir, a eliminarse o a expresarse en promedios más agregados y en consecuencia, el número de regiones de planificación debe reducirse también de manera de reflejar la nueva realidad.

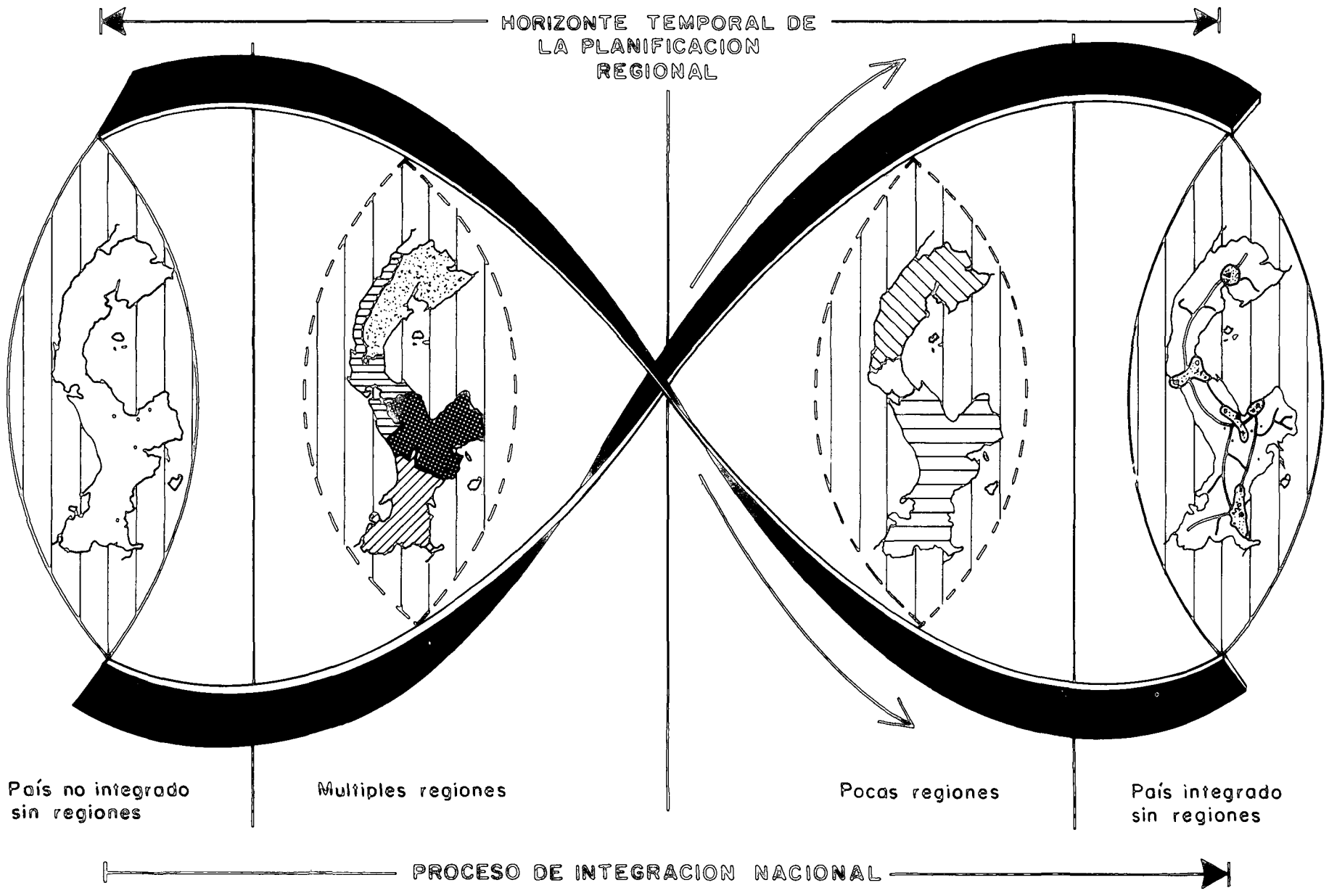
El producto final del proceso prospectivo del desarrollo regional es - desde un ángulo - un espacio perfectamente integrado y organizado. En tal situación las regiones geográficas dejan de constituirse en elementos diferenciadores de los procesos económicos y sociales y en consecuencia, las regiones, como instrumentos de planificación, dejan de ser elementos relevantes. En cierto sentido la planificación regional da paso por completo a la planificación espacial nacional. En consecuencia, resulta importante distinguir entre regiones prospectivas (que usualmente serán verdaderas macroregiones) de planificación y regiones de planificación de mediano plazo (menores en tamaño y mayores en número) y es perfectamente posible aceptar la coexistencia de diferentes regionalizaciones (de planificación) si se tiene presente que ellos responden a imágenes proyectadas a distintos plazos de tiempo.

El gráfico adjunto ofrece una representación de las ideas anteriores.

Volviendo ahora a los problemas específicos del diagnóstico, dos de ellos merecen atención preferente. El primero se refiere a la información necesaria para elaborar el diagnóstico y el segundo se refiere a los métodos de análisis a ser utilizados. Puede observarse de paso, que ambos problemas no son independientes.

/Gráfico

EVOLUCION EN EL TIEMPO DE UNA REGIONALIZACION



La recolección de la información mínima requerida para efectuar el diagnóstico regional presupone la existencia de algún sistema formal de información regional que, en un principio, rara vez será adecuado a las necesidades del planificador regional ya que usualmente descansará en desagregaciones geográficas poco útiles desde el punto de vista regional reflejando criterios tradicionales - centralistas y agregativos - del aparato estadístico nacional. Como la discusión acerca de la estructura y funciones de dicho sistema escapa al alcance de estas notas, sólo se hará referencia de tipo de información que aparece como básica para estos efectos.

En un documento sobre sistemas de información regional, Boisier (Boisier, 1969) sugiere agrupar y clasificar la información para el diagnóstico de la manera siguiente:

a) Descripción física de cada región
   1. Posición geográfica
   2. Delimitación
      2.1 Límites
      2.2 Area
   3. Características físicas
      3.1 Morfología
         3.1.1 Fundamentos geológicos
         3.1.2 Montañas, valles y planicies
         3.1.3 Costas
      3.2 Clima
         3.2.1 Factores y elementos climáticos
         3.2.2 Tipos de climas
      3.3 Hidrografía
         3.3.1 Aguas superficiales
         3.3.2 Aguas subterráneas
      3.4 Vegetación
      3.5 Fauna
   4. Recursos naturales
      4.1 Recursos geológicos
      4.2 Recursos de suelo (de uso agropecuario y silvícola)

/4.3 Recursos

4.3 Recursos hidrológicos
4.4 Recursos energéticos
4.5 Recursos pesqueros

5. Recursos humanos
5.1 Distribución espacial de la población. Areas rurales y urbanas
5.2 Población total (sexo y edad)

6. Infraestructura
6.1 Caminos
6.2 Ferrovías
6.3 Puertos
6.4 Aeropuertos
6.5 Redes de comunicación
6.6 Centrales de energía

b) Descripción económica de cada región

1. Población económicamente activa
1.1 Fuerza de trabajo (total y sectorial)
1.2 Desempleo y subempleo
1.3 Situación de empleo de la fuerza de trabajo
1.3.1 Asalariados
1.3.2 No asalariados

2. Estructura sectorial de las actividades económicas
2.1 Producto geográfico regional sectorializado
2.2 Productividad sectorial del capital y de la mano de obra
2.3 Capacidad instalada y ociosa sectorial
2.4 Exportaciones e importaciones regionales
2.5 Existencia de sectores "regionales", "nacionales" e "internacionales" en la región

3. Nivel de ingreso y distribución
3.1 Ingreso per cápita
3.2 Distribución funcional del ingreso
3.3 Ingreso "generado" e ingreso "recibido" por la región
3.4 Ahorro

/4. Sensibilidad

4. Sensibilidad de la región frente a políticas nacionales
   4.1 Política fiscal
   4.2 Política monetaria
   4.3 Política de cambio exterior
5. Características de las unidades operacionales en los sectores primario y secundario de la región
   5.1 Número y características de las propiedades agrícolas
   5.2 Número y características de las explotaciones mineras
   5.3 Número y características de los establecimientos industriales
   5.4 Número y características de los establecimientos de comercio y servicios

c) Descripción socio-política de cada región
1. Estructura administrativa regional
   1.1 Gobierno central
   1.2 Gobierno regional
   1.3 Gobierno local
2. Nivel de participación regional
   2.1 Participación política
   2.2 Centros de poder regionales
3. Características socioeconómicas
   3.1 Educación
      3.1.1 Analfabetismo
      3.1.2 Matrícula escolar
      3.1.3 Educación secundaria, especializada y universitaria
   3.2 Salud
      3.2.1 Tasas de fertilidad y mortalidad
      3.2.2 Mortalidad y morbilidad infantil
      3.2.3 Profesionales de la salud (índice por cada 10 000 habitantes)
      3.2.4 Servicios de salud especializados

/3.3 Vivienda

3.3 Vivienda

3.3.1 Déficit de viviendas

3.3.2 Agua potable

3.3.3 Electricidad

3.3.4 Alcantarillado

3.3.5 Stock de viviendas

3.3.6 Equipamiento comunitario

3.4 Indicadores sociales

3.4.1 Grado de cohesión social

3.4.2 Movilidad social

3.4.3 Percepción regional

3.4.4 Seguridad social

3.4.5 Indices de comportamiento antisocial

d) Descripción de las relaciones interregionales

1. Estructura de los movimientos migratorios interregionales
2. Estructura del comercio interregional
3. Estructura de las comunicaciones y del transporte
4. Flujos de pagos interregionales
5. Estructura nacional de centros poblados y áreas de mercado y servicios

La lista anterior de información no es exhaustiva, pero aún así representa una cantidad de información mayor de la que será usualmente posible de obtener. Posiblemente gran parte de ella puede obtenerse mediante las fichas censales; en otros casos será necesario diseñar mecanismos específicos de recolección.

Con respecto a los métodos de análisis que deben utilizarse para manejar esta masa de datos, ellos se encuentran dentro del arsenal clásico del análisis regional y por tanto no serán examinados en detalle acá. Sólo cabe indicar las considerables ventajas del llamado <u>método diferencial-estructural</u> (shift-share analysis) para procesar información interregional. Como es sabido, el método en cuestión permite analizar la situación de cada región dentro de un estricto marco de interdependencia nacional-regional.

/El método

El método se basa en el cálculo de las variaciones relativas, que son las ganancias o pérdidas que experimenta una región en alguna variable económica (PGB, población, empleo industrial, etc.) en relación al comportamiento de la misma variable a escala nacional. Estas variaciones relativas se computan en cada región como una diferencia entre el valor real de una variable económica en un momento dado y el valor hipotético que habría resultado si dicha variable hubiese tenido un comportamiento idéntico al experimentado a nivel nacional.

Una diferencia positiva indica un incremento relativo de la variable regional con respecto a la variable nacional; una diferencia negativa representa una pérdida relativa o un deterioro de la región con respecto al país. Esta variación relativa recibe corrientemente el nombre de efecto total y el método propuesto descompone este efecto total en dos componentes: un efecto diferencial (o regional) originado en las ventajas relativas de cada región para la expansión de la actividad económica y un efecto proporcional, consecuencia de la importancia relativa de los sectores de actividad económica dentro de cada región. La magnitud y el signo del efecto total depende de la interacción de los efectos nombrados.

El efecto diferencial refleja la dinámica que tiene cada sector de actividad en la región, es decir, cuáles de ellos crecen más rápido (o más lento) que el promedio del sector a nivel nacional. El efecto diferencial surge del hecho de que ciertas regiones se expanden en algunos sectores de actividad más rápidamente que otras regiones. Las regiones que muestran efectos diferenciales positivos son aquellas para las cuales el acceso a los insumos básicos o a los mercados ha presentado un mejoramiento relativo con respecto a otras regiones que desarrollan la misma actividad. En otras palabras, han ganado a causa de sus mayores ventajas locacionales en la operación de determinadas actividades.

Las variaciones o efectos proporcionales (estructurales) son de distinta naturaleza. Surgen del hecho de que - en términos nacionales - algunos sectores se expanden más rápidamente que otros. Como

/consecuencia, aquellas

consecuencia, aquellas regiones que tienden a especializarse en sectores de lento crecimiento, muestran efectos proporcionales negativos, mientras que aquellas que tienden a especializarse en sectores de crecimiento rápido mostrarán variaciones proporcionales positivas.

El método diferencial estructural, en el fondo, sólo provee de un marco adecuado en donde se insertan ciertos interrogantes más amplios que son los que en definitiva explicarían el comportamiento regional. Así el método sugiere las líneas de investigación apropiadas.

Por ejemplo, el análisis del efecto proporcional plantea la pregunta siguiente: ¿Por qué algunos sectores de la economía nacional se expanden más rápido que otros? Responder tal pregunta implica el estudio del comportamiento nacional de la oferta y la demanda por sectores y ello debe ser analizado en términos de cambios en los determinantes económicos básicos: población, tecnología, recursos, distribución del ingreso, factores institucionales, etc.

Por otro lado, el análisis del efecto diferencial plantea otro tipo de pregunta: ¿Por qué el mismo sector se expande más rápidamente en algunas regiones que en otras? La respuesta a tal pregunta implica algún conocimiento de las razones por las cuales una región puede, para una determinada actividad, tener un mejor acceso a insumos y mercados que otras regiones.

Las variaciones que experimenta el crecimiento de una región, respecto al crecimiento medio nacional son el producto de la interacción de los dos efectos mencionados. Dependiendo de este juego de efectos se tendrán varias situaciones típicas:

/Efecto diferencial

| Efecto proporcional | Efecto diferencial + | Efecto diferencial - |
|---|---|---|
| + | Tipo I | Tipo II-a / Tipo II-b |
| - | Tipo III-a / Tipo III-b | TIPO IV |

<u>Efecto total positivo</u>:

1. E.D (+) E.P (+) — Tipo I
2. E.D (+) + E.P (-) — Tipo III-a (D > P)
3. E.D (-) + E.P (+) — Tipo II-a (D < P)

<u>Efecto total negativo</u>:

1. E.D (-) + E.P (-) — Tipo IV
2. E.D (-) + E.P (+) — Tipo II-b (D > P)
3. E.D (+) + E.P (-) — Tipo III-b (D < P)

El cálculo aritmético de los efectos es muy sencillo y una descripción de la mecánica del cálculo puede encontrarse en varios libros de análisis regional, como por ejemplo, el texto preparado por Bendavid (Bendavid, 1973).

Una vez que se ha recolectado y procesado la información, puede resultar conveniente establecer algún tipo de tipología regional que facilite la posterior determinación de políticas para cada región.

Un método que ha sido ensayado con éxito consiste en construir una <u>matriz regional de situación y potencial</u>.18/

---

18/ Véase por ejemplo: CEPAL: <u>Algunos problemas regionales del desarrollo en América Latina vinculados con la metropolización</u>. En este trabajo se reproduce la matriz de situación y potencial de las regiones de Chile.

/En esencia,

En esencia, el método consiste en efectuar una serie de clasificaciones múltiples y cruzadas para cada región comparando siempre su situación actual con su potencial futuro.

Por un lado, las regiones pueden clasificarse de acuerdo a su estructura productiva dando así origen a cuatro categorías (a lo menos): i) estructura productiva diversificada; ii) estructura productiva con predominio del sector agropecuario; iii) estructura productiva con predominio del sector minero; iv) estructura productiva con predominio del sector industrial. La inclusión de cada región en una de las categorías anteriores puede hacerse atendiendo a la composición sectorial del producto regional y la participación relativa sectorial de la fuerza de trabajo.

A su vez, cada una de estas categorías primarias puede ser dividida en tres subcategorías definidas de acuerdo al potencial de desarrollo de cada región. Estas tres subcategorías son: i) alta potencialidad de crecimiento; ii) mediana potencialidad de crecimiento; iii) baja potencialidad de crecimiento. Así, dentro de una misma columna de cada matriz, una región podría clasificarse como teniendo una estructura productiva diversificada mostrando al mismo tiempo una alta potencialidad de crecimiento. Cualquier combinación resulta posible.

Sin duda, la parte más difícil de este ejercicio consiste en evaluar correctamente el potencial de crecimiento regional, algo que no siempre podrá ser cuantificado y objetivizado. En todo caso, las directrices de la estrategia global de desarrollo ayudarán a resolver el problema, así como el examen de los mercados externos para productos básicos y también la consideración de proyectos de gran envergadura definidos sectorialmente.

Desde el punto de vista de las filas de la matriz de situación y potencial, también puede adoptarse una doble clasificación.

Así, en primer lugar, las regiones pueden agruparse en tres grandes categorías según su nivel medio de producto (o ingreso per cápita): i) regiones con producto per cápita alto, ii) regiones con producto per cápita medio; iii) regiones con producto per cápita bajo. Estas categorías son, naturalmente, arbitrarias y deberán ser cuidadosamente fijadas por el planificador.

/A su

A su vez, cada una de estas grandes categorías es subdividida en tres nuevas clases fijadas en relación à la tasa de crecimiento del producto (o ingreso) per cápita. Se tendrán entonces tres sucategorías: i) crecimiento rápido; ii) crecimiento medio; iii) crecimiento lento.

Nuevamente, esta clasificación es arbitraria. De esta manera y en relación a las filas de la matriz, una región puede clasificarse como de alto producto per cápita y de rápido crecimiento de este indicador.

Mediante este tipo de matriz se detectan rápidamente algunas regularidades del sistema y del mismo modo, pueden identificarse rápidamente los componentes básicos de cada política regional.

Así por ejemplo, las regiones metropolitanas tenderán a agruparse en la parte superior izquierda de la matriz (estructura diversificada, alto potencial, producto elevado y rápido ritmo de crecimiento).

Por el contrario, las regiones rurales deprimidas se ubicarán en el punto opuesto de la diagonal. También resulta posible afirmar que, en términos generales, las regiones que se ubican en el extremo inferior de la primera columna, son regiones que requieren de cambios estructurales para solucionar sus problemas. No debe olvidarse, al citar estos ejemplos, que la ordenación de la matriz no es rígida.

Nótese de paso que si se trabaja con unidades subregionales (provincias o comunas por ejemplo) la misma construcción de esta matriz permite detectar las regiones homogéneas, no sólo en relación a su estructura (lo que es usual en la definición de regiones homogéneas) sino en relación a la doble clasificación estructural funcional.

A estas alturas del trabajo de diagnóstico (que ya habrá incluido una prognosis de la situación, es decir, una extrapolación para determinar el curso y valor final de variables y parámetros bajo el supuesto de continuidad de los factores censales históricos), el planificador debe estar en condiciones de emitir juicios preliminares que expliquen causalmente cómo se ha llegado a un orden de cosas tal como el descrito por el diagnóstico. Es decir, deben

/formularse - si

formularse - si bien todavía de una manera tentativa - hipótesis explicatorias acerca de la estructura y funcionamiento espacial de la economía.

El valor de la o las hipótesis no debe ser minimizado ya que la efectividad del plan dependerá parcialmente de la correcta identificación de las causas más que de los efectos, toda vez que las políticas concretas deberán apuntar al control de las causas de la situación. Por supuesto, la correcta identificación causal permitirá diseñar una estrategia adecuada en vez de tratar de aplicar mecánicamente soluciones esterotipadas a cada caso particular.

Es aquí donde las teorías económicas, sociales, políticas, urbanas, juegan su papel más importante y es aquí donde son sometidas al test de su aplicabilidad práctica (como alguien señaló en una oportunidad, "no hay nada más práctico que una buena teoría").

Con el riesgo de introducir una clasificación simplista, pero recordando que rara vez una situación compleja puede ser explicada desde un solo punto de vista, las hipótesis explicatorias previas pueden ordenarse según predominen en ellas elementos puramente técnicos, elementos económicos, o elementos políticos.

A título de ejemplo, una hipótesis esencialmente técnica acerca de la estructura económica espacial pondría el énfasis en la concentración funcional observable empíricamente en todo proceso de crecimiento económico y en la imperfecta movilidad territorial de recursos productivos y de bienes y servicios finales. Ambas situaciones explicarían la concentración geográfica y, a partir de ahí, los diferentes ritmos de crecimiento económico de las distintas regiones y secuencialmente, los problemas de migración, urbanización, marginalización, etc. Este tipo de hipótesis se encuentra en la base de la teoría del crecimiento regional formalizada por Siebert (Siebert, 1969) y tiene por otro lado, evidentes puntos de contacto con las teorías de desarrollo polarizado.

Por el contrario, una hipótesis predominantemente económica pondría el acento tal vez en la reproducción - a nivel interno - de las relaciones centro-periferia, puestas en boga principalmente por Prebisch y la CEPAL. Aunque resulta extremadamente peligroso trasladar a nivel

/interregional conceptos

interregional conceptos propios del comercio internacional (por las obvias diferencias de grado de apertura, movilidad de factores y situaciones monetarias y arancelarias) no cabe duda que al menos en términos gruesos, el "modelo" centro-periferia es capaz de explicar coherentemente la estructura y funcionamiento especial de no pocas economías en desarrollo. Esto es así en la medida en que puedan detectarse, a nivel interno, dos mecanismos complementarios de exacción: i) deterioro de los términos de intercambio a favor del centro en las transacciones centro-periferia y, ii) apropiación de un excedente en el retorno de las exportaciones (al mercado mundial) de la periferia por parte del centro, mediante por ejemplo, políticas proteccionistas combinadas con políticas de industrialización forzada de la periferia. Este parece, como se comentó en el capítulo anterior, haber sido el caso del Nordeste brasilero. Aparte de las diferencias señaladas entre el nivel internacional y el nivel interregional, que hacen difícil la traslación de los conceptos de centro-periferia de un nivel a otro, debe tenerse presente la ambigüedad que ambos conceptos adquieren si no se trabaja con un sólo polo dominante (Pinto A., y Knakal J., 1974).

Finalmente, una hipótesis de contenido político probablemente buscaría la explicación de la estructura espacial en elementos asociados al modo de inserción de la economía en cuestión en el sistema capitalista mundial, en los patrones de localización de empresas transnacionales y en el modo en que los grupos dominantes internos controlan el aparato del Estado.

Como sucede con frecuencia, la verdad puede encontrarse a medio camino y dependerá de la capacidad analítica del planificador regional el determinar cuáles son los elementos fundamentales y cuáles los subsidiarios en una explicación racional de una situación dada. En cualquier caso, ninguna hipótesis puede ser aceptada sin una prueba empírica de ella, algo raramente ejecutado en la mayoría de los planes de desarrollo regional conocidos.

/2.2 Objetivos

## 2.2 Objetivos y metas del plan

¿Qué es un objetivo? ¿Qué es una imagen-objetivo? ¿Qué es una meta? Estas tres preguntas son básicas para uniformar - a través de respuestas adecuadas - el lenguaje de esta sección.

Uno de los más destacados planificadores latinoamericanos afirma que:

"Los conceptos de objetivos e instrumentos no son sustantivos, sino adjetivos. Distintas acciones o cosas tienen distintos grados de instrumentalidad, es decir, sirven en mayor o menor grado, para conseguir que se produzcan ciertas cosas o se realicen ciertas acciones. Una cosa o una acción es un objetivo o es un instrumento sólo dentro del contexto de un campo de actividad definido y dentro de un plazo concreto." (Ahumada, 1969)

"A aquellos objetivos cuyo grado de instrumentabilidad es cero podría llamárseles puros o finales. Por lo general, están relacionados con juicios éticos o estéticos y por tanto dependen más bien del observador que de su propia naturaleza." (Ahumada, 1969).

El mismo autor agrega:

"Hay que distinguir entre enunciación y definición de objetivos. La proposición 'combatiremos la malaria' representa una enunciación. La proposición 'reduciremos la malaria en un 10 por ciento en el transcurso de dos años en el Estado Apure' representa una definición de objetivos." (Ahumada, 1969).

"Por lo tanto, un objetivo se define una vez que se ha fijado el sujeto de la acción (el Estado Apure), se ha cuantificado el objetivo (reducción en 10 por ciento) y se ha determinado un plazo para alcanzarlo (dos años). Un objetivo así definido se llama meta." (Ahumada, 1969).

Los párrafos anteriores definen de una manera perfectamente clara el concepto de meta, como un objetivo temporal y cuantitativamente dimensionado. No queda igualmente claro, sin embargo, el concepto mismo de objetivo.

/Otros autores

Otros autores hacen una distinción sutil entre "propósitos" (aims) y "objetivos", destacando la naturaleza casi filosófica de los primeros (equidad por ejemplo) y señalando que los "objetivos" serían propósitos posibles de ser establecidos en términos económicos y que, en principio, pueden ser cardinal u ordinalmente medidos. (Kirschen E.S., Morissens L., 1965).

En el campo más amplio de la teoría de las decisiones, Isard y Smith hacen las siguientes observaciones:

"En muchas situaciones, el conocimiento de las acciones, de los resultados y de las preferencias, generarán una determinada selección de conducta por parte del individuo. En el mundo unipersonal con certeza completa, la función de resultados estimada por el individuo asociará un resultado único a cada una de sus posibles acciones; y, si el individuo puede en forma simple, identificar el resultado preferible, entonces automáticamente se produce una selección de acciones. Sin embargo, por encima de estas situaciones simples, los objetivos y los principios guías juegan un rol básico." (Isard, W., Smith T., 1967).

"En la teoría decisional tradicional, las primeras extensiones de estas situaciones han implicado levantar el supuesto de certeza completa del medio. En un mundo unipersonal con muchas posibilidades de respuesta del medio, todavía puede proyectarse la conducta individual en algunos casos sólo sobre la base de acciones, resultados y preferencias. Sin embargo, la clase de situaciones en que esto es posible es demasiado especial como para ser de suficiente interés. Así, para poder extender el análisis a una clase más amplia de situaciones, deben introducirse nuevas hipótesis de conducta. En realidad los individuos sí toman decisiones cuando se enfrentan con incertidumbres futuras, dependiendo de sus motivaciones y actitudes con respecto a tales incertidumbres. Estas motivaciones y actitudes han sido introducidas en el análisis decisional bajo la forma de lo que denominaremos como objetivos. Formalmente, el "rol" de estos objetivos ha sido "reducir" los conjuntos de posibilidades de resultados, que contienen muchos elementos, a elementos singulares

/con respecto

con respecto a los cuales un simple enunciado de preferencias puede determinar la conducta del individuo".19/ (Isard W., Smith T., 1967).

Los mismos autores definen más adelante lo que se denomina "función objetivo" en términos de ser una función que el individuo usa para transformar conjuntos de posibilidades de resultados en números representativos de preferencia.

Resumiendo, se puede decir que para estos autores los "objetivos" serían resultados de acciones, que pueden ser numeradas (ordinal o cardinalmente) y que en consecuencia son finitos y susceptibles de un ordenamiento. Esta definición es bastante más formal y precisa que la de Ahumada y coincidente en cierto sentido con los conceptos de Kirschen y Morissens. De acuerdo a las proposiciones anotadas, los objetivos no son acciones.

Quizás si se pueda llegar a una mayor claridad en el concepto por una vía indirecta, definiendo previamente la idea de imagen-objetivo.

La imagen-objetivo es un modelo (y como tal, una simplificación selectiva) voluntarista de la realidad planificada (la economía como un todo, la sociedad, el sistema multirregional, etc.) insertado en un determinado tiempo futuro. Puede coincidir o puede discrepar de la imagen del objeto planificado que emerge del ejercicio de la prognosis. La característica esencial de la imagen-objetivo es su racionalidad interna; es decir, no es simplemente un conjunto ni una suma de objetivos sino que es una construcción en la que se han resuelto los problemas de coherencia entre objetivos distintos. Presupone por tanto, una armonización y ordenamiento de ellos.

Se dirá entonces que un objetivo es el estado en que aparece una variable en el modelo o imagen-objetivo. El valor de dicho estado es una meta, en la medida en que dicho valor se asocie a una trayectoria temporal.

---

19/ Subrayados pertenecen al original.

/Por ejemplo,

Por ejemplo, supóngase una imagen-objetivo completamente simplificada y caracterizada por representar una economía en las siguientes condiciones: i) una tasa de crecimiento global del 7% anual; ii) pleno empleo; iii) equilibrio en la balanza de pagos. ¿Cuáles son acá los objetivos y las metas? Los objetivos serían: alto crecimiento, ocupación plena y ausencia de presiones derivadas del comercio internacional; las metas serían: alcanzar una tasa de crecimiento del 7% anual en cinco años, obtener una ocupación del 97% de la fuerza de trabajo en cinco años y aumentar las exportaciones en tal o cual cantidad en cinco años (o a la inversa).

Otros especialistas favorecen una aproximación bastante más genérica y cualitativa sobre este asunto. Por ejemplo, Matus comenta:

"Otro problema lo constituye el grado de precisión con que deben ser definidos los elementos de la imagen-objetivo. Su cuantificación precisa no es indispensable puesto que debe cumplir una función orientadora y no le compete plantear metas específicas a plazos determinados, y el carácter sustantivo de sus elementos aparece así como el más pertinente para los fines que debe cumplir." (Matus, 1972.)

En el contexto de las definiciones anteriores, una proposición tal como "redistribuir el ingreso" o "redistribución del ingreso" que es muy frecuente en los planes oficiales de desarrollo, no constituye un objetivo porque indica acciones o intenciones y no estados finales; en cambio "una distribución del ingreso ajustada a tal o cual patrón", sí constituye un objetivo, del cual puede derivarse una meta correspondiente.

Antes de entrar en la discusión propiamente tal de los objetivos regionales vale la pena reflexionar sobre la relación entre los objetivos y el esfuerzo de planificación.

Ciertamente en América Latina se han criticado los resultados de más de dos décadas de esfuerzos de planificación y una buena parte de los críticos han destacado la aparente falta de conexión entre la voluntad política (o la estructura de poder) y el contenido formal de los planes. En verdad, en muchos casos tal falta de conexión

/(que a

(que a veces no es otra cosa que una falta de realismo por parte de los planificadores) puede explicar razonablemente los escasos resultados visibles de los esfuerzos de planificación. Sobre todo cuando el plan contiene proposiciones de modificaciones estructurales que son aceptadas formalmente por los grupos de poder, pero que en la práctica son rechazadas mediante mecanismos subrepticios o abiertos.

No obstante, en otros casos no explicados por la observación anterior, se puede apreciar que el plan coloca énfasis en objetivos que son, de hecho, completamente coincidentes con los objetivos de los grupos dominantes, (el caso más notable podría ser el de un plan casi completamente orientado al objetivo de "crecimiento" en un contexto político puramente capitalista) sin que por ello se pueda - al paso de los años - hablar del éxito del plan.

En este y en otros casos el problema parece residir no en la falta de una voluntad política para implementar el plan sino más bien en la falta de adecuación institucional para alcanzar un número reducido de objetivos.

En primer término, no cabe duda en el sentido de que es más fácil alcanzar los objetivos de un plan si éstos son pocos. La multiplicidad de objetivos - que responde en parte a las necesidades reales de cualquier país en desarrollo, responde también a la necesidad del aparato de planificación de satisfacer al mayor número de clientes potenciales, legitimando así su continuidad y estabilidad temporal - crea dificultades crecientes en el aparato institucional del país.

La multiplicidad de objetivos no sólo crea presiones institucionales difíciles de resolver. Peor aún, a mayor número de objetivos mayor es la probabilidad de generar proposiciones que en el fondo son completamente inconsistentes, al menos en el mediano plazo y por consiguiente el resultado práctico es que ciertos esfuerzos del Estado apuntan en una dirección en tanto que otros lo hacen en la dirección contraria. Así, no tiene nada de extraño que

/después de

después de un plazo razonable el país se encuentre exactamente en el punto de partida. No es difícil concordar con el economista que, describiendo la evolución de Chile en el largo plazo, citaba a Lewis Carrol repitiendo: "Aquí, como usted sabe, es necesario correr mucho para permanecer en el mismo lugar".

Obviamente, si el plan contiene pocos objetivos sólidamente establecidos (en caso extremo una serie de objetivos secuenciales, uno para cada plazo diferente de tiempo) será más fácil movilizar todo el esfuerzo del país tras la consecución de tales objetivos. Al hablar de "movilizar todo el esfuerzo" se quiere aludir no sólo a la movilización de los recursos materiales y humanos. También se alude, y en forma principal, a los recursos institucionales e incluso sicológicos que pueden ser movilizados. Es decir, a la adecuación de todas las instituciones y de la mentalidad del país a los propósitos sintetizados en los objetivos. Es en este punto donde la planificación adquiere una dimensión cultural, en el más amplio sentido de la palabra.

A manera de simple ejemplo puede ser útil observar lo que sucede actualmente en Chile (1974). Es claro que el objetivo principal de largo plazo del gobierno es el objetivo de crecimiento. Es igualmente claro para quien conozca el país que casi todas sus instituciones y desde luego, la idiosincracia de la mayoría de la población, se orienta mucho más hacia un objetivo de distribución. Es obvio entonces que a menos que se modifiquen tanto las instituciones como la mentalidad, el objetivo del gobierno no será alcanzado en una forma significativa. Dentro del mismo contexto, la situación de Brasil ejemplifica el caso contrario. El objetivo básico es el mismo, pero en Brasil las instituciones y la mentalidad están siendo orientadas a alcanzar dicho objetivo. Desde la creación de instituciones específicas (hay una larga lista de ellas) hasta el uso de los mensajes subliminados por parte del gobierno, todo se dirige coherentemente a conseguir el objetivo fundamental del gobierno.

/Las reflexiones

Las reflexiones anteriores son perfectamente aplicables a la planificación regional. Pocos pero consistentes objetivos, adecuación del aparato institucional de apoyo, modificaciones culturales y continuidad en el largo plazo parecen ser condiciones indispensables del éxito.

Sin duda hay pocas tareas dentro del proceso de diseño del plan regional más difíciles que la identificación, selección y compatibilización de los objetivos del desarrollo en un sistema multirregional.

Un especialista polaco afirma al respecto:

"Llámanos la atención aquí, que el problema de precisar las finalidades del desarrollo regional es incomparablemente más complicado que el establecimiento de los objetivos del desarrollo de toda la economía nacional." (Winiarski B., 1970).

La aseveración de Winiarski es muy pertinente toda vez que en el plan regional deberán establecerse objetivos para todo el sistema regional así como objetivos diferentes y diferenciados para cada región y todos estos objetivos deberán ser compatibles entre sí y compatibles también con los objetivos globales (y sectoriales) del país.

La relación entre los objetivos globales del país y los objetivos de una región puede ser de naturaleza asociativa, de naturaleza neutra o bien, de naturaleza conflictiva. La relación es asociativa si la consecusión de un objetivo incluye o coadyuva a la consecusión del otro; es neutra si los recursos empleados en uno y otro objetivo no son competitivos y es conflictiva si el logro de un objetivo implica un sacrificio en el otro. Este tipo de problema ha sido en general bien analizado en la literatura y pertenece, por otro lado, al ámbito de la planificación intrarregional y ello justifica entonces la simple mención que se hace acá. Más importante en este contexto es discutir el tipo de relación que puede encontrarse entre los objetivos de las diversas regiones que componen el sistema regional así como entre los objetivos globales del país y los objetivos del sistema regional como un todo.20/

---

20/ Compárese con el análisis de Siebert en Regional Economic Growth. Theory and Policy, International Textbook Co., 1969 (Cap. 8).

/En la

En la medida en que el conjunto de unidades regionales es considerado y manejado como un sistema es preciso admitir un teorema básico de la teoría general de sistemas y que establece que la optimización del sistema puede implicar situaciones de suboptimización en uno o varios subsistemas. Ahora bien, si el poder de decisión (es decir, la capacidad de fijar objetivos y asignar recursos) se ejerce de una manera centralizada dentro del sistema, la necesidad de tomar decisiones interdependientes puede dar origen a situaciones de conflicto entre regiones, es decir, podrían ser fijados objetivos inconsistentes; pero por otro lado, si el poder de decisión está descentralizado en el sistema, las diferencias entre las valoraciones individuales (en términos de objetivos) también pueden originar inconsistencias entre objetivos de diferentes regiones.

El último caso es sencillo de ilustrar. Por ejemplo, si cada región es autónoma en el proceso de establecer objetivos, podría imaginarse una situación en que cada región valora de tal manera el objetivo de "crecimiento" que los recursos nacionales resultan insuficientes para satisfacer los requerimientos regionales. Otra manera de visualizar el mismo fenómeno sería traducir los objetivos en metas y verificar entonces que todas las metas resultarán superiores a una meta global independientemente establecida, una situación claramente incoherente. El primer caso, algo más complejo, podría ser ilustrado mediante una situación hipotética en la cual el tomador de decisiones central establece para la región A un objetivo de industrialización y para la vecina región B un objetivo vinculado al desarrollo del turismo pasando por alto el hecho de que la industrialización de A producirá polución en las aguas que fluyen hacia B, etc. Es decir, la interdependencia de las decisiones

/puede significar

puede significar - en ausencia de métodos adecuados de análisis - pasar por alto el fenómeno de las externalidades entre regiones.21/

En relación a los objetivos del sistema regional en su totalidad, es decir, en relación a los objetivos propios del sistema regional, éstos deben ser definidos de manera de distinguirse de los objetivos típicos que se plantean en el contexto del desarrollo económico y social global. En otras palabras, se trata de objetivos que no pueden ser definidos sin referencia al factor espacial. Así pues, la obtención de una alta tasa de crecimiento económico no podría constituir un objetivo del sistema regional, ya que tal objetivo puede ser establecido (y alcanzado) sin una referencia expresa al espacio geográfico.

De acuerdo a Friedmann este tipo de objetivo debe cumplir con dos restricciones laterales: i) debe ser funcional con respecto a la etapa de desarrollo en que se encuentra el país (recuérdese la discusión inicial de este documento); y, ii) debe ser consistente con las aspiraciones nacionales dominantes (Friedmann, 1960).

Teniendo presente estas restricciones, quizás si la forma más general de presentar los objetivos propios del sistema sea reducirlos exlusivamente a dos: la organización espacial y la integración nacional.

Según Friedmann, el objetivo principal de la política regional es alcanzar aquella estructura espacial de la economía que, en cualquier punto del tiempo, es juzgada como satisfactoria para promover y sostener un proceso eficiente de crecimiento económico.

---

21/ Es bastante común en la práctica encontrar ejemplos de externalidades entre regiones. Por ejemplo, en Panamá, el desarrollo de la Región Oriental (y del país en su conjunto) ha impulsado la construcción de una gran represa en el río Bayano, para alimentar una nueva central hidroeléctrica. Uno de los efectos previsibles es que la represa actuará como un filtro de las materias orgánicas contenidas en las aguas del río con lo cual se privará a los bancos de camarones existentes en la costa de su principal fuente alimenticia lo cual a su vez afectará el nivel de operaciones de las compañías pesqueras localizadas en la vecina Región Metropolitana.

/Para establecer

Para establecer de esta manera el objetivo básico de la política (y del plan) regional, Friedmann parte del supuesto que en las sociedades transicionales (aquéllas en donde realmente una política nacional de desarrollo regional se justifica plenamente) el objetivo del crecimiento económico es el objetivo nacional predominante. Nótese, de paso, que esto no corresponde verdaderamente a la realidad actual. Sin embargo, aún si el propósito nacional dominante es otro, por ejemplo la socialización de la economía, de todas formas se puede plantear que el objetivo básico del plan regional sería lograr la mejor organización espacial para alcanzar dicho fin.

Hermansen define la organización espacial como: i) el conjunto de aglomeraciones de actividad humana caracterizado por su localización relativa, tamaño y composición funcional; ii) la red de servicios de movimiento para los productos, las personas y la información que conecten esas aglomeraciones; y, iii) la distribución y el patrón de densidad de las actividades que utilizan el espacio (Hermansen, 1969).

Actividades económicas localizadas, ciudades y redes de transporte y comunicación, forman la organización espacial cuya estructura y funcionamiento (las modificaciones a) constituyen un objetivo básico del plan regional.

Dados los objetivos nacionales predominantes, la mejor organización espacial se logra mediante una estructura (de centros, actividades y redes) que minimice el transporte total ya que, siguiendo a los clásicos del análisis locacional, los recursos que se destinan al transporte podrían tener un uso alternativo más eficiente, es decir, podrían generar una mayor cantidad de bienes y servicios para la comunidad.

De acuerdo con esta línea de razonamiento, la estructura espacial de Argentina (hasta la década del 30 a lo menos) no podría considerarse como ineficiente. En este ejemplo, la formación radial de la red de transporte (con vértice en Buenos Aires) era funcional y consecuente con el rol de exportador agropecuario del país. Del

/mismo modo,

mismo modo, en una estrategia nacional fuertemente volcada hacia la exportación de manufacturas, como es el caso de Brasil hoy en día, la concentración de actividades en pocos centros urbanos litoráneos, resulta perfectamente consistente, espacialmente hablando, con los grandes objetivos nacionales.

El segundo gran objetivo del desarrollo regional tiene que ver con la integración nacional, es decir, con la obtención de un elevado grado de movilidad de recursos, bienes, servicios, personas y comunicaciones entre todos los puntos de la estructura espacial del país. Como se verá sin embargo, el concepto de integración nacional se refiere no sólo a un adecuado grado de movilidad interna, sino que se asocia también a cuestiones más complejas referentes a la participación de los individuos en la gestión y el resultado de la actividad económica, a la identificación de los individuos con ciertos valores e imágenes nacionales y al propio concepto de Estado Nacional.

Puesto en otro lenguaje, se puede afirmar que un objetivo básico del desarrollo regional planificado es contribuir al proceso de construcción nacional. Se supone que este proceso de construcción nacional desemboca en la creación de un Estado Nacional, concebido a su vez como una nación adecuadamente integrada desde un punto de vista físico, económico y socio-político.

Si se quiere, el concepto de "Estado Nacional" puede ser mejor captado mediante una analogía con la teoría matemática de los conjuntos. Se podría afirmar que un país realmente ha creado un verdadero "Estado Nacional" cuando cualquier partición del territorio nacional da por resultado una serie de subconjuntos en los cuales se reproducen sin grandes variaciones, las características que definen al conjunto completo, es decir, al país. Por la vía del ejemplo, en cualquiera de estos espacios subnacionales así definidos, deberían presentarse estructuras y relaciones económicas, sociales y políticas sensiblemente semejantes al país como un todo.

/El concepto

El concepto de integración nacional que define uno de los objetivos de la planificación del desarrollo regional puede ser interpretado convenientemente en tres contextos interdependientes. Se puede desglosar así el concepto general en tres componentes y puede hablarse entonces de integración física, integración económica e integración socio-política.

Debe entenderse el concepto de integración física como el grado de accesibilidad existente entre todos los puntos del territorio. En un momento dado del tiempo, el nivel de integración física de un país depende de dos grandes factores: i) la configuración geográfica del espacio (o, si se quiere, de la base morfológica) y; ii) la utilización que se hace del espacio.

En la práctica, pueden idearse varios indicadores que muestran al nivel de integración física de un país. En un documento preparado por la Oficina de Planificación Nacional de Chile se utiliza un índice de habitabilidad para examinar la morfología del espacio y se utilizan la densidad de población, la densidad del sistema vial y la accesibilidad de los centros urbanos como índices para examinar la intensidad con que se utiliza el espacio. Estos índices se presentan acá a título ilustrativo, ya que no son los únicos que podrían utilizarse (ODEPLAN, 1968).

Por integración económica debe entenderse la similitud existente - en términos espaciales - en relación a la rentabilidad (o retorno) marginal de los recursos productivos o como la capacidad del sistema económico para asegurar a los factores productivos (trabajo, capital reproducible y conocimientos tecnológicos) un retorno marginal similar, independientemente de su localización geográfica.

En otras palabras y a igualdad de otras condiciones, en una economía adecuadamente integrada desde el punto de vista económico, tanto la tasa de interés (o la tasa de descuento interna) como la tasa de salarios, no deben mostrar diferencias geográficas sensibles. Por supuesto, el salario, para un mismo tipo de actividad, puede diferir de una localidad a otra, pero ello tendría que responder a

/elementos accesorios

elementos accesorios que son extrínsecos al trabajo mismo (por ejemplo, compensaciones por distancia o por clima). Como es obvio, no se puede alcanzar tal grado de integración económica si los recursos no cuentan a su vez con un alto grado de movilidad geográfica, lo que a su vez depende del grado de integración física, así como de otras condiciones.

Pueden utilizarse múltiples indicadores para evaluar el grado de integración económica en un momento dado. La manera tal vez si más refinada de examinar el problema consiste en analizar la importancia relativa del espacio como elemento diferenciador de los salarios o de los retornos del capital. La teoría económica de la información, tal como ha sido desarrollada por Theil por ejemplo, puede proporcionar las herramientas necesarias para conducir al análisis. Sin embargo, por lo general no será necesario recurrir a métodos muy sofisticados para evaluar la magnitud del problema. La propia concentración económica (territorial) ya constituye una evidencia del desigual retorno geográfico a los factores.

Por integración socio-política debería entenderse la existencia (en todo el país) de un marco institucional único como también un similar grado de participación activa y pasiva de los individuos en los procesos de gestación y apropiación de los frutos de la vida económica. Obsérvese que la participación activa se refiere a la participación de las personas en el proceso político de toma de decisiones, en tanto que la participación pasiva se refiere a la apropiación que cada individuo hace del producto social. El nivel de participación activa puede ser medido indirectamente mediante índices de votación política, sindicalización, existencia de organismos intermedios de agrupación social (juntas de vecinos, centros de madres, etc.). El nivel de participación pasiva puede ser cuantificado mediante índices de nivel y distribución de ingresos, índices de escolaridad, de salubridad, etc.

Por supuesto, la integración socio-política implica también que un cierto conjunto de valores son compartidos por toda la comunidad

/independientemente de

independientemente de su ubicación geográfica. Ello a su vez supone la existencia de un eficiente sistema de información que pueda difundir tales valores.

Es importante señalar la relación de estos dos grandes objetivos del desarrollo regional con los objetivos más generales que se plantean a nivel nacional.

En este sentido, véase que el primer objetivo anteriormente señalado, la organización espacial, nunca estará en conflicto con los objetivos nacionales, ya que mediante este objetivo regional se busca adecuar la estructura espacial a los objetivos nacionales.

Por el contrario, el segundo objetivo comentado, la integración nacional, puede ser un objetivo conflictivo con los objetivos nacionales, particularmente en la medida en que éstos se refieran primordialmente a cuestiones de crecimiento económico global.

Para finalizar esta breve presentación de los objetivos propios del sistema regional y antes de discutir tanto la regionalización de los objetivos globales como los objetivos de cada región componente del sistema, es interesante destacar la íntima relación entre el desarrollo regional y el moderno concepto militar de la seguridad nacional.

Las consideraciones con respecto a la seguridad nacional emergen en el contexto del desarrollo regional a causa de tres procesos.

Por un lado, como ya lo observara inicialmente Perroux, bajo ciertas condiciones puede producirse un conflicto entre espacios económicos y espacios políticos que puede afectar la soberanía de los países. Esta situación se presenta con claridad en el caso de estar en contacto dos áreas fronterizas (de diferentes países) con un muy desigual nivel de desarrollo económico. En tal caso, el "espacio económico" de las actividades localizadas en la región más desarrollada traspasará el "espacio político", aun cuando existan las tradicionales barreras internacionales.

/A largo

A largo plazo una situación como la descrita tiende a generar conflictos localizados que pueden expandirse rápidamente a nivel nacional. Particularmente en Europa, la historia muestra elocuentes ejemplos de la situación anterior. Si se desea evitar un conflicto internacional mayor, la única solución consiste en promover el acelerado desarrollo de la región rezagada. Se trata en tal caso, de un desarrollo enteramente guiado por consideraciones relativas a la seguridad nacional.

Por otro lado, como es el caso de América Latina, la existencia de enormes espacios vacíos, principalmente al interior del Continente, plantea también serios problemas de soberanía nacional que se vinculan directamente a la cuestión de la seguridad nacional. Así, suelen plantearse estrategias de penetración y colonización dictadas exclusivamente por razones geopolíticas. Obsérvese por ejemplo, el ambicioso programa brasileño de construcción de carreteras y de colonización de la Amazonia.

Adicionalmente, la localización industrial debe ser enfocada teniendo presente cuestiones estratégicas. Obviamente, cuanto más concentrado (territorialmente) se encuentra el parque industrial, tanto más débil es la posición del país frente a una eventual agresión externa. Estas consideraciones estratégicas en relación a la localización industrial, tienen, por ejemplo, gran relevancia en la política de localización industrial que es seguida en los países socialistas.

En este sentido es interesante reproducir uno de los fundamentos de la regionalización actual (1974) de Chile, puesta en práctica recientemente. Se afirma en un documento del gobierno:

"Además, es necesario que exista un equilibrio fronterizo bien definido y el país esté sólidamente cohesionado en su interior, para que sea posible a sus habitantes poder vivir y prosperar, en armonía y tranquilidad. Ello plantea, como tarea ineludible, una estrecha vinculación entre la integración antes expresada y los objetivos propios de la seguridad del país. No favorecen lo anterior si el

/país presenta

país presenta numerosos espacios vacíos dentro del territorio nacional, o existen áreas de bajo desarrollo, o hay desaprovechamiento parcial de los recursos en determinadas regiones."22/

Una segunda categoría de objetivos que deben ser establecidos en el plan regional corresponde al resultado del proceso de regionalización de los objetivos globales.

Puesto que en el tratamiento que acá se da a la planificación regional, ésta es considerada como una parte del sistema completo de planificación, las regiones de planificación pasan a ser elementos (además, deben ser elementos eficientes) en el proceso de desagregación regional de objetivos y políticas de carácter global. Se trata de determinar en qué medida un determinado objetivo global puede tener una caracterización diferenciada en términos regionales con el propósito último de establecer con mayor exactitud si el problema al cual se refiere el objetivo admite explicaciones diferentes en distintas regiones; si ello es así, las políticas diseñadas para alcanzar tal objetivo deberán también diferir en su expresión regional. Todo este proceso significa una contribución directa al logro de una mayor eficiencia en el sistema completo de planificación y también al logro de una mayor justicia en la repartición de los costos del desarrollo. Obsérvese de paso que desde este punto de vista (la regionalización de objetivos globales) un número pequeño de grandes regiones es siempre más eficiente 23/ que cualquier alternativa opuesta.

Un ejemplo permite concretar las ideas anteriores. Un objetivo usual en la mayoría de los planes de desarrollo se asocia al "mejoramiento de la distribución del ingreso". 24/ En la gran mayoría de los casos será posible advertir importantes diferencias en el tipo de

---

22/ Manifiesto del Gobierno de Chile del 11 de julio de 1974.

23/ Implica mayor heterogeneidad interregional.

24/ Esto sería una forma incorrecta en el planteamiento del objetivo, de acuerdo a la discusión en páginas anteriores acerca de la naturaleza de los objetivos.

/distribución del

distribución del ingreso prevaleciente en regiones rurales y en regiones metropolitanas por ejemplo, y, por supuesto, será también posible detectar causas distintas en uno y otro caso. Una distribución regresiva en regiones rurales podría estar asociada a las formas de propiedad en tanto que en una región metropolitana el fenómeno tal vez se explica mejor en función de las diferencias de capacitación de la población activa. En este ejemplo resulta claro que el objetivo global (y más adelante las políticas) tiene un contenido diferente en cada región.

En un planteamiento más general todavía, si los objetivos globales son los tradicionales, vale decir, crecimiento, empleo, estabilidad de precios, incremento de las exportaciones, cada región, en general, estará en condiciones de hacer algún aporte a la consecución de los objetivos globales. La inestabilidad de precios que se trata de corregir podría tener su origen en una baja elasticidad de la oferta de productos agropecuarios por ejemplo; en tal caso, las regiones cuya estructura productiva es esencialmente agropecuaria tienen, como es claro, un papel definido que jugar para contribuir a alcanzar el objetivo global.

No debe perderse de vista, sin embargo, que la determinación de este tipo de objetivos regionales no depende de la voluntad de la propia región. En verdad, esta clase de objetivos es asignada centralmente a cada región; de ahí que pueden clasificarse como objetivos exógenos.

Pero las regiones no sólo forman parte de un país. En términos del desarrollo regional, y como ya ha sido destacado, forman parte de un sistema regional que tiene, según se examinó, objetivos propios. De manera entonces que cada región debe contribuir además, al logro de los dos objetivos básicos del sistema: la organización espacial y la integración nacional. Nuevamente, la contribución de cada región a la tarea de alcanzar estos objetivos del sistema es determinada exógenamente, es decir, es determinada por el núcleo central de planificación regional.

/En relación

En relación a esta discusión, Stöhr anota lo siguiente:

"La definición de los objetivos es la base de cualquier política pública consistente. Esto indicaría que en general, los países que no han establecido objetivos de desarrollo regional no han introducido aún la política del desarrollo regional como parte integral del esfuerzo de desarrollo nacional."

"Sin embargo se pueden formular algunos de los posibles objetivos del desarrollo regional traduciendo los objetivos globales a términos regionales y examinando en qué medida las políticas regionales a nivel nacional pueden contribuir a su realización.

| Objetivos globales: | Traducción a términos regionales: |
|---|---|
| Incrementar el producto nacional bruto | a) Canalizar la inversión hacia áreas (ubicaciones) donde pueden obtenerse las tasas más altas de capital-producto, tomando en cuenta las economías de escala y el stock acumulado de capital en infraestructura social (infraestructura, urbanización).<br><br>Comentario: Los territorios de los países en vías de desarrollo demuestran una especial gran heterogeneidad en estos aspectos. Por lo tanto, la eficiencia de la inversión depende en gran parte de la localización de los fondos de inversión disponibles.<br><br>b) Incorporar recursos regionales adicionales (humanos, naturales, financieros) al proceso de desarrollo. |
| Mejorar la distribución del ingreso | Aumentar el ingreso per cápita en las áreas menos desarrolladas mediante el aporte del exterior del área de capital y conocimientos, la transferencia de población hacia otras áreas, así como la remodelación |

/de las

de las estructuras socio-económicas existentes, incluyendo instrumentos tales como la reforma agraria y de impuestos.

Comentario: Las metas tradicionales para la redistribución del ingreso son expresadas en términos de estratos sociales, aunque la definición de las metas del ingreso regional tiene gran importancia debido a las grandes diferencias del ingreso interregional y su alto grado de persistencia.

Reducir las presiones inflacionarias

Incrementar el componente directamente productivo de la inversión total, canalizando la inversión hacia áreas (ubicaciones) donde la infraestructura existente pueda permitir una expansión adicional de los sectores directamente productivos.

Comentario: Los grandes requerimientos de inversión en infraestructura son importantes fuentes de presión inflacionaria en los países en vías de desarrollo.

Incrementar la autonomía económica nacional

Poner énfasis, a nivel regional, en las industrias de exportación, mediante una mejor utilización de los recursos regionales. Los efectos multiplicadores resultantes deberían ayudar a reducir las importaciones regionales dentro del marco de las comparativas ventajas nacionales.

Incrementar la tasa de empleo

Incrementar la movilidad geográfica del capital y mano de obra, de acuerdo con la distribución de los recursos potenciales.

/Comentario: En

| | |
|---|---|
| | Comentario: En los países latinoamericanos una mayor movilidad de la mano de obra tiene especial importancia debido a la gran escasez de capital y la tradicional propensión a migrar por parte de los habitantes de países recientemente colonizados. |
| Integración nacional | En términos económicos:<br>Promover las relaciones inter e intrarregionales, mejorando el acceso entre todas las áreas de producción y consumo, mediante un sistema inter-comunicado de centros urbanos, como mercados potenciales;<br><br>En términos sociales:<br>Mejorar el acceso de todas las áreas pobladas al capital de infraestructura social (equipamientos educacionales y de salud, servicios urbanos) y a lugares centrales;<br><br>En términos políticos:<br>Descentralización de la estructura política y administrativa, de modo a integrar una parte cada vez mayor de la población al proceso de la toma de decisiones;<br><br>En términos nacionales:<br>Integrar las áreas fronterizas de la periferia al sistema nacional tanto económico como político."<br>(Stöhr, 1968.) |

Finalmente, la tercera categoría de objetivos que aparecen en el plan regional corresponde a los objetivos propios de cada región, típicamente endógenos y fijados de acuerdo tanto al diagnóstico efectuado en cada región como en función del rol que la estrategia nacional de desarrollo regional asigne a cada región.

Desde otro ángulo estos objetivos representan las aspiraciones de la comunidad regional y en el proceso de su determinación se abre un extenso campo de posibles conflictos (o soluciones inconsistentes) entre regiones. Ello resulta (como ya fue discutido) de la diferencia de valoración que cada región concede a cada tipo de objetivos (y en consecuencia a los recursos involucrados).

/Asimismo, debe

Asimismo, debe tenerse presente que a medida que se incrementa el número de objetivos que cada región desea alcanzar, aumenta más que proporcionalmente la posibilidad de generar situaciones de inconsistencia interna en cada región. Por ejemplo, el objetivo de industrialización regional (el grado de) puede estar en conflicto con el objetivo de crecimiento regional (con el nivel de), si se dan ciertas condiciones laterales. O bien, el objetivo de pleno empleo regional puede ser inconsistente con el objetivo de crecimiento industrial, también si se dan ciertas condiciones laterales.

Todo esto no hace sino aclarar la necesidad de jerarquizar cuidadosamente los objetivos regionales, tarea en la cual la participación conjunta de políticos y planificadores será vital. Más aún, en esta tarea justamente la comunidad organizada debe participar de una manera activa.

También debe recalcarse que este proceso de selección de objetivos regionales endógenos debe efectuarse en el marco de una estrecha colaboración entre el nivel central y el nivel propiamente regional de la planificación.

En resumen, los objetivos de cada región pertenecen a tres campos complementarios de acción, y su naturaleza tiene que ver con los aspectos físicos, económicos y sociales de cada región.

Antes de iniciar la discusión de cómo estos objetivos pueden ser traducidos en metas, es útil insertar dos ejemplos relativos a la determinación de objetivos en planes regionales. Uno de tales ejemplos se refiere a Bolivia y el otro a Panamá; en ambos casos los documentos de referencia son producto de misiones de asistencia técnica de Naciones Unidas.

En el ejemplo de Bolivia se señala lo siguiente:

"Se llega entonces a una lista final de cinco objetivos nacionales:

Objetivo 1: Maximización de la tasa de crecimiento nacional en el mediano plazo;

Objetivo 2: Minimización de la deuda externa dada una tasa nacional de crecimiento;

/Objetivo 3:

Objetivo 3: Desarrollo de áreas de frontera por motivos de seguridad o geopolítica;

Objetivo 4: Justicia distributiva: reducción en las diferencias interregionales en los niveles de vida y en la remuneración de los factores sin desplazamientos geográficos de los mismos;

Objetivo 5: Integración Nacional.

De aquí en adelante cuando se habla de los objetivos nos estaremos refiriendo a esta lista.

Se han detectado los objetivos nacionales estrechamente ligados con la problemática territorial y las relaciones entre ellos. Es necesario ahora especificar los requisitos o condiciones que deben cumplir la política y la estrategia territoriales para el logro de esos objetivos. Ellos son los siguientes:

Condición 1. Las inversiones que se realicen en el mediano plazo deben ser de una productividad relativamente alta, digamos al menos igual al promedio latinoamericano. Esto de "al menos igual al promedio latinoamericano" es nada más que un ejemplo. Lo que es necesario hacer es determinar el costo de oportunidad social del capital en Bolivia y exigirle a las inversiones una rentabilidad social al menos igual a ese costo. Esta condición está orientada hacia el logro de un aumento en la eficiencia del sistema y por tanto responde a los objetivos 1 y 2.

Condición 2. Se deben evitar las inversiones competitivas en las regiones, en particular en el sector industrial, pues esto conduce a una sub-ocupación del capital. Esto se da cuando el mercado es reducido y por el deseo de cada región se instalan en el país dos o más plantas, las que sólo lograrán utilizar una parte de la capacidad instalada.
Igual que la anterior, esta condición responde a los objetivos 1 y 2.

/Condición 3.

Condición 3. Algunas áreas de frontera se desarrollarán exclusivamente por su contribución a la defensa y soberanía nacional, pero para justificar la inversión en ellas será necesario que:

- con la inversión se logre un aumento real en la soberanía nacional en el área;
- que el área esté sujeta a la influencia negativa externa desde el punto de vista de la seguridad nacional;
- si implica un sacrificio en términos de crecimiento económico o de endeudamiento externo (que son otras formas de pérdida de soberanía) será necesario que los responsables de la política consideren justificable este sacrificio en función del logro del objetivo de defensa nacional a través del desarrollo de áreas de frontera (entre varias alternativas que logren el mismo objetivo de defensa se elegirá siempre la que mejor cumpla las condiciones 1 y 2).

Condición 4. Algunas áreas se desarrollarán y se realizarán algunas inversiones en ellas por su contribución a la integración nacional, pero será necesario que éstas logren una articulación real de las áreas elegidas al resto del sistema nacional. De entre varias alternativas que logren el mismo objetivo de integración, se preferirá la que mejor cumple las condiciones 1 y 2. La condición a cumplir entonces es la siguiente:

- que con la inversión se logre un aumento real de la integración nacional;
- si ésta implica un "sacrificio" en términos de crecimiento económico (objetivo 1) o de endeudamiento externo (objetivo 2) que los responsables de la política consideren justificable (dados sus juicios de valor) este sacrificio en función del logro del objetivo de integración nacional. En consecuencia entre varias alternativas que logran un mismo nivel de integración, se preferirá la que mejor cumple las condiciones 1 y 2.

/Condición 5.

Condición 5. Si se realiza una inversión en un área para aumentar el ingreso de sus pobladores debe exigírsele:

- que se logre un aumento real del ingreso de los pobladores en el mediano plazo;
- si implica un "sacrificio" en términos de crecimiento económico (objetivo 1) o de endeudamiento externo (objetivo 2) que los responsables de la política consideren justificable (dados sus juicios de valor) este sacrificio en función del logro del objetivo de justicia distributiva.

  En consecuencia, entre varias alternativas que lograrán una misma "justicia distributiva" se preferirá a la que mejor cumple las condiciones 1 y 2." (Legna, C., 1974.)

En el ejemplo de Panamá el tipo de análisis es ligeramente diferente del efectuado en Bolivia. En el caso de Bolivia se ha hecho un intento de examinar la coherencia lógica de los diversos objetivos nacionales; en el caso de Panamá - como se verá en seguida - se ha intentado simplemente verificar en qué medida los objetivos globales más generales (que tienen en este caso un carácter muy valorativo) pueden tolerar una diferenciación regional.

"Los objetivos más generales y de más largo plazo planteados en relación a Panamá aparecen descritos en la Estrategia para el Desarrollo Nacional 1970-1980 y consisten en los siguientes:

1. Aumento de la riqueza nacional y diversificación de las exportaciones;
2. Integración económica nacional regional;
3. Integración social del país;
4. Desarrollo y fortalecimiento institucional;
5. Fortalecimiento de la motivación y de la personalidad nacional.

Los objetivos referentes a la integración regional y social ya fueron interpretados dentro del concepto más amplio de integración nacional, concepto identificado como uno de los dos objetivos del sistema espacial. El objetivo referente a - Aumento de la Riqueza y Diversificación de las Exportaciones - es de un carácter muy general

/y la

y la diversificación de las exportaciones se refiere más bien al número de productos exportables (actualmente cuatro productos: bananos, derivados del petróleo, camarones y azúcar representan casi la totalidad de las exportaciones de bienes de Panamá) que a su origen geográfico. En general, se puede decir que la pauta actual de exportaciones tiene un origen bastante diversificado por zonas geográficas.

Con respecto al objetivo - Desarrollo y Fortalecimiento Institucional - sí que es posible plantear ciertas variantes regionales. Así por ejemplo, para la Región Metropolitana (definida por los distritos de Portobelo, Colón, Chagres, Panamá, Arraiján, Chorrera y San Miguelito) el objetivo anterior debería entenderse como la necesidad de crear un Gobierno Metropolitano, capaz de manejar integralmente el complejo sistema urbano-regional que define a esta Región y capaz de superar los problemas típicos de falta de coordinación entre los distintos municipios. Obviamente, será necesario un estudio especial para definir con mayor precisión las funciones, atribuciones, constitución y autoridad de un gobierno supra local. Por otro lado, el mismo objetivo adquiere una dimensión diferente en relación a la Región Oriental (provincia de Darién, Comarca de San Blas, distritos de Chimán, Chepo y Santa Isabel) en la cual el desarrollo y fortalecimiento institucional debiera significar probablemente la instalación de una Corporación de Desarrollo con amplios poderes y recursos y orientada principalmente hacia la planificación integral y ejecución de obras en la región. Finalmente, en la Región Occidental (resto de las provincias más distritos de Donoso, Chame y Capira) el objetivo global se debería traducir en el fortalecimiento de verdaderas Oficinas de Planificación Provinciales con funciones bastante más amplias que las desarrolladas hasta hoy por los Planificadores Provinciales.

El objetivo global de tipo social establecido en términos del - Fortalecimiento de la Motivación y de la Personalidad Nacional - también puede ser convenientemente dimensionado en términos regionales.

/Este objetivo

Este objetivo significa en primer lugar preservar y estimular las formas y expresiones culturales propias de cada región o localidad y este proceso tiene características bien definidas en relación a la puesta en valor del patrimonio arquitectónico en Portobelo y ciudad de Panamá, y en relación a expresiones artesanales y culturales en el interior del país. También significa este objetivo movilizar, cohesionar y aprovechar positivamente las fuerzas sociales regionales o locales mediante la exhaltación del rol de cada región en el proceso de cambio implícito en la Revolución Panameña. Al mismo tiempo, el objetivo en cuestión implica, desde el punto de vista territorial, garantizar la difusión en todo el territorio nacional de los valores intrínsecos de la cultura y de la nacionalidad panameña."25/

Una vez especificados y jerarquizados los objetivos, corresponde traducir éstos en metas, entendiéndose éstas como una expresión cuantificada y temporalmente dimensionada de los objetivos.

Los objetivos propios del sistema, es decir, la organización espacial y la integración nacional, son, en general, difíciles de ser traducidos a metas cuantitativas, y puede resultar más conveniente en la práctica dejarlos establecidos simplemente en los términos ya señalados. No obstante, puede pensarse en metas de organización espacial especificadas en términos de tamaño, distribución y funciones de centros urbanos, y en términos de penetración, conexión y capacidad de redes de transporte y comunicación, como asimismo, en términos del número y distribución territorial de las actividades económicas. Algo similar puede hacerse en relación a los varios conceptos y objetivos de integración.

Los objetivos de cada región pueden ser más fácilmente traducidos en metas específicas. El principal problema que surge acá es asegurar la consistencia de las metas regionales y nacionales. Obsérvese que tratándose de sistemas regionales amplios, es decir, sistemas

---

25/ ONU/OTC: Estrategia de Desarrollo Regional a Mediano y Largo Plazo de Panamá, Panamá, 1975.

/constituidos por

constituidos por un elevado número de regiones, la consistencia de las metas se transforma en un problema por sí mismo, es decir, en tales casos, la consistencia tiene un valor per se.

Acá se discutirá un procedimiento para determinar consistentemente dos tipos de metas regionales: las metas regionales-globales (tasa de crecimiento del producto o del ingreso regional) y las metas regionales-sectoriales (tasa de crecimiento del sector industrial de una región, por ejemplo). Véase de paso, que se trata de dos problemas diferentes, toda vez que la solución del primero no garantiza la solución del segundo.

Previamente hay que señalar que la solución teórica al problema propuesto no puede ser otra que el enunciado de un sistema de ecuaciones simultáneas como ya fue comentado en páginas anteriores al examinar la relación de la planificación regional con otras formas de planificación. Como ello no resulta posible, en la práctica se trabaja con un método iterativo en el cual las metas nacionales son tratadas como pivotes del método y en ningún caso como un dato estadístico no modificable.

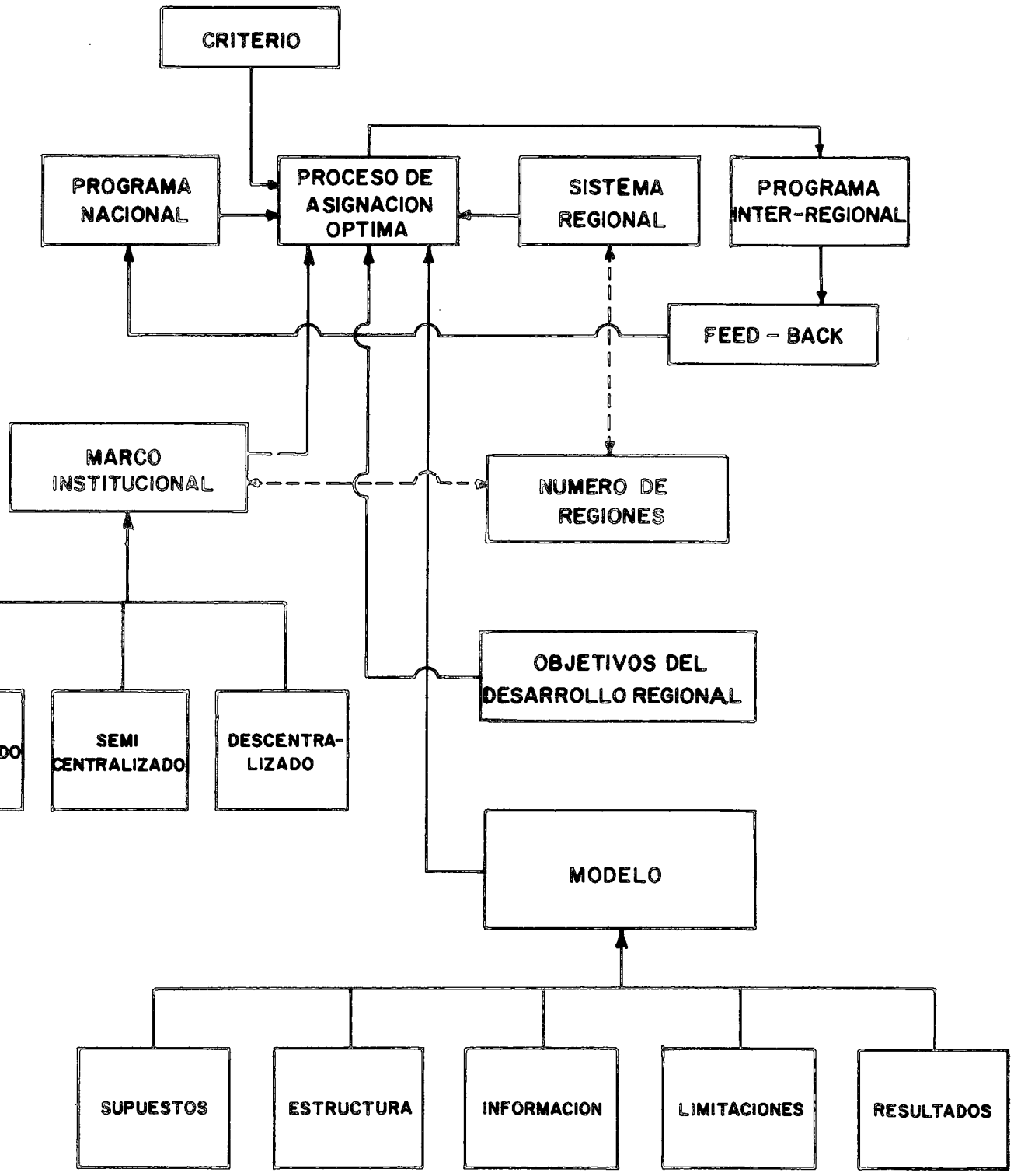
La naturaleza completa del problema de determinar las metas regionales (globales y sectoriales) puede ser establecida de manera relativamente simple, según se aprecia en el gráfico inserto a continuación.

Por un lado, se tiene (como información de entrada) un programa global y por otro, un sistema multirregional. Se trata de provocar una asignación óptima del programa nacional al sistema regional de manera de obtener (como información de salida) un programa interregional, es decir, un conjunto de metas para todas las regiones, que sean consistentes con las metas globales nacionales.

Tan pronto como la idea de óptimo es introducida en el análisis, debe especificarse el criterio de optimalidad que se utilizará. De manera general, estos criterios de optimalidad pueden corresponder a criterios de tipo paretiano (usuales en el análisis económico neoclásico) o a criterios de minimización en el uso de recursos (usuales a su vez en los modelos de programación lineal). Acá se utilizará un criterio de optimalidad del último tipo.

/Gráfico

DESAGREGACION REGIONAL DE PROGRAMAS NACIONALES



Por otro lado, al proceso de asignación óptima que se pretende efectuar está en alguna medida condicionado por un determinado mecanismo de toma de decisiones en el propio sistema regional, lo que en el gráfico adjunto se ha denominado como "marco institucional". La naturaleza de este sistema decisional puede corresponder a un sistema centralizado, a un sistema semi-centralizado o a un sistema descentralizado. Cualquiera de estas formas específicas depende de una variedad de factores, entre ellos, del propio sistema regional en cuanto dice relación con el número de partes componentes (regiones). En efecto, cuanto menor es el número de regiones (y cuanto mayor es el tamaño de ellas), tanto mayor la importancia relativa de los aspectos intrarregionales frente a las cuestiones interregionales y tanto mayor será la tendencia (o la presión) a favor de un mecanismo descentralizado de toma de decisiones dentro del sistema de planificación regional. Acá se supone, en el modelo que más adelante se presentará, un mecanismo centralizado. Las tres alternativas de centralización recién anotadas serán examinadas en detalle más adelante.

Por supuesto, los propios objetivos de cada región del sistema constituyen otra información de entrada al proceso de asignación óptima que se está reseñando.

La desagregación regional del programa nacional se realiza en definitiva mediante el uso de algún modelo matemático o econométrico. En relación al uso de tal modelo deberá conocerse, como se indica en el gráfico, sus supuestos, su estructura, sus requerimientos de información, sus limitaciones y la naturaleza de sus resultados. Hay además un efecto de "feed back" en el proceso.

Aceptado este marco general de análisis, corresponde ahora referirse en detalle a los modelos utilizados para determinar las metas regionales-globales y las metas regionales-sectoriales.

/Gráfico

El primer modelo que se examinará tiene por objeto establecer, de manera consistente, el conjunto de tasas regionales globales de crecimiento. El modelo se basa en algunos supuestos que se explican a continuación:

a) en primer término (y repitiendo algo ya establecido en este documento), se supone que las diferentes regiones constituyen efectivamente un sistema en el sentido de existir relaciones funcionales definidas (aunque no necesariamente conocidas) entre todos los componentes del sistema. Por simplicidad, se supone que todas estas relaciones funcionales entre cada región y el sistema regional pueden ser representadas - sintéticamente mediante un índice que relacione el producto (o ingreso) geográfico de cada región con el correspondiente concepto nacional. Este índice será denominado coeficiente de participación regional;

b) en segundo término, se supone que el sistema completo de planificación definido por los niveles global, sectorial y regional genera una estructura coherente de acción en el sistema regional. Esto equivale a suponer que los objetivos ya han sido compatibilizados dentro del sistema;

c) en tercer término, se supone que la población de cada región está exógenamente determinada y que su distribución territorial no es modificada como resultado del propio programa; es decir, la población reacciona con rezago frente a los estímulos del plan;

d) en cuarto término, se supone que el plan regional es diseñado de tal manera que nadie quede en peor situación como resultado de la aplicación del plan. Esto equivale a imponer una restricción en el sentido de que en todas las regiones el incremento del producto (o ingreso) per cápita debe ser siempre positivo, aunque puede tener valor nulo.

/De acuerdo

De acuerdo a estos supuestos, el modelo puede ser descrito atendiendo a sus elementos componentes, como sigue:

1. Datos
   1.1. Extensión del período de programación
   1.2. Número de regiones
   1.3 Coeficientes actuales de participación regional
2. Variables exógenas
   2.1. Tasa global de crecimiento de la economía
   2.2. Porcentaje de crecimiento de la población por regiones
3. Variables de control
   3.1. Coeficientes futuros de participación regional
4. Variables endógenas
   4.1. Tasas regionales-globales de crecimiento económico

Puesto que se reconoce la existencia de un sistema y puesto que se reconoce además, que las vinculaciones entre los elementos del sistema pueden ser representadas mediante los "coeficientes de participación", ello implica que resulta posible ligar la tasa de crecimiento de cualquier región con la tasa de crecimiento global del país, exógenamente determinada. En otras palabras, dada la tasa global nacional y dados los coeficientes actuales y futuros de participación de una región, resulta elemental calcular la correspondiente tasa regional global y a la inversa. O sea, dada una tasa regional cualquiera y conocidos los coeficientes de participación, resulta posible estimar (en un procedimiento de abajo hacia arriba) una tasa global nacional que es consistente con la dada tasa regional.

Esta relación puede establecerse para cada una de las regiones y, por tanto, pueden estimarse tantas tasas globales nacionales (hipotéticas ya que la tasa verdadera está fijada) como regiones componen el sistema.

Una región es la que determina la más alta tasa nacional global. Esta región puede identificarse como la región crítica del sistema y juega un papel importante en todo el proceso.

/Esta tasa

Esta tasa nacional global hipotéticamente determinada en función de la región crítica es comparada con la tasa nacional global real (propuesta por el subsistema de planificación global). Si la tasa hipotética es mayor que la tasa real, el problema es inconsistente y algunos ajustes laterales deberán ser hechos. Si la tasa hipotética es menor que la tasa real, esta última se utiliza para determinar - mediante un sistema de ecuaciones independientes - el conjunto de tasas regionales globales.

Matemáticamente el problema se plantea de la manera siguiente:

Sea:

$d_i$ = porcentaje de aumento de la población en la región i durante el período de programación,

$r_i$ = porcentaje de incremento del producto geográfico bruto (PGB) en la región i,

$p_i$ = coeficiente de participación de la región i ($p_i$ = PGBi/PGB).

El superíndice o indica la participación actual y el superíndice t señala la participación futura (planeada).

El modelo establece como condición básica que:

$$r_i \geqslant d_i \tag{1}$$

Se tiene que:

$$r_i = \frac{PGB_i^t + - PGB_i o}{PGB_i o} \tag{2}$$

además por definición:

$$PGB_i^t = p_i^t \quad PGB^t \tag{3}$$

luego, (2) puede ser escrita como:

$$r_i = \frac{p_i^t \quad PGB^t - PGB_i o}{PGB_i o} \tag{4}$$

$$r_i = p_i^t \quad \frac{PGB^t}{PGB_i o} - 1 \tag{5}$$

/introduciendo (5)

introduciendo (5) en (1) se tiene:

$$p_i^{\,t} \; \frac{PGB^t}{PGB_i{}^o} - 1 \geqslant d_i \qquad (6)$$

o bien después de algunos arreglos:

$$PGB^t \geqslant \left( \frac{d_i + 1}{p_i^{\,t}} \right) PGB_i{}^o \qquad (7)$$

lo que puede ser transformado en:

$$\frac{PGB^t}{PGB^o} \geqslant \left( \frac{d_i + 1}{p_i^{\,t}} \right) \frac{PGB_i{}^o}{PBG^o} \qquad (8)$$

Si se denomina "Yi" al cuociente $PGB^t/PGB^o$ se tiene:

$$Y_i \geqslant \left( \frac{d_i + 1}{p_i^{\,t}} \right) \frac{PGBi^o}{PGB^o} \qquad (9)$$

La expresión anterior, al ser aplicada a cada una de las regiones, permite calcular todo un conjunto de "Yi". Estos valores no son otra cosa que las tasas nacionales globales hipotéticas calculadas a partir de cada región. La región crítica generará el máximo "Yi" y puede entonces efectuarse el primer test de consistencia comparando dicho valor con la tasa global real.

En la expresión (9) puede introducirse sin dilación el incremento postulado en el ingreso per cápita de la región $(e_i)$, con lo cual la expresión se transforma en:

$$Y_i \geqslant \left( \frac{d_i + e_i + 1}{p_i^{\,t}} \right) \frac{PGBi^o}{PGB^o} \qquad (10)$$

Para simplificar puede adoptarse la notación:

$$p_i^{\,o} \;/\; p_i^{\,t} = a_i$$

/Suponiendo ahora

Suponiendo ahora un ejemplo de dos regiones, la consistencia de la meta (tasa) nacional con las metas regionales exige (dejando de lado la desigualdad por el momento):

$$\left(\frac{d_i + e_i + 1}{p_i^{\,t}}\right) p_i^{\,o} = \left(\frac{d_j + e_j + 1}{p_j^{\,t}}\right) p_j^{\,o} \qquad (11)$$

o bien en forma más simplificada:

$$a_i . e_i - a_j . e_j = y_j - y_i \qquad (12)$$

La igualdad anterior debe cumplirse para cualquier par de regiones. Si j es la región "crítica", la ecuación anterior, que es la ecuación general de consistencia puede ser escrita como:

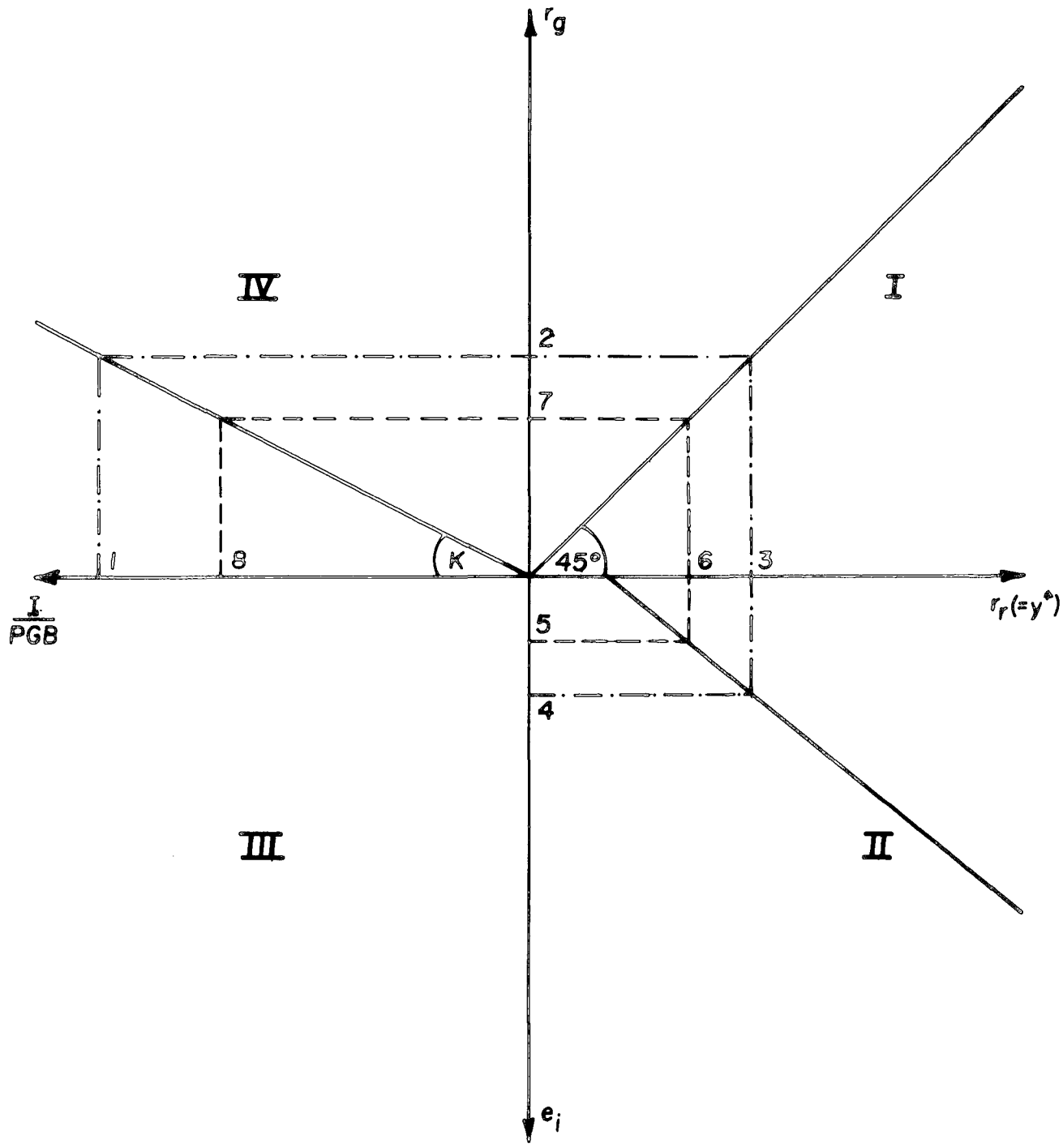
$$e_i = \frac{a_j}{a_i} e_j + \frac{y_j - y_i}{a_i} \qquad (13)$$

Obsérvese que la tasa global (real) está implicada en la ecuación anterior a través del cálculo de "$e_j$".

La conclusión más importante que se deduce del análisis anterior, es que si la tasa nacional global es un dato (y por lo tanto inmutable) para la planificación regional, para un conjunto dado (planeado) de coeficientes de participación, no hay ningún grado de libertad para determinar el conjunto de tasas regionales de una manera internamente consistente. Si la tasa global no es un dato, para cada conjunto de coeficientes de participación existe un solo grado de libertad para establecer el conjunto de tasas regionales globales. El gráfico siguiente permite visualizar estas conclusiones.

/Gráfico

INTERRELACION ENTRE DECISIONES
NACIONALES Y REGIONALES



El cuadrante IV del gráfico anterior es el más sencillo de interpretar. En él se muestra simplemente una versión elemental del modelo de Domar. En efecto, el eje horizontal negativo muestra la inversión como una proporción del producto geográfico-bruto del país en tanto que el eje vertical positivo muestra las tasas globales (rg) de crecimiento. Dada una tecnología (coeficiente capital producto) la recta del cuadrante no es otra cosa que una función de producción agregada.

El cuadrante I muestra, en el eje vertical, los distintos valores de la tasa nacional global de crecimiento (tal como es propuesta por el subsistema de planificación global); en el eje horizontal se muestran los valores de la tasa nacional global-hipotética, valores determinados a partir de cada región. Corresponde a lo que en el modelo se denominó como "Y*". Si el sistema genera una solución internamente consistente, ambas tasas deben coincidir en definitiva y su valor debe encontrarse sobre la bisectriz del cuadrante.

En el cuadrante II se muestra una de las varias rectas que pueden ser construidas a partir de la ecuación (13). Naturalmente habrán tantas rectas similares como regiones componen el sistema.

Ahora bien, observése el gráfico en el sentido de los punteros del reloj.

El subsistema de planificación global, al abordar la tarea de determinar la máxima tasa de crecimiento global, determina un cierto coeficiente de inversión producto (detrás de tal coeficiente se hallan las restricciones de ahorro interno y externo). Una vez determinada la inversión relativa, dada la tecnología implícita a su vez en el coeficiente de capital "k", ello lleva a fijar la máxima tasa global (punto 2 en el eje "$r_g$"). La consistencia que debe existir en el sistema permite reproducir simétricamente dicha tasa en el punto 3 del eje "$r_r$". La tasa "y*" correspondiente al punto 3 determina a su vez el punto 4 en el eje "$e_i$", es decir, determina automáticamente el nivel de incremento del producto per cápita en la región "i" y en todas las demás regiones cuyas rectas no se muestran en el gráfico.

/Este ejercicio

Este ejercicio muestra cómo, en un sistema consistente de planificación, consideraciones puramente globales (tasa de inversión), determinan por completo el conjunto de tasas regionales de crecimiento.

Si el mismo tipo de ejercicio se hace en sentido contrario a los punteros del reloj, es posible apreciar cómo consideraciones puramente regionales implican juicios sobre variables nacionales cuyo control por supuesto no corresponde a los planificadores regionales. En efecto, supóngase que los planificadores regionales fijan un incremento del producto per cápita de la región "i" en un nivel dado por el punto 5 del eje "$e_i$". Tal punto (a través de la ecuación 13) determina una tasa global dada por el punto 6 y por el punto 7, tasa que a su vez implica requisitos de inversión tales como los mostrados por el punto 8.

Del análisis anterior se deducen varias conclusiones.

La primera de ellas tiene que ver con la necesidad imperiosa de un trabajo conjunto entre los subsistemas global y regional. Se aprecia claramente que una situación diferente hace casi imposible lograr una solución consistente al problema general de planificación.

La segunda de ellas permite fijar la atención en un hecho. Si la tasa global es fija y si los resultados regionales que de ella se derivan no satisfacen las aspiraciones o necesidades de los planificadores regionales, la situación sólo puede mejorarse mediante un desplazamiento de la recta del cuadrante IV, que es una función de producción. Un desplazamiento de esta recta hacia el eje vertical permite, con un mismo volumen de inversión, alcanzar una tasa global más elevada. Sin embargo, dicho movimiento implica un cambio tecnológico que en general no será posible obtener en el corto plazo.

La última conclusión que se deriva del análisis efectuado, es que tal vez sea más razonable establecer las metas regionales globales como metas acotadas y no como valores exactos. En tal caso, se reducen considerablemente las posibilidades de inconsistencia.

/No basta

No basta sin embargo determinar las metas regionales globales. El proceso de planificación debe llegar a niveles más específicos que realmente orienten las acciones de los tomadores de decisiones tanto públicos como privados.

En consecuencia, es necesario determinar también cada una de las metas regionales sectoriales que, obviamente, deben ser consistentes con las metas nacionales de cada sector.

El problema puede ser resuelto acudiendo a diversas técnicas. Acá se discutirá el llamado "modelo de Rotterdam" desarrollado por Tinbergen y sus asociados del Instituto de Economía de Rotterdam. (Mennes L., Tinbergen J., Waardenburg G., 1969.)

De acuerdo al esquema general de análisis presentado en páginas anteriores, el modelo de Rotterdam puede ser discutido de la manera siguiente.

1. Estructura. Desde el punto de vista de la naturaleza del modelo, se trata de un modelo de programación lineal, con utilización del método de semi insumo-producto. Se trata asimismo de un modelo estático y de corto plazo.

2. Supuestos. Las principales hipótesis en que se basa la operación del modelo son de carácter estructural (ligado a la naturaleza del propio modelo) y de carácter contingente (impuesto por las condiciones empíricas en que se aplica el modelo). Sumariamente, tales hipótesis son:

a) Funciones de producción lineales homogéneas para cada sector productivo incluido en el modelo.

b) Consideración implícita de los costos de transporte de los bienes y servicios mediante una clasificación no funcional de las actividades. Se distinguen así tres tipos de sectores económicos: sectores regionales (aquellos cuyos productos tienen movilidad sólo dentro de cada región), sectores nacionales (movilidad en todo el país), y sectores internacionales (el resto).

/c) La

c) La población regional está exógenamente dada y su distribución espacial no es afectada por el programa mismo.

d) Plena utilización de la capacidad instalada.

e) Precios constantes.

f) Inversiones de madurez instantánea.

g) Existencia de un solo recurso escaso (capital en el ejemplo que se comenta) y utilización del coeficiente marginal capital-producto (constante) como medida del costo del recurso escaso.

h) Igualdad de las funciones de producción para cada sector regional en cada una de las regiones.

i) Igualdad interregional de los coeficientes de demanda final correspondientes a los sectores regionales.

3. Información de entrada. Los requisitos de información que plantea un modelo de esta naturaleza, son considerables y constituyen, por otro lado, el principal escollo en su aplicación.

En primer lugar, este modelo de desagregación regional utiliza como insumo la información producida por los modelos de programación global y sectorial, que se supone previamente resueltos. En particular tal información se refiere a:

i) crecimiento del producto bruto total del país en el período en cuestión;

ii) crecimiento del producto de cada uno de los sectores nacionales e internacionales;

iii) crecimiento (exógeno) de las exportaciones de cada sector internacional;

iv) volumen de producción y volumen de inversión de algunos proyectos de inversión con localización predeterminada (expansión de la minería del cobre, por ejemplo).

En segundo lugar, el modelo requiere la utilización de ciertos parámetros y coeficientes que representan la demanda más difícil de información. Estos parámetros son tecnológicos algunos y de comportamiento otros. Los principales parámetros son los siguientes:

/i) coeficientes

i) coeficientes técnicos de insumo-producto ligando entre sí todos los sectores en cada región;

ii) coeficientes de demanda final para cada sector regional;

iii) coeficientes de producto neto para todos los sectores en cada región;

iv) coeficientes marginales capital-producto por sector y región.

En tercer término, el modelo requiere (a lo menos en una de sus posibles versiones) la información generada anteriormente y que se refiere al valor de las metas globales de cada región.

4. Limitaciones del modelo. Las principales limitaciones de este modelo emanan tanto de su propia estructura lineal como de las dificultades de información. Así por ejemplo, la naturaleza lineal del modelo tiende a producir soluciones con un alto grado de concentración geográfica debido a la no consideración de los fenómenos de escala (rendimientos decrecientes). No obstante, este problema puede controlarse en cierta medida mediante la introducción de algunas restricciones adicionales. Por otro lado, y debido al hecho de que todas las restricciones a la función objetivo se plantean en el modelo como igualdades, desde el punto de vista computacional ello implica un alto grado de rigidez en la determinación de la solución óptima.

Ahora, desde otro punto de vista, el principal problema en el uso de esta versión del modelo reside en la dificultad en obtener buenas estimaciones de los coeficientes sectoriales/regionales de capital-producto.

5. Resultados del modelo. El producto final o la información de salida del modelo puede ser visualizado como una matriz en que las filas representan regiones y las columnas sectores (o viceversa) y en que cada casillero muestra el incremento de producción bruta de cada sector en cada región. Paralelamente, los casilleros pueden mostrar los requisitos de inversión necesarios para sustentar este aumento de producción en cada sector localizado en cada región. Además, indirectamente pueden obtenerse otros resultados en términos de ocupación, flujos de transporte, etc., etc.

/Adicionalmente, mediante

Adicionalmente, mediante la comparación de diferentes soluciones (logradas mediante la introducción de distintos conjuntos de restricciones) el modelo puede ser utilizado para comparar y evaluar distintas alternativas estratégicas de concentración territorial.

Un ejemplo permitirá captar en forma más amplia la estructura y funcionamiento del modelo descrito. Supóngase un sistema multiregional compuesto de tres regiones y un sistema multi-sectorial compuesto por cinco sectores. De entre estos sectores, supóngase que los sectores 1 y 2 son sectores regionales, los sectores 3 y 4 son sectores nacionales y el sector 5 es un sector internacional.

Como todo modelo de programación lineal, acá existe una función objetivo cuya naturaleza debe precisarse y que constituye el criterio que permite determinar cuando se ha alcanzado una solución óptima. La función objetivo en este caso será planteada como la minimización en el uso del recurso de capital (podría ser, alternativamente, la maximización del empleo o alguna combinación entre ambos objetivos). Se tiene entonces que:

$$\text{F.O. Min } Z = {}^{1}k^{1}\ {}^{1}x^{1} + {}^{1}k^{2}\ {}^{1}x^{2} + {}^{1}k^{3}\ {}^{1}x^{3} + \dots\ {}^{3}k^{5}\ {}^{3}x^{5}$$

en que:

${}^{r}k^{s}$ es el coeficiente marginal de capital-producto del sector "s" en la región "r"

${}^{r}x^{s}$ es el aumento de producción bruta del sector "s" en la región "r".

La función objetivo queda sometida a una serie de restricciones laterales que se agrupan en las categorías siguientes:

Restricciones de sectores regionales. Las restricciones de sectores regionales se expresan como igualdades, una para cada sector en cada región. Cada una de ellas indica que el incremento de producción bruta de cada sector (en cada región) debe ser exactamente igual al incremento de la demanda intermedia (regional) más el incremento de la demanda final (regional). Ello es así debido a la propia definición de los sectores, ya que en este caso,

/los productos

los productos no pueden ser ni exportados ni importados de una región a otra. Como además el modelo es estático, no puede existir acumulación de stocks. De manera que estos sectores balancean la oferta y la demanda exactamente dentro de los límites regionales. Así en el ejemplo propuesto se tiene:

Región 1

$$a_{11}\ {}^{1}x^{1} + a_{12}\ {}^{1}x^{2} + a_{13}\ {}^{1}x^{3} + a_{14}\ {}^{1}x^{4} + a_{15}\ {}^{1}x^{5} + c_1\ y_1 = {}^{1}x^{1}$$

$$a_{21}\ {}^{1}x^{1} + a_{22}\ {}^{1}x^{2} + \ldots \qquad + c_2\ y_1 = {}^{1}x^{2}$$

Región 2

$$a_{11}\ {}^{2}x^{1} + a_{12}\ {}^{2}x^{2} + a_{13}\ {}^{2}x^{3} + a_{14}\ {}^{2}x^{4} + a_{15}\ {}^{2}x^{5} + c_1\ y_2 = {}^{2}x^{1}$$

$$a_{21}\ {}^{2}x^{1} + \ldots \qquad + c_2\ y_2 = {}^{2}x^{2}$$

Región 3

$$a_{11}\ {}^{3}x^{1} + a_{12}\ {}^{3}x^{2} + a_{13}\ {}^{3}x^{3} + a_{14}\ {}^{3}x^{4} + a_{15}\ {}^{3}x^{5} + c_1\ y_3 = {}^{3}x^{1}$$

$$a_{21}\ {}^{3}x^{1} + \ldots \qquad + c_2\ y_3 = {}^{3}x^{2}$$

En las ecuaciones anteriores los símbolos tienen el siguiente significado:

$a_{ij}$ es el coeficiente técnico de insumo-producto entre los sectores "i" y "j". Se suponen iguales en todas las regiones;

$c_s$ es el coeficiente de demanda final por los productos del sector "s". Se deduce de la matriz nacional de insumo-producto y se supone igual para todas las regiones,

${}^{r}x^{s}$ incremento de la producción bruta del sector "s" en la región "r".

Restricciones de sectores nacionales. Dado que las metas de los sectores nacionales son datos exógenamente determinados en relación al modelo regional, las restricciones para estos sectores se establecen como igualdades. Cada una de estas igualdades (una para cada sector nacional) expresa que el aumento de producción bruta del sector debe ser exactamente igual a la suma de los aumentos de producción bruta del sector en cada una de las regiones. Es decir,

/estando dada

estando dada la meta del sector, lo único que el planificador regional puede hacer a través del modelo es expresar un juicio en cuanto a la localización del sector. Se tiene en consecuencia en el ejemplo:

$$ {}^{1}x^{3} + {}^{2}x^{3} + {}^{3}x^{3} = x^{3} $$
$$ {}^{1}x^{4} + {}^{2}x^{4} + {}^{3}x^{4} = x^{4} $$

Restricciones de sectores internacionales. Las restricciones de los sectores internacionales se establecen sobre la base de consideraciones similares a las planteadas para los sectores nacionales.

También las metas de los sectores internacionales están exógenamente determindas. Sin embargo, en este caso debe considerarse el comercio internacional, tanto en términos de exportaciones como de importaciones. El incremento de las exportaciones se proyecta exógenamente en función de las tendencias de los mercados internacionales. Las restricciones se plantean como igualdades, expresando éstas la equivalencia entre el aumento de producción bruta del sector y la suma de los aumentos sectoriales en cada región menos la variación de las importaciones y más el incremento de las exportaciones. En el ejemplo propuesto se tendrá:

$$ {}^{1}x^{5} + {}^{2}x^{5} + {}^{3}x^{5} + e^{5} - m^{5} = x^{5} $$

en que:

$e^{5}$ incremento de exportación del sector 5

$m^{5}$ incremento de importación del sector 5.

Restricciones regionales. Las restricciones regionales tienen por objeto garantizar que la suma de los aumentos del producto neto de todos los sectores localizados en cada región es igual exactamente al incremento de ingreso planteado como meta global regional. Naturalmente habrá una restricción de este tipo para cada región. En el ejemplo que se está desarrollando se tendrá:

/$a_{01}$ ${}^{1}x^{1}$

$$a_{01}\,{}^{1}x^{1} + a_{02}\,{}^{1}x^{2} + a_{03}\,{}^{1}x^{3} + a_{04}\,{}^{1}x^{4} + a_{05}\,{}^{1}x^{5} = y_1$$
$$a_{01}\,{}^{2}x^{1} + a_{02}\,{}^{2}x^{2} + a_{03}\,{}^{2}x^{3} + a_{04}\,{}^{2}x^{4} + a_{05}\,{}^{2}x^{5} = y_2$$
$$a_{01}\,{}^{3}x^{1} + a_{02}\,{}^{3}x^{2} + a_{03}\,{}^{3}x^{3} + a_{04}\,{}^{3}x^{4} + a_{05}\,{}^{3}x^{5} = y_3$$

en que:

$a_{0i}$ es el coeficiente del producto neto del sector "i" tal como se deduce de la matriz de insumo-producto.

Restricciones adicionales. Pueden emplearse restricciones adicionales para tomar en cuenta algunos proyectos específicos cuya localización está predeterminada o para prevenir una solución demasiado concentrada en ciertas regiones (por ejemplo, se puede introducir una restricción que especifique que ningún ${}^{r}x^{s}$ podrá ser superior a un cien por ciento del valor original de la producción sectorial-regional). Naturalmente, todas las variables endógenas del modelo deberán someterse a la restricción de signo típica de la programación lineal, es decir, sólo podrán asumir valores positivos.

El resultado del modelo será en consecuencia un conjunto de valores indicando cada uno de ellos el aumento de producción bruta de cada sector de actividad en cada región del sistema. Análisis más detallados del modelo de Rotterdam pueden encontrarse, desde el punto de vista teórico, en la obra de Mennes, Tinbergen y Waardenburg, y desde el punto de vista de su aplicación a países, en los trabajos de Carrillo-Arronte (1968) para México y de Boisier (1968) para Chile.26/

Obviamente, los resultados de un ejercicio tal como el anterior no deben ser tenidos como dogmas de fe. El planificador no debe perder de vista que los modelos económicos son útiles principalmente para enseñar a pensar en términos coherentes (en relación a las variables en juego) y para detectar las principales fallas del sistema de información. Desde tal punto de vista, la utilidad de un modelo como el presentado resulta obvia. Permite identificar las

26/ Véase el reciente libro: Regional Desaggregation of National Policies and Planning, Kuklinski, A. (Ed.), Mouton, The Hague, 1974.

/principales inconsistencias

principales inconsistencias de los planteamientos estratégicos y políticos, y provee un marco adecuado para organizar la información estadística.

Una vez cuantificadas las metas regionales, sectoriales, mediante el uso de parámetros adecuados (coeficiente de capital) podrá obtenerse una estimación de la inversión bruta que será necesario efectuar en cada región. Esta inversión podrá ser desglosada según su origen institucional (sector público y privado). La parte de inversión pública constituirá un antecedente valiosísimo para regionalizar el presupuesto-programa del sector público y para adecuar la estructura del aparato financiero de manera de adecuarlo a las necesidades regionales. La parte estimada de inversión privada también será un indicador valioso para los distintos agentes productivos y financieros del sector privado. No debe ser olvidado que una de las funciones principales de la planificación es generar información que contribuya a racionalizar el proceso de toma de decisiones por parte de los distintos agentes económicos y sociales.

Se puede y se debe ir más lejos todavía en el proceso de planificación. Los montos de inversión asignados a cada región deben encontrar su expresión concreta en programas en una cartera de proyectos regionales. La identificación de proyectos a nivel regional representa una etapa en la formulación del plan regional, en la cual, posiblemente más que en ninguna otra, sea posible aprovechar la plena participación de los grupos locales organizados y movilizar las energías positivas de la región tras proyectos de beneficio local.

La identificación de proyectos (no necesariamente su evaluación) regionales da lugar a una de las tareas básicas de la planificación intrarregional y se transforma en una de las más importantes contribuciones que cada región puede hacer a la tarea de construcción nacional.

/Nadie conoce

Nadie conoce la región tanto como sus propios habitantes dentro de los cuales están los planificadores locales y nadie percibe con tanta claridad sus problemas y sobre todo su potencial como las personas que viven en la región. Por ello, la estructuración de la cartera de proyectos es una responsabilidad esencialmente de las propias regiones, y en esta tarea no debiera menospreciarse ninguna idea, por pequeña e insignificante que pueda parecer.

Asimismo, como será comentado más adelante, si las propias regiones identifican sus proyectos de inversión, será mucho más fácil ligar posteriormente el potencial de ahorro regional a la ejecución de tales proyectos. Será posible incluso pensar en formas no tradicionales de propiedad y administración en algunos casos.

## 2.3 La estrategia de desarrollo regional

Pocas ideas se han introducido con mayor velocidad en la jerga profesional latinoamericana que la idea de "estrategia". Tal vez si esta misma velocidad ha impedido aclarar, con algún esfuerzo de precisión, la naturaleza, alcance y contenido del concepto.

¿Qué es realmente una estrategia de desarrollo regional? ¿En qué medida difiere una estrategia de un plan? ¿Estrategia y política son conceptos iguales o no?

A pesar del abundante uso del término, la literatura latinoamericana es verdaderamente modesta en lo que a definiciones del concepto se refiere y fuera del área latinoamericana - salvo contadas excepciones - el uso del concepto es casi siempre implícito.

En estas condiciones es sólo natural recurrir al bien conocido libro de Matus - Estrategia y Plan - en busca de aclaraciones. Para Matus, una "estrategia", más que "algo" es una "forma" de hacer algo y su definición del concepto se inscribe en la contraposición de los procedimientos normativos y estrategias de planificación.

"El procedimiento normativo define un curso del proceso de desarrollo que comprende las acciones necesarias para cumplir determinados objetivos fijados a priori, pero sin utilizar hasta sus últimas consecuencias el conocimiento de los factores que explican y determinan la conducta; las acciones propuestas no surgen de las funciones reales de comportamiento, sino que se sobrepone a éstas una norma de conducta coherente con los objetivos."

"El procedimiento estratégico, en cambio, supone una respuesta del sistema ante alteraciones deliberadas, respuesta que puede orientarse hacia el cumplimiento de objetivos conscientemente elegidos",27/ (Matus, 1972).

---

27/ Subrayado en el original.

/Más adelante

Más adelante el mismo autor agrega:

"El concepto de estrategia se aplica al resultado del proceso de definición de la política general, e incluye la exploración previa de las "grandes alternativas" u opciones de acción; es decir, es un procedimiento para elegir y definir una política."

"La estrategia constituye una macroproposición de política económica e implica un cierto tipo de análisis integral que permita definir objetivo y seleccionar la cadena de acciones y políticas pertinentes." (Matus, 1972.)

Sin duda que las ideas de Matus son profundas y atrayentes, pero es necesario pasar a planos menos abstractos para entender cabalmente la noción de estrategia. Desde tal ángulo, el campo del desarrollo regional a escala nacional representa un campo extraordinariamente propicio para concretar la idea matriz.

¿Qué sucede si, simplificando en extremo el problema, se visualiza el asunto del desarrollo regional a escala nacional como una situación de intereses opuestos entre el "centro" y la "periferia"? ¿Qué connotaciones adquiere entonces el concepto de estrategia?"

Inmediatamente se percibe que una situación como la descrita guarda mucha similitud con un juego, particularmente con la clase de juegos de suma cero. Entonces se recuerda al instante que el concepto de estrategia ha sido bien formalizado en el contexto de la teoría de los juegos y que tal vez tal formalización sea útil en el campo del desarrollo regional.

Una pregunta básica en teoría de los juegos es cómo representar las decisiones de cada competidor frente a las decisiones secuenciales de los otros. La respuesta es la siguiente:

"Aquí la noción de decisión pura es reemplazada por la de estrategia. Una estrategia es una sucesión de decisiones, en la que se tienen en cuenta todas las decisiones pasadas, presentes o futuras del o de los competidores. Una estrategia es, de hecho, un conjunto ordenado de decisiones de carácter combinatorio. No se debe confundir una decisión, un plan, una política, una táctica, una estrategia." (Kaufmann A., Fauré R., Le Garff A., 1966.)

/"Ya que

"Ya que no es posible definir una estrategia debido a la gran cantidad de hipótesis (innumerables de hecho) que sería preciso enunciar, se admite usualmente el siguiente significado: una estrategia es un conjunto limitado a algunas decisiones importantes, frente a ciertas decisiones importantes del o de los adversarios, y suficientemente reducido para que sea posible explicarlo de manera simple y verbal, comprensible sin recurrir a ningún simbolismo especial". (Kaufmann, et. al., op. cit. 1966).

Más adelante se hará uso específico de las ideas anteriores al definir una estrategia de desarrollo regional en un contexto dado. Por ahora conviene explorar desde otros ángulos la noción de estrategia.

La planificación económica es una actividad técnico-política cuyo propósito es intervenir deliberadamente en el proceso de cambio de una sociedad para acelerarlo, controlarlo y orientarlo en función de una imagen futura de la sociedad, de su estructura y de su funcionamiento. La imagen futura o imagen-objetivo de la sociedad no está definida sólo en términos de algunos parámetros cuantitativos como el nivel de ingreso, el grado de desigualdad en la distribución, la esperanza media de vida o el nivel medio de escolaridad. Mediante la construcción de esta imagen-objetivo se trata de definir el tipo de sociedad que se desea construir, por ejemplo, una sociedad más justa, más solidaria, más democrática, más consciente del proceso de cambio tecnológico del mundo actual y de sus consecuencias, más preocupada de la calidad de la vida que de la cantidad de bienes materiales. En resumen, una imagen-objetivo muestra no sólo la magnitud del cambio sino también la dirección del cambio.

Una estrategia muestra justamente cómo la sociedad se propone alcanzar el estado definido por la imagen-objetivo. No tanto qué es lo que va a hacer específicamente sino cómo se hará. Es una definición de los principios fundamentales que orientarán el proceso de cambio. Por esta razón una estrategia es, desde el punto de vista formal, un pronunciamiento más cualitativo que cuantitativo.

/Sin embargo,

Sin embargo, cada sistema social (y el sistema espacial de un país es un sistema social) tiene su propia dinámica. Tiene sus propias leyes internas de cambio que determinan el ritmo y la dirección del cambio. Por ejemplo, se sabe que el sistema urbano de Panamá tiene un bajo ritmo de cambio y se conoce que su dirección apunta hacia la macrocefalia del sistema.

Los sistemas, sean biológicos, sociales o de otra naturaleza, reaccionan frente a la introducción de elementos exógenos que alteran sus leyes de cambio ya sea mediante un rechazo o mediante la incorporación del elemento desestabilizador al propio sistema, generándose nuevas reglas internas de cambio. Por otro lado, si se desea actuar sobre un sistema, existen siempre ciertas restricciones básicas al problema. En relación a sistemas sociales estas restricciones son de naturaleza esencialmente ideológica y determinan si el sistema del cual nos ocupamos puede ser transformado en otro distinto o sólo puede ser modificado en su funcionamiento sin alterar los parámetros fundamentales de él. Estos parámetros pueden referirse a la vigencia de las instituciones políticas, económicas y religiosas. Bajo estas limitaciones una estrategia de desarrollo (refiriéndose ahora al sistema económico) puede ser definida como la evaluación de las posibilidades máximas de cambio, exógenamente provocado, de un sistema, sin que ello llegue a causar una reacción negativa de tal magnitud por parte del propio sistema que anule el estímulo externo, e incluso, que destruya al agente que provoca el cambio. El desconocimiento de estos principios o la incapacidad de percibir el límite exacto de tensión a que puede ser sometido un sistema puede provocar las más violentas reacciones.

¿Cómo se evalúa este límite de cambio? Esto envuelve un complejo proceso técnico y político que sólo en una mínima parte podrá ser realizado de una manera cuantitativa. Desde el punto de vista técnico resulta posible evaluar y comparar opciones o formas de desarrollo. Estas opciones generalmente se presentan como opciones dicotómicas (desarrollo económico o desarrollo social) para facilitar su

/análisis. En

análisis. En la práctica, sin embargo, la estrategia implica determinar una adecuada combinación de tales opciones. Estas combinaciones o prioridades entre opciones se definen como principios guías y conforman el marco de referencia en el cual se insertan las políticas.

Así, también resulta posible interpretar el concepto de estrategia como un conjunto de decisiones que maximizan el cambio en un sistema dado minimizando la reacción al cambio del propio sistema.

Es interesante observar que las pocas contribuciones que se encuentran en la literatura acerca del contenido del concepto de estrategia provienen no del mundo de los académicos sino del mundo más pragmático de los asesores en proyectos específicos de desarrollo. Así, por ejemplo, un conocido consultor en desarrollo regional se pregunta:

"¿Habrá algún 'término medio' para la planificación del desarrollo regional, entre la inaceptable crudeza de un enfoque de proyectos aislados y la ampliamente demostrada futilidad de la planificación convencional?" (Bendavid, 1972).

Bendavid mismo se responde desarrollando lo que él denomina como "enfoque conceptos-estrategia-proyectos" consistente en la elaboración de una secuencia de análisis de tres pasos: i) la determinación de los conceptos estratégicos claves; ii) la determinación de la estrategia general de desarrollo; y iii) las recomendaciones de proyectos.

En sus propias palabras:

"Los conceptos estratégicos claves en su conjunto constituyen la estructura global dentro de la cual debe tener lugar el crecimiento y hacia la cual éste deberá orientarse si es que se va a traducir en un desarrollo significativo a largo plazo. Más aún, el marco de los conceptos estratégicos claves es instrumental para establecer las prioridades globales de la planificación y en consecuencia para proveer una dirección para asignar los usualmente limitados recursos de investigación y planificación disponibles para un trabajo más detallado."

/"La estrategia

"La estrategia general o global para el desarrollo es un programa que singulariza el enfoque a ser adoptado con respecto a cada uno de los varios aspectos de la actividad regional, tanto económicos como sociales y administrativos."

"Un proyecto que pueda ser recomendado es, para los propósitos de este enfoque de la planificación, cualquier acción que acarrea un cambio en la naturaleza o cantidad de la producción regional, en los sistemas de soporte (incluyendo la administración), en el bienestar social, o en el acondicionamiento espacial." (Bendavid, 1972.)

Después de esta revisión sumaria de algunas de las interpretaciones dadas al concepto de estrategia, se puede insertar una definición más precisa en el contexto del tema acá discutido.

Se dirá, en consecuencia, que 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. Este conjunto limitado de decisiones se expresa mediante una secuencia de combinaciones de opciones alternativas, denominadas "principios guías". Los principios guías definen el marco de referencia en donde se insertan las políticas específicas.

Estos "principios guías" reflejan verdaderamente la filosofía (e ideología) con que se encara un proceso de cambio y por consiguiente contienen una carga considerable de elementos ideológicos, políticos y éticos. La importancia de este conjunto de lineamientos básicos y de la propia estrategia reside en el contenido de información incorporado en ellos y en la estrategia. Este contenido de información es extremadamente elevado para los distintos individuos, grupos sociales y en general, para todos los agentes que de una u otra forma son sujetos activos o pasivos del proceso de cambio. Como consecuencia, es la estrategia más que una política, la que permite evaluar el grado de consenso o disentimiento generado por un programa y esto es extraordinariamente importante en el contexto de la planificación.

/Así, por

Así, por ejemplo, cuando se afirma que lo que se desea es un desarrollo regional polarizado (lo que constituye un pronunciamiento estratégico y no una política) se está en realidad generando un mensaje con una cantidad de información muchísimo mayor que si se afirma que se construirán parques industriales en las ciudades A y B y que se instalarán ahí tales y cuales industrias. La estrategia transforma más rápida y más ampliamente una situación de incertidumbre en una situación de riesgo (o de certeza en algunos casos) que una política.

A la luz de la definición anterior, la estrategia no es un plan. Un plan "constituye una colección finita y arbitraria de decisiones que se dan a priori sin tener en cuenta las decisiones presentes o futuras de los competidores" (Kaufmann et. al., op. cit., 1966). Desde un punto de vista más económico, un plan es un conjunto ordenado y coherente de programas y proyectos de inversión, con clara identificación financiera e institucional y perfectamente delimitado en el tiempo. Tampoco la estrategia es un "pre-plan", es decir, algo que se prepare rápidamente con la información disponible en primera instancia y sobre la base de algunas hipótesis preestablecidas. Menos aún podría considerarse la estrategia como un substituto del plan, aunque debe reconocerse que en la práctica suele ocurrir precisamente eso.

Resulta cómodo pero peligroso considerar la estrategia como un substituto del plan. Cómodo porque la estrategia permite pasar por alto el usualmente complicado proceso de análisis cuantitativo contenido en un plan y porque evita llegar al nivel de detalle en donde se hacen evidentes las inconsistencias de los pronunicamientos programáticos. No obstante esta actitud envuelve el peligro, demostrado en la práctica, de que la tarea de confeccionar un verdadero plan sea indefinidamente postergada.

Para otros especialistas la relación entre estrategia y plan debe ser visualizada de manera distinta. En este caso se considera la estrategia como un procedimiento de análisis que se transforma en

/una etapa

una etapa del proceso circular de planificación, formalmente similar a otras etapas que clásicamente han conformado el proceso de diseño de planes, como por ejemplo la etapa de diagnóstico o la etapa de evaluación. La etapa de formulación de la estrategia representa en este caso la introducción de una innovación en el proceso tradicional de planificación y sería pertinente entonces investigar la razón de tal innovación.

Esto resulta relativamente sencillo de hacer si se recuerda que la planificación socioeconómica reconoce como fuentes principales la experiencia (en relación al control del Estado) de economías occidentales industrializadas y de economías estructuradas de acuerdo al modelo socialista-marxista.

En el caso de las primeras, la experiencia de planificación nunca ha estado (o, en general no ha estado) asociada a cambios estructurales de importancia por la simple razón de que tales cambios ya habían ocurrido cuando el ejercicio de planificación comenzó a introducirse en tales sociedades, grosso modo, después de Keynes. Por esto, la planificación en economías industriales ha sido de una naturaleza esencialmente adaptiva. Así, la reacción política al plan (o a ciertas medidas generales del gobierno) no ha sido nunca un elemento determinante en el diseño del plan.

En el caso de las segundas, en donde efectivamente la práctica de planificación ha estado muy directamente asociada al logro de modificaciones substanciales de la sociedad, la organización institucional impide resueltamente el disentimiento y por tanto la reacción política al plan no existe.

En ambos casos entonces el proceso de planificación, bien que por diferentes razones, puede ser concebido como un proceso casi lineal en el que ciertos objetivos pueden ser alcanzados de una manera más o menos mecánica y en el cual los problemas que aparecen en la ejecución son siempre atribuidos a cuestiones de naturaleza técnica.

/Muy distinto

Muy distinto es el caso de economías en desarrollo en las cuales hay un cierto juego político y en las cuales la estructura es de tipo mixto, con importante participación tanto estatal como privada. En estos casos, la presencia de grupos de poder políticamente activos cuyos propósitos pueden diferir considerablemente de los objetivos del gobierno, hace necesario modificar el método de planificación de manera de incorporar en el plan mismo una forma de acción y reacción política.

La consideración anterior está, por supuesto, por encima de cualquier división simplista en términos de fuerzas "progresistas" y "retardatarias" en relación al proceso de cambio. Se trata simplemente de reconocer que la planificación se inserta en un contexto político en donde se enfrentan diferentes grupos de poder, cada uno movido por sus propios intereses de grupo o de clase. En este sentido, resulta completamente estéril que el planificador y el tomador de decisiones establezcan linealmente que el objetivo A será alcanzado mediante la aplicación de la política B, a menos que se haya verificado previamente la factibilidad política de tal medida.

Si bien la estrategia debe considerarse como una etapa en el proceso de formulación de un plan, ello no implica que la dimensión temporal de la estrategia sea idéntica a la dimensión del plan.

Usualmente la estrategia se define para un horizonte de tiempo bastante más extenso que el plan. Esto tiene la ventaja de transformar la estrategia en una especie de envolvente geométrica de una serie de planes secuencialmente ubicados en el tiempo. De esta manera la estrategia provee un marco de referencia dentro del cual se modifican los planes actuales y se generan nuevos planes manteniendo siempre la vigencia de algunos objetivos y principios básicos. En otras palabras la estrategia permite o debiera permitir dar continuidad a largo plazo a las acciones del gobierno, acciones que, en una dimensión temporal más limitada, se traducen en planes y programas.

/Esto implica

Esto implica por otro lado que el diseño de una estrategia presuponga un considerable y difícil esfuerzo de imaginación. En efecto, en el último cuarto del siglo, nada podría ser más erróneo por parte del planificador que considerar la estrategia como una simple extrapolación lineal del pasado. El considerable y cada vez más acelerado ritmo de cambio tecnológico tornará obsoletos en diez años conceptos que hoy día pueden tener la categoría de dogmas. Hoy día, la distancia entre Buenos Aires y Córdoba puede ser tenida por considerable. ¿Cuál será la situación en quince o veinte años más? ¿Cuál será su impacto sobre las ideas vigentes de descentralización y desconcentración económica? Después de todo, la fricción del espacio, base de toda la conceptualización del desarrollo regional, es absolutamente dependiente de los medios y costos de transporte y comunicación.

Por otro lado, la estrategia incluye una jerarquización de las propias categorías de análisis utilizadas en el diseño estratégico. Así como a nivel global una estrategia puede dar prioridad al consumo por sobre la inversión o así como a nivel sectorial una estrategia puede establecer un mayor énfasis en el desarrollo agropecuario que en el desarrollo industrial, del mismo modo a nivel espacial la estrategia jerarquizará sus propias categorías de análisis, es decir, se establecerá un sistema de prioridades regionales. Este procedimiento cumple con un doble propósito: por un lado ordena la acción en el tiempo y, por otro, ayuda a la definición de las políticas globales que serán establecidas en cada región.

Finalmente, una estrategia tampoco es una política.

La estrategia constituye el nexo entre el reconocimiento del orden actual de cosas (diagnóstico) y los objetivos generales de desarrollo y constituye asimismo el marco en donde se insertan las políticas económicas específicas.

Usualmente una política económica cualquiera se define en términos de constituir "un instrumento para transformar una situación actual en una situación futura deseada". En otras palabras, una "política" también aparece inserta entre un diagnóstico y un conjunto de objetivos. Se requiere entonces de precisión mayor para distinguir entre estrategia y política.

/Si "estrategia"

Si "estrategia" y "política" no son la misma cosa, ¿qué es pues lo que las diferencia?

La relación entre "estrategia" y "política" es similar a la relación existente entre la selección económica y la selección técnica de alternativas. Así por ejemplo, la elección de utilizar recursos dados en la construcción de una siderúrgica o en la construcción de una usina eléctrica es una típica elección económica; sin embargo, una vez que se ha decidido emplear los fondos en construir una usina eléctrica, la selección entre una hidroeléctrica y una planta termoeléctrica es una decisión esencialmente técnica y no económica. La diferencia entre uno y otro proceso de selección radica en que en un caso deben seleccionarse fines y en otro se seleccionan medios.

Una política es asimismo, un conjunto de instrumentos (parámetros) que se utilizan para modificar la trayectoria de una serie de variables o funciones para alcanzar en determinado tiempo ciertos estados finales (objetivos) de las mismas variables o funciones. La política es una acción determinística; la estrategia es un procedimiento más estocástico.

A partir de los conceptos anteriormente desarrollados pueden examinarse ahora las opciones que dan forma a una estrategia de desarrollo regional. Para fines de análisis, es útil separar las posibles opciones en dos categorías y examinar primeramente la más importante opción general del desarrollo regional para en seguida revisar un conjunto de opciones más específicas.

Si "centro" y "periferia" denotan simplificadamente los actores del juego regional y si, como se señaló en el Capítulo I, la transferencia de excedentes del centro a la periferia representa la forma usual de financiar el desarrollo de la periferia, la primera evaluación contenida en la estrategia se refiere sin duda a la evaluación de los márgenes de acción dentro de este proceso de transferencia. ¿Hasta qué punto puede reducirse el crecimiento del centro para

/favorecer a

favorecer a la periferia? O puesto de otro modo, ¿a qué nivel debe llegar el esfuerzo de desarrollo en la periferia? ¿Cuál es el punto exacto de equilibrio entre los esfuerzos relativos del país tanto en la periferia como en el centro?

La respuesta a las preguntas anteriores tiene un muy fuerte contenido político 28/ y por tanto la evaluación de opciones alternativas será difícilmente cuantificable. Sin embargo, en algunos casos simples (y en este caso la simplicidad está dada por el número de regiones) será posible intentar un ejercicio de simulación del crecimiento regional con el objeto de disponer de elementos de juicio objetivos. La discusión que sigue se basa en un pequeño ejemplo puramente ilustrativo desarrollado con ocasión de la preparación de la estrategia de desarrollo regional de Panamá, 29/ en cuyo caso el problema se simplificó trabajando con sólo tres grandes regiones y suponiendo adicionalmente que una de ellas crecía siempre al mismo ritmo que el país. Tal artificio reduce el problema a términos de dos regiones; aún con las simplificaciones extremas el ejemplo es muy ilustrativo.

Se señala en el documento mencionado:

"Aún sobre la base de cifras estimativas es fácil apreciar dos hechos significativos: i) una concentración excesiva del crecimiento en la Macro Región Metropolitana (v.gr. una tasa de crecimiento de alrededor de un 10 por ciento anual si la tasa nacional fuese cercana a un 7 por ciento) implica un empeoramiento absoluto y relativo de la situación per cápita en la Macro Región Central-Occidental; y ii) un esfuerzo desproporcionado de crecimiento en la Macro Región Central-Occidental (nuevamente, del orden de un 10 por ciento anual) reduciría el crecimiento de la Macro Región Metropolitana a niveles que comprometerían los propósitos de la

---

28/ Recuérdese la discusión acerca de la factibilidad política del desarrollo regional en el Capítulo I.

29/ ONU/OTC: Estrategia de desarrollo regional de mediano y largo plazo de Panamá, Panamá, 1975.

/propia Estrategia

propia Estrategia Nacional e impedirían en consecuencia generar los excedentes para financiar el desarrollo del interior. En estas condiciones, la viabilidad del desarrollo regional de Panamá presupone una estrategia de acción consistente en mantener el crecimiento de la Macro Región Metropolitana dentro de límites que en su cota inferior no impliquen una contradicción con los grandes objetivos nacionales y que en su cota superior no se traduzcan en un empeoramiento de la situación existente en la Macro Región Central-Occidental y consistente también en asegurar la transferencia de excedentes de una región a otra" (ONU/OTC, 1975).

¿Cómo se llegó a esta conclusión? En parte mediante un simplificado ejercicio de simulación elaborado a partir del modelo de compatibilización de metas globales (nacionales y regionales) discutido en la sección precedente de este capítulo. A partir de un dato inicial (un crecimiento global anual del 7 por ciento) y suponiendo que la llamada Macro Región Oriental crecería siempre en forma paralela con el país, se ensayaron cinco estrategias alternativas, tal como se muestra en el cuadro siguiente:

/SIMULACION DE

SIMULACION DE ALTERNATIVAS DE CRECIMIENTO REGIONAL

| | Estrategia | $y_i$ a/ | $(y_i+1)$ | $p_i^o$ | $p_i^t$ | $p_i^o/p_i^t$ | $p_i^o/p_i^t\ (y_i+1)$ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| A | Crecimiento global: 7% | $y_1$ 0.07 | 1.07 | 0.02 | 0.020 | 1.000 | 1.07 |
| | Ningún cambio en la estructura espacial | $y_2$ 0.07 | 1.07 | 0.65 | 0.650 | 1.000 | 1.07 |
| | | $y_3$ 0.07 | 1.07 | 0.33 | 0.330 | 1.000 | 1.07 |
| B | Crecimiento global: 7% | $y_1$ 0.07 | 1.07 | 0.02 | 0.020 | 1.000 | 1.07 |
| | Concentración Mediana en la Macro Región Metropolitana | $y_2$ 0.09 | 1.09 | 0.65 | 0.662 | 0.982 | 1.07 |
| | | $y_3$ 0.03 | 1.03 | 0.33 | 0.318 | 1.038 | 1.07 |
| C | Crecimiento global: 7% | $y_1$ 0.07 | 1.07 | 0.02 | 0.020 | 1.000 | 1.07 |
| | Concentración Alta en la Macro Región Metropolitana | $y_2$ 0.10 | 1.10 | 0.65 | 0.669 | 0.972 | 1.07 |
| | | $y_3$ 0.02 | 1.02 | 0.33 | 0.311 | 1.044 | 1.07 |
| D | Crecimiento global: 7% | $y_1$ 0.07 | 1.07 | 0.02 | 0.020 | 1.000 | 1.07 |
| | Desconcentración Mediana en la Macro Región Central Occidental | $y_2$ 0.06 | 1.06 | 0.65 | 0.644 | 1.009 | 1.07 |
| | | $y_3$ 0.09 | 1.09 | 0.33 | 0.336 | 0.982 | 1.07 |
| E | Crecimiento global: 7% | $y_1$ 0.07 | 1.07 | 0.02 | 0.020 | 1.000 | 1.07 |
| | Desconcentración Alta en la Macro Región Central Occidental | $y_2$ 0.05 | 1.05 | 0.65 | 0.640 | 1.016 | 1.07 |
| | | $y_3$ 0.10 | 1.10 | 0.33 | 0.340 | 0.972 | 1.07 |

a/ $y_1$ = A Macro Región Oriental; $y_2$ = Macro Región Metropolitana; $y_3$ = Macro Región Central Occidental.

/El significado

El significado de los símbolos del cuadro anterior es el siguiente:

$y_i$ = tasa de crecimiento anual del PIB de la región "i"

$p_i^o$ = coeficiente de participación de la región "i" en el PIB del país en el año "o"

$p_i^t$ = idéntico significado en el año "t"

Sobre la base de las cifras resultantes del ejercicio se hace el siguiente comentario en el documento aludido:

"... si en el análisis anterior se introduce la tasa de crecimiento de la población regional es fácil apreciar que de las alternativas estratégicas examinadas, las únicas realistas, dados los pronunciamientos oficiales sobre la estrategia global, son la estrategia B (Concentración Mediana en la Macro Región Metropolitana) y la estrategia D (Desconcentración Mediana en la Macro Región Central-Occidental). En efecto, la estrategia A tiene más que nada un interés teórico; de hecho sería casi imposible mantener un equilibrio tan cuidadoso. La estrategia C (Concentración Alta en la Macro Región Metropolitana) implica un empeoramiento absoluto del producto per cápita en la Macro Región Central-Occidental y por tanto resulta socialmente inaceptable. La estrategia E (Desconcentración Alta en la Macro Región Central-Occidental) contradice los lineamientos de la estrategia global y en este caso, el cálculo aritmético pasa por alto el hecho de que los objetivos y metas de una región metropolitana de gran tamaño relativo no pueden diferir significativamente de las metas nacionales (en esta alternativa la meta regional es un 28.6 por ciento inferior a la meta global) por la simple razón que macro-económicamente una región metropolitana casi se confunde con todo el país." (ONU/OTC, 1975.)

La selección de una de las dos estrategias que aparecen como viables envolverá generalmente un procedimiento de nivel político. Queda así decidida la magnitud del esfuerzo relativo del país tanto en el "centro" como en la "periferia"; en otros términos, la opción general de la estrategia de desarrollo regional queda determinada.

/Justificadamente podría

Justificadamente podría argumentarse que el modelo utilizado en el ejercicio precedente es demasiado simplista (por ejemplo, cualquiera puede adivinar la igualdad de los coeficientes de capital que aparecen implícitos) como para avalar una opción tan importante. Esto es naturalmente cierto, pero el modelo se ha utilizado más bien como una ilustración de lo que debería ser un análisis de alternativas y es evidentemente útil desde tal punto de vista. Aunque no será discutido en esta oportunidad, es posible pensar en la factibilidad de utilizar en este contexto los criterios clásicos de decisión, ya sea para estrategias puras o para estrategias mixtas (Baumol, 1965).

Una vez seleccionada la opción básica de la estrategia deben seleccionarse una serie de opciones o combinaciones de ellas que dan origen a los "principios guías" de la estrategia. Como es claro, sólo se pasará revista a las más importantes y generales de tales opciones.

La primera opción que puede hacerse en términos de la estrategia del desarrollo regional (sin que ello implique una prioridad fija) tiene que ver con la asignación de funciones en términos institucionales, es decir, se trata de especificar cuál será la responsabilidad tanto del sector público como del sector privado en la promoción desarrollo regional. En el lenguaje político diario esto equivale a "fijar las reglas del juego", proceso en el cual la experiencia indica que es más importante la fijación de tales reglas que el contenido mismo de las reglas.

Algunos autores han introducido una distinción entre dos tipos de planificación regional: la planificación de ajuste o pasiva (o adaptiva) y la planificación de desarrollo o activa. Conducir el análisis en términos de esta diferenciación es útil para los efectos de identificar el rol que le corresponde tanto al sector público como al sector privado.

Según Hermansen, la planificación espacial de "ajuste" se basa principalmente en el reconocimiento del influjo de las tendencias generales del desarrollo, en el sistema espacial. La evolución de

/este último

este último se concibe como una respuesta a la presión y a las necesidades del desarrollo económico nacional. La tarea de la planificación regional es entonces facilitar el proceso de evolución espacial para alcanzar en el futuro una estructura espacial óptima (Hermansen, 1969).

De otro lado, la planificación de "desarrollo", reconociendo la interacción entre el desarrollo económico y la evolución espacial, trata de identificar y lograr, en un marco dinámico e histórico, una modalidad de evolución de la estructura espacial que en cualquier punto del tiempo sea la más eficiente para promover un proceso sostenido de desarrollo económico rápido.

La prevalencia de uno u otro tipo de enfoque - que no está desprovisto de un cierto contenido ideológico - determina en buena medida la participación relativa del sector público y del sector privado en las tareas del desarrollo (regional).

Si la planificación se entiende como un proceso de "ajuste", el rol del sector público disminuye de inmediato, reduciéndose a un papel de proveedor de economías externas que favorezcan a su vez el desempeño del sector privado, verdadero motor del desarrollo de acuerdo a esta posición.

Por el contrario, en la medida en que el proceso de planificación espacial es entendido como un proceso de planificación de "desarrollo", el papel relativo del sector público pasa a ser preponderante. En este caso es justamente el gobierno (y sus agencias) quien se convierte en el principal agente de cambio. Esto no significa, sin embargo, despreciar el rol del sector privado en el proceso de cambio estructural implícito. Precisamente para aprovechar la capacidad de este sector, cuando prevalece el enfoque de "desarrollo", se hace absolutamente necesario que el Estado fije las normas que guiarán el proceso de cambio, es decir, las reglas del juego.

No es necesario que la opción anterior y la ulterior definición institucional de tareas sea idéntica para todo el sistema regional. Aparentemente, en regiones altamente capitalizadas (como serían las

/regiones de

regiones de tipo metropolitano) la planificación espacial podría tener un carácter más pasivo, ayudando indirectamente a un mayor desplazamiento de los recursos gubernamentales hacia las regiones menos capitalizadas en donde el enfoque debería ser más activo.

En cualquier caso, la especificación institucional de tareas entre el sector público y privado de la economía, parece constituir un elemento importante en la generación del grado de consenso social mínimo que posibilita un esfuerzo de desarrollo.

Dejando de lado esta opción de carácter institucional, la definición de la estrategia de planificación regional implica seleccionar acciones de entre una serie de alternativas dicotómicas que son clásicas en la literatura.

Así por ejemplo, la estrategia deberá elegir entre un patrón de desarrollo equilibrado o un patrón de desarrollo desequilibrado.

Hay que observar que los términos desarrollo "equilibrado" y desarrollo "desequilibrado" pertenecen por completo al arsenal conceptual de la teoría del crecimiento económico formulada en su gran parte sin ninguna connotación espacial. No obstante, estos mismos términos suelen ser utilizados dentro del contexto del desarrollo regional, sin que se precise su contenido exacto y dando lugar así a una serie de confusiones.

La teoría del crecimiento económico equilibrado, desarrollada principalmente por Casael, Nurske, Lewis y Rosenstein-Rodan, apunta en lo esencial a la superación del problema de la estrechez del mercado en economías en desarrollo, como escollo principal para la implantación de nuevas inversiones industriales. De ahí la necesidad de planear simultáneamente un amplio conjunto de actividades (industriales) interdependientes, de forma que el incremento (directo e indirecto) de ingresos generado asegure un mercado suficiente para el paquete de inversiones. Tal situación no se logrará, a juicio de los autores, mediante proyectos individuales, cada uno de los cuales estaría sobredimensionado en relación al tamaño del mercado existente.

/El concepto

El concepto de desarrollo equilibrado aparece así vinculado a cuestiones puramente funcionales y a la supuesta necesaria simultaneidad (o equilibrio de oferta y demanda) de varios proyectos sectoriales. No hay ninguna referencia - ni explícita ni implícita - a problemas de desarrollo espacial de la economía.

Por otro lado, la teoría del crecimiento económico desequilibrado que aparece en buena medida como una reacción intelectual a la teoría anterior, se asocia principalmente a nombres como Perroux, Hirschman y Myrdal.

A lo menos en sus primeras formulaciones, la teoría de crecimiento desequilibrado también aparece como una teoría completamente a-espacial en que el énfasis se coloca en las innovaciones discontínuas (siguiendo el pensamiento de Schumpeter) que se generan en ciertos puntos (firmas o industrias) de la estructura productiva, puntos que, mediante efectos hacia adelante y hacia atrás, comunican los impulsos de crecimiento hacia otras actividades. Cabe destacar que es sólo incidental (y en cualquier caso posterior) la referencia geográfica de esta teoría. Obsérvese en este sentido que el concepto de polo de crecimiento directamente asociado a esta teoría, tenía en sus comienzos, connotaciones puramente funcionales.

Hechas estas aclaraciones, cabe preguntarse entonces que significado espacial tienen los conceptos de equilibrio y desequilibrio.

No debiera haber ninguna confusión en este punto. En un momento dado del tiempo existe un determinado sistema interregional con una estructura dada. Esta estructura está definida por la naturaleza de los subsistemas componentes y por el tipo de relaciones que ligan entre sí a estos subsistemas.

Un crecimiento equilibrado del sistema interregional sólo puede significar un proceso de crecimiento que mantenga invariante la estructura del sistema, modificando sólo la escala del propio sistema. Esto sólo puede lograrse si todas las regiones se expanden a una misma tasa de crecimiento, que corresponda, obviamente, a la tasa de crecimiento nacional.

/Si bien

Si bien el concepto de crecimiento equilibrado del sistema regional puede ser definido sin ambigüedades, debe reconocerse que - en los términos propuestos - el concepto no tiene gran valor estratégico, ya que el "equilibrio" será tanto más difícil de mantener cuanto mayor sea el tamaño del sistema interregional, es decir, cuanto mayor sea el número de regiones.

Por otro lado, la opción de desarrollo desequilibrado no resulta tan fácil de definir. Por oposición, debería entenderse que cualquier proceso de crecimiento regional en el cual las diferentes regiones se expanden también a tasas diferentes, implicaría una forma de desequilibrio espacial. En consecuencia, se originan acá múltiples alternativas siempre dentro de la opción de desarrollo desequilibrado.

Ahora bien, si la estructura actual y el funcionamiento del sistema regional son juzgados como ineficientes (en relación a los objetivos más generales de tipo global, por ejemplo), es claro que la estrategia deberá, desde este punto de vista, adoptar una modalidad de crecimiento desequilibrado. Como el proceso de planificación regional sólo tomará forma efectiva precisamente cuando la evaluación del sistema es negativa, se sigue que como norma, la estrategia de desarrollo regional deberá ser desequilibrada.

La forma anterior de diferenciar y definir los conceptos de desarrollo equilibrado y desarrollo desequilibrado puede parecer excesivamente simplista a primera vista. No obstante es la única manera de trasladar al plano espacial conceptos que, como se señaló, tienen su origen y su mayor aplicación dentro del contexto puramente funcional de las teorías del crecimiento económico.

Obsérvese de paso dos hechos. El primero dice relación con la relatividad del concepto mismo de equilibrio, el que no puede ser definido si no es en relación a un punto o momento dado; esto sugiere que la interpretación hecha anteriormente no es la única posible. El segundo dice relación con la ausencia de correspondencia estricta entre la interpretación funcional y espacial de los conceptos

/equilibrio y

equilibrio y desequilibrio. Podría concebirse en consecuencia, un crecimiento económico equilibrado a la Rosenstein-Rodan, en términos de actividades, el que podría generar simultáneamente un crecimiento espacial completamente desequilibrado y a la inversa.

Otra opción entre alternativas formalmente excluyentes que deberá incluir el diseño de la estrategia se refiere a los conceptos de desarrollo vertical versus desarrollo horizontal.

Esta opción, tal como ha sido planteada por Matus (Matus, 1969), encuentra sus raíces en una alternativa planteada desde antiguo por los especialistas regionales y que se resume en una pregunta: ¿debe moverse la población hacia las oportunidades de trabajo o a la inversa?

Matus entiende por desarrollo vertical una modalidad de desarrollo que consiste en afianzar el crecimiento en los lugares en donde ya existe la infraestructura, es decir, en lugares en donde esté garantizada la generación de economías externas que hagan atractivas nuevas inversiones. Por razones históricas fáciles de explicar, en América Latina este patrón de desarrollo se ha caracterizado en general por mostrar una localización litoránea. El concepto de desarrollo vertical se enlaza, por otro lado, con la modalidad de desarrollo por diversificación en contraposición a un patrón de ampliación y se afirma que la diversificación sería la forma típica de expansión de las economías capitalistas dependientes (mayor diversidad de modelos de automóviles, siempre producidos para un segmento de la población, por ejemplo).

En el desarrollo "vertical" lo esencial es que los recursos del país se desplazan hacia la localización preexistente de la población. La lógica de este tipo de desarrollo descansa en la premisa de que los centros urbanos existentes están operando en condiciones de costos decrecientes en relación a la adición de población y actividad económica. Según los detractores de la opción "vertical", esta hipótesis sería falsa, a lo menos en bastantes casos y además, tal opción presenta una serie de problemas laterales vinculados a la desocupación, distribución del ingreso y marginalidad.

/Por otro

Por otro lado, el concepto de desarrollo horizontal se basa en una planificación sucesiva de polos o centros de desarrollo para conquistar nuevos espacios, a causa de lo cual, los hombres se desplazan hacia donde están los recursos, o sea exactamente el proceso inverso del desarrollo vertical.

No cabe duda alguna que en un continente como América Latina, prácticamente vacío en su interior, la opción de desarrollo horizontal tiene un gran atractivo. No sólo se ocuparía el espacio, objetivo ya de por sí deseable, más importante resulta destacar que este proceso de ocupación del espacio podría basarse en el uso de tecnologías intensivas en mano de obra, a lo menos en ciertos sectores. Así, la ocupación del espacio, la construcción de nuevas ciudades, la explotación de nuevos recursos y otras actividades similares podrían generar un volumen de ocupación considerable. Es claro el impacto que se podría lograr en relación a la distribución del ingreso y en relación a la marginalidad provocada por un proceso de industrialización capital-intensivo. Naturalmente, la estrategia de desarrollo horizontal está acompañada de profundas alteraciones en el modo de producción industrial, es decir, se asocia a un patrón de ampliación del consumo masivo.

Ahora bien, detrás de la opción desarrollo vertical versus desarrollo horizontal, existe un claro problema de costos y, en general, de recursos de capital. Puede demostrarse formalmente que, bajo ciertos supuestos y en un marco estático, el desarrollo horizontal significa un mayor uso de recursos que el desarrollo vertical. Sin embargo, una evaluación correcta de ambas alternativas necesariamente tendría que ser efectuada en un marco dinámico de largo plazo. Además, es posible reducir considerablemente los costos de la formación del capital social del desarrollo horizontal si se adopta un mecanismo de formación de capital tal como el sugerido por Nurske, es decir, utilizando el excedente de población rural.

Otra elección, en términos de opciones de desarrollo, que conforma el proceso de diseño de la estrategia, se plantea en relación a la selección de un patrón de desarrollo polarizado versus un patrón de desarrollo no polarizado.

/Sin duda

Sin duda posible, éste ha sido el elemento más importante en la discusión académica y en la práctica de la planificación regional en América Latina en los últimos años. Por otro lado, si un concepto o una teoría (aunque tal denominación siempre es algo ambiciosa) ha sido mal interpretado y mal aplicado en América Latina, éste ha sido precisamente el concepto de desarrollo polarizado. Paradojalmente, la misma controversia suscitada por el uso de la teoría del desarrollo polarizado ha generado en América Latina promisorias líneas críticas de pensamiento.

Las consideraciones anteriores justifican entonces un tratamiento relativamente extenso del problema en estas páginas, con el propósito de situar una opción tan importante en un marco suficientemente general y adecuado.

La teoría del desarrollo polarizado, originada principalmente en los trabajos de Perroux, es esencialmente una teoría de crecimiento desequilibrado en la cual conceptos tales como innovación, dominación, y transmisión juegan un papel básico. Por otro lado, la teoría tiene una estructura esencialmente inductiva, estructura que emerge de la observación empírica en el sentido de que el crecimiento no aparece en todas partes en forma simultánea sino que tiende a aparecer en ciertos puntos (polos) del sistema económico, a partir de los cuales se propaga hacia otros puntos con intensidad y efectos variables.

De una teoría "pura" del crecimiento económico, la teoría del desarrollo polarizado rápidamente se transformó en una teoría del crecimiento "espacial" en la misma medida que el concepto de "polo" fue erróneamente asimilado a la noción de "centro urbano".

Desde el punto de vista operacional la teoría del desarrollo polarizado puede dar origen a por lo menos dos estrategias específicas o formas concretas de interpretar y aplicar los conceptos originales: una polarización "puntual" y una polarización "areal". Cada forma específica estará asociada particularmente a la naturaleza de la estructura de los sistemas urbanos que servirían de soporte a las acciones económicas que se diseñarán. Como este es un punto no incorporado a la literatura es preciso examinarlo con algún detalle para discutir en seguida el contenido concreto de una opción de desarrollo polarizado.

/El tamaño

El tamaño geográfico de los países, el tipo de distribución de ciudades que presentan y la naturaleza de las estrategias de polarización funcionales a cada caso particular, debieran ser considerados como asuntos interrelacionados. Tal vez en alguna medida el aparente fracaso de las estrategias de desarrollo polarizado en América Latina se vincula a la falta de asociación entre estos elementos. Fracaso en todo caso más aparente que real, porque como alguien señalaba, del desarrollo polarizado (en América Latina) se podría decir lo mismo que del Cristianismo: no puede haber fracasado algo raramente aplicado.

Para comenzar el examen de la interrelación del tamaño geográfico con la distribución de ciudades y con las estrategias de desarrollo polarizado es útil tomar como punto de partida el conjunto de hipótesis (tecnológicas) elementales de la teoría del desarrollo polarizado.

Reducida a su expresión más simple, la teoría del desarrollo polarizado se basa en un conjunto de hipótesis, cuya validez en una situación dada constituye un requisito indispensable para estructurar una estrategia del desarrollo polarizado con alguna posibilidad de éxito. Estas hipótesis pueden ser formuladas de la manera siguiente:

a) existe un proceso de polarización funcional (es decir, el crecimiento económico puede ser visto como una serie de desequilibrios causados por la aparición y desaparición de una serie de actividades innovadoras, dominantes y propulsivas);

b) existe un proceso de polarización geográfica (es decir, la estructura espacial se modifica como efecto de la aparición y desaparición de centros urbanos que generan fuerzas de atracción y de difusión sobre las actividades económicas del medio geográfico);

c) ambos procesos son procesos autocontenidos (es decir, hay un efecto de retroalimentación recíproca de manera que cualquiera de los dos procesos induce la aparición del otro);

d) es posible introducir exógenamente estos desestabilizadores (polos) en la estructura funcional de actividades y por esta vía es posible provocar la polarización geográfica.

/La validez

La validez de las hipótesis anteriores no se discute generalmente en el caso de economías desarrolladas en donde se dan las dos condiciones laterales básicas que permiten plantear tales hipótesis y que permiten en consecuencia el planteo de una estrategia de desarrollo polarizado. Estas condiciones se refieren a la existencia de relaciones interindustriales que definen un cuadro de transacciones relativamente lleno y a la existencia de relaciones interespaciales (o interurbanas) que también definen un cuadro de transacciones más o menos completo. En estas condiciones y dada la validez de la hipótesis de retroalimentación, es lícito pensar que la introducción de una nueva actividad "polar" generará una serie de efectos que se difundirán simultáneamente a través de la matriz de relaciones industriales y a través de la matriz de relaciones espaciales.

El problema básico reside en que estas condiciones no se dan por lo general en las economías en desarrollo. Las relaciones interindustriales son escasas y débiles; las relaciones interespaciales lo son más aún. Justamente se trata de economías poco integradas.

Por esta razón, una estrategia de desarrollo polarizado en una economía en desarrollo tiene un contenido completamente distinto y mucho más complejo. No se trata sólo de introducir elementos desestabilizadores (polos) en el sistema; al mismo tiempo debe crearse el sistema de relaciones económicas y, sobre todo, espaciales.

El significado inmediato del reconocimiento del hecho anterior consiste en la admisión de que una estrategia de desarrollo polarizado envuelve una cantidad mucho mayor de recursos financieros, tecnológicos y de administración que lo que suele suponerse. En otras palabras una estrategia de desarrollo polarizado correctamente concebida es un asunto de gran escala más que una sucesión de pequeñas acciones aisladas.

El segundo elemento que se necesita introducir para dar forma a un enfoque más integrado del fenómeno de polarización es el tamaño geográfico absoluto de los países. Naturalmente, puede esperarse, a priori, que existan algunas diferencias en la forma de insertar

/una estrategia

una estrategia de desarrollo polarizado en países "pequeños" y en países "grandes". Este punto ha sido escasamente incorporado en la literatura propiamente regional; entre otros, Geisse y Coraggio (Geisse y Coraggio, 1970) desde un punto de vista, y Gutiérrez, Ortiz y Villamil (Gutiérrez, Ortiz y Villamil, 1971) desde otro, ofrecen contribuciones relevantes en relación al tratamiento del tema de esta monografía.

Si bien dirigido a problemas de planificación metropolitana, el conocido artículo de Geisse y Coraggio provee un excelente ejemplo de cómo distintas escalas espaciales requieren de diferentes instrumentos de control y orientación, fundados en conceptos no tradicionales. La argumentación de ambos autores, referida a regiones metropolitanas, podría perfectamente utilizarse en el caso de países muy pequeños que, bajo ciertas condiciones, operan como "grandes ciudades".

Por supuesto, Geisse y Coraggio no sólo abogan por un cambio de enfoque metodológico en razón de una cuestión de escala de tamaño regional; es claro que su argumentación se basa, correctamente, en la diferente estructura funcional de un área metropolitana. No obstante, y desde el punto de vista de la materia en discusión, subsiste el hecho de que países "pequeños" podrían ser también conceptualizados como una "gran ciudad", dependiendo ello, naturalmente, del grado de interdependencia y movilidad interna. Resulta entonces que en el caso de países "pequeños" también sería necesario un cambio en la manera de enfocar la planificación regional y por inclusión, sería necesario también un cambio en la manera de conceptualizar la inserción de una estrategia de polarización, si en definitiva éste fuese el instrumento de cambio adecuado bajo tales circunstancias.

Desde otro punto de vista no menos interesante, Gutiérrez, Ortiz y Villamil, plantean la necesidad de readecuar los esquemas de planificación - demasiado keynesianos y en consecuencia basados en hipótesis de escasa apertura del sistema económico - para operar en países pequeños, normalmente caracterizados por un grado considerable de apertura.

/Si bien

Si bien los autores citados dirigen su estudio casi exclusivamente a los aspectos globales de la planificación económica, no resulta menos cierto que al entender la planificación regional (a escala nacional) como un componente de la planificación nacional, aquélla debería modificarse en su praxis en la misma medida en que se altera el contenido de esta última. A su vez, si una estrategia de polarización está contenida en un esquema de planificación regional, también deberá, bajo condiciones de elevada apertura, ser replanteada en su contenido y alcance.

Tomando como punto de partida el conjunto de características que tipifican a los países pequeños los autores citados sugieren un modelo de planificación más orientado al control de los flujos intersistémicos, a la reducción de la incertidumbre, a la generación de información y al diseño de una estrategia de minimización de pérdidas que asegure la estabilidad del sistema.

Así pues, puede apreciarse que la escala del área bajo control (ya sea una región o un país) tiene una decisiva influencia tanto en la metodología como en el instrumental operacional de la planificación tanto cuando la escala se mide en términos puramente geográficos como cuando se mide en términos funcionales relativos.

Es posible entonces deducir una hipótesis preliminar de trabajo: una estrategia de desarrollo polarizado deberá diferir en su concepción y contenido concreto en relación a su aplicación en espacios "grandes" y en espacios "pequeños" y en este último caso todavía cabe la posibilidad de que no tenga sentido la formulación de una estrategia de desarrollo polarizado.

El tercer elemento que se necesita introducir en el análisis es la configuración urbana.

En un significativo trabajo de Vapñarsky (Vapñarsky, 1969) se plantea que los modelos de jerarquía urbana llamados "modelos primal" y "modelo de rango-tamaño" no pueden considerarse como situaciones excluyentes en un mismo país; más bien, sostiene el autor, un ajuste perfecto a la regla de rango-tamaño de todas las ciudades de un área, excepto la mayor, es compatible con un elevado nivel de primacía.

/Considerando las

Considerando las regiones (o los países) como sistemas ecológicos, Vapñarsky centra su atención en los atributos de cerramiento y de interdependencia interna de tales sistemas. El cerramiento de un sistema es definido por el autor como la proporción de todas las interacciones que comenzando o terminando en un sistema dado, son completadas dentro del mismo sistema. La interdependencia interna es definida como la cantidad total de interacción que se produce entre todos los posibles pares de unidades del sistema (por ejemplo, ciudades) dividida por la población total de las unidades.

De las definiciones anteriores Vapñarsky deduce dos hipótesis importantes. La primera de ellas establece que para regiones suficientemente bien definidas (esto es, con un cerramiento relativamente elevado), cuanto más bajo es el grado de cerramiento, mayor es el grado de primacía de la ciudad que mantiene los principales enlaces entre el área en cuestión y el resto del mundo. La segunda hipótesis establece que cuanto mayor es la interdependencia interna, mayor es la posibilidad de encontrar una jerarquía de rango-tamaño en la distribución de ciudades.

Puesto que el cerramiento y la interdependencia interna son atributos independientes de un sistema, el autor distingue cuatro situaciones posibles:

a) Elevado cerramiento y baja interdependencia. Esta combinación caracterizaría un área muy subdesarrollada prácticamente aislada del resto del mundo. No es probable la aparición de una ciudad de gran tamaño y no se puede esperar tampoco un patrón de rango-tamaño.

b) Bajo cerramiento y baja interdependencia. En este caso puede esperarse la primacía de la ciudad que mantiene los lazos con el mundo exterior; al mismo tiempo no se produciría ningún patrón definido para el resto de las ciudades.

c) Bajo cerramiento y elevada interdependencia. En tanto que la ciudad mayor tenderá a mostrar una elevada primacía, el resto de las ciudades se ajustará probablemente a la regla rango-tamaño.

/d) Elevado

d) Elevado cerramiento y elevada interdependencia. Bajo estas condiciones se presentaría una distribución del tipo rango-tamaño para todas las ciudades.

A esta tipología puede agregarse aún el factor de tamaño del país, cuando tal elemento se considera como relativamente independiente del grado de cerramiento y del nivel de interdependencia interna. Se tendrían así ocho situaciones típicas.

Sobre este marco de condiciones básicas es preciso superimponer el conjunto de estrategias alternativas de desarrollo del espacio geo-económico a fin de establecer algún posible patrón de asociación.

En un reciente documento, Boyce y Boisier (Boyce, Boisier, 1974) examinan algunas de las proposiciones más usuales diseñadas para intervenir en la estructura urbana-regional y confrontan tales alternativas con la situación existente en Venezuela. De las opciones examinadas, tres son de interés en el contexto de este trabajo: la equidad geográfica, la primacía urbana y la de sistemas de ciudades de medio tamaño.

La opción de "equidad geográfica" consiste en diseminar los recursos (por ejemplo, inversiones en parques industriales) a lo largo de todo el espectro urbano de forma de beneficiar al máximo de población posible, es decir, de manera de tornar las oportunidades de empleo tan equitativas como sea posible, movilizando los recursos en vez de movilizar la población.

Aun cuando una opción de tal naturaleza es fácilmente criticable desde el punto de vista de la eficiencia en el uso de recursos escasos, ella ha servido de base conceptual de experimentos tan importantes (pero también tan poco exitosos) como la llamada "Operación Bootstrap" desarrollada en Puerto Rico durante la década de los 50 y como el intento de diseminación de parques industriales en la India durante los primeros planes quinquenales.

Desde luego, bajo condiciones de escasez de capital, una opción de equidad geográfica está irremediablemente condenada al fracaso si al mismo tiempo el esquema de desarrollo industrial implícito se

/ajusta a

ajusta a los requerimientos de la tecnología moderna; en tal caso es imposible por regla general superar los problemas de escala e indivisibilidad. De igual modo, si el grado de interdependencia interna (a nivel de centros urbanos) es bajo, resulta imposible utilizar los mecanismos de separación geográfica de procesos y de complementaridad de funciones entre centros urbanos. De manera que desde este ángulo una opción de "equidad geográfica" no podría ser insertada en el contexto de una economía poco interdependiente. Por supuesto, la opción podría ser utilizada para generar mayor interdependencia, pero a un costo de subutilización tal vez demasiado alto (éste parece haber sido uno de los resultados alcanzados en Puerto Rico).

La opción de primacía urbana - diametralmente opuesta a la anterior - plantea la hipótesis de un elevado grado de correlación entre el tamaño urbano y la eficiencia económica (eficiencia en un sentido diferente del óptimo paretiano); esto es, que ciudades de gran tamaño son más eficaces generadoras de progreso económico que ciudades de menor escala, siendo esta regla válida para cualquier segmento del sistema urbano. Se sigue como corolario que la política de crecimiento urbano más efectiva sería aquella que estimula el crecimiento acelerado de la ciudad primal de manera tal de aprovechar la jerarquía urbana para difundir las ganancias de la ciudad primal a lo largo y ancho de todo el espacio geográfico.

La opción de fortalecer el crecimiento de la ciudad primal en base a su supuesta mayor eficiencia ha recibido el apoyo de tan importantes teóricos del desarrollo urbano-regional como Alonso (Alonso, 1968, 1971) y Mera (Mera, 1970) entre otros. El argumento básico de Mera es que en las áreas en desarrollo, la eficiencia económica de un país (medida en términos del ingreso per cápita) aumenta a medida que la población de la ciudad central se incrementa en relación a la población total del país (el índice de primacía crece). Mera recolectó información para un período de siete años en un gran número de países y, a través de varios análisis estadísticos, concluyó que en los países en desarrollo las más grandes ciudades

/son más

son más productivas. En contraposición a esta conclusión, Boisier, Smolka y de Barros (Boisier, Smolka y de Barros, 1973) encuentran que en Brasil las mayores ciudades serían menos productivas 30/ que las de tamaño medio; en estas últimas la productividad industrial por trabajador crece a la tasa creciente en tanto que en las primeras crece a tasa decreciente, en un análisis "cross-section" de más de 200 ciudades brasileras.

En todo caso, la evidencia empírica tanto a favor como en contra de la opción de primacía urbana es escasa y la que existe es unilateral en el sentido de medir o los costos o alguna forma de beneficio sin que ambos conceptos sean considerados simultáneamente.

La opción enfocada hacia "sistemas de ciudades de medio tamaño" representa en algún sentido una alternativa intermedia entre los extremos recién comentados y en su esencia, es una sugerencia para: i) determinar la existencia de sistemas urbanos bien integrados en torno a una ciudad central de tamaño medio relativo (superior de todos modos a un mínimo dado); ii) aplicar en tales sistemas una estrategia compleja de desarrollo según las líneas implicadas en el concepto de INDUPOL (Boisier, 1974).

La base conceptual de una opción orientada hacia "sistemas de ciudades de medio tamaño" se apoya en la hipótesis de que en tal caso sería posible (aunque no como una regla universal) superar la clásica antinomia "eficiencia-equidad" siempre que sea posible desarrollar en tales sistemas y particularmente en sus ciudades nodales, actividades con una productividad (localizada) mayor que la que podría obtenerse tanto en ciudades de gran tamaño como en centros demasiado pequeños.

---

30/ Si bien la productividad media es más elevada en las ciudades de mayor tamaño, las variaciones de productividad dentro de una misma clase de tamaño urbano difieren a favor de las ciudades de medio tamaño.

/Es posible

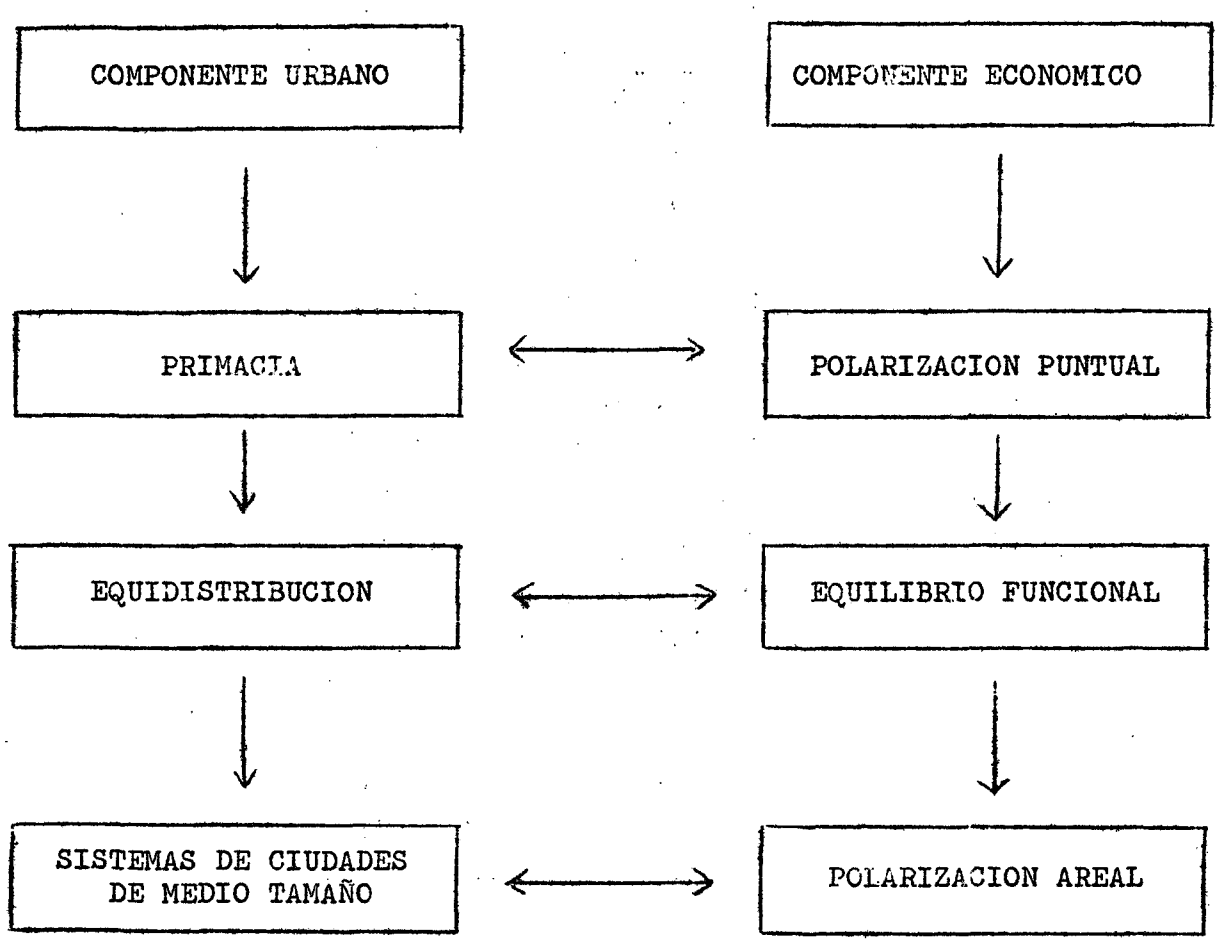
Es posible observar una estrecha asociación (aunque no completamente excluyente en cuanto a sus categorías) entre las tres opciones urbanas (o espaciales) reseñadas y tres formas alternativas de introducir los aspectos funcionales o puramente económicos en ellas (un enfoque de polarización estrictamente funcional y puntual, un enfoque al estilo de "gran ciudad" y un enfoque correspondiente a un esfuerzo de polarización más complejo como INDUPOL).

Así, una opción urbana de primacía encuentra su complemento funcional en un esfuerzo de polarización puntual (correspondiente a la interpretación clásica o perrouxiana del fenómeno); una opción urbana de equidistribución se traduce en una modalidad funcional y operacional del tipo de gran ciudad (o de equilibrio funcional); una opción urbana de sistemas de ciudades de medio tamaño encuentra su operacionalidad en un esquema de polarización areal. Esta forma de asociación permite responder simultáneamente las preguntas de DONDE se actuará y de COMO se actuará para modificar determinadas estructuras urbano-regionales, tal como se muestra en el gráfico adjunto.

Al hablar acá de la opción de desarrollo polarizado se entenderá éste en forma particular, como una forma de desarrollo inducido, en que los procesos de industrialización, urbanización y polarización son manejados consistente y simultáneamente de manera de garantizar el crecimiento y la modernización de un área (y no de un punto) estructurada mediante la existencia de un sistema de centros urbanos. Esta concepción del desarrollo polarizado deriva directamente de lo que Boisier denomina "estrategia INDUPOL".

/FORMAS DE

FORMAS DE INTERVENCION SOBRE SISTEMAS
URBANO-REGIONALES




/Industrialización, urbanización

Industrialización, urbanización y polarización deberían ser consideradas como tres facetas de un mismo proceso planeado, comprensivo y en gran escala, de desarrollo regional. Nótese que esta proposición no peca por exceso de originalidad. En efecto, las interrelaciones entre los fenómenos de industrialización y urbanización han sido larga y consistentemente estudiadas; las interrelaciones entre industrialización y polarización también han sido extensamente analizadas y se encuentran en la base misma de los planteamientos originales de Perroux. Lo único de nuevo que se plantea es la necesidad de estudiar más a fondo las interrelaciones entre los procesos de urbanización y polarización como asimismo la necesidad de considerar estos tres fenómenos como tres procesos interdependientes e inseparables en una correcta interpretación de una estrategia de crecimiento polarizado en países en desarrollo.

La teoría del desarrollo polarizado ha sido sometida, a lo largo de los últimos quince años, a una variedad de críticas positivas y negativas. Parte de estas críticas se han orientado hacia la armazón conceptual de la teoría y en general, han estado acertadas al señalar varias debilidades de ella, particularmente en relación a los aspectos normativos. Otra parte de las críticas conocidas se han dirigido hacia los aspectos de política que emanan de la teoría. Tales críticas descansan en buena medida en la constatación empírica de los efectos laterales negativos presentes en algunas experiencias de polarización.

La concepción de la estrategia INDUPOL nace de dos consideraciones inmediatas. En primer lugar, de una verificación empírica en el sentido de que el fracaso de algunas experiencias de polarización (en países en desarrollo) se asocia principalmente a la existencia de interpretaciones y acciones parciales. En segundo lugar, de una especulación intelectual, en el sentido de que tal vez sea factible repetir - a una escala conveniente - una modalidad de producción industrial observada en algunos países, y que revive en cierto modo las más antiguas tradiciones fabriles y gremiales de la Edad Media. Sólo es necesario, a modo de ilustración, citar el ejemplo de la

/fabricación de

fabricación de relojes, en que cada pieza es elaborada de un modo artesanal por una familia en su domicilio, siendo el artefacto armado posteriormente en un lugar central. Se tiene, en consecuencia, una serie de procesos fabriles realizados en puntos distintos del espacio geográfico, con un gran nivel de interacción entre sí y sometidos a un proceso final en un punto central.

¿No será posible pensar en una forma de producción industrial semejante en una escala regional?

Se dirá, naturalmente, que los productos industriales "modernos" requieren de tecnologías especiales, de escalas indivisibles y que, de cualquier modo, no es lo mismo fabricar automóviles que relojes. Es cierto que no todos los procesos industriales pueden ser separados eficientemente en subprocesos individuales, pero un examen detallado del problema revelaría tres hechos. Primero, la industrialización de países en desarrollo abarca gran variedad de actividades industriales, tanto tecnológicamente avanzadas como actividades más elementales. Segundo, aún en ramas industriales más modernas, como fabricación de vehículos, aparatos electrónicos, química metalurgia y otros, las razones para la integración vertical y concentración geográfica son de índole más económica que técnica. Tercero, siempre existe la posibilidad y la conveniencia en este caso, de pensar en complejos industriales más que en proyectos aislados.

La estrategia INDUPOL es concebida como una serie de acciones interligadas y secuenciales destinadas a provocar - en un área geográfica determinada - un proceso simultáneo de industrialización y urbanización de manera tal que los efectos positivos del proceso son retenidos en el área en cuestión. Los cambios provocados en el área son de orden físico, económico y social y representan no sólo una expansión de las estructuras vigentes; más que eso, representan alteraciones en la naturaleza y en las relaciones de las estructuras económicas y sociales de manera de transformar la sociedad del área en una sociedad más moderna y de mayor nivel de vida.

/La estrategia

La estrategia propuesta incluye nueve etapas o nueve tipos de acciones complementarias, enumeradas a continuación:

1. Identificación de las actividades industriales.
2. Identificación del sistema urbano.
3. Identificación de los procesos deslocalizables.
4. Análisis y evaluación de las ventajas comparativas de los componentes urbanos.
5. Asignación de procesos industriales a los componentes urbanos.
6. Selección de acciones sistematizantes.
7. Selección de acciones internalizantes.
8. Programación física y financiera.
9. Control y evaluación de la estrategia.

Una breve descripción de la naturaleza y contenido de cada una de las etapas citadas hará más comprensible el alcance de la estrategia INDUPOL.

1. Identificación de actividades industriales

Esta etapa, cuyo contenido resulta obvio, sólo en algunos aspectos difiere de la tarea básica incluida en el diseño de un programa de desarrollo industrial puramente sectorial.

En conformidad a los objetivos generales de un plan de desarrollo y en conformidad a los objetivos más particulares de una determinada estrategia industrial, se trata de seleccionar un conjunto de actividades industriales que sirva de base y punto de partida en la implementación de la estrategia INDUPOL.

Es útil señalar que esta etapa envuelve una labor más amplia y compleja que la simple especificación locacional de proyectos industriales ya establecidos en los planes sectoriales. Si bien tal tarea puede constituir un primer y valioso paso, en verdad se necesita generar nuevas ideas de actividades industriales de acuerdo, por supuesto, a las prioridades sectoriales, pero representando paralelamente una verdadera contribución a la identificación de proyectos por parte de los intereses regionales. En este sentido, tanto los planificadores regionales locales como también las agrupaciones

/locales de

locales de clase (productores, sindicatos, comerciantes) debieran ser requeridos para contribuir de una manera general a esta generación de nuevas ideas. Es bien sabido que a veces un punto de estrangulamiento en el esfuerzo de desarrollo no proviene de la escasez de recursos sino de la escasez de proyectos viables.

¿Hay algún criterio a priori que ayuda en la selección de estas actividades? Resulta difícil responder taxativamente en este nivel general de discusión, aun cuando algunas orientaciones preliminares pueden ser indicadas.

Por ejemplo, es claro que las actividades seleccionadas debieran corresponder a lo que en literatura correspondiente se denomina actividad motriz, o actividades dominantes y propulsivas. Todas las múltiples características que son atribuidas a las actividades motrices se pueden resumir en una sola: son actividades con notoria capacidad para generar economías externas.

Si la información estadística necesaria está disponible, pueden utilizarse técnicas relativamente complejas para esta identificación, tales como las técnicas de triangularización de la matriz de insumo-producto y el cálculo de índices de dispersión de Rassmunsen. Si no se dispone de la información requerida, será necesario recurrir a procedimientos más elementales apoyados en encuestas directas a las industrias.

Otra orientación que se puede señalar tiene que ver con el grado de indiferencia locacional (foot-loseness) de las actividades industriales. Cuando mayor sea el grado de indiferencia locacional, tanto más amplias serán las posibilidades de diseñar estrategias alternativas - en un sentido puramente geográfico - de polarización. El análisis locacional estándar puede ser utilizado en esta etapa para calcular diversos índices y cuocientes de localización.

Una tercera orientación que puede contribuir a definir el criterio de selección es el empleo, si el nivel de desempleo se considera crítico, ya sea a nivel nacional o a nivel de bolsones localizados de desempleo. Manteniendo en mente el hecho de que esta

/orientación hacia

orientación hacia el empleo pudiera ser conflictiva con la primera (generación de economías externas), podrían de todos modos seleccionarse actividades cuyo coeficiente de empleo directo e indirecto (en relación al capital fijo o al nivel de producto) fuese superior al registrado como promedio dentro del sector.

Otras condiciones laterales podrían agregarse, como por ejemplo, condiciones relativas al uso o a la generación de divisas. En tal sentido - ceteris paribus - podrían tener prioridad actividades volcadas hacia el comercio externo del país.

Ahora, en este punto conviene enfatizar la preferencia por la selección de complejos industriales sobre un conjunto de proyectos individuales.

Los complejos industriales - en verdad poco usados en el contexto de la polarización en los países occidentales - tienen a lo menos dos ventajas (en relación a proyectos individuales) al ser utilizados en el esquema de una estrategia como INDUPOL.

Primero, poseen por definición un alto grado de interdependencia técnica y locacional y no parece evidente que tal interdependencia locacional deba referirse sólo a un punto del espacio geográfico.

Segundo, permiten tornar financieramente viables algunas actividades que consideradas en forma aislada no lograrían una rentabilidad adecuada.

Es cierto que en general será más difícil identificar un conjunto de complejos que un conjunto de proyectos, pero el esfuerzo debiera ser hecho de todos modos dadas las ventajas que serán rediscutidas más adelante. Además, si la base industrial de la estrategia INDUPOL, es un complejo industrial (no necesariamente tiene que ser así) con seguridad que ello va a contribuir a acortar el número de estrategias INDUPOL que simultánea y jerárquicamente podrían ser implementadas en un mismo país. Los recursos financieros y la propia situación tecnológica tenderán a imponer un techo con respecto al número de complejos de base.

/También es

También es oportuno destacar en esta parte del trabajo que ha habido una tendencia - que bien pudiera ser excesiva y aún errónea - a ligar el fenómeno de polarización a ciertos atributos específicos de la actividad económica, a saber, al atributo industrial y al atributo de tamaño. No ha escapado a la percepción de varios autores que la modernización sectorial-espacial buscada a través de una estrategia de polarización podría generarse también vía la implantación de actividades puramente terciarias o cuaternarias, como educación superior, investigación, turismo, servicios de gestión y administración, etc.

2. Identificación del sistema urbano

Lo que diferencia en forma fundamental la estrategia INDUPOL de una estrategia sectorial de desarrollo industrial es justamente el tratamiento simultáneo espacial-sectorial a nivel de centros urbanos. Por otro lado, lo que distingue a una estrategia como INDUPOL de otras estrategias corrientes de polarización es el énfasis en la interdependencia urbana (o espacial) sobre la interdependencia funcional vía insumo-producto. Tal vez sea necesario aclarar que en las estrategias de polarización es usual identificar una o varias ciudades que cumplirán con una función de "polos"; lo importante es que tales ciudades son consideradas implícitamente como puntos más que como componentes de un verdadero sistema.

En consecuencia, la segunda etapa de la estrategia consiste en identificar el o los sistemas urbanos (en el segundo caso es más propio hablar de subsistemas) capaces de recibir y asimilar el impacto de la industrialización.

En algunos casos resulta imposible diferenciar dentro de un mismo país (Uruguay, por ejemplo) varios subsistemas urbanos y sólo existe el sistema nacional de centros urbanos. En tal caso y de acuerdo a la naturaleza de la estrategia que se discute, la polarización sólo podrá plantearse en términos nacionales, o en términos de una categoría territorial supranacional.

/No obstante,

No obstante, en la mayoría de los casos pueden ser identificados subsistemas urbanos dentro de un país. El criterio fundamental de identificación es un criterio de nodalización (en términos de bienes, servicios e interacción social) de ciudades en torno a un punto nodal.

Cabe señalar la posibilidad que los subsistemas urbanos identificados tengan en algunos casos un carácter más potencial que real.

Ello implica, como se verá, que parte de la estrategia deberá orientarse de manera de transformar un subsistema potencial en uno real.

Necesariamente en este punto hay que hacer alguna referencia a una cuestión de suyo complicada. ¿Cuál es el tamaño tolerable para cada uno de estos subsistemas urbanos? O más concretamente, ¿cuál es la distancia máxima tolerable entre los componentes del subsistema de manera que esté presente un alto grado de interacción interna? No cabe por supuesto una respuesta teórica única, ya que en cada caso la respuesta deberá emerger de la consideración de la situación imperante en materia de transporte y comunicaciones. Cien kilómetros puede ser una distancia perfectamente tolerable para generar viajes de "commuting" dentro de un sistema urbano-regional bien integrado, pero pueden constituir una barrera infranqueable en una situación diferente. Esto indica que se debería ser más bien cauteloso en la identificación de los subsistemas urbanos, por lo menos atendiendo a este punto de vista, sin olvidar, no obstante, que parte de la estrategia estará orientada a reducir el nivel de fricción del espacio y tenderá por tanto a aumentar el "tamaño" del subsistema.

Por último, las técnicas específicas de carácter analítico que deberán ser utilizadas en esta etapa se encuentran en el arsenal conocido del análisis regional. Estadísticas de flujos (bienes, personas, servicios) por origen y destino y modelos gravitacionales permiten usualmente cuantificar con cierto rigor la intensidad de la interacción entre ciudades. Más aún, es este el lugar justamente para introducir los conceptos derivados de la teoría de los lugares centrales de Lösch-Christaller ya que una de las funciones del punto nodal de cada subsistema urbano será justamente una función de centralidad (aun cuando el atributo de centralidad debe ser en rigor distinguido del atributo de polaridad).

/3. Identificación

3. Identificación de los procesos deslocalizables

Uno de los principales problemas teóricos y prácticos que surge en el diseño de una estrategia de polarización consiste en el correcto mapeamiento sobre el espacio geográfico de las actividades funcionales. Cuando la estrategia se concibe en la forma usual, es decir, de manera mono o multi-puntual (conjunto de ciudades o "polos" ordenados jerárquicamente) la asignación de actividades a tales puntos es relativamente directa y sencilla y se basa, por lo general, en una combinación de criterios económicos de localización y políticos de distribución territorial. En general se observa en tales casos una tendencia explícita o implícita a enfatizar el uso de la polarización como instrumento de crecimiento (en detrimento de la función de difusión) y a reforzar, principalmente, las relaciones intersectoriales (manifestadas en el espacio funcional abstracto) sobre las relaciones espaciales o urbano-regionales.

Sin embargo, si la perspectiva con que se utiliza una estrategia de polarización asume connotaciones diferentes, esto es, si se la utiliza más como instrumento de modernización sectorial-espacial que como un puro instrumento de crecimiento sectorial, y si dicha estrategia, en consecuencia, tiene un carácter más areal que puntual, la asignación geográfica de las actividades económicas se complica un tanto. En efecto, el interés principal en tal caso no reside sólo en lograr una situación de crecimiento en un punto, sino en lograr tal crecimiento maximizando al mismo tiempo el nivel de interacción interna del área, representada en este caso por un subsistema urbano.

Las consideraciones anteriores implican la necesidad de postular un esquema de producción industrial altamente desagregado tanto en términos de procesos tecnológicos como de puntos geográficos. En otras palabras, ello significa que para cada actividad industrial previamente seleccionada en la primera etapa será necesario estudiar hasta qué punto es factible separar tal actividad o proceso en subactividad o subprocesos deslocalizables con respecto a un proceso matriz o central.

/Sin duda

Sin duda que esta posibilidad de identificar subprocesos deslocalizables es una función directa del grado de complejidad técnica y económica de la actividad total. La fabricación de alfileres seguramente no admite una desagregación como la propuesta; la fabricación de automóviles seguramente lo permite.

A riesgo de hacer una lamentable incursión en el campo de la ingeniería mecánica, tómese el ejemplo de la fabricación de automóviles. Supóngase que el proceso básico dentro del conjunto de procesos que entregan por resultado un automóvil, sea el proceso de armaduría. Otros subprocesos identificables podrían ser: fabricación de ruedas y frenos, fabricación de neumáticos, fabricación de baterías y piezas eléctricas, fabricación de motores, fabricación de piezas de vidrio, pintura y tapizado, etc.

Lo que interesa investigar (en este ejemplo técnicamente imperfecto) es lo siguiente: admitido que el subproceso de armaduría sea el proceso central hacia el cual convergen el resto de los subprocesos, ¿pueden algunos de los subprocesos ser realizados eficientemente y sin perjuicio técnico en localidades distintas de aquella en que se encuentra el subproceso central?

En otros términos, ¿puede ser el proceso de armaduría realizado en la ciudad A, el proceso de fabricación de ruedas y frenos en la ciudad B, la fabricación de motores en la ciudad C, sin que ello atente a la eficiencia técnica general de la actividad en cuestión?

La respuesta naturalmente cabe a los ingenieros en primer lugar y a los economistas en segundo. Los ingenieros se encargarán de demostrar la factibilidad técnica de separar geográficamente todo el proceso. A los economistas cabe la responsabilidad de evaluar socialmente tal factibilidad técnica. Es claro, en términos de rentabilidad privada, un esquema de producción de esta naturaleza podría resultar completamente antieconómico, por el efecto de los costos de transporte principalmente. Pero si los costos son considerados más un precio del desarrollo regional que un elemento negativo en la contabilidad privada de las firmas, el resultado de la evaluación puede ser completamente diferente.

/Como es

Como es obvio, en el caso de los complejos industriales será mucho más factible efectuar una partición territorial del mismo, sin llegar a un extremo en que el elemento aglomerativo del complejo desaparezca.

4. Análisis y evaluación de las ventajas comparativas de los componentes urbanos

Esta etapa de la estrategia INDUPOL consiste en un verdadero estudio de oferta y demanda de carácter económico y urbano. El resultado del análisis debe permitir la mejor asociación entre subprocesos y centros.

Por el lado de la demanda se requiere examinar en primer término la estructura de la función de producción de las actividades seleccionadas en la primera etapa. Como una primera aproximación, puede utilizarse en este caso la columna respectiva de la matriz de insumo-producto.

Sin embargo, esta columna proporciona una información en general demasiado agregada y de naturaleza estrictamente tecnológica. Adicionalmente y siempre desde el punto de vista de la demanda, interesa conocer - dada una escala unitaria de producción - cuáles son los requerimientos de tipo urbano que plantea el proceso.

Entre otras cosas, en esta etapa deben cuantificarse las necesidades de espacio, la localización con respecto al aprovechamiento de agua, energía y redes sanitarias, la demanda habitacional (en sus distintos niveles) que generará el proyecto, las necesidades de servicios industriales prestados por terceros y las necesidades de servicios de esparcimiento. También deben ser calculados los requisitos adicionales en términos de servicios educacionales y hospitalarios que serán generados a partir del aumento de ocupación e ingresos.

Desde el punto de vista de la oferta, es necesario examinar las condiciones actuales y potenciales de cada uno de los centros urbanos que componen el subsistema en estudio. Se trata, en consecuencia, de un típico y tradicional estudio urbano.

/Los principales

Los principales aspectos que deben ser analizados y cuantificados dicen relación con la disponibilidad de mano de obra y su clasificación, la disponibilidad, calidad y localización de terrenos de uso industrial, la oferta (y la capacidad de expansión en el corto plazo) de servicios de habitación, educación, salubridad, financieros, de esparcimiento. Atención especial debe prestarse en esta etapa a las cuestiones de transporte urbano e interurbano y de comunicaciones de manera de conocer el estado actual y el grado de saturación de las respectivas redes. Lo mismo puede señalarse en relación a las redes urbanas de agua, energía y alcantarillado. Finalmente, es de interés estudiar aspectos institucionales particulares de cada centro urbano, como por ejemplo, legislación especial sobre uso del suelo, fomento a las actividades industriales, control del ambiente y de la polución, etc.

5. Asignación de procesos industriales a los componentes urbanos

Una vez que el estudio de oferta y demanda se ha completado se pasa a la etapa más compleja de la estrategia INDUPOL. Se trata en este caso de diseñar un mecanismo de asignación óptima de los subprocesos o procesos al subsistema de centros urbanos.

Toda vez que la noción de "óptimo" ha sido introducida al análisis es preciso definir de antemano cuál será el criterio de optimalidad empleado. Puede emplearse un criterio de minimización de costos de transporte y de equipamiento. Bajo tales condiciones, el problema aparentemente puede ser resuelto mediante un modelo de programación lineal, que se describe someramente a continuación.

Supóngase, para simplificar, que han sido seleccionados dos subprocesos o dos procesos independientes A y B, y que el sistema urbano está compuesto a su vez de dos centros, I y II.

/El análisis

El análisis de demanda precedente ha permitido cuantificar los insumos técnicos (materias primas, mano de obra, etc.) y urbanos (terrenos, habitación, etc.) de ambos procesos. Por otro lado, el análisis de oferta ha permitido examinar la provisión de ambos tipos de insumos existentes en cada centro y los insumos que provienen del resto del mundo.

Supóngase que los insumos técnicos son transportables entre los centros como asimismo, desde el resto del mundo. Igual supuesto es válido con respecto a los productos finales. Por el contrario, los insumos urbanos son localizados y su oferta sólo puede incrementarse por adición in situ.

De esta manera, el problema envuelve cuatro tipos de costos de transporte: de insumos entre centros, de insumos desde el exterior y de productos tanto entre centros como hacia el exterior. Adicionalmente se registran dos tipos de costos de equipamiento (a su vez divididos en varias categorías): equipamiento en I y equipamiento en II. Así, la función criterio del modelo puede ser fácilmente establecida.

Las restricciones del problema tienen la estructura usual de las restricciones de uso de recursos en programación lineal con la característica adicional que la oferta de insumos urbanos representa no sólo el stock existente sino además, el aumento de stock dentro de un período definido (por ejemplo, el período de construcción de los proyectos). Las variables del modelo deben asumir sólo valores enteros de la variedad 0-1, indicando que cada proceso es indivisible con respecto a los centros urbanos. Es decir, una solución del tipo A (I) = 0, B (I) = 1 estaría indicando la asignación del proceso A al centro II y del proceso B al centro I.

Si las dificultades de información o de capacidad técnica hacen imposible la construcción de un modelo riguroso de asignación, el problema aún puede ser resuelto mediante una evaluación cualitativa hecha a partir del análisis de oferta y demanda. No obstante, los

/requisitos de

requisitos de información planteados por un modelo de esta naturaleza no son excesivos, toda vez que se tenga una matriz de insumo-producto.

En el fondo, el análisis de oferta y demanda y el proceso de asignación representan una versión bien artesanal y más general, de un modelo de accesibilidad industrial. Más aún, si se admite que el problema puede ser simplificado mediante la adopción exógena de escalas dadas de producción, su resolución no envuelve entonces otra cosa que un análisis tradicional de costos comparativos en localidades alternativas.

6. Selección de acciones sistematizantes

Se denominan "acciones sistematizantes" un conjunto de medidas que tienen por objeto reforzar o crear las condiciones necesarias para que el conjunto de centros urbanos ya identificados (o los conjuntos) funcione como un verdadero sistema, entendiendo por sistema un conjunto de objetos y las relaciones entre los objetos y entre los atributos de los objetos.

Este enfoque sistemático del componente urbano de la estrategia INDUPOL es básico para la efectividad de ésta. En efecto, si el conjunto urbano no opera como un sistema altamente integrado (pero abierto) no será posible, como norma, provocar la desagregación geográfica de los procesos industriales y sin dicha desagregación se vuelve a las experiencias tradicionales de polarización funcional y concentración geográfica puntual.

Se requiere, en consecuencia, poner en práctica una serie de acciones que refuercen el carácter interdependiente de los centros urbanos en términos económicos y que paralelamente reduzcan el nivel de la "fricción espacial" entre ellos. Para ello, resulta de interés considerar el subsistema urbano en términos de lo que Geisse y Coraggio han denominado como "gran ciudad". Dentro de tal perspectiva, las ciudades del subsistema son visualizadas como "barrios" especializados más que como centros competitivos y, en consecuencia - y aunque resulte paradojal - dentro de la estrategia INDUPOL es preciso abandonar la connotación competitiva del concepto de polo.

/Las acciones

Las acciones "sistematizantes" pueden ser convenientemente agrupadas en dos grandes categorías: i) aquellas que afectan a cada centro, y ii) aquellas que afectan al sistema. En otras palabras, se trata de acciones intra e interurbanas.

Entre las acciones sistematizantes de naturaleza intraurbana cabe citar todas aquellas que tienen por objeto incrementar el nivel de eficiencia con que opera cada centro. A vía de ejemplo, la construcción habitacional, el transporte urbano, la zonificación, el mejoramiento de las redes urbanas, la construcción de distritos industriales y de centrales de abastecimiento, etc. Constituyen estas acciones en definitiva, el arsenal clásico con que han operado aisladamente los planificadores urbanos. La asignación jerárquica de servicios entre las distintas ciudades del sistema contribuirá a la eficiente operación del mismo y es aquí donde corresponde introducir los conceptos derivados de la teoría de los lugares centrales. Sólo resta señalar, que la selección definitiva de estas acciones dependerá del resultado del análisis de oferta descrito con anterioridad.

Con respecto a las acciones sistematizantes de naturaleza interurbana, ellas tienen por objetivo básico aumentar el grado de movilidad espacial dentro del subsistema, de factores, productos y de las economías externas tecnológicas. Principalmente, estas acciones se engloban en tres grupos: a) medidas que afectan al sistema de transporte interurbano; b) medidas que afectan al sistema de comunicaciones interurbanas; y c) medidas de administración del subsistema urbano.

Las medidas destinadas a afectar tanto al sistema de transportes como al sistema de comunicaciones dentro del subsistema urbano tienden a crear verdaderos ejes o corredores de desarrollo ligando entre sí a los componentes urbanos de manera de provocar el máximo de fluidez en el desplazamiento interno de bienes, servicios y personas.

/Dos observaciones

Dos observaciones adicionales caben en este punto. En primer lugar, hay que tener presente la importancia creciente del factor "comunicación" frente al factor de "transporte" en la industria moderna. La desagregación funcional y geográfica de los procesos industriales estará sensiblemente afectada por el nivel y la eficiencia de las comunicaciones dentro del sistema. Por lo tanto será necesario prestar atención cuidadosa al mejoramiento de los canales formales e informales de comunicación dentro del sistema urbano. En segundo lugar, vale la pena señalar que el objetivo tal vez principal de las medidas vinculadas al mejoramiento de la red de transporte es la difusión - dentro del sistema - de las economías externas tecnológicas que pudieran ser generadas en un punto de la malla urbana-regional. En este sentido, habrá que balancear de algún modo las inversiones típicamente intraurbanas cuyo efecto es localizar las economías externas y las inversiones de tipo interurbano que tienden a provocar el efecto contrario.

En relación a la administración del subsistema urbano, es claro que las formas tradicionales de administración municipal y urbana no son las más adecuadas si lo que se busca es una operación eficiente del sistema como un todo. Acá será necesario estudiar, por consiguiente, la conveniencia y viabilidad política de una estructura administrativa capaz de coordinar efectivamente la marcha del sistema. Algún organismo supra-local cuya autoridad emane de la cesión de poder tanto desde el nivel central como desde los niveles locales será necesario. La naturaleza específica de tal organismo, Corporación Autónoma de Desarrollo, Asamblea Regional, Oficina Regional de Planificación, etc., dependerá naturalmente de la estructura nacional de poder y de consideraciones administrativas fuera del alcance de esta presentación.

/7. Selección

7. Selección de acciones internalizantes

No es condición suficiente para una efectiva implementación de la estrategia INDUPOL el hecho que el conjunto de centros urbanos funcione realmente como un sistema. Aun en tal caso, los efectos positivos (aumento de ingreso, acumulación, etc.) de la industrialización polarizada podrían revertir vía interrelaciones técnicas, financieras o de otra naturaleza, sobre espacios externos al espacio geográfico sobre el cual se aplica la estrategia.

En consecuencia, es preciso aplicar una serie de acciones, que a falta de un nombre mejor se han llamado "internalizantes" cuyo objetivo es justamente garantizar la internalización de todo el proceso de desarrollo. En otras palabras, es preciso "cerrar" en cierta medida el sistema.

Los efectos de "escape" hacia fuera del sistema se manifiestan de diversas maneras. La forma clásica está representada por un alto nivel en la propensión marginal al consumo de bienes importados. El efecto keynésiano de renta del proceso de polarización puede anularse por completo por esta vía.

Ahora bien, a nivel nacional es relativamente fácil poner en práctica medidas cuantitativas y cualitativas para reducir la propensión marginal al consumo de bienes importados. A nivel subnacional, el problema adquiere connotaciones mucho más complejas, ya que se trata, en general, de bienes nacionales pero producidos fuera del área en análisis. La verdad es que lo único positivo y realista que se puede proponer en este sentido es un manejo cuidadoso de una política de tarifas de transporte y de una política de substitución regional de importaciones y de servicios terciarios. Es preciso reconocer, sin embargo, que este punto requiere de estudios adicionales tanto teóricos como empíricos.

Otra forma en que se manifiesta el efecto de "escape" es a través de operaciones financieras.

/El caso

El caso reciente de Brasil provee un buen ejemplo. El considerable "boom" de la Bolsa de Valores en 1970 y 1971 parece haber producido una inversión financiera del excedente industrial producido en el Nordeste. Ahora bien, la enorme mayoría de los títulos transados en las Bolsas de Río y Sao Paulo corresponden a empresas localizadas en el ya superdesarrollado triángulo San Pablo-Río-Belo Horizonte. Como resultado se tiene baja reinversión en el Nordeste y transferencia de capitales hacia el Sur. Admitiendo que el ejemplo anterior constituye sólo una hipótesis aún por probar, sirve para ilustrar un mecanismo de operación del efecto de "escape" cuya corrección no envuelve soluciones muy complejas. Desde luego, se puede imponer alguna modalidad obligatoria de reinversión regional, como se ha hecho en Chile en el caso de la Región de Magallanes y como se estipula en la Ley Industrial del Perú, por ejemplo.

Pero no solamente se pueden transferir utilidades a través del mercado financiero. Al igual como sucede con las empresas internacionales, las empresas "regionales" y sus matrices "nacionales" pueden poner en práctica diversos mecanismos que le permiten a la matriz apoderarse de los excedentes generados en la filial. Tales mecanismos incluyen el pago de "royalties", la participación exagerada por parte de las filiales en algunos costos originados en la matriz y otros procedimientos similares.

En resumen, una adecuada legislación tributaria y un riguroso control legal sobre las modalidades de gestión empresarial, pueden, razonablemente, garantizar una retención local de los beneficios. Si las medidas anteriores se complementan con un correcto manejo de la política crediticia pública y privada, hay un buen margen de seguridad de que - en este aspecto - el proceso de desarrollo regional tienda a autosustentarse.

Otra acción tiene que ver con la complementación industrial (particularmente hacia adelante) dentro del subsistema urbano. En este sentido, la definición de los proyectos o de los complejos incluídos en la estrategia INDUPOL debiera ser lo suficientemente extensa como

/para a

para a lo menos prever el montaje de una serie de empresas encargadas de la transformación final de los productos. Si el complejo en cuestión, por ejemplo, está estructurado en torno a una usina siderúrgica, lo ideal es que del sistema urbano regional se exporten sólo productos finales de manera de maximizar el valor agregado local.

Existe otro tipo de medidas "internalizantes" que son tal vez más importantes. El desarrollo regional logrado mediante la estrategia INDUPOL no es un desarrollo para la mayor gloria de los planificadores. Es un desarrollo hecho por y para la comunidad regional y sólo a través de ella para la comunidad nacional.

En otras palabras, el proceso de industrialización polarizada no puede ser excluyente y marginalizante como es el caso de la mayoría de los procesos actuales de industrialización en América Latina. Por el contrario, debe significar la incorporación masiva de la población a los beneficios del progreso. En consecuencia, hay una serie de aspectos sociales que deben ser explicados y tomados en cuenta.

Como el tratamiento de ellos escapa al alcance de esta sección sólo se hará mención a algunas cuestiones de carácter general. Es necesario señalar, no obstante, que la estrategia INDUPOL no es, en lo fundamental, una estrategia de desarrollo social, aún cuando puede significar una importante contribución al proceso de desarrollo social regional.

Los objetivos de una política social a nivel regional han sido en alguna oportunidad esquematizados de la siguiente manera: a) motivación y movilización de la comunidad; b) incorporación masiva de la población al proceso de producción; c) perfeccionamiento de las instituciones sociopolíticas; d) aceleración sistemática de la movilidad social; e) integración nacional; f) incorporación de la participación popular; g) elevación progresiva de los niveles de vida; h) realización de los potenciales y salvaguardias de la dignidad humana; i) definición de una imagen nacional.

/Como es

Como es claro, la estrategia INDUPOL no está concebida para hacer un aporte decisivo con respecto a todos los objetivos señalados del desarrollo social. Aun así, ella puede significar un aporte valioso en la consecución de objetivos tales como: i) incorporación masiva de la población al proceso de producción, a través de la adecuada selección de complejos y de actividades complementarias en donde se pueden utilizar tecnologías más intensivas en mano de obra; ii) aceleración sistemática de la movilidad social, mediante el proceso de modernización que introduce la industrialización y mediante el efecto keynesiano de renta de la polarización; iii) integración nacional, particularmente en sus acepciones económica y física, mediante la industrialización y las acciones sistematizantes; iv) elevación progresiva de los niveles de vida, mediante el ya señalado efecto de renta y, finalmente, v) definición de una imagen nacional, al introducir en la comunidad regional una conciencia positiva acerca de la potencialidad y rol futuro de la región en el contexto nacional.

8. Programación física y financiera

Una vez completadas las etapas anteriores de la estrategia INDUPOL, las acciones concretas que emanan de tales etapas deben ser presentadas ordenadamente mediante un esquema de programación física y financiera. Tal esquema debe permitir: a) evaluar el costo de la o las estrategias; b) asignar temporalmente los recursos y especificar la fuente de ellos, y c) proveer un instrumento de control y ejecución de corto plazo.

Cabe aquí, en consecuencia, hacer una aplicación directa de la técnica de presupuesto-programa, de manera de garantizar que las diversas acciones concretas serán tomadas de acuerdo a una secuencia preestablecida y que los distintos tipos de insumos físicos y financieros estarán disponibles tanto en la fecha necesaria como en el lugar adecuado.

/Para organizar

Para organizar el presupuesto-programa de la estrategia INDUPOL sería útil distinguir algunos programas básicos, cada uno de los cuales incluiría un número no especificado de proyectos. Estos programas pueden ser los siguientes a título de ejemplo:

| | |
|---|---|
| Programa 1.0 | Industrialización |
| Proyecto 1.0.1. | Construcción de una planta automotriz en la ciudad A. |
| Proyecto 1.0.2. | Construcción de una planta de caucho sintético en la ciudad B. |
| Proyecto 1.0.3. | Construcción de una planta de aceros especiales en la ciudad C. |
| Proyecto 1.0.4. | Construcción de una central eléctrica en la ciudad B. |
| Proyecto 1.0.5. | x x. |
| Programa 2.0 | Urbanización |
| Proyecto 2.0.1. | Mejoramiento del sistema de transporte en A. |
| Proyecto 2.0.2. | Construcción de viviendas en B. |
| Proyecto 2.0.3. | Construcción de un parque industrial en C. |
| Proyecto 2.0.4. | Equipamiento escolar y hospitalario en A y B. |
| Proyecto 2.0.5. | x x. |
| Programa 3.0 | Obras interurbanas |
| Proyecto 3.0.1. | Construcción doble carretera entre B y C. |
| Proyecto 3.0.2. | Instalación de sistema de discado automático telefónico entre A, B y C. |
| Proyecto 3.0.3. | Interconexión ferroviaria entre A y C. |
| Proyecto 3.0.4. | x x. |
| Programa 4.0 | Obras complementarias |
| Proyecto 4.0.1. | Instalación de un centro de adiestramiento de la mano de obra en C. |
| Proyecto 4.0.2. | Creación de un centro de investigaciones tecnológicas en C. |
| Proyecto 4.0.3. | Instalación de centros comunitarios en A, B y C. |
| Proyecto 4.0.4. | Administración regional. |
| Proyecto 4.0.5. | x x. |

/Naturalmente que

Naturalmente que la enumeración anterior sólo constituye un ejemplo puramente ilustrativo bastante incompleto. En una situación más real por supuesto que deberán ser incluidos los recursos financieros y físicos de cada proyecto y su asignación en el tiempo, como asimismo el presupuesto-programa deberá especificar la institución responsable de cada proyecto. Tal vez lo más importante que debe ser garantizado mediante la etapa de programación física y financiera es el perfecto equilibrio en la puesta en marcha de las actividades industriales del sistema y la adecuada disponibilidad de insumos urbanos principalmente.

9. Control y evaluación de la estrategia

La estrategia INDUPOL se concibe como una serie de procesos eslabonados circularmente y el control de la evaluación periódica debe ser los elementos retroalimentadores que permitan redefinir permanentemente el proceso completo.

Dos observaciones caben con respecto a esta etapa.

En primer lugar, como lo señalan algunos autores el control de un plan debe ser efectuado con participación activa de los individuos directamente afectados por el plan mismo; en este caso, la comunidad regional. Sin que ello llegue a significar un enjuiciamiento político popular de los responsables de la estrategia, la comunidad debe estar representada también en esta etapa, lo que además puede significar un aporte al primer objetivo del desarrollo social señalado anteriormente.

En segundo lugar y desde un punto de vista más técnico, la etapa de control y evaluación requiere el montaje de un sofisticado sistema de información.

En verdad, esta etapa aparece como la última de una serie de etapas secuenciales. Sería útil, sin embargo, tener presente que el sistema de información necesario para el control de la estategia, debiera ser planeado con suficiente antelación, en lo posible, a partir del momento en que se toma la decisión política de diseñar la estrategia. La experiencia tiende a probar que la delicada tarea

/de crear

de crear un sistema de información regional (sobre todo en países en desarrollo) es bastante difícil y que requiere ser cuidadosamente planeada. Además, siempre es conveniente disponer de un diagnóstico socioeconómico ex-ante del área, de manera de apreciar con mayor claridad el impacto de la estrategia.

El objetivo fundamental del sistema de información y de la etapa de control en general, es evaluar permanentemente el balance de los efectos centrípetos y centrífugos de la polarización, de forma de garantizar la prevalencia de los últimos.

En tal sentido será imprescindible diseñar un sistema de información regional que permita detectar dos tipos de cambios estructurales: i) la posición de la región en el sistema inter-regional del país, posición que sólo mostrará variaciones a plazos medios o largos, y ii) la variación tanto en el nivel como en la distribución del ingreso intra-regional, fenómeno que debiera mostrar variaciones positivas aún en plazos relativamente cortos. Es preciso insistir acá que el puro aumento del ingreso per cápita regional medio no significa en modo alguno que la estrategia esté provocando el resultado buscado; lo que interesa primordialmente es que tal aumento se traduzca en una mejor distribución de la renta regional, para lo cual será necesario modificar algunas estructuras de propiedad dentro de la región.

Finalmente, el sistema de información no debería estar volcado sólo a la tarea de generar información de carácter estadístico. Paralelamente, debiera generar y difundir información cualitativa de carácter más general que afecte a las decisiones de localización, inversión y migración que son tomados por agentes privados y que, por falta de una adecuada difusión de la situación regional, beneficien en definitiva a otras regiones del país.

La opción opuesta, es decir, la opción de un desarrollo no polarizado no resulta fácil de ser identificada con claridad (y cabría todavía la posibilidad de que fuese una opción artificial o que simplemente no existiese una opción) en parte debido a que quienes

/han criticado

han criticado la teoría y las estrategias de desarrollo polarizado no han logrado formalizar todavía un cuerpo doctrinario completo.

En todo caso, debiera suponerse que un patrón de desarrollo no polarizado implica una diseminación territorial de la inversión y presumiblemente, un marcado énfasis en la integración urbano-rural a través de la modernización del agro. Si tal es, en efecto, el contenido de una estrategia, ésta tendría que descansar en actividades de pequeña escala, no sólo debido a la restricción global de recursos, sino también debido al hecho de que pequeñas industrias son más aptas que industrias de mayor tamaño para ser insertadas en pequeños centros urbanos y en áreas rurales, y, además, absorben una mayor cantidad de mano de obra por unidad de capital.

Una estrategia de diseminación territorial se traduce en la práctica y en la mayoría de los casos en una estrategia de desarrollo rural integrado, estrategia particularmente atrayente en países en donde se presenta con gran intensidad el problema de la dispersión de la población (por ejemplo en Panamá, un tercio de la población total se distribuye en 9 000 lugares poblados de un tamaño medio de alrededor de 60 personas).

Los elementos básicos de una estrategia de desarrollo rural integrado se asocian a la concentración de la población en centros poblados de pequeño y mediano tamaño en los cuales se inserta un paquete completo e interdependiente de servicios sociales y comerciales, dimensionados para servir al centro y a su hinterland natural. La lógica subyacente tiene que ver, obviamente, con el aprovechamiento de economías de escala y con la reducción de costos en la prestación de servicios de tipo social (educación y salud por ejemplo) y de tipo comercial (mercados públicos y servicios de asistencia técnica agropecuaria por ejemplo).

Desde un punto de vista conceptual, la concepción del desarrollo polarizado y la concepción del desarrollo rural integrado son completamente diferentes.

/Por un

Por un lado, el desarrollo polarizado se estructura sobre la base de sistemas urbanos. Por otro, mediante una estrategia de desarrollo polarizado se busca difundir ciertos efectos desde el centro a la periferia.

Al contrario, la estrategia de desarrollo rural integrado está dirigida hacia el espacio rural y mediante ella se pretende crear pequeños centros a partir de la concentración de la periferia. Es decir, en un caso se trata de generar efectos centrífugos y en el otro se trata de generar efectos centrípetos.

Sin embargo, y si están dadas las condiciones, ambas estrategias, si bien conceptualmente distintas, pueden y deben ser utilizadas operacionalmente de una forma complementaria, sobre todo, cuando se reconoce en una estrategia de desarrollo rural integrado una aplicación de los principios de la teoría de los lugares centrales.

De todas formas queda en pie el hecho de que una opción de desarrollo polarizado es una opción esencialmente "urbana" e "industrial" y que no se conocen intentos relevantes para vincular de alguna manera efectiva los asuntos de polarización con las cuestiones de tipo agropecuario o rural. Carlos de Mattos indica: "El aspecto más descuidado en las estrategias de desarrollo regional polarizado ha sido el que tiene relación con el área rural y con las medidas que es necesario definir y aplicar para el desarrollo de las actividades del sector primario que allí predominaría". (De Mattos, 1975).

Otra alternativa que se presenta al diseñar la estrategia de desarrollo regional, consiste en optar entre la ayuda estatal a los lugares y la ayuda estatal a las personas.

Cumberland señala que éste ha sido un punto importante en la discusión académica y política sobre el desarrollo regional en Estados Unidos, (Cumberland, 1972). Puede señalarse paralelamente que a pesar de la importancia de la opción recién presentada, ella ha sido escasamente planteada en América Latina.

/Aparentemente se

Aparentemente se ha supuesto que un plan de desarrollo regional se diseña justamente para racionalizar la ayuda a los lugares; después de todo es el espacio justamente el elemento central de la planificación regional. La racionalidad implícita de esta opción - como lo señala Cumberland - es que parece ser de alguna manera más eficiente asistir a las personas mediante el mecanismo indirecto de elevar el nivel de actividad de la región que mediante la ayuda directa a las personas y a los grupos sociales. El problema reside en que esta mayor eficiencia se da por establecida, sin que haya sido jamás probada.

Hay a lo menos dos aspectos que conviene señalar en relación a esta opción.

En primer término, la ayuda a los lugares, como mecanismo indirecto de asistencia a los individuos puede, en ciertos casos, ser completamente inútil. Al elegir esta opción se supone que los problemas (económicos) de una región (o al menos parte de ellos) se solucionan mediante el simple, pero a veces costoso expediente de crear nuevas oportunidades de empleo en la región. Sin embargo, si los desocupados regionales lo están debido a su incapacidad de incorporarse a la fuerza de trabajo a causa de su bajo nivel de entrenamiento, de salud o a causa de las condiciones deplorables de la vivienda, cualquier plan regional fracasará en su intento de resolver la cuestión de la desocupación.

En este caso, más frecuente de lo que se suele pensar, resulta más eficiente emplear los recursos en ayuda directa a las personas, de manera de superar sus dificultades básicas. Se han observado casos de programas regionales de industrialización que, debido a la situación señalada, terminan por utilizar mano de obra foránea a la región.

En segundo término, la ayuda a los lugares (que siempre representa una ayuda indirecta a las personas), requiere que el mecanismo impersonal del mercado y de los precios funcione con cierta eficacia.

/Rara vez

Rara vez será éste el caso en las regiones subdesarrolladas, de manera que puede cuestionarse la eficacia de la ayuda a los lugares por esta vía.

Por otro lado, no debe pensarse que al elegir una opción como la ayuda a las personas se está pasando a un plano netamente a-espacial de acción. Después de todo, las personas están definitivamente localizadas en el espacio geográfico.

Una alternativa adicional que también aparece en relación al diseño de la estrategia es la opción entre el desarrollo del capital social básico y el desarrollo de los sectores directamente productivos. Por supuesto, no se trata nuevamente de una opción dicotómica, sino más bien de establecer un énfasis en una u otra posibilidad.

En cierta medida la selección de una de estas alternativas (o la combinación de ellas) está directamente vinculada a la estategia de desarrollo nacional que se siga y a la concepción acerca del rol del Estado que en ella aparezca.

En efecto, cuanto más "keynesiana" sea la estrategia nacional, es decir, cuanto más énfasis se ponga en el incremento de la demanda global, tanto más volcada será - tanto la estrategia nacional como regional - hacia la inversión en capital social básico.

Paralelamente, si en la estrategia nacional se concibe al Estado como un ente cuyo papel económico principal es el de generar las condiciones más adecuadas para que otros sectores de la economía funcionen como agentes principales del cambio, ello implica en la práctica convertir al Estado en un "generador de economías externas". En parte, las economías externas (tecnológicas principalmente) se asocian a la construcción de infraestructura, es decir, capital social básico. Obsérvese de paso, que este tipo de estrategia conforma, en alguna medida, un modo de producción que ha sido denominado como neo-capitalismo.

/Un hecho

Un hecho que suele ser pasado por alto cuando se elige este tipo de alternativa (desarrollo del capital social básico) para definir la estrategia regional es el siguiente. Como es bien sabido, la inversión tiene dos efectos: aumento del ingreso vía multiplicador y aumento de la capacidad instalada (sea capacidad directamente productiva o no). Cuando se aplica una opción como ésta en regiones rezagadas, y bajo ciertas condiciones, es más probable que ambos efectos se manifiesten en la propia región, lo que definitivamente no sucede al elegir la segunda alternativa. Compárese por ejemplo la alternativa de construir una fábrica o un camino en una cierta región. Lo más probable es que el equipo de capital requerido para la fábrica deba ser importado de otra región (en el mejor de los casos). Así, el efecto multiplicador de la inversión beneficia en gran medida a las regiones ya capitalizadas (recuérdese la industrialización del Nordeste brasilero a vía de ejemplo). Por el contrario, la construcción del camino puede hacerse en gran medida a través de insumos de la propia región, de forma que el efecto multiplicador tiende a manifestarse en la propia región. Naturalmente, el análisis anterior es un análisis de corto plazo y pasa por alto también el hecho de que el efecto ocupacional de la construcción de capital social desaparece en buena medida al terminar el período de construcción. De todas formas, son consideraciones que deben tomarse en cuenta al diseñar la estrategia.

La opción elegida (o más bien el énfasis entre ellas) en relación al desarrollo del capital social o al desarrollo de los sectores productivos, no tendría necesariamente que ser la misma para todas las regiones. Dependiendo del resultado del diagnóstico efectuado y de los objetivos que se persigan en cada región, dentro de una misma opción estratégica regional-nacional, podrían distinguirse varios matices en su aplicación. Así por ejemplo, es probable que en las regiones metropolitanas (que en general enfrentarán una situación de control más que promoción) la estrategia enfatice las acciones vinculadas al capital social básico. En otro tipo de regiones podría, por el contrario, aplicarse una estrategia basada en el desarrollo de los sectores directamente productivos.

/En fin,

En fin, factores tales como el rol relativo del Estado, la situación existente en cada región, la capacidad gerencial disponible (tanto en el sector público como en el sector privado) tenderán a configurar una relación determinada entre el esfuerzo que el país haga en cada región en términos de inversiones infraestructurales e inversiones directamente productivas.

Un último aspecto que debe ser considerado al diseñar la estrategia de desarrollo regional (último dentro de este recuento incompleto, sin que ello signifique prelación) tiene que ver con la opción que podría denominarse desarrollo económico versus desarrollo social.

Al respecto, es preciso esclarecer dos implicaciones de la opción propuesta.

En primer término, el concepto de desarrollo social no debe ser entendido como la prestación de ciertos servicios sociales por parte del Estado, tales como salud, educación y vivienda. Estos sectores han sido tradicionalmente calificados como sectores sociales, pero es claro que el desarrollo social se refiere a fenómenos más complejos que tienen que ver con la estructura, organización y funcionamiento de la sociedad. A título de ejemplo, la superación de los tradicionales déficit de vivienda indica un más alto nivel de desarrollo económico, pero no tiene una relación directa con el desarrollo social de la comunidad.

En segundo término, si el proceso de cambio social se entiende correctamente, no podría existir antagonismo entre el desarrollo económico y el desarrollo social. Ambos son parte de un mismo proceso, y si lo que se busca en la sociedad es un cambio no conflictivo, ambos tipos de desarrollo deben entenderse como complementarios e interactuantes.

No obstante, es bien sabido que en la práctica la opción anterior se presenta de hecho, y una u otra alternativa es seleccionada, o, a lo menos, enfatizada.

Utria ha esquematizado los objetivos de una política social de desarrollo regional señalando que éstos podrían agruparse de la manera siguiente: i) motivación y movilización de la comunidad; ii) incorporación masiva de la población al proceso de producción; iii) aceleración sistemática de la movilidad social; iv) integración nacional; v) incorporación

/de la

de la participación popular; vi) elevación progresiva de los niveles de vida; vii) definición de una imagen nacional y regional, (Utria, 1970).

Si se observa que algunos de los objetivos anteriores se alcanzan como subproducto del simple crecimiento económico, sería tal vez mejor señalar que una opción (estratégica) a favor del desarrollo social, tiene que ver con una modificación profunda de la estructura de poder vigente que signifique tanto una elevación substancial en el nivel de participación (tanto activa como pasiva) de la comunidad, como una transformación acelerada en los valores, símbolos y relaciones sociales.

Entendido así el proceso de desarrollo social, su oposición aparente al proceso de desarrollo económico se clarifica en términos de un análisis de corto plazo. Es evidente que tal cambio en la estructura social genera alteraciones en las relaciones sociales, jurídicas y de producción, que impide el desenvolvimiento normal del proceso ahorro-inversión. Sólo cuando el nuevo orden social, cualquiera que éste sea, se halle consolidado, será posible atender a los aspectos puramente económicos del proceso de cambio.

Es de interés hacer la observación en el sentido de que la "región", como unidad territorial intermedia entre la "localidad" y el "país", presenta probablemente bastantes ventajas como marco geográfico de referencia del proceso de desarrollo social. Así por ejemplo, la movilización social en torno a determinados objetivos resulta más fácil de lograr a nivel regional que a nivel nacional. De igual modo, la cohesión social también se estructura con mayor facilidad a nivel regional y lo mismo podría decirse con respecto a la participación popular.31/

Todas estas diversas opciones o combinaciones de opciones que van dando origen a la estrategia de desarrollo regional deben conformar un todo coherente y consistente de acciones, tanto en el plano interno (a la estrategia) como en el plano externo (en relación a la estrategia global) a ella.

---

31/ Véase di Tella T., "El concepto de desarrollo polarizado de planeación regional. Un enfoque sociológico". Revista SIAP, Vol. III, Nº 12, 1969.

/2.4 Las

## 2.4 Las políticas para el desarrollo regional

Una vez que ha sido definida la estrategia de desarrollo regional y en el marco de los principios guías, deben especificarse las políticas para el desarrollo regional.

En un modelo explícito o implícito de planificación rigen los mismos principios de solución que en el campo de las ecuaciones matemáticas, es decir, una condición sine que non para la existencia de una solución al modelo es que se especifiquen tantas políticas como grupos de objetivos hay (en realidad se exige que a lo menos un instrumento de política se aplique al logro de cada objetivo).

Esto sugiere que lo que usualmente se denomina como "política de desarrollo regional" es en realidad un complejo conjunto de políticas globales para cada región por un lado, y de políticas interregionales 32/ y espaciales 33/ por otro. En la práctica será difícil evitar un cierto grado de traslape entre ellas.

Los antecedentes que han sido reunidos mediante el tipo de ejercicio descrito en las secciones precedentes de este libro, permiten configurar una primera aproximación a las políticas regionales. El diagnóstico, los objetivos y metas y la estrategia, en conjunto con una primera idea acerca de los instrumentos posibles de utilizar, configuran un cuadro suficientemente detallado para definir las políticas.

Hay un asunto de importancia teórica que debe ser discutido en relación a la determinación de las políticas para el desarrollo regional.

Es frecuente observar en algunas experiencias de planificación regional (la política formulada en Chile durante los años 1964-1970 constituye un buen ejemplo de ello) una tendencia casi obsesiva a definir una política global específica para cada una de las regiones del sistema, suponiendo, al menos implícitamente, que cuanto más diferenciadas sean tales políticas, tanto mayor es la evidencia de los avances de la

---

32/ Es decir, políticas cuyo alcance es nacional, pero que admiten grado de diferenciación entre regiones.

33/ Esto es, políticas dirigidas al sistema espacial multipuntual para las cuales no pueden introducirse diferenciaciones regionales significativas y que son también distintas de las políticas económicas globales de tipo tradicional.

/planificación regional.

planificación regional. En no pocos casos esto revela un enfoque innecesariamente rígido y restringido del problema, sobre el cual deben tenerse en consideración dos hechos.

Por un lado, es un error pensar que la estructura económica y social de las regiones constituye un todo homogéneo. Muy por el contrario, lo usual es que dicha estructura esté constituida por una compleja malla de actividades en la cual se insertan sectores modernos y sectores atrasados. Así, en una región pueden coexistir sectores industriales altamente tecnificados con sectores agrarios extraordinariamente atrasados y primarios.34/ En tal caso, el problema no puede ser planteado como si se tratara de levantar toda la estructura regional a otro nivel.

Por otro lado y en parte debido al mismo fenómeno anterior, debe también tenerse presente que el espacio no actúa como un elemento diferenciador igual para todas las actividades. Por supuesto, este hecho tiene una marcada influencia en la correcta definición de las políticas regionales.

Así por ejemplo, en una investigación reciente sobre diferenciales territoriales de productividad y salarios industriales en Brasil, se observa que la localización geográfica (el espacio) es un factor sensiblemente menos importante que la tecnología y que el tamaño de las plantas en la explicación de las diferencias de productividad industrial. Se concluye, en el mismo estudio, que en tal caso (y en referencia a este problema circunscrito) es más eficiente regionalizar una política (sectorial) nacional que diseñar políticas regionales específicas.

Esto conduce a pensar que las políticas regionales debieran ser concebidas como un conjunto flexible de políticas globales para ciertas regiones, regionalización de políticas nacionales en otros casos, más el manejo puramente a-espacial de ciertas variables económicas. Naturalmente, la combinación precisa de estos elementos depende de cada caso concreto. Lo importante es evitar cualquier concepción rígida, totalizante y formulada sobre débiles bases empíricas.

---

34/ Descriptivamente hablando, se trata de verdaderas regiones duales.

/Otro factor

Otro factor que es preciso comentar en relación a la formulación de las políticas regionales tiende a destacar la íntima interrelación entre los aspectos económicos y los aspectos físicos a nivel de cada región. Probablemente cuanto más se desciende en la escala geográfica, mayor es el peso relativo de los aspectos físicos de planificación, en contraposición a los aspectos puramente económicos de ella. Esta regla tiene su excepción sin embargo, en el caso especial de las regiones metropolitanas, en donde la optimización en el uso del espacio aparece como un elemento clave de su control.

Asimismo, los asuntos sociales constituyen otro de los elementos o ingredientes básicos de la política regional, ya que en un marco geográfico relativamente reducido - como es la región - será más sencillo alcanzar una serie de objetivos relacionados con la modernización de la sociedad, objetivos que fueron reseñados al discutir las opciones estratégicas del desarrollo regional. Así pues, el contenido de la política a ser definida para cada región, representa una combinación de cuestiones económicas, físicas y sociales.

Puesto que ciertos objetivos del desarrollo regional han sido caracterizados (véase la sección correspondiente de este libro) como objetivos del sistema regional en su totalidad o como objetivos propios del sistema regional (son, como se recordará, objetivos referidos realmente a un sistema espacial multipuntual), determinadas políticas estarán dirigidas preferentemente al logro de tales objetivos, sin perjucio de contribuir también a otros propósitos.

Los ejemplos más notorios de políticas regionales diseñadas en función primordial de este tipo de objetivos están constituidos por una política de transportes y comunicaciones (que es usualmente considerada como una política eminentemente sectorial) y por una política de desarrollo urbano. Una política nacional de desarrollo urbano focaliza su atención en la orientación y control del sistema nacional de centros urbanos y sus proposiciones principales se asocian justamente a los asuntos de tamaño, número, distribución espacial y funciones de un conjunto orgánico de centros urbanos, por encima de cualquier división regional del país. Es decir, la política de desarrollo urbano aparece directamente ligada a la organización del espacio. Por su lado, una

/política de

política de transportes y comunicaciones, centra su interés en la consideración de la malla o red de transportes y comunicaciones que precisamente, interconecta todos los puntos del sistema urbano. Dado que la finalidad última de una política de esta naturaleza es aumentar la movilidad de recursos y bienes (y también de informaciones) penetrando al mismo tiempo a través de todo el espacio geográfico, es natural asociar la política de transportes y comunicaciones al objetivo de la integración nacional, sin perjuicio nuevamente, de ponerse también al servicio de otros objetivos específicos.

De la relación estrecha entre objetivos propios del sistema regional y las políticas de desarrollo urbano y de transportes y comunicaciones no puede extraerse la conclusión errónea de que ambas políticas no admitirían, en un caso dado, algún grado de diferenciación regional. Es obvio que la política de transportes por ejemplo, podría colocar un fuerte énfasis en el tratamiento de una región específica, como es igualmente obvio que la infraestructura de transportes es desigual en varias regiones. Sin embargo, el énfasis y la concepción de ambas políticas apunta más a la consolidación de sistemas y redes nacionales que a asuntos más particulares de una o varias regiones.

El manejo y control, en general la administración del sistema urbano del país, es, sin lugar a dudas, uno de los principales instrumentos de la política general de desarrollo regional; es una política por derecho propio.

El sistema de centros urbanos se convierte en un medio de la política general de desarrollo regional en la medida en que: i) deliberadamente se creen las condiciones para transformar ciertos centros urbanos en centros de crecimiento tal como este concepto es empleado en la teoría de la polarización, y ii) se estructure también deliberadamente el sistema urbano de manera de organizarlo como un sistema jerárquico de lugares centrales - según la terminología de Lösch-Christaller - que cubra de manera óptima todo el territorio nacional.

Obsérvese que en la afirmación anterior se reconoce implícitamente que todos los centros urbanos tienen un atributo (real o potencial) de centralidad, pero sólo algunos de ellos tienen el atributo de polaridad.

/Administrar el

Administrar el sistema urbano en función de los intereses del desarrollo regional lleva a definir óptimamente el número, tamaño, distribución, funciones y relaciones de y entre los centros urbanos.

La especificación del número de centros urbanos conlleva una definición en cuanto a la creación de nuevos centros urbanos (puede ser un programa de ciudades satélites) o a la mantención de la situación actual. La fundamentación de una decisión como ésa supera por supuesto el propósito de esta discusión.

La determinación del tamaño de los centros urbanos implica plantear juicios acerca de la eficiencia de los tamaños actuales y, sobre todo, implica el planteamiento de una verdadera política migratoria tanto de carácter rural-urbano como de carácter interurbano.

El problema de la distribución de los centros urbanos sobre el espacio nacional está condicionado por las dos cuestiones anteriores. Lo que interesa en este sentido no es solamente la localización geográfica de los centros, sino más bien su distribución por tamaño, es decir, el tipo de estructura (primal o paretiana) a la cual se tiende.

Las funciones de los centros urbanos deberán determinarse en relación a su tamaño y al tamaño del área de servicio a la cual sirven. En general, acá se tratará de ajustar la estructura de los centros urbanos al modelo de lugares centrales, buscando minimizar el gasto total de transporte. Una vez definidas las funciones, será necesario proveer el equipamiento urbano necesario para sustentarlas. En este punto el problema se transforma en un típico problema de planeamiento físico o más precisamente, de planificación urbana.

La determinación de las relaciones entre los centros urbanos implica especificar su jerarquía y, en un terreno más concreto, implica determinar la magnitud y el tipo de obras inter-urbanas (vías de comunicación y vías de transporte ligando los centros entre sí) que será necesario efectuar para asegurar la movilidad entre centros.

Si tal política urbana, como ha sido reseñada, es de responsabilidad directa o no de una Oficina de Planificación Regional, es una cuestión subsidiaria. Dada la magnitud de las tareas propuestas y la multiplicidad de agencias que se verán envueltas en ellas, parece

/razonable pensar

razonable pensar en una forma de administración específicamente diseñada para ello. En tal organismo, que no necesariamente corresponde a la imagen clásica de una Secretaría de Vivienda, el sistema de planificación regional debe tener una ingerencia principal.

Finalmente, cabe repetir que la política urbana debe ser concebida y administrada conjuntamente con la política industrial, según se desprende de la discusión sobre estrategias. En parte, esta necesidad de tratamiento simultáneo deriva del hecho de que la política urbana establecerá una cierta prioridad en el desarrollo de centros grandes, medianos o pequeños, y el tamaño urbano no resulta independiente de la base industrial.

Es difícil intentar alguna tipificación de estas políticas regionales si no es a la luz de un análisis concreto en un sistema regional dado. Por ello, y a título puramente ilustrativo, se resume a continuación la naturaleza de las políticas regionales definidas en Chile en un documento preparado hace algunos años por la Oficina de Planificación de ese país. El ejemplo se utiliza acá para fines puramente didácticos y al margen de la validez que actualmente pudiesen tener tales pronunciamientos. (ODEPLAN, 1970.)

Sobre la base de un cuidadoso diagnóstico, las doce regiones de planificación definidas en Chile, fueron agrupadas en cuatro categorías para cada una de las cuales se definió una política general. Tales políticas son, esquemáticamente, las siguientes:

a) Política de control y racionalización espacial, aplicada a regiones con una estructura productiva altamente diversificada y que simultáneamente muestran un alto ingreso per cápita y una alta tasa de crecimiento en este indicador. En el caso chileno, sólo la llamada Zona Metropolitana se ajusta a estas características.

Según se afirma en el documento aludido, este tipo de política persigue la obtención de un manejo adecuado del crecimiento de esta región (reducir su tasa de crecimiento global) con énfasis

/particular en

particular en la búsqueda de nuevas alternativas de estructuración física que permitan solucionar los problemas de carácter urbano de la región, la cual se define justamente como una región metropolitana, es decir, como formada por una metrópolis, una periferia intermetropolitana y un conjunto de centros metropolitanos.

Se puede apreciar así que el énfasis de política en este caso se orienta hacia cuestiones de reordenamiento espacial o físico.

b) Política de reconversión y polarización, aplicada a un conjunto de regiones caracterizados por poseer una estructura productiva diversificada, con un nivel de ingreso per cápita medio (o bajo en algunos casos) y que muestran un cierto estancamiento o, a lo más, una lenta dinámica de crecimiento. En general se trata de regiones cuya base económica se asocia a sectores económicos obsoletos o a sectores económicos para los cuales la elasticidad ingreso de la demanda es considerablemente baja. Desde otro punto de vista, estas regiones presentan una estructura especial poco articulada con fuertes vinculaciones al centro nacional de crecimiento.

La política de reconversión y polarización busca, en este caso, asociar la economía regional a sectores más dinámicos en términos de crecimiento, provocando así una verdadera reconversión estructural. Asimismo, la política busca estructurar un espacio polarizado alrededor del centro regional principal mediante el fortalecimiento de los subsistemas urbanos respectivos y de las correspondientes redes de transporte y comunicación.

c) Política de diversificación e integración, definida para ciertas regiones que muestran un alto nivel de ingreso per cápita, una alta potencialidad, un crecimiento rápido y una estructura productiva con un notorio predominio de un sector productivo. En general, se trata de regiones de colonización puntual (con enclaves mineros o energéticos) sin sistemas urbanos consolidados y con una muy escasa vinculación con el resto del país. La Patagonia argentina, la Guayana venezolana y las regiones cupríferas del norte chileno ejemplifican bien este tipo de regiones.

/Para este

Para este tipo de regiones se propone entonces una política de diversificación de su estructura productiva con el objeto de lograr una economía más estable y de carácter menos monoproductor y de integración, tanto en términos intrarregional como en relación a una mayor integración física con el resto del país.

Naturalmente la diversificación de la estructura productiva debe ser planteada en el marco de una especialización interregional y de una complementación con el sector regional predominante.

d) Política de sustentación y complementación, definida para un grupo de regiones caracterizadas por un bajo nivel de ingreso per cápita, por un lento crecimiento de este indicador, por estructuras productivas no diversificadas (y de base agropecuaria) y por una relativa potencialidad de desarrollo futuro.

Para este tipo de regiones, la política busca conferir un mayor grado de sustentación económica de modo de retener regionalmente la población. Esta mayor sustentación económica se plantea vía la explotación de los recursos naturales, complementada esta explotación con algún nivel primario de industrialización de tales recursos.

Si las políticas anteriormente definidas son combinadas con la clasificación ecológica de las regiones, se obtiene una matriz como la que se muestra a continuación, que resume, para el planificador, una buena cantidad de información:

POLITICAS

| AREAS | CONTROL | RECONVERSION | DIVERSIFICACION | SUSTENTACION |
|---|---|---|---|---|
| ZONAS CONSOLIDADAS | | | | |
| ZONAS EN COLONIZACION | | | | |

/Naturalmente, las

Naturalmente, las políticas así definidas no son necesariamente excluyentes, y algún grado de traslapo se producirá entre ellas. Por otro lado, será necesario determinar también una cierta escala de jerarquización entre estas políticas, dado que no son estrictamente complementarias. No son tampoco las únicas políticas que podrían definirse. A pesar de que son considerablemente generales, la situación específica de cada sistema regional generará también la especificidad de las políticas regionales.

En el ejemplo precedente el énfasis se colocó en la especificación de las políticas globales para cada región, sin que se hubiese hecho referencia a las políticas interregionales y a las políticas de índole típicamente espacial.

La literatura registra una serie de medidas de tipo económico (y administrativo) que han configurado - dentro de los planes de desarrollo regional - las políticas regionales. Por ejemplo, el manejo, control y orientación de la localización industrial ocupa un lugar destacado en todos o casi todos los planes conocidos de desarrollo regional.

Al establecer una política dada para el desarrollo regional nacional, deberán establecerse también las prioridades regionales para aplicar tal política. Esto raramente es hecho de una manera explícita en los planes. La fundamentación de la necesidad de priorizar la aplicación de las políticas es meridianamente clara. Por un lado, la estrategia de desarrollo regional habrá establecido un orden de prioridad entre las regiones; por otro, la heterogeneidad estructural de las regiones (heterogeneidad entre regiones) hace imprescindible diferenciar la aplicación de las políticas mediante el uso de prioridades. Por ejemplo, una política de localización industrial puede asumir una alta prioridad en una región cuya industrialización se desea favorecer, una mediana prioridad en otro tipo de región y tal vez una muy baja prioridad en una región esencialmente agropecuaria o minera.

/El establecimiento

El establecimiento de prioridades regionales para cada política se verá grandemente facilitado si - de nuevo - el número de regiones de planificación es reducido. Para el planificador es relativamente sencillo diferenciar prioridades si las categorías son pocas, por ejemplo, prioridad alta, prioridad mediana y prioridad baja. Más allá de estas tres categorías, la determinación cualitativa de las prioridades es sumamente difícil y si el número de regiones es grande será preciso acudir a complicados métodos cuantitativos.

Las políticas globales para cada región serán entonces derivadas parcialmente del examen de las prioridades que en cada región tiene el conjunto de políticas interregionales. Los otros elementos que contribuyen a definir la política global de una región emanan tanto del diagnóstico de la región como de los objetivos regionales que pudiesen no estar cubiertos por la aplicación en dicha región de una determinada política interregional. Podría, por ejemplo, ser el caso de una región con un importante grupo indígena localizado con el cual se presentan problemas de integración económica, social y cultural.

El cuadro siguiente ofrece una idea acerca de cómo se entremezclan las políticas interregionales dando origen a políticas globales en cada región.

/CUADRO DE

CUADRO DE POLITICAS REGIONALES

| Políticas y componentes interregionales | Prioridades según regiones | | |
|---|---|---|---|
| | Región A | Región B | Región C |
| Localización industrial | | | |
| a) Construcción parques industriales | Alta | Baja | Baja |
| b) Subsidios al empleo de capital | Baja | Alta | Baja |
| c) Subsidios al empleo de mano de obra | Alta | Baja | Baja |
| d) Provisión de energía | Alta | Mediana | Baja |
| Financiamiento regional | | | |
| a) Regionalización presupuesto público | Alta | Alta | Alta |
| b) Créditos a largo plazo | Mediana | Baja | Mediana |
| c) Bancos Regionales de Fomento | Alta | Baja | Baja |
| Desarrollo rural integrado | | | |
| a) Construcción de villas | Baja | Baja | Alta |
| b) Equipamiento servicios sociales | Baja | Baja | Alta |
| c) Equipamiento comercialización | Mediana | Baja | Alta |
| d) Equipamiento asistencia técnica | Mediana | Baja | Mediana |
| POLITICAS REGIONALES GLOBALES | POLITICA X | POLITICA Y | POLITICA Z |

/En el

En el cuadro anterior, la suma vertical de las prioridades de las políticas interregionales ("suma" es empleado acá como una figura nada más), da por resultado una determinada política global en cada región, a la cual deben agregarse todavía los elementos propios de la región. 35/

En general, cada política económica se expresa mediante un conjunto de componentes y un conjunto de instrumentos. En conformidad a la manera de separar las distintas etapas del proceso de planificación regional adoptada en este libro, los instrumentos de política regional serán discutidos en el capítulo correspondiente a la ejecución del plan. En esta sección se discutirá a seguir, un conjunto de políticas (con sus respectivos componentes) regionales (interregionales) que son de uso frecuente en este contexto. Nuevamente, se trata de ejemplos cuya aplicabilidad práctica dependerá de cada situación en particular. Por razones ya claras, es útil comenzar por la política de localización industrial.

## Política de localización industrial

El caso del sector industrial representa un caso especial dentro de la formulación de la política regional que va más allá de una simple regionalización de la política industrial nacional. En parte, este carácter especial del sector industrial deriva del mayor grado de movilidad geográfica del sector, así como de sus considerables efectos multiplicadores y de su impacto sobre el proceso de urbanización.

Mediante una política de localización industrial (que incluye tanto la localización como la relocalización de industrias) se persiguen varios objetivos simultáneamente. Por un lado se busca controlar o aminorar el crecimiento industrial (y urbano) de algunos grandes centros urbanos cuyo tamaño se juzga excesivo en relación al país (en tal sentido toda política de localización industrial contiene un fuerte elemento

35/ Para un ejemplo más elaborado sobre prioridades de objetivos y políticas véase: "La planificación regional y las prioridades presupuestarias en Uganda", por R.O. Lukiwja, en Planificación Regional y Desarrollo Nacional en Africa, Mabogunje (comp.), Ediciones SIAP, Buenos Aires.

/de control).

de control). Por otro lado, la misma política de localización industrial persigue fomentar la instalación de industrias en centros urbanos localizados en regiones cuyo desarrollo y modernización se desea estimular.

Hay dos cuestiones básicas que deben ser respondidas en relación a una política de localización industrial. ¿Qué industrias se localizarán en cada región? ¿Cómo se logrará la localización más adecuada?

La respuesta a la primera pregunta implica efectuar un cuidadoso análisis en términos espaciales y en términos de rama industriales de manera de lograr el mejor patrón de asociación entre regiones e industrias. No obstante, hay que tener presente de todos modos que la decisión de localización industrial no será nunca (a lo menos desde el punto de vista del sector público) una decisión enteramente técnica. En no pocos casos, factores puramente políticos o de seguridad deberán tomarse en cuenta en la decisión locacional. Véase como ejemplo, el fuerte desarrollo industrial impulsado en la década de los 60 en Arica, ciudad del extremo norte de Chile que, con excepción de su localización estratégica, no cuenta con ningún elemento básico favorable para el desarrollo industrial.

Sin embargo, es claro que la definición de la política de localización industrial deberá basarse, tanto como sea posible, en un análisis técnico que minimice el costo (social) de ella.

Por otro lado, la política de localización industrial deberá ser puesta al servicio de una política intrarregional que considere simultáneamente los efectos urbanos de la industrialización y que evite la formación de verdaderos enclaves industriales regionales que en definitiva favorecen más a los centros ya capitalizados que a las regiones que se desea desarrollar. De este modo, la política de localización industrial y la política urbana (entendida como el control de sistemas urbanos) forman un todo indisoluble.

/Se pueden

Se pueden emplear diversas técnicas para estudiar la mejor asociación entre ramas industriales y regiones geográficas. Cualquiera de ellas, en definitiva, significa hacer un estudio de oferta y demanda tanto para los sectores industriales como para las regiones.

Desde el punto de vista de los sectores industriales es necesario examinar tanto las funciones de producción como los requerimientos urbanos que plantea la actividad, en relación a espacio, necesidades de comunicación, de vivienda, de servicios, etc. Así se tendrá una idea de los insumos directamente productivos - como de aquellos indirectamente productivos que la región debería ofertar para cada sector. Siempre desde el punto de vista de los sectores industriales, también se precisa calificar el tipo de mercado que necesita cada industria para vender sus productos. El análisis de mercado busca establecer la importancia relativa de la demanda intermedia y de la demanda final en relación a la producción de cada industria y también el carácter regional, nacional o internacional de ellas.

Desde el punto de vista regional, el análisis de oferta y demanda persigue cuantificar la oferta regional de insumos directa y no directamente productivos para cada actividad industrial y el tipo de demanda existente para cada producto. Una manera de formalizar este tipo de análisis en el cual se persigue la mejor asociación entre sectores industriales y regiones, puede consistir en el uso de algún modelo tal como el "modelo de accesibilidad" desarrollado por Klaasen, Levem y otros.

En último término, la política de localización industrial se expresará en forma de una tabla de prioridades para cada grupo industrial en todas las regiones. Estas prioridades servirán para establecer en forma diferenciada los distintos estímulos locacionales que serán concedidos. El gráfico siguiente ilustra esta situación.36/

36/ Dicho gráfico ha sido reproducido de un documento preparado por la Oficina de Planificación Nacional de Chile, en 1969.

/Estando claro

Estando claro entonces el problema de cuáles son los grupos industriales que mejor se adaptan a las condiciones de cada región, corresponde enseguida plantear el cómo se logrará tal localización.

Por supuesto, la respuesta a tal pregunta depende en buena medida del sistema político imperante y de la naturaleza de la propia planificación. En un sistema de propiedad estatal de los medios de producción, será suficiente que el organismo de planificación emita las órdenes pertinentes. En un sistema de propiedad mixta, como corresponde a la mayoría de los países latinoamericanos, será necesario un sistema económico indicativo de premios y castigos para inducir a los agentes económicos a tomar las decisiones correctas de localización.

En un primer examen, pueden distinguirse a lo menos tres tipos de mecanismos complementarios para lograr los propósitos de la política de localización industrial.

Pueden establecerse ciertos mecanismos de control para prevenir, total o parcialmente, la instalación de determinadas industrias en ciertas áreas. Por ejemplo, puede usarse el poder del Estado para impedir por completo instalaciones adicionales de grandes establecimientos en los grandes centros urbanos metropolitanos, como asimismo, puede impedirse la expansión y diversificación *in situ* de los ya existentes (que es una forma típica de crecimiento industrial en ciertos casos). Este tipo de control directo se ha utilizado con éxito en Francia, en donde no se autorizan en París nuevas instalaciones de una superficie mayor de 500 m2. Huelga decirlo, una medida como ésta implica la existencia de un Gobierno suficientemente fuerte e independiente de los intereses industriales. Los mecanismos de control también pueden asumir un carácter más indirecto, tales como permisos especiales, impuestos crecientes u otra modalidad semejante.

Paralelamente a los mecanismos de control, se establecen en una política de localización varios mecanismos de estímulo que en el fondo, representan transferencias y subsidios otorgados por el Estado.

/Usualmente estos

## CUADRO DE PRIORIDADES DE LOCALIZACION INDUSTRIAL

| CLASIFICACION N.U. | 201 | 202 | 203 | 204 | 205 | 208 y 209 | 21 | 22 | 23 | 23 | 23 | 241 | 243 y 244 | 25 | 25 | 26 | 27 | 28 | 29 | 29 | 30 | 311 | 312 | 313 y 319 | 32 | 33 | 341 | 342 | 35 | 36 | 36 | 36 | 36 | 37 | 37 | 37 | 381 | 382 a 389 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| INDUSTRIAS / REGIONES | MATADEROS Y DERIVADOS | LECHE Y DERIVADOS | CONSERVACION DE FRUTAS Y LEGUMBRES | CONSERVACION DE PESCADOS Y OTROS PRODUCTOS MARINOS | MOLINERIA | ALIMENTICIOS VARIOS | BEBIDAS | TABACOS | TEXTIL: FIBRAS NATURALES | TEXTIL: FIBRAS ARTIFICIALES | TEXTIL: TEJIDOS | CALZADO | VESTIMENTA | MADERA Y CORCHO: BASE INTERMEDIOS | MADERA Y CORCHO: PRODUCTOS FINALES | MUEBLES | PAPEL Y PRODUCTOS DE PAPEL | IMPRENTAS | CUERO: BASE INTERMEDIOS | CUERO: PRODUCTO FINAL | CAUCHO | QUIMICA BASE | ACEITES Y GRASAS | QUIMICAS DIVERSAS | DERIVADOS DEL PETROLEO Y CARBON | MINERALES NO METALICOS | METALICAS BASICAS FERROSAS | METALICAS BASICAS NO FERROSAS | PRODUCTOS METALICOS | MAQUINARIAS Y EQUIPOS AGRICOLAS | MAQUINARIAS Y EQUIPOS MINEROS | OTRAS MAQUINARIAS Y EQUIPOS | ARTEFACTOS ELECTRICOS | MAQUINARIA ELECTRICA PESADA | ELECTRONICA | MATERIAL DE TRANSPORTE MARITIMO | MATERIAL DE TRANSPORTE TERRESTRE |
| I | — | — | — | ⊗ | — | ⊗ | ○ | — | ⊗ | ● | ● | ○ | ⊗ | — | — | ○ | — | ● | ○ | ○ | ○ | ⊗ | ⊗ | ● | ● | ● | ⊗ | ⊗ | ● | — | ● | ● | ● | — | ● | ⊗ | ● |
| II | ○ | — | — | ● | — | ● | ● | — | — | — | ○ | ● | ● | — | ⊗ | ● | — | ● | — | ⊗ | ● | ● | ○ | ● | ● | ● | ● | ● | ● | — | ● | ● | ● | ● | — | ● | — |
| III | ⊗ | ⊗ | ● | ⊗ | ⊗ | ⊗ | ⊗ | ● | ⊗ | — | ⊗ | ○ | ⊗ | — | — | ○ | — | ○ | ○ | ⊗ | ● | ● | ⊗ | ○ | — | ⊗ | ● | ● | ● | — | ● | ⊗ | ○ | ○ | — | ● | ● |
| IV | ⊗ | ○ | ● | ● | ○ | ● | ⊗ | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ○ | ● | ● | — | ● | ○ | ● | ● | ● | ⊗ | ● | ● | ● | ○ | ● | ● | ⊗ | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| Z.M. | ⊗ | ○ | ● | ● | ⊗ | ● | ○ | ⊗ | ○ | — | — | ○ | ○ | ○ | ⊗ | ⊗ | — | ● | ○ | ● | ○ | ○ | ○ | ● | — | ⊗ | ○ | ○ | ⊗ | — | ⊗ | ⊗ | ⊗ | ● | ⊗ | — | — |
| V | ● | ⊗ | ● | — | ⊗ | ● | ● | ● | ⊗ | — | ⊗ | ● | ⊗ | ⊗ | ● | ● | ⊗ | ⊗ | ● | ● | ● | ● | ● | ● | — | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ⊗ | — | — | ● |
| VI | ● | ● | ● | ○ | ● | ● | ● | ● | ⊗ | — | ⊗ | ● | ⊗ | ● | ● | ⊗ | ● | ○ | ● | ● | ○ | ○ | ● | ○ | — | ○ | ○ | ○ | ⊗ | ● | — | ○ | — | — | — | ○ | — |
| VII | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ○ | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ⊗ | ● | ● | ● | ● | ○ | ● | ● | ● | ● | ● | ● | — | ● | ● |
| VIII | ● | ● | ● | ○ | ● | ● | ⊗ | — | ⊗ | — | ⊗ | ● | ● | ● | ● | ● | ⊗ | ○ | ● | ● | ○ | ○ | ● | ○ | — | ○ | ⊗ | ○ | ⊗ | ● | — | ⊗ | — | — | — | — | ○ |
| IX | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | — | ● | — | ⊗ | ● | ● | ● | ● | ● | ⊗ | ● | ● | ● | ○ | ⊗ | ● | ⊗ | ⊗ | ○ | ⊗ | ○ | ● | ● | — | ● | ○ | ○ | — | ● | ⊗ |
| X | ● | ● | ● | ● | ⊗ | ● | ⊗ | — | ● | — | ⊗ | ⊗ | ⊗ | ● | ● | ⊗ | — | ○ | ● | ● | ○ | ⊗ | ● | ○ | ⊗ | ⊗ | ⊗ | ⊗ | ⊗ | ● | — | ⊗ | ○ | — | — | ● | — |
| XI | ● | ⊗ | — | ● | — | ● | ○ | — | ● | — | ● | ● | ● | ● | ● | ⊗ | — | ● | ● | ● | ○ | ● | ○ | ● | ● | ● | ○ | ⊗ | ⊗ | ⊗ | — | ⊗ | ● | — | ● | — | — |

**SIMBOLOGIA**

- ● Primera Prioridad
- ○ Cuarta Prioridad
- ● Segunda Prioridad
- — Sin Prioridad
- ⊗ Tercera Prioridad

FUENTE: Departamento de Planificación Regional

Usualmente estos mecanismos de estímulo tienden a afectar o a los costos fijos de las empresas o a los costos variables de ellas o de alguna combinación de ambos elementos.

Los estímulos dirigidos a los costos fijos, como por ejemplo, la reducción (según sectores y regiones) diferenciada de los aranceles y gravámenes a la internación de bienes de capital, suelen ser menos eficaces en la práctica que lo que se podría pensar en principio, y en todo caso, no afectan del mismo modo a todas las industrias. Se puede observar por ejemplo, que para muchas industrias será preferible, sobre todo en el largo plazo, pagar los derechos normales y obtener así la posibilidad de instalarse en un gran centro urbano, para, por esta vía, asegurarse de inmediato una importante fracción del mercado nacional, que elegir una alternativa diferente.

Los estímulos dirigidos a los costos variables asumen casi siempre la forma de exenciones tributarias y aparentemente, tienen en la práctica un mayor impacto que los anteriores. Naturalmente, tales exenciones tributarias sólo pueden ser concedidas por el gobierno central en el marco del contenido general de la política impositiva.

Un tercer mecanismo, de uso corriente en la formulación de una política de localización industrial, es el financiamiento y construcción por el Estado de la infraestructura física. Este tipo de estímulo se concreta mediante la construcción de barrios y parques industriales por parte del Estado, los que son puestos a disposición de los industriales a título gratuito o mediante un costo nominal. En algunos casos, este tipo de instrumento alcanza un éxito notable como elemento de atracción industrial y como un ejemplo sobresaliente en América Latina puede citarse el Centro Industrial de Aratú en Salvador, Bahía, Brasil. Naturalmente, el tipo de equipamiento varía desde el simple loteo de terrenos hasta la provisión de servicios comunes.

/Hecha esta

Hecha esta presentación genérica de los lineamientos básicos de una política de localización industrial es importante sistematizar de manera más completa los componentes principales de la política. Estos pueden ser esquematizados de la manera siguiente:

a) Construcción de parques y barrios industriales. De acuerdo a los objetivos del desarrollo regional y en función de los estudios técnicos mencionados anteriormente, deberá proponerse en el plan regional el número, localización, tamaño y equipamiento de los parques o barrios industriales a ser construidos por el propio Estado (esto dependerá de definiciones estratégicas ya analizadas) o por autoridades más locales, como pueden ser los Municipios. El equipamiento de cada parque dependerá del tipo, tamaño y número de industrias a localizar y puede incluir sólo el loteo y urbanización (calles, electricidad, agua y redes de gas, teléfono y desagüe) o puede incluir servicios (bancos, talleres de reparación, locales de uso común) e incluso una administración gerencial del parque.

Es importante tener presente que la construcción de parques industriales debe ser considerada como un componente bastante selectivo de la política de localización industrial y en consecuencia (como lo prueba además la experiencia de varios países) debe evitarse la proliferación indiscriminada de ellos y la competencia excesiva entre localidades. Esto sugiere que las decisiones finales en esta materia son necesariamente decisiones centralizadas;

b) Incentivos de empleo. En cualquier política de localización industrial en el marco de un plan de desarrollo regional se corre el riesgo de que los programas de industrialización no signifiquen un aporte sustantivo a la solución de los problemas regionales de desempleo y subempleo. En general y dadas las tendencias tecnológicas actuales, ello será difícil de lograr a menos que se subsidie explícita y fuertemente el uso de técnicas intensivas en mano de obra.37/ Además, el

37/ El escaso efecto-empleo de la industrialización del Nordeste en Brasil ha sido tema fácil y favorito de casi todos los analistas de la experiencia brasilera.

/subsidio cumple

subsidio cumple con la finalidad de hacer más atractiva la localización en la "periferia", para el inversionista privado. Ahora bien, puesto que los salarios pagados por nuevas industrias en el interior deberán ser notoriamente superiores a los salarios pagados en el "centro" (para contribuir a desviar el flujo migratorio), un incentivo al empleo deberá incluir tanto el diferencial de salario como un "premio" por el empleo adicional de mano de obra. El pago de un subsidio directo a la empresa deberá ser preferido a cualquier mecanismo indirecto y el Estado puede establecer convenios específicos de duración limitada, con cada nueva empresa a ser localizada en las áreas o regiones prioritarias. Se trata, como sería fácil de demostrar numéricamente, de un mecanismo efectivo, pero de indudable costo.

c) Incentivos a la capitalización. Puede ser que en determinados casos, los incentivos de empleo deban ser combinados dentro de la política de localización industrial con incentivos a la capitalización (esto es, a la selección de técnicas intensivas en capital) para industrias y regiones determinadas. Esto es particularmente valedero cuando se desea mejorar la capacidad competitiva internacional de ciertas actividades industriales, generalmente localizadas en regiones ya desarrolladas. En no pocos casos, la política general de industrialización y substitución de importaciones ha terminado por alterar de tal manera los precios relativos del capital y del trabajo que el resultado ha sido un estímulo desmedido a favor de técnicas intensivas de capital. Por lo menos, en la política de localización industrial deberá intentarse corregir este hecho. Los mecanismos específicos para incentivar la capitalación son bien conocidos e incluyen liberaciones para la internación de equipos de capital, reducción de impuestos sobre ganancias, depreciación acelerada, etc.

d) Provisión de energía. Si bien se trata de un problema usualmente cubierto en los planes sectoriales, la adecuada provisión, en cantidad, seguridad y precios, de la energía eléctrica (o de otras fuentes) para uso industrial, debe estar cuidadosamente contemplada en la política de localización industrial.

/e) Adiestramiento de

e) Adiestramiento de la mano de obra y capacitación empresarial. La falta o la simple escasez de mano de obra entrenada en oficios de tipo industrial puede ser un impedimento crucial para el éxito de una política de localización industrial. Sobre la base de los estudios previos que definirán el tipo de industria a ser localizada en cada región será indispensable elaborar un programa de formación acelerada de mano de obra calificada en centros regionales ad-hoc. Igualmente importante puede ser establecer programas de asesoría y capacitación empresarial destinados a introducir métodos gerenciales modernos en la gestión administratava de las empresas regionales;

f) Empresas estatales. Otro posible componente de la política de localización industrial es la propia actividad empresarial del Estado. En algunas circunstancias, el éxito de una política de localización industrial dependerá de la capacidad del propio Estado para implantar, en los sitios seleccionados, verdaderos polos industriales, es decir, actividades industriales de cierto tamaño, capaces de externalizar las economías de su operación hacia las empresas privadas de menor tamaño que bajo otras condiciones no podrían absorber las deseconomías externas inherentes a un proceso inicial de industrialización regional.

Administración regional

Si la función de planificación regional se introduce como una función innovadora en la gestión del Estado, cabe esperar que el sistema vigente de administración interior (sub-nacional) no sea el adecuado para una categoría regional de acción. Tanto la administración comunal como la provincial o estadual deberán ser replanteadas para dar cabida a un sistema de administración regional.

Tal vez si sea en este punto en donde se generarán los mayores problemas políticos de la planificación regional. Cualquiera sea la manera de concebir el nuevo sistema de administración regional, es claro que esta nueva instancia de gobierno obtendrá poder a partir tanto de la delegación de poder por parte del gobierno central como

/de la

de la cesión de poder por parte de los gobiernos locales, (municipales o provinciales). Es igualmente claro que será más fácil delegar poder para el gobierno central que para los gobiernos locales, por la simple razón de que en este último caso cualquier cantidad de poder cedido (al gobierno regional) representa una parte relativamente importante del poder total detentado por cada gobierno local.

Se requerirá entonces de todo el peso y de toda la capacidad de arbitraje del gobierno central para poner en marcha un sistema de administración regional. Los componentes sobre los cuales puede establecerse esta reforma de régimen de administración interior del Estado deben contemplar a lo menos los puntos siguientes:

a) Regionalización del país. El primer aspecto a abordar es la regionalización del país, ya que ello claramente implica una revisión de la división político-administrativa vigente. Como es esta una tarea que - en esta secuencia del proceso de planificación - ya ha sido abordada en la etapa del diagnóstico, sólo corresponde indicar que la regionalización deberá estar basada no sólo en criterios económicos sino en la consideración de las necesidades que planteará un sistema de administración regional. Así, la región no sólo será la expresión de un cierto espacio homogéneo o la expresión de ciertas relaciones funcionales y geográficas, sino también estará caracterizada como la unidad territorial de la expresión del gobierno y administración interior del Estado.

b) Establecimiento de una autoridad político-administrativa regional. Particularmente en aquellos casos en que las regiones comprenden varias unidades de la división político-administrativa, será necesario establecer una autoridad regional. Ello deriva, por una parte, de la necesidad de ejercer a lo largo del territorio el poder político para la conservación del orden público interior y la seguridad exterior, y por otra, de la necesidad de asegurar el cumplimiento de los objetivos económicos y sociales perseguidos por el Estado, para lo cual la coordinación institucional dentro de la región resulta ineludible.

/Resulta casi

Resulta casi superfluo señalarlo, para cumplir con este papel la autoridad regional debe estar dotada de efectivas facultades y atribuciones coordinadoras y fiscalizadoras de los servicios públicos.

c) Organos de administración regional. Se puede establecer dos tipos de organismos administrativos diferenciados en cuanto a su naturaleza y en cuanto a sus funciones. Por un lado, pueden establecerse órganos de coordinación administrativa, destinados a asegurar la coherencia y la oportunidad de las acciones que ejecutan los diversos servicios de la administración central en el distrito regional. Se trata, en este caso, del intercambio de información y de coordinación entre las diversas delegaciones regionales de la administración central, por ejemplo, coordinación entre las delegaciones regionales de las secretarías nacionales de transporte o de vivienda, o coordinación entre las varias agencias locales que tienen relación con el sector agropecuario. Por otro lado, pueden establecerse órganos de administración propiamente tales, de naturaleza descentralizada territorialmente y cuyas funciones pueden ser asesoras, deliberativas o ejecutivas. Un ejemplo de tal organismo puede estar dado por un Consejo de Administración Regional o por un Consejo Económico y Social Regional.

Sin duda, la creación de un sistema de administración regional sólo será viable en el marco de una descentralización territorial efectiva del aparato del Estado y tal sistema podrá operar con eficiencia sólo si cuenta con un respaldo técnico adecuado que tendrá que ser provisto por el propio sistema de planificación regional.38/

Financiamiento del desarrollo regional

Otra política regional usualmente planteada en los planes de desarrollo regional consiste en el establecimiento de una serie de mecanismos financieros regionales (componentes de la política) cuya finalidad es captar y canalizar el ahorro regional (ya sea dentro de una región o entre regiones) hasta transformarlo en inversión.

---

38/ A pesar de la indudable trascendencia del tema, existen pocos estudios y pocos libros sobre aspectos institucionales del desarrollo regional. Para un estudio internacional comparativo: Schaeffer, W., Administration for Regional Development, UN/Public Administration Division, New York 1973 (mimeo).

/Se ha

Se ha sugerido que el presupuesto público (fisco más las instituciones públicas) constituye uno de los principales mecanismos financieros regionales en la medida en que los procedimientos, métodos y técnicas utilizados en la confección presupuestaria permitan verdaderamente regionalizar este instrumento de política económica. En teoría, la tarea de preparar un presupuesto público regionalizado no parece como algo insuperable. Después de todo, cada proyecto, cada programa y cada gasto incluido en el presupuesto-programa del sector público puede ser referido geográficamente. En la práctica, sin embargo, la regionalización del presupuesto tropieza, por un lado, con la falta de preparación (para esta tarea) de la administración pública regional, y por otro, con la propia naturaleza de las leyes orgánicas de presupuesto que en la práctica asignan responsabilidades presupuestarias globales a los distintos servicios. Así, las transferencias entre programas y entre proyectos (y con mayor razón entre regiones) terminan por anular la intención primitiva. No obstante, el esfuerzo debe ser emprendido, aun cuando se le conciba como una labor educativa de largo plazo.

En rigor sin embargo, un presupuesto regional no debe ser entendido simplemente como una presentación geográficamente desagregada ex-post facto de las inversiones públicas sectoriales, como se desprende del párrafo anterior. Ello constituye sólo un primer paso. En realidad el presupuesto debe basarse año a año en la puesta en marcha del plan y de las políticas para el desarrollo regional; en este sentido el presupuesto se convierte en el principal instrumento operativo (de ejecución y control) de la estrategia y de la política regional del Gobierno.

Así interpretado, el presupuesto regional de capital del sector público debe ser un reflejo financiero de todos los componentes y acciones comprendidos por las diversas políticas regionales. Es, por así decirlo, la cara financiera y operativa del cuadro general de políticas ejemplarizado en esta misma sección. Se comprende así también que el presupuesto regional no tiene por qué coincidir con el presupuesto total del sector público, ya que la acción regional viene a ser sólo una parte de la acción total del sector público.

/Un sistema

Un sistema financiero regional puede ser estructurado en torno a diversos tipos de organismos.

De partida, el sistema bancario tiene que ser reformulado, a lo menos en sus aspectos operativos. Es un hecho bien conocido que el sistema bancario opera generalmente como el principal vehículo de transferencias monetarias de la periferia hacia el centro. Debe asegurarse la manera como las instituciones bancarias regionales retengan en la región los recursos que captan. Necesariamente para ello deberán existir amplias oportunidades de inversión local no menos rentables que las oportunidades extrarregionales alternativas.

Paralelamente al sistema bancario propiamente tal, puede crearse un sistema de "fondos regionales de desarrollo" comprendiendo tanto un fondo nacional como un conjunto de fondos regionales. Estos "fondos" no son otra cosa que verdaderas sociedades regionales de inversión cuya finalidad básica es administrar los recursos puestos a su disposción tanto por el sector público como por los propios ahorrantes privados de cada región. La creación de tales fondos ofrece un amplio campo para canalizar la participación popular regional en proyectos específicos de desarrollo. Incluso, a través de este tipo de mecanismos pueden ensayarse formas no tradicionales de propiedad y de administración.

Un ejemplo de un tipo de fondo regional de desarrollo puede encontrarse en el llamado "Fondo de Participación de Estados y Municipios" que funciona en Brasil. En dicho fondo, las transferencias (en un porcentaje global fijo) federales a los gobiernos estaduales y municipales, se determina en función del tamaño, población y nivel de renta de cada unidad subnacional.

Adicionalmente o en forma sustitutiva a estos fondos regionales puede pensarse en una estructura financiera que corresponda a una Corporación Regional de Desarrollo. El éxito que algunas corporaciones de desarrollo regional han obtenido en algunas partes de América Latina, hace que tales organismos ejerzan un gran atractivo en las propias comunidades regionales.

/También puede

También puede pensarse en varias formas alternativas de financiar el desarrollo regional mediante mecanismos que liguen los ingresos de alguna institución financiera a la explotación de los recursos naturales de la región, es decir, una especie de "royaltie" regional. Este tipo de fuente financiera ha sido ensayada con cierto éxito en Chile (en las regiones productoras de cobre), en Bolivia (en el Departamento de Santa Cruz en relación a la explotación de petróleo) y en varias otras partes de Latinoamérica. De una manera similar, en algunos casos los ingresos de ciertas Corporaciones Regionales dependen del nivel general de actividad económica de la región como es el caso de la Junta de Adelanto de Arica (Chile) cuyos ingresos provienen básicamente del producido del impuesto de transferencia.

En relación a los aspectos financieros del desarrollo regional a escala nacional, Schaeffer hace el siguiente comentario en un informe preparado para Naciones Unidas:

"El desarrollo regional nacional presenta un problema de financiamiento completamente distinto. Primero que todo, la planificación y coordinación de las actividades de desarrollo regional son consideradas como una función corriente de gobierno en todos los casos considerados. Es un aspecto fundamental de la administración nacional y, en algunos casos, de las relaciones intergubernamentales. Sin embargo, como el ejemplo de Chile claramente lo señala, la creación de unidades de planificación y coordinación al nivel regional no significa tomar en cuenta las necesidades financieras regionales para propósitos de desarrollo. Algunos tipos de instituciones de inversión y crédito son todavía laterales a la planificación y coordinación regional. Las instituciones bancarias pueden cumplir algunas de estas funciones, pero las bancas comerciales usuales en los países en desarrollo rara vez, si es que en alguna oportunidad, proveen una solución adecuada al problema, dedicados como están la mayoría de ellos a préstamos de corto plazo, altamente seguros y con un rápido retorno. El resultado de esta deficiencia en el financiamiento

/del desarrollo

del desarrollo ha sido la creación de una plétora de instituciones bancarias especiales, a menudo al nivel nacional, para préstamos de vivienda, préstamos para mejoramiento agrícola, préstamos para pequeñas industrias, préstamos para cosechas, préstamos para inventarios, etcétera. El capital inicial y supletorio es corrientemente provisto por el gobierno y tales bancas operan como instituciones públicas descentralizadas."

"Otra respuesta a la necesidad de fuentes financieras especiales para el desarrollo ha sido la instalación de corporaciones de desarrollo vinculadas a y como parte de la estructura nacional de regionalización. El programa nacional de regionalización de Venezuela provee un excelente ejemplo de lo anterior ya que se ha diseñado una corporación de desarrollo independiente para cada región. Las funciones de estas corporaciones van más allá de las funciones bancarias en el sentido de que algunas de ellas han emprendido investigaciones económicas, han financiado estudios de factibilidad y se han comprometido muy positivamente en la determinación de los objetivos y prioridades de la programación del desarrollo. En algunos casos, las corporaciones invierten en empresas privadas, ayudan en su organización y entrenan a sus ejecutivos, asumiendo así un papel muy positivo en el proceso de desarrollo."

"Un patrón muy variado de corporaciones de desarrollo privadas y mixtas en regiones determinadas caracteriza también el cuadro del desarrollo regional nacional en Francia. En realidad, una red extremadamente compleja de este tipo de instituciones se ha desarrollado en Francia envolviendo diversos grados de control público o privado. Como sucede con los bancos especiales, las corporaciones de desarrollo regional normalmente reciben su capital inicial del gobierno nacional, sumplementado en varios casos por contribuciones de los estados y de las autoridades locales y aun, por parte de la empresa privada. Fondos adicionales pueden conseguirse mediante préstamos o compra de acciones. En la mayoría de los casos se espera que tales organismos lleguen a autofinanciarse y que incluso generen un retorno adecuado en relación a la inversión hecha en ellos." (Schaeffer, 1973.)

/En cualquier

En cualquier caso y bajo cualquier modalidad, el sistema financiero regional debería cumplir las funciones siguientes: i) administrar las transferencias fiscales y públicas hechas a la región; ii) captar ahorro regional privado; iii) transferir ahorro extrarregional privado de acuerdo a la política de desarrollo nacional; iv) colaborar en la identificación de proyectos de inversión; v) transformar el ahorro en inversión real; vi) permitir la participación regional en nuevas formas de propiedad y administración.

Desarrollo rural integrado

En no pocos casos los problemas regionales encuentran sus raíces en asuntos ligados a la estructura y funcionamiento del mundo rural. El enfoque tradicional o la respuesta tradicional a los problemas rurales (que son más amplios que los simples problemas de producción agropecuaria) ha sido de carácter eminentemente sectorial. Este enfoque es parcial y como respuesta es inefectiva en la medida en que detrás de los problemas rurales se encuentren cuestiones típicamente espaciales.

Por otro lado, cualquiera haya sido la opción estratégica priorizada al examinar la dicotomía desarrollo polarizado-desarrollo no polarizado, queda por resolver el problema de cómo integrar el mundo urbano e industrial con el mundo rural agropecuario. Incluso en muchos casos, la posibilidad de fortalecer el desarrollo de uno o varios centros urbanos interiores, pasa ineludiblemente por la modernización de su hinterland rural de manera de formar mercados de tamaño mínimo para sostener una base económica.

Una posible respuesta a este tipo de asunto puede encontrarse vía la aplicación de una política de desarrollo rural integrado.

Una política de desarrollo rural integrado significa concentrar la población rural diseminada mediante la estructuración de un sistema jerarquizado e interconectado de centros rurales con el objeto de:

/i) facilitar

i) facilitar y reducir los costos de la prestación de servicios sociales básicos tales como salud, educación, vivienda y otros; ii) facilitar y reducir los costos de la asistencia técnica agropecuaria; iii) reorganizar el espacio de una manera más funcional; iv) facilitar la incorporación de los campesinos a la economía monetaria de intercambio mediante la localización adecuada de la infraestructura de mercadeo; v) modernizar las actitudes, valores y pautas de conducta de la población rural mediante una concentración que facilite el intercambio de ideas y la convivencia social; vi) facilitar el proceso de participación popular a nivel de localidades básicas y, vii) reducir el costo de la integración física del territorio.

Los componentes principales de la política de desarrollo rural integrado son los siguientes:

Selección de áreas. Puesto que la política y el programa específico de desarrollo rural integrado no será aplicado homogéneamente en todo el país, surge la necesidad de definir y seleccionar las áreas de aplicación. Esta es una cuestión bastante delicada puesto que el éxito de una política de esta naturaleza dependerá en buena medida del tipo de área inicialmente seleccionada. Por lo menos tres criterios podrían sugerirse para la identificación de áreas potenciales de desarrollo rural integrado.

En primer lugar puede considerarse, desde el punto de vista de los intereses de la planificación regional, la dispersión de la población como un criterio relevante puesto que uno de los objetivos a alcanzar es la reestructuración del espacio. Volumen de población por distrito, su distribución en términos de clases de tamaño de los lugares poblados y su ubicación espacial constituyen los datos básicos para aplicar este criterio.

En segundo lugar puede considerarse el nivel de pobreza de la población eventualmente beneficiada. Debe tenerse presente sin embargo, el considerar la pobreza como un criterio de selección, lo señalado en relación a este tópico en el examen de las opciones estratégicas del desarrollo regional de manera que se defina una línea consistente de acción.

/En tercer

En tercer lugar debe considerarse la posibilidad real de desarrollar proyectos agropecuarios o agroindustriales rentables en el área en cuestión sobre la base de los recursos naturales existentes. No debe ponerse en peligro el éxito de una política de esta naturaleza forzando las cosas más allá de un límite razonable. La política de desarrollo rural integrado no es una política social; si se desea ayudar a los habitantes de un área en que se dan las dos primeras condiciones pero no la tercera, es preferible utilizar mecanismos alternativos.

Construcción de villas. Una vez que se han seleccionado las áreas de aplicación de la política de desarrollo rural integrado, será necesario fortalecer la infraestructura de algún lugar poblado o, en algunos casos, será necesario realmente construir villas ad-hoc. Para ello deberá seleccionarse el sitio específico (deberá ser verdaderamente un lugar central del área), definirse el tamaño deseado, formularse un esbozo de un plano regulador y deberán definirse los tipos de construcción (habitacional, de servicios y comunitaria) necesarios. En esta etapa deben resolverse también los problemas de electricidad y agua involucrados en el diseño de cualquier lugar poblado.

Equipamiento de educación. Sobre la base de la población del área deberán definirse las facilidades educacionales que se instalarán en el lugar central. Esto se refiere no sólo al tamaño del equipamiento educacional sino también al tipo de facilidad educacional (ciclo primario, escuela de producción, etc.). Deben considerarse también las necesidades físicas que puede implicar un programa de alfabetización de adultos.

Equipamiento de salud. Casi las mismas consideraciones del punto anterior son válidas en relación al equipamiento de salud. Deberán definirse las necesidades físicas y el tipo de prestación médica y para-médica que se otorgará en cada lugar central de las áreas de desarrollo rural integrado.

/Equipamiento de

Equipamiento de asistencia técnica. Uno de los propósitos básicos de la política de desarrollo rural integrado es justamente facilitar la extensión y la prestación de asistencia técnica a los agricultores, particularmente a aquellos que menos acceso tienen a las fuentes de tecnología agropecuaria. Por esta razón, es necesario definir cuidadosamente el equipamiento necesario de asistencia técnica a ser provista en cada área. La orientación general de la asistencia técnica dependerá tanto de los recursos naturales de cada área como del uso actual del suelo y de la naturaleza específica de los proyectos agropecuarios. La asistencia técnica debe incluir la experimentación, la extensión, la demostración, el seguimiento y control en el uso de técnicas de manejo, y la asistencia financiera (como una función paralela de apoyo).

Equipamiento de comercialización. Dado que uno de los problemas típicos que se encuentran en el medio rural de varios países es la dificultad por parte de los pequeños agricultores en el acceso a mercados en donde puedan ofrecer competitivamente sus productos, en la implantación de una política de desarrollo rural integrado deberá contemplarse la instalación de las facilidades físicas de bodegaje que supone la existencia de un poder comprador estatal (al cual obviamente tendrían acceso las empresas y negocios privados) en el área. Se trata de garantizar a los productores del área la compra de sus productos en condiciones por lo menos iguales a las prevalecientes en mercados establecidos, evitando al mismo tiempo cualquier posibilidad de explotación monopólica de ellos.

Reforma agraria. Es difícil pensar en una política de desarrollo rural integrado (por lo menos con el alcance definido acá) que pudiera ser llevada a cabo sin afectar de alguna forma el régimen de propiedad de la tierra. Desde luego, la pobreza de los habitantes de un área potencialmente beneficiada puede estar estrechamente ligada a la distribución de la propiedad agrícola, de manera que esa sola razón justifica algún tipo de reforma. Naturalmente hay muchos y complejos aspectos envueltos en un proceso de reforma agraria que no corresponde

/tratarlos acá

tratarlos acá; sin embargo, desde el punto de vista de los propósitos de una política de desarrollo rural integrado es pertinente recordar que una modificación al régimen de propiedad de la tierra no sólo debe buscar una distribución más justa de la tenencia de ella sino que además debe garantizar que cada nueva unidad de propiedad contenga a lo menos una mínima parte de tierra de buena calidad agropecuaria.

Regionalización de políticas sectoriales

Una política para el desarrollo regional de una naturaleza diferente lo constituye la propia regionalización de ciertas políticas sectoriales. Naturalmente este proceso constituye un paso lógico si previamente han sido regionalizadas las metas sectoriales y aunque en este caso no se trata de establecer una nueva política como tal, ha sido usual en la experiencia de América Latina considerar esta explicitación regional de las políticas sectoriales como una política para el desarrollo regional por derecho propio.

Las políticas sectoriales se expresan generalmente en términos totalizantes para el sector. Así, por ejemplo, una política de fomento pesquero puede establecer como medio para alcanzar su objetivo un incremento sustancial de los préstamos, créditos y asistencia técnica al sector. Normalmente no se llega más allá en la definición de la política sectorial. En el caso del sector agropecuario por ejemplo, el objetivo de aumentar la oferta interna de alimentos puede exigir plantear como medio una reforma agraria cuyas características intrínsecas quedan bien determinadas (qué formas de propiedad se establecerán, qué indemnización se pagará, etc.) sin que usualmente se especifique la connotación geográfica de dicha política.

Algo similar sucede con el establecimiento de las políticas globales contenidas en el plan general de desarrollo. La política de incrementar las exportaciones o la política de elevar el nivel de empleo, por ejemplo, rara vez contienen algún tipo de especificación regional.

/Hay aquí

Hay aquí, en consecuencia, un campo amplio para generar información regional (no otra cosa es en el fondo una política) mediante el análisis del impacto territorial de las políticas globales y sectoriales.

Este proceso de regionalización de políticas se hará confrontando el diagnóstico regional con los objetivos y metas regionales por un lado, y las políticas sectoriales por otro. El resultado se expresará en la especificación de áreas de prioridad para cada política sectorial. Estas áreas de prioridad señalan el énfasis geográfico que se aplicará en las políticas sectoriales y constituyen una pieza de información de extraordinario valor para las oficinas locales de planificación.

Así por ejemplo, la política de fomento agropecuario, uno de cuyos componentes puede ser a su vez una política de reforma agraria, será calificada en términos geográficos (según las condiciones de cada región) dando origen a un ordenamiento territorial mediante el cual será posible establecer la intensidad del proceso de reforma agraria en cada región. O bien, si el simple manejo de los precios (al productor) es señalado en la política sectorial agropecuaria como el instrumento principal, la planificación regional deberá estar en condiciones de señalar cual es la eficiencia regional de dicho instrumento. Pudiera suceder que en determinada región la estructura de la propiedad hiciera inefectivo un estímulo de precios para aumentar la producción, por efecto de la existencia de latifundios, por ejemplo.

En definitiva, se tendrá entonces una jerarquización regional para cada sector económico para el cual se haya especificado una política económica. Examinando la prioridad de una región determinada en relación a todos los sectores productivos, se podrán establecer las modificaciones administrativas requeridas en esa región de parte del aparato estatal. Retomando de nuevo el caso agrario, si la región en cuestión resulta un área de primera prioridad en términos de una reforma agraria, ello obligará por cierto a adecuar la estructura institucional del sector público en esa región, de manera de responder eficientemente a las necesidades del sector.

/Es pertinente

Es pertinente dar término a este comentario sobre regionalización de políticas y programas sectoriales destacando una observación adicional.

La experiencia enseña que en la mayoría de los casos, los programas y proyectos sectoriales tienen un impacto territorial (modifican la estructura del sistema espacial) bastante más notorio que las propias políticas regionales. De ahí justamente la necesidad de dar un contenido regional - de acuerdo a las prioridades regionales que emergen de la estrategia - a las políticas sectoriales y de ahí también la necesidad de establecer sólidos mecanismos institucionales de coordinación sectorial-regional.

Hay dos o tres razones que explican este mayor impacto territorial de los programas sectoriales.

En primer lugar, las políticas sectoriales aparecen con frecuencia más estrechamente asociadas a la ejecución que las políticas regionales. Es decir, generalmente en el caso de los sectores, es una institución la que determina la política y la que ejecuta también los proyectos. Por ejemplo, un Ministerio de Vivienda fija la política de vivienda y también tiene agencias ejecutoras directas que construyen viviendas en conformidad al contenido de la política.

Rara vez sucede esto al nivel regional. En parte por la propia naturaleza compleja de los problemas regionales, una Oficina de Planificación Regional formula una política (que incluye aspectos espaciales y sectoriales) que es, en definitiva, ofrecida como un "pedazo de información" a las agencias sectoriales ejecutivas y a algunas agencias de tipo territorial (corporaciones). Sin embargo, falta por lo corriente un poder o una capacidad de implementar realmente tal política regional.

En segundo lugar, las políticas sectoriales son bastante más simples en su concepción que una política regional y esto es un importante factor que facilita la traducción de las normas de política en proyectos ejecutables.

/En tercer

En tercer lugar, las políticas sectoriales suelen gozar de un considerable grado de continuidad en el tiempo, aun cuando ello sólo derive en algunos casos de la pura antigüedad y rutina burocrática de las agencias sectoriales ejecutivas. De cualquier forma, siempre hay algo marchando al nivel sectorial, siempre se construyen casas y caminos en cualquier región y por tanto siempre hay un efecto espacial por parte de los programas sectoriales.

La continuidad de largo plazo de las políticas regionales es esencial para lograr los objetivos referentes a la transformación de la estructura espacial. Desde luego, esta continuidad no ha tenido un carácter histórico por la simple razón de que los esfuerzos nacionale de desarrollo regional son bastante recientes. Acá se trata de garantizar la continuidad futura de la política regional. Tal garantía sólo puede generarse mediante la estrategia de desarrollo regional, cuyo principal papel es justamente ése y del establecimiento de un mecanismo de coordinación institucional insertado al más alto nivel del aparato del Estado. En tal sentido podría pensarse en una especie de Consejo Ministerial de Ordenamiento Territorial como un organismo supra-político (en el sentido de situarse por encima de las contingencias políticas de corto plazo) cuya función esencial sería tanto la coordinación sectorial-regional como el garantizar la continuidad de largo plazo de las políticas regionales.

La generación de información como una política especial para el desarrollo regional

Todo el proceso de planificación puede ser visualizado como un proceso de insumo y producción de información. Desde este punto de vista no puede concebirse ni la preparación de un plan ni tampoco su ejecución, si paralelamente no existe un sistema de información capaz de suministrar la información de entrada y capaz de transmitir la información de salida.

/Al discutir

Al discutir en páginas anteriores la mecánica de formulación del diagnóstico regional, se tuvo oportunidad de apreciar la magnitud de la información básica necesaria, información que difícilmente será recogida eficientemente sin la existencia de un sistema informativo ad-hoc. Ahora bien, el proceso completo de planificación regional plantea exigencias todavía mayores, tanto en cantidad como en calidad y grado de procesamiento de la información.

Todos los países cuentan de hecho con algún sistema de información debidamente institucionalizado. Rara vez, sin embargo, la operación de estos sistemas responde a las necesidades de la planificación regional. Es un hecho reconocido que los censos y otras formas de recolección de información dan lugar a un proceso de agregación (con respecto a la información de base que tiene de hecho una referencia geográfica explícita) que termina por entregar cifras y estadísticas globales de escasa utilidad para el planificador regional. La experiencia indica que los organismos nacionales generadores de estadísticas corresponden generalmente a los segmentos más antiguos e ineficientes del aparato estatal, siempre escasos de recursos y de personal calificado y actuando, en consecuencia, de acuerdo a pautas muy anquilosadas. En verdad, poco se puede esperar si el planificador regional decide intentar aprovechar tales organismos. Más vale abordar directamente la cuestión de crear un sistema regional propio.

Escapa al propósito de estas notas abordar el tema de la información para la planificación regional de una manera exhaustiva (de todos modos ello ha sido hecho por el autor en alguna otra oportunidad) y, en consecuencia, acá sólo se mencionarán algunos aspectos generales.

Por sistema de información regional se entiende una estructura diseñada y operada con el propósito de generar, procesar, archivar y transmitir información con una determinada base geográfica de referencia, base que es menor que el país. Como todo sistema de información, los elementos estructurales están dados por los centros generadores, por los canales de comunicación y por los centros receptores.

/Es importante

Es importante tener presente que el sistema regional de información que se plantea hace un distingo entre dos clases de información, ambas igualmente necesarias para el proceso de planificación regional y para el desarrollo mismo de las regiones.

Así, por un lado, al hablar de información en este contexto se entiende ésta como un conocimiento general sobre un objeto, un sujeto o un proceso. Este es el tipo de información que se maneja cuando una región hace un esfuerzo para difundir su potencial de crecimiento por ejempo (para atraer posibles inversionistas) o su potencial turístico. Esta información, por lo general, no es cuantificable, expresándose en términos de juicios más que de cifras.

Por otro lado, y en la acepción más corriente del término, por información se entiende un dato estadístico referido a algo mensurable y cuantificable, como por ejemplo, la tasa de crecimiento histórica del ingreso regional. El sistema de información para la planificación regional deberá generar ambos tipos de información.

Un problema que deba ser resuelto desde el inicio de la puesta en marcha del sistema de información, se refiere a la selección de la base geográfica a la cual se referirá la información (por lo menos los datos estadísticos). Se pueden comparar tres alternativas en este sentido.

En primer lugar, se puede utilizar la propia región como base geográfica. Esto tiene la ventaja de consolidar la idea y la imagen de la región, particularmente dentro de la administración pública. Tiene algunas desventajas en el sentido de que la división regional no es necesariamente estable en el tiempo y, por otro lado, en ciertos casos puede representar un nivel de agregación aún demasiado elevado.

En segundo lugar, puede utilizarse la división político-administrativa vigente como base geográfica de la información. La ventaja en este caso, reside en la fácil agregación (al nivel regional) que puede hacerse. Además, en este caso siempre hay la posibilidad de aprovechar en cierta medida el sistema estadístico existente. En general será ésta la solución más aceptable en la práctica, aunque debiera buscarse siempre la menor unidad espacial posible como base (la comuna, el departamento, etc.).

/En tercer

En tercer lugar, y tal como se hace con cierta frecuencia en estudios urbanos (y también en algunos países, como Suecia por ejemplo), puede diseñarse un sistema de coordenadas geográficas para localizar la información. En este caso, debe construirse una malla reticulada cuya dimensión está dada parcialmente por consideraciones de costo. La mayor ventaja de este método reside en la facilidad que otorga para el procesamiento electrónico de la información.

Otro problema que merece enfatizarse en relación al sistema de información regional, es la importancia que en él adquieren las estadísticas de flujos (interregionales). Por supuesto, en este caso la distinción entre stocks y flujos no está dada por una cuestión temporal sino por una cuestión espacial. No será posible obtener una visión del sistema regional sin este tipo de estadísticas. Igualmente, la periodicidad y el grado de procesamiento de la información deberán también ser decididos de antemano.

Naturalmente la pregunta básica, es decir, qué información se recolectará, depende del alcance del propio proceso de planificación regional y de los métodos utilizados en él.

En general, en relación a la puesta en marcha de un sistema de información para la planificación regional, deberá tenerse presente la dificultad de montar desde la partida un sistema altamente sofisticado. En este sentido resulta útil pensar en metas más simples y modestas al comienzo, pero, por lo mismo, más factibles.

Un sistema elemental de información, diseñado para alcanzar su máxima operacionalidad en un período de dos a tres años, podría ser basado en los siguientes elementos:

1. Generación de datos
2. Procesamiento
3. Registro
4. Comunicación
5. Almacenaje
6. Control del sistema
7. Monitor

/La puesta

La puesta en marcha del sistema, considerando las condiciones típicas de cualquier país latinoamericano, implica dos etapas, la primera de ellas a cumplirse durante el primer año de la experiencia y la segunda durante dos o tres años posteriores. Cada elemento del sistema puede ser analizado entonces en relación a estas dos etapas, de la manera siguiente:

1. Generación de datos. En la primera etapa de montaje del sistema la generación de datos sólo consiste en la recopilación sistemática de la información existente conjuntamente con la codificación de productores de estadísticas. La lista de información presentada en relación al diagnóstico regional sirve para orientar esta recopilación inicial. El organismo oficial a cargo de las estadísticas y de los censos es, en esta etapa, la principal fuente de información. En una segunda etapa, el sistema generará adicionalment su propia información que encuentra su base principal en los estudios cuantitativos regionales y en los aspectos cuantitativos del propio plan de desarrollo regional.

2. Procesamiento. En la primera etapa se procesan los datos primarios sólo hasta el punto de generar datos de segundo orden, es decir, datos que resultan de comparar dos o más informaciones primarias (por ejemplo coeficientes, índices, etc.). En la segunda etapa, el sistema debe generar, mediante procesamiento, datos de tercer orden, es decir, información estadística que se elabora sobre la base de hipótesis tecnológicas o de comportamiento (por ejemplo coeficientes técnicas de insumo-producto o propensiones marginales al ahorro, etc.).

3. Registro. Inicialmente la información puede registrarse en cuadros especialmente diseñados que muestren tanto los valores absolutos como relativos de las cifras. El cuadro que se muestra a continuación puede servir como punto de partida del sistema. Posteriormente se deberá tender a un registro electrónico en el cual la información se vacia a tarjetas o a cintas de computador.

/TARJETA DE

TARJETA DE REGISTRO

Cuadro Número _____

Año _____

Variable Unidad _____

REGISTRO DE LA VARIABLE

| Base Geográfica | | Valor Absoluto | Valor Relativo | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | Dist/País | Dist/Prov | Prov/País |
| distrito | 011 | | | | |
| distrito | 012 | | | | |
| ..... | 013 | | | | |
| PROVINCIA | 01 | | | 100.00 | |
| distrito | 021 | | | | |
| distrito | 022 | | | | |
| PROVINCIA | 02 | | | 100.00 | |
| distrito | 031 | | | | |
| PROVINCIA | 03 | | | 100.00 | |
| País | | | 100.00 | | 100.00 |

| Código Institución | Periodicidad | | Fuente |
|---|---|---|---|
| | Serial | Ocasional | |
| | | | |

/4. Comunicación

4. Comunicación. Durante la primera etapa de la puesta en marcha del sistema la forma más recomendable de comunicación puede consistir en una especie de Boletín de estadísticas regionales, de tipo anual. Más adelante el Boletín puede ser complementado con algún sistema electrónico de comunicación que conecte automáticamente la Oficina Central con las Oficinas Regionales de Planificación.

5. Almacenaje. El almacenamiento de la información debe ser funcional con respecto a la modalidad de registro. Por esta razón, en la primera etapa puede recomendarse un sistema simple de gabinetes de metal provistos de carpetas colgantes. Cada carpeta contendrá un número suficiente de copias de cada cuadro de registro. En etapas más avanzadas las propias tarjetas o cintas de computación proveen el mecanismo de almacenaje.

6. Control del sistema. En la primera etapa se deben establecer algunas normas elementales sobre la administración del sistema de información. Estas normas deben clarificar quién es el responsable del sistema, quién tiene acceso y cómo tiene acceso a los archivos y cómo se centraliza la petición de información hacia fuera del sistema (por ejemplo hacia otros organismos del gobierno) de manera de evitar duplicaciones. En la segunda etapa el control debe incluir además la verificación de calidad de la información.

7. Monitor. El elemento "monitor" del sistema de información se refiere a la medición y control del nivel de actividad (coyuntural) de cada subsistema espacial, sean éstas regiones, provincias o distritos de planificación. Esta actividad incluye el diseño de un sistema de indicadores coyunturales o de corto plazo para cada región y el establecimiento de una Oficina Regional de Estadística. Los indicadores coyunturales pueden basarse en elementos tales como impuestos a los negocios, consumo de energía eléctrica, subsidios de desempleo, seguridad del crédito privado u otros que se consideren pertinentes. El examen periódico de tales indicadores debe permitir la corrección rápida de los desajustes que se observen en cada región.

/Por último

Por último, no debe olvidarse que el sistema de información regional no debiera funcionar en forma paralela al propio sistema de planificación. Debe ser parte integrante de él, y por tanto, el sistema de información contendrá organismos centrales y también organismos locales adscritos a cada oficina local de planificación. Asimismo, parece innecesario enfatizar que el establecimiento de un sistema de contabilidad social regional es parte integrante de la tarea de montar el sistema de información. Después de todo, una función primordial de tal sistema es permitir la evaluación y el control del plan.

Orientación migracional

Para terminar con esta lista tentativa y no exhaustiva de algunas de las políticas típicas utilizadas en planificación regional, algunas palabras deben ser dichas sobre la cuestión migracional.

Desde luego, es completamente utópico pensar en formular una política migratoria rígida, ya que en ese caso se entra directamente en conflicto con un derecho inalienable de la persona humana, esto es, el derecho a elegir libremente (a lo menos dentro del país) el lugar de vida y de trabajo. De manera que cualquier política migratoria tendrá que ser esencialmente indicativa. En verdad, será más una política de información que una política migratoria.

Una política migratoria indirecta tendría que basarse en tres elementos claves. En primer lugar y desde luego, en la generación de oportunidades de empleo en los lugares donde esté localizada la población (recuérdese la opción estratégica entre desarrollo vertical y horizontal). En segundo lugar, en la generación de un sentimiento de lealtad regional (por analogía, un patriotismo regional) a través principalmente del sistema educativo, que retenga la población en su región, siempre y cuando se cumpla la primera condición. En tercer lugar, en la generación de información adecuada, tanto sobre las posibilidades regionales como, sobre todo sobre las reales condiciones de vida en los grandes centros metropolitanos, usualmente el destino último (aunque escalonado) de la corriente migratoria.

/Es curioso

Es curioso observar en este sentido, que en Sao Paulo (ciudad que recibe más de 300 000 inmigrantes por año) funciona con auspicio del gobierno, un centro de información para los inmigrantes. Esto es una buena iniciativa, pero el observador se pregunta si no sería más eficiente que centros similares (con una orientación probablemente contraria) funcionaran en los lugares que generan los mayores saldos migratorios negativos.

# CAPITULO III

## EJECUCION DEL PLAN

3.1. Organización institucional del subsistema de planificación regional.
3.2. Los instrumentos de política.
3.3. Control, evaluación e iteración del plan.

Tal como se indicó en su oportunidad, en el proceso de planificación regional pueden distinguirse, para fines analíticos, una etapa de formulación y una etapa de ejecución, cada una de las cuales está a su vez formada por varias subetapas. En relación a la ejecución del plan, acá se identificarán tres fases: la organización institucional del sistema de planificación regional, la elección de los instrumentos de política y el control y evaluación del proceso.

### 3.1. Organización institucional del subsistema de planificación regional.

En buena medida el éxito de un esfuerzo de planificación del desarrollo regional depende la adecuada organización del sistema (de administración) de planeamiento regional.

Desde el punto de vista institucional, el subsistema de planificación regional (parte del sistema completo de planificación) contempla la existencia de a lo menos dos grandes clases de organismos: la Oficina Central de planificación regional y las Oficinas Locales de planificación regional. En ciertos casos se encuentra a un nivel lateral algún tipo de organismo de investigación. Determinar los respectivos roles y sobre todo, las relaciones que ligan a estos dos tipos de organismos, es una tarea compleja (que en verdad será hecha en forma previa a la secuencia acá descrita) que depende en parte del grado de centralización que se le desee imprimir al subsistema de planificación regional.

Pueden examinarse tres alternativas que reflejan diferentes grados de centralización del sistema regional. Cada una de estas alternativas descansa en un método que puede expresarse, a veces, a un determinado modelo cuantitativo

/uno de

uno de los cuales, como se verá, ya fue explicitado en páginas anteriores (el modelo de Rotterdam), si bien desde un punto de vista diferente.

En primer término se examinará el método descentralizado (o iterativo); en segundo término, se presentará, con cierto detalle teórico, el llamado método semi-centralizado (o método de descomposición) y finalmente se comentará el método centralizado (o de metas fijas).

a) El método descentralizado o iterativo.

Tanto desde un punto de vista conceptual como institucional, el método iterativo o descentralizado resulta particularmente atrayente para los planificadores regionales. Conceptualmente, debido a su simplicidad y aparentemente fácil manejo, e institucionalmente, porque concede la máxima libertad a cada región en la formulación de su propio programa de desarrollo. En general, en las primeras etapas de la puesta en marcha de un sistema nacional de planificación regional, la idea de descentralizar, muchas veces per se, contiene una carga valorativa (y emocional) exagerada y el método iterativo resulta una elección lógica desde este punto de vista.

Esencialmente, el método consiste en minimizar la labor de programación del organismo central y maximizar esta misma tarea en los organismos locales. Esto significa que cada organismo local (y en consecuencia, cada comunidad regional) determina su propio programa de desarrollo en forma independiente y de acuerdo a algún "modelo" específico de programación.

La labor del organismo central se limita a una tarea de coordinación y al cotejo de la consistencia de la suma de las metas y recursos determinados en cada plan regional, con valores nacionales. Por ejemplo el organismo central debe cuidar que la suma de los requerimientos regionales de mano de obra no exceda a la oferta nacional de ella.

Es interesante hacer notar que la utilización de este método entrega a las regiones un cierto control sobre los recursos móviles con que cuenta el país, y ello puede conducir a la generación de deseconomías externas regionales como también al surgimiento de conflictos inter-regionales por el control de dichos recursos.

/Es fácil

Es fácil notar un problema inmediato que puede presentarse al hacer uso de este método. Si el número de regiones que componen el sistema es demasiado grande puede resultar completamente imposible asegurar la consistencia de un número tan grande de programas regionales. Por otro lado, en la práctica resulta difícil contar con equipos técnicos calificados como para dotar adecuadamente cada Oficina Regional de manera de lograr una formulación más o menos similar y simultánea en todas las regiones.

Los problemas más interesantes son, sin embargo, los dos señalados anteriormente: la consistencia de los distintos programas y los eventuales conflictos políticos por el uso de recursos nacionales.

Hay que hacer notar que el asegurar la consistencia de cada programa regional con el programa nacional y de todos los programas regionales entre si, es una cuestión que va más allá del planteamiento de ecuaciones de balance matemático. Por ejemplo, las regiones pueden explicitar en sus programas requerimientos de fuerza de trabajo que, sumados entre sí, coinciden exactamente con la disponibilidad nacional de mano de obra; no obstante, cualquier región podría estar planteando demandas que implican un movimiento inter-regional de mano de obra completamente fuera de lo normal.

Por otro lado, el simple balance aritmético hecho por la Oficina Central no es capaz de detectar cierto tipo de inconsistencias que pueden surgir al confrontar un programa regional con el programa nacional. A modo de ejemplo, supóngase una región esencialmente agropecuaria que presenta un programa ambicioso de crecimiento sin cambios en su estructura y sin existir, a nivel nacional, un esfuerzo en este sector.

Puesto que dentro de este esquema las regiones tienen libertad para plantear los requerimientos de recursos nacionales de acuerdo a lo que ellas juzguen como conveniente, lo más probable es que se desate una competencia, a veces violenta, por el uso de tales recursos. Resolver este problema sin hacer uso del peso de la autoridad, exige una gran capacidad de negociación

/de parte

de parte de las autoridades centrales y una dosis no menor de independencia para evitar que se imponga el criterio de las regiones de mayor poder político o económico.

Estos problemas de "competencia" entre las regiones de un país naturalmente tienden a agravarse si existe un fuerte sentimiento regionalista en el sentido puramente político del término. La experiencia parece indicar que, de no ser adecuadamente controlados, estos problemas pueden destruir internamente la mejor concepción de un sistema de planificación regional.

Las siguientes observaciones de Lefeber son pertinentes en relación a este punto:

"La función de la planificación regional es proveer un diseño o un esquema para la asignación regional de recursos. Sin embargo, si existe un sistema de planificación central, la armonización de los planes regionales y la coordinación de las decisiones sobre asignación regional de recurso con el plan central representa un problema complejo que no puede ser resuelto sin referencia al significado o al concepto de nacionalidad. Cada disciplina en las ciencias sociales puede dar una interpretación diferente a este concepto, pero para propósitos de análisis económico la interpretación natural parece ser en términos de una función de bienestar (o funciones) a ser maximizada mediante las políticas del desarrollo económico planificado. La unidad nacional está representada por una única y bien definida función de bienestar o por un conjunto de objetivos ponderados el cual es aceptado como guía en la asignación de recursos en todas las regiones componentes. Al contrario, una federación débil de estados autónomos implica que cada estado tiene objetivos de bienestar individuales y diferentes que son perseguidos independientemente con la sola sujección a ciertas restricciones bien definidas.

"Si no hay un concepto unificado de bienestar, lo que implica que la nación está compuesta de una federación de estados autónomos, el papel de la planificación central se restringe a aquellas áreas donde los intereses

/comunes de

comunes de las regiones son dominantes, tales como la defensa nacional o el comercio inter-estatal. Como consecuencia, el problema de la descentralización regional en la preparación e implementación del plan es mínimo: la planificación es emprendida individualmente por cada estado. Por otro lado, si hay un concepto fuerte de nacionalidad representado por un conjunto dominante de objetivos de bienestar sobre los cuales existe consenso nacional, aún cuando no exista un plan nacional detallado, existe el problema de cómo inducir a los tomadores de decisiones regionales a actuar en armonía con las prioridades nacionales. En particular, si las regiones componentes son unidades políticas con gobiernos electos - de manera que la implementación del plan no puede hacerse mediante control central o mediante fiat - puede no ser posible encontrar regionalmente mecanismos descentralizados para alcanzar los objetivos nacionales.

"La descentralización sólo puede funcionar si todos los tomadores de decisiones, tanto individuos privados como agencias institucionales, pueden ser inducidos a comportarse voluntariamente de acuerdo a lo que es consistente con los criterios de bienestar social. En otras palabras, deben crearse las condiciones para hacer deseable a cada participante actuar en consonancia con el interés social. En la ficticia organización de un mercado puramente competitivo esto se alcanza mediante el uso de incentivos de ganancias y pérdidas basadas en el mecanismo de los precios y mediante instrumentos adecuadamente seleccionados de redistribución del ingreso. Desafortunadamente, tal enfoque no puede ser adoptado directamente para propósitos de descentralización regional. Esto es así porque los gobiernos regionales no son maximizadores de ganancias en el sentido económico del término. Además, las decisiones de los gobiernos regionales con respecto al uso de recursos pueden directa y significativamente afectar extensos segmentos de la economía total, de manera que la conducta económica de un gobierno regional puede afectar y a menudo afecta el bienestar de otras regiones. Por tanto, pueden surgir conflictos de intereses y varias clases de externalidades." (Lefeber, 1974.)

/b) El método

b) El método semi-centralizado o de descomposición

Una posibilidad de sumo interés para organizar las relaciones entre el nivel central y el nivel local de planificación, reside en el uso del llamado "principio de descomposición" utilizado en cierto tipo de problemas de programación lineal. El interés reside, en este caso, en que mediante este método es posible transferir a los organismos locales de planificación (y por esta vía a la propia comunidad regional) una capacidad considerable de decisión, sin que se pierdan simultáneamente las ventajas de la coordinación central.

Puesto que no existe literatura al respecto (por lo menos en cuanto a la posible aplicación del método en este contexto) resulta inevitable hacer acá una presentación teórica relativamente detallada del método, aún cuando ello implique una cierta cantidad de conocimiento matemático.

Las Oficinas Locales de Planificación se suponen organismos técnicos poseedores de un conocimiento preciso de la situación de cada región, en términos de recursos, tecnología y posibilidades de desarrollo. No obstante, carecen de una visión global con respecto a todo el país y con respecto a la situación internacional de él, y además desconocen (o no se interesan) por los efectos que sus acciones puedan generar en otras regiones.

Por el contrario, la Oficina Central (o Nacional) de Planificación, enfrenta una situación inversa. Posee un conocimiento detallado de los recursos nacionales, de la tecnología, de la situación financiera y de las conexiones internacionales de la economía. Por otro lado, un organismo de esta naturaleza por fuerza debe tener un conocimiento relativamente superficial de la situación de cada región.

Desde otro punto de vista, si todo el proceso de programación se maneja centralmente, puede ser imposible manejar eficientemente una magnitud tal de información y la agregación puede eliminar resultados que pueden ser significativos desde el punto de vista regional. Por el contrario, si todo el mecanismo se entrega a las Oficinas Regionales, la facilidad de operación que se obtiene se puede ver más que compensada por hecho de que tal tipo de programación puede entregar resultados no óptimos desde el punto de vista nacional; después de todo, un programa nacional es algo más que la suma de distintos programas regionales.

/El principio

El principio de descomposición utilizado en programación lineal parece sugerir la posibilidad de diseñar un mecanismo intermedio que coordine y considere los dos tipos de intereses: nacionales y regionales. El principio de descomposición se basa particularmente en el uso de los precios sombra dados por el modelo dual y en consecuencia es importante hacer algunos comentarios sobre ellos.

Baumol discute un problema referente a una empresa con varias plantas, en el cual la administración central calcula los precios sombra por unidad de recurso escaso. Cada uno de los administradores de planta debe maximizar el beneficio de su planta, sujeto a un cargo (el precio sombra) por cada unidad de recurso escaso requerido en su solución óptima. Al resolver el problema lineal de su propia planta, el administrador dispone de una solución óptima que contiene solamente aquellos items que no proporcionan pérdidas de contabilidad, es decir, aquellos items cuyo beneficio es suficiente como para cubrir el cargo por los insumos utilizados. Los items no óptimos desde el punto de vista de toda la empresa son aquellos que ocasionan pérdidas contables a la planta. En consecuencia, la solución del programa parcial de la planta es una solución de ganancia cero (al mismo tiempo que las pérdidas con cero), (Baumol, 1966).

Este resultado de ganancia cero no conduce a la determinación de la cantidad de producto (de cada item) en la solución óptima del programa parcial de cada planta. La decisión de expandir el producto de los items que dejan beneficio hasta el límite de capacidad (bajo el supuesto de rendimientos constantes), decisión generalmente hecha en los programas lineales corrientes, no considera las deseconomías externas (a la planta) que esta acción pueda originar en el resto de la empresa. Es en este momento cuando la decisión pasa a manos de la administración central.

Un planteamiento similar, reflejando también la falla de los precios sombra para proveer un mecanismo de decisiones descentralizadas puede encontrarse en Dorfman, Samuelson y Solow. Se discute ahí el ejemplo de una Oficina Nacional de Planificación cuyo objetivo general es la maximización del producto nacional mediante la selección de un grupo de productos. En este caso la Oficina Nacional calcula el precio sombra

/de un

de un insumo que se considera un recurso nacional. Las empresas individuales deben reducir sus ganancias (calculadas a precio de mercado) en una cantidad igual al precio de sombra (por unidad) multiplicado por la cantidad consumida del recurso nacional. Si el precio de sombra mínimo es fijado de manera de reducir a cero las ganancias de la empresa más eficiente, todas las empresas con menor eficiencia registrarán pérdidas y deben ser forzadas por la Oficina de Planificación a parar la producción. Con ganancias cero no hay incentivos para una empresa en expandir su producto. De nuevo la decisión con respecto al volumen de producto deseado de los diversos bienes y a la utilización plena de los recursos nacionales pasa a manos de la Oficina Nacional de Planificación.

El uso del principio de descomposición se traduce en un procedimiento de decisiones descentralizadas en una economía multi-regional mediante la utilización de precios internos (para cada región k) en presencia de economías o deseconomías externas (a la región k) provocadas por otras regiones del sistema. Una interpretación general de los precios sombra los convierte en el instrumento del mecanismo de coordinación, el que previene que las decisiones regionales (descentralizadas) sean conflictivas entre si.

El personal de la agencia central no necesita tener un conocimiento acabado de la estructura tecnológica de cada región; las decisiones centrales son hechas sobre la base de proposiciones sumarias de los productos de cada región, de la disponibilidad de recursos nacionales y de los requerimientos de dichos recursos en cada proposición regional. Sin embargo, resta todavía un problema de implementación después que las soluciones óptimas han sido alcanzadas.

En aras de la simplicidad, supóngase un sistema de dos regiones, cada una con una estructura tecnológica dada y con una disponibilidad limitada de recursos. Tanto las matrices tecnológicas como las restricciones de recursos se suponen constantes en el tiempo (a lo menos durante el período del programa) y se supone que no exista acumulación de capital. La demanda intermedia y también la final se supone satisfechas mediante la producción regional; sin embargo cada región debe importar ciertos insumos desde el exterior, y a su vez, cada una exporta la diferencia

/entre producción

entre producción regional y demanda regional. El problema de programación de cada región es considerablemente simple: maximización del valor del producto sujeto a las restricciones de recursos y a ciertos mínimos. El programa nacional consiste en maximizar el valor del producto nacional con respecto a las restricciones de recursos nacionales. Por el momento supóngase que el único recurso nacional es la disponibilidad de divisas (supóngase exógenamente dada) en términos de la capacidad de importar del país.

De acuerdo a estos supuestos y condiciones el programa de la región 1 (diseñado por la respectiva Oficina Regional) es:

$$\text{Max } P = P_1 x_1 + P_2 x_2$$

Sujeto a:

$$a_{11} X_1 + a_{12} X_2 \leq C_1$$

$$a_{21} X_1 + a_{22} X_2 \leq C_2$$

$$a_{31} X_1 + a_{32} X_2 \leq C_3$$

$$X_1 \geq D_1$$

$$X_2 \geq D_2$$

y $D_1 , D_2 \geq 0$

en donde:

$P$ = Producto Regional Bruto

$P_j$ = Precio unitario del producto j

aij = Coeficiente técnico regional

$C_1$ = Disponibilidad total del insumo nacional (divisas)

$C_2$ y $C_3$ = Disponibilidad de recursos regionales

$D_1$ y $D_2$ = Demandas a ser satisfechas con el producto regional.

/Suponiendo que

Suponiendo que la región 2 elabore también dos productos $Y_1$ $Y_2$ el programa regional de esta región es formalmente idéntico al programa anterior y es innecesario reproducirlo. Ahora bien, el programa <u>nacional</u> tiene la estructura siguiente:

$$\text{Max PN} = P_1 X_1 + P_2 X_2 + P_3 Y_1 + P_4 Y_2$$

sujeto a:

$$a_{11} X_1 + a_{12} X_2 + a_{13} Y_1 + a_{14} Y_2 \leqslant C_1$$

$$a_{21} X_1 + a_{22} X_2 \leqslant C_2$$

$$a_{31} X_1 + a_{32} X_2 \leqslant C_3$$

$$a_{43} Y_1 + a_{44} Y_2 \leqslant C_4$$

$$a_{53} Y_1 + a_{54} Y_2 \leqslant C_5$$

$$X_1 \geqslant D_1$$

$$X_2 \geqslant D_2$$

$$Y_1 \geqslant D_3$$

$$Y_2 \geqslant D_4$$

$$D_1 , D_2 , D_3 , D_4 \geqslant 0$$

La interpretación de cada símbolo es similar a la dada para el programa regional 1.

Planteado el modelo anterior en términos empíricos puede, probablemente, transformarse en algo completamente inmanejable. Es en este tipo de programas precisamente donde el principio de descomposición puede ser útil. El programa nacional puede ser replanteado del modo siguiente:

/Max PN

$$\text{Max PN} = P_1 x^a_{1q} + P_2 x^a_{2q} + P_3 y^a_{1r} + P_4 y^a_{2r}$$

sujeto a:

$$a_{11} X_1 + a_{12} X_2 + a_{13} Y_1 + a_{14} Y_2 \leqslant C_1$$

$$u_o + u_1 \ldots + u_q = 1$$

$$v_o + v_1 \ldots + v_q = 1$$

$$u_s \geqslant 0$$

$$v_t \geqslant 0$$

donde:

$x^a_{iq}$ y $y^a_{jr}$ representan los promedios ponderados de los productos. $X_i$ y $y_j$ provenientes de las soluciones propuestas por las regiones en las etapas "q", "q-1", "r" y "r-1".

$u_o, \ldots, u_q$ / $y_o, \ldots, y_q$ Son las ponderaciones asignadas a cada solución puesta por las regiones.

La mecánica del procedimiento recién descripto es la siguiente:

La Oficina Nacional de Planificación solicita a cada Oficina Regional solucionar su propio programa regional y hacer llegar al organismo central un plan óptimo de producción. El programa de la región 1 no considera los efectos que el uso del recurso nacional ocasiona en la región 2; análogamente la región 2 no considera los requisitos (del recurso nacional) implícitos en el programa de la región 1. La combinación de las proposiciones iniciales puede que no sea óptima (incluso puede no ser factible) desde el punto de vista nacional. El problema de la Oficina Nacional de Planificación consiste en inducir a las regiones a incrementar la producción en aquellos sectores que originan economías externas (a cualquier región) y a reducir los insumos de recursos que causan deseconomías externas. Las proposiciones regionales (soluciones óptimas) son presentadas a la Oficina Nacional de

/Planificación como

Planificación como $X^*_q$ y $Y^*_r$ siendo $X^*_q$ un vector que contiene las magnitudes $X_1$ y $X_2$ para la q-ésima solución. En el caso de la primera proposición se tendría:

Región 1 $\quad X^*_1 = (X_1 , X_2)$

Región 2 $\quad Y^*_1 = (Y_1 . Y_2)$

Suponiendo que éste sea el primer intento de parte de la Oficina Nacional de Planificación para usar un mecanismo de descentralización, $X^*_1$ y $Y^*_1$ son las únicas proposiciones disponibles. Para comenzar con una estimación significativa de las ponderaciones se supone que la Oficina Central conoce las series históricas de productos en la forma de $X^*_0$ y $Y^*_0$. En consecuencia, la información disponible puede ser presentada como sigue:

| Región 1 | | | Región 2 | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | $X^*_0$ | $X^*_1$ | | $Y^*_0$ | $Y^*_1$ |
| $x_{1q}$ | $x_{10}$ | $x_{11}$ | $Y_{1r}$ | $Y_{10}$ | $Y_{11}$ |
| $x_{2q}$ | $x_{20}$ | $x_{21}$ | $Y_{2r}$ | $Y_{20}$ | $Y_{21}$ |

Estos valores conjuntamente con los coeficientes técnicos $a_{11} \dots a_{14}$ son los únicos datos necesarios para que la Oficina Central diseñe un programa usando valores medios ponderados para cada producto (o sector) $X_i$ y $Y_j$ con ponderaciones (desconocidas aún) tales como: $u_o , \dots u_q$, $v_o , \dots , v_r$. El programa es el siguiente:

$$\text{Max } P_N = P_1 x_1^a + P_2 x_2^a + P_3 y_1^a + P_4 y_2^a$$

sujeto a:

$$a_{11} x_1^a + a_{12} x_2^a + a_{13} y_1^a + a_{14} y_2^a \leq C_1$$

$$u_o + u_1 = 1$$

$$v_o + v_1 = 1$$

$$u_o, u_1 \geqslant 0, \quad v_o \; v_1 \geqslant 0$$

/en que:

en que:

$$x_1^a = x_{10} \cdot u_o + x_{11} \cdot u_1$$

$$x_2^a = x_{20} \cdot u_o + x_{21} \cdot u_1$$

$$y_1^a = y_{10} \cdot v_o + y_{11} \cdot v_1$$

$$y_2^a = y_{20} \cdot v_o + Y_{21} \cdot v_1$$

Puesto que los precios son parámetros (précios de mercado), las cantidades de productos están dadas por las proposiciones regionales, los $a_{ij}$ y $C_1$ son datos y $\sum ui = 1$, $\sum vj = 1$, las únicas variables desconocidas son las ponderaciones $u_s$ y $v_t$. El programa nacional puede entonces ser re-escrito como:

$$\text{Max } P_N = (P_1 \; x_{10} + P_2 \; x_{20}) \cdot u_o + (P_1 \, x_{11} + P_2 \, x_{21}) \cdot u_1 + (P_3 \; y_{10} + P_4 \; y_{20}) \cdot v_o + (P_3 \, y_{11} + P_4 \, y_{21}) \cdot v_1$$

sujeto a:

$$(a_{11} \, x_{10} + a_{12} \, x_{20}) u_o + (a_{11} \, x_{11} + a_{12} \, x_{12}) u_1 + (a_{13} \, y_{10} + a_{14} \, y_{20}) v_o + (a_{13} \, y_{11} + a_{14} \, y_{21}) \, v_1 \leq C_1$$

$$u_0 + u_1 = 1$$

$$v_o + v_1 = 1$$

$$u_o \, , \, u_1 \geq 0; \quad v_o \, , \, v_1 \geq 0$$

Mediante este programa la Oficina Nacional de Planificación determina una solución factible mejorada (en relación a una que usará sólo las soluciones del año previo $X_o^*$ y $Y_o^*$) mediante el uso del método simplex.

/Esta no

Esta no es necesariamente una solución óptima, y los valores de las variables no son considerados. El propósito del cálculo es la determinación de los valores de los precios sombra del problema dual: $\sigma_1$ correspondiente al recurso nacional y $\bar{\sigma}_1$ y $\bar{\sigma}_2$ correspondientes a las restricciones de ponderación. Estos últimos se conocen en la literatura como <u>precios duales provisionales</u> y constituyen los elementos más importantes del principio de descomposición. Su uso y relación con el concepto usual de precio sombra es señalado a continuación.

Si los valores óptimos de las variables estructurales de un problema dual se designan $V_1$, $V_2$ ... $V_m$ y los valores óptimos de las variables de holgura como $L_1$, $L_2$ ..., $L_p$ (para una solución óptima del problema directo), estos valores pueden ser interpretados como sigue:

$V_i$ es el precio sombra o beneficio marginal que resultaría del uso de una unidad adicional del recurso i

$L_j$ es el costo de oportunidad o pérdida relativa que se origina por la producción adicional de una unidad de j (cuando j no está presente en la solución óptima del directo).

Los precios duales <u>provisionales</u> ($\sigma_1$...,$\sigma_m$, $\Delta_1$... $\Delta_n$) pueden ser determinados de manera que correspondan a <u>cualquier</u> solución básica factible del directo, óptima o no. En la solución óptima del problema "nacional", los precios duales provisionales se convertirán en los precios duales (sombra) y en los costos de oportunidad (holguras duales).

En el intertanto, ellos pueden ser interpretados como sigue:

$\sigma_i$ es la rentabilidad marginal de una unidad del recurso "i", o el incremento del producto nacional obtenido de una unidad adicional del recurso "i" cuando "i" es utilizado en la forma prescripta por la solución básica factible corriente (o actual);

$-\sigma_i$ represente recursos que serán utilizados en la producción de items no rentables si la solución básica corriente (actual) es adoptada:

$\Delta_j$ es el costo de oportunidad en que se incurre por la introducción de un bien (o sector en un contexto agregado) menos rentable que los que están incorporados en la solución básica corriente (o actual);

$/-\Delta_j$ representa

$-\Delta_j$ representa la ganancia neta (pérdida de oportunidad negativa) obtenida al introducir un bien (o sector) más rentable que los actualmente contenidos en la solución.

Las restricciones regionales han especificado que <u>todos</u> los bienes deben ser producidos; en consecuencia, puesto que para cualquier item "r" actualmente incluido en la solución básica $\Delta_r = 0$, todos los $\Delta_j$ son nulos en este caso.

La posibilidad de obtener $\sigma_i$ Y $\Delta_j$ negativos constituye la única diferencia entre los precios duales usuales; además, en la solución óptima todos los $\Delta_j$ deben ser no-negativos.

Volviendo al problema planteado, la Oficina Central obtiene el valor de $\sigma_1$ e inmediatamente, los productos regionales "revisados":

<u>Región 1</u>: $R_{11} = P_1 - (\sigma_1 \cdot a_{11})$

$R_{21} = P_2 - (\sigma_1 \cdot a_{21})$

<u>Región 2</u>: $S_{11} = P_3 - (\sigma_1 \cdot a_{31})$

$S_{21} = P_4 - (\sigma_1 \cdot a_{41})$

Como consecuencia, las Oficinas Regionales deben solucionar de nuevo sus respectivos programas regionales, utilizando los valores revisados en sus funciones objetivo. Para la región 1, por ejemplo, ello equivale a resolver un programa idéntico al anterior, pero con una nueva función objetivo tal como:

$\text{Max } R_1 = R_{11} X_1 + R_{12} X_2$

y para la región 2:

$\text{Max } S_1 = S_{11} Y_1 + S_{12} Y_2$

Todo esto equivale a que cada precio $P_j$ sea ajustado por el precio sombra del recurso nacional ($\sigma_1$) multiplicado por la cantidad de recurso utilizado en cada línea de producción ($a_{1j}$). El ajuste anterior fuerza a cada Oficina Regional a considerar el valor del recurso nacional "j" con respecto a su uso en otras regiones, lo que es equivalente a la consideración explícita de las deseconomías externas generadas.

/Las nuevas

Las nuevas proposiciones (soluciones) $X_2^*$ y $Y_2^*$ calculadas sobre la base de los precios revisados, son devueltas a la Oficina Nacional y se convierten en parte de la próxima iteración del programa nacional, en el cual:

$$\frac{x_1^a = x_{10} \cdot u_o + x_{11} \cdot u_1 + x_{12} \cdot u_2}{x_2^o = Y_{20}\ v_o + y_{21} \cdot v_1 + y_{22} \cdot v_2}$$

son los coeficientes de la función objetivo "nacional" que puede ser escrita como:

$$\text{Max } P_N^2 = P_1\ x_1^a + P_2\ x_2^a + P_3\ y_1^a + P_4\ y_2^a$$

Aunque el número de soluciones que pueden ser propuestas es finito, después que cada proposición es recibida por la Oficina Nacional, ella es testada para examinar su optimalidad con respecto al uso del recurso nacional. Este test de optimalidad implica la comparación de los productos revisados de cada región con los multiplicadores simplex $\bar{\sigma}_1$ y $\bar{\sigma}_2$ asociados con las restricciones del programa nacional, $\sum_{ui} = 1$ y $\sum_{vj} = 1$.

Para las primeras proposiciones regionales, las comparaciones son:

Región 1 $\quad R_1 \gtreqless \bar{\sigma}_1$

Región 2 $\quad S_1 \gtreqless \bar{\sigma}_2$

Si $R_1 > \bar{\sigma}_1$ ello implica que la contribución neta de la proposición $X_1^*$ es mayor que la contribución de la solución previa que contenía $X_o^*$ ; puede obtenerse un aumento del producto nacional mediante el uso adicional del recurso nacional "i" en la región 1, de acuerdo a la estructura de producción reflejada por $X_1^*$. En consecuencia, la proposición $X_1^*$ debe ser incluida en la próxima iteración del programa nacional. Si $R_1 < \bar{\sigma}_1$ la proposición $X_1^*$ debe ser retirada, puesto que su contribución marginal es menor que la contribución marginal ($\bar{\sigma}_1$) de la solución $X_o^*$ del período previo. Así, sólo si una nueva proposición ofrece un mayor valor revisado que el determinado en las soluciones previas $\left[R_q\ (X_q) \geqslant \bar{\sigma}\ 1\right]$ convendrá introducir esta proposición en la solución (promediada) nacional $x_q^a$. Un razonamiento análogo puede hacerse para $S_1 \gtreqless \bar{\sigma}_2$.

/Una solución

Una solución óptima del programa nacional queda determinada cuando $R_q = \bar{\sigma}_1$ y $S_r = \bar{\sigma}_2$; los valores de $u_i$ y $v_j$ son las ponderaciones óptimas con las cuales se valorizarán las proposiciones regionales en el programa nacional. La interpretación de las condiciones óptimas es la siguiente: $\bar{\sigma}_1$ representa la contribución marginal de la asignación del recurso nacional, "i" a la región 1, y el uso de este recurso de acuerdo con las soluciones promediadas previas ($x_p^a$); por otro lado, $R_q$ representa la contribución marginal de la proposición $x_q^*$, de manera que si $R_q = \bar{\sigma}_1$ no hay ninguna ganancia neta resultante de la introducción de $R_q$ en el programa nacional. Si igual condición es válida para $S_r$, el valor marginal neto de la contribución de cualquiera de los programas regionales propuestos es cero, y, en consecuencia, iteraciones adicionales del programa nacional no mejoran las soluciones.

En el ejemplo que se discute, si $R_1 = \bar{\sigma}_1$ (para la proposición $x_1^*$) y $S_1 = \bar{\sigma}_2$ (para la proposición $y_1^*$) no habría ninguna ganancia que pudiera obtenerse mediante las proposiciones $x_2^*$ y $y_2^*$. Los productos regionales brutos (óptimos) estarían dados por:

$$P^o = P_1 (x_{10} \cdot u_o^o + x_{11} \cdot u_1^o) + P_2 (x_{20} \cdot u_o^o + x_{21} \cdot u_1^o)$$

$$y\ P^o = P_3 (y_{10} \cdot v_o^o + y_{11} \cdot v_1^o) + P_4 (y_{20} \cdot v_o^o + y_{21} \cdot v_1^o)$$

en que:

$P^o$ = Producto regional bruto (óptimo)

$P_j$ = Precio (de marcado) de j

$x_{iq}$ = Producción del bien $x_i$ en la proposición q

$u_q^o$ = Ponderación de la proposición $x_q$ en la solución óptima del programa nacional.

$y_{jr}$ = Producción de $y_j$ en la proposición r

$v_r$ = Ponderación de la proposición $y_r$ en la solución óptima del programa nacional.

/Se supone

Se supone acá que el producto nacional bruto óptimo es simplemente la suma de los valores regionales.

Aunque la utilización del principio de descomposición ha entregado un conjunto de precios internos para cada región (los $r_{iq}$ y $s_{jr}$) que permiten obtener una solución que es óptima con respecto al uso del recurso nacional, la decisión final debe ser tomada e implementada por la Oficina Nacional de Planificación. En otras palabras, la Oficina Nacional debe informar a cada una de las Oficinas Regionales las producciones ($X_1$ , $X_2$ , $Y_1$ , $Y_2$) derivadas de la solución óptima del programa nacional, y de alguna forma debe forzar a las Oficinas Regionales a alcanzar tales metas.

La principal diferencia que resulta en esta especie de orden final cuando se la compara con la que se obtiene mediante el uso de los precios sombra corriente, reside en que esta orden contiene las producciones óptimas para cada región, basadas en el máximo uso de los recursos nacionales.

La utilización del principio de descomposición ha ganado cierta aceptación en la literatura como herramienta de decisión en empresas con plantas múltiples. Adicionalmente se le ha utilizado en la planificación sectorial, principalmente en países con economías centralmente planificadas. En general, los modelos en que se utiliza el principio de descomposición son especialmente aplicables en economías en donde los precios son instrumentos de la planificación y no el resultado del juego de las fuerzas de mercado; tal es el caso de los países socialistas y en buena medida también de amplios sectores en las economías "mixtas".

La aplicación de este mismo principio a la programación de un sistema de regiones parece bastante obvia, y sin embargo en la literatura actual sobre economía regional no se encuentran intentos específicos de aplicación.

c) <u>El método centralizado o de metas fijas</u>

En general, los modelos económicos pueden ser clasificados en dos grandes categorías, de acuerdo a su estructura. Así, se habla de modelos con "función criterio" o de modelos de "metas fijas". Los primeros son modelos de optimización en los cuales no se establece una meta prefijada,

/sino se

sino se plantea una función sujeta a un proceso de maximización o minimización; los ejemplos típicos de este tipo de modelos se encuentran en el campo de la programación lineal. Con respecto a los segundos, se trata de modelos en que una (o varias) meta exógena es definida y el modelo establece las condiciones y requisitos necesarios para alcanzarla. La mayoría de los modelos usuales de crecimiento pertenecen a esta categoría.

El método de "metas fijas" o centralizado en programación regional es en realidad, un método que utiliza un "modelo" con función criterio a nivel inter-regional pero que obliga a cada una de las regiones del sistema a operar con modelos de "metas fijas".

Esencialmente, el método tiene como característica hacer depender al establecimiento de las metas de cada región del trabajo de la Oficina Central. En otras palabras, para garantizar de antemano la consistencia y la coherencia de los distintos programas regionales, la Oficina Central determina, mediante la ayuda de un modelo matemático, el conjunto de metas regionales de crecimiento y los requisitos de inversión correspondientes, ambas variables debidamente sectorializadas.

En consecuencia, cada región recibe de parte del nivel central un marco de referencia muy concreto que reduce al mínimo los grados de libertad para los planificadores regionales (intra-regionales).

Básicamente, el método pretende determinar - a nivel central el ritmo de crecimiento más adecuado para cada región, sobre la base de antecedentes preparados por las propias Oficinas Regionales y de acuerdo a los principios generales establecidos nacionalmente para el desarrollo regional. Esta determinación de metas regionales se realiza de manera tal de configurar resultados globales y sectoriales perfectamente consistentes con las metas respectivas estipuladas en los planes globales y sectoriales.

El criterio utilizado para determinar una solución óptima al problema es un criterio de minimización en el uso de recursos escasos (en general se utiliza sólo el capital), aunque no es necesariamente el único.

/Como puede

Como puede apreciarse, el método "centralizado" sacrifica casi por entero la posibilidad de participación regional, en aras de la eficiencia de la planeación, lo que lo hace altamente recomendable en aquellos casos en que se cuenta con un equipo técnico reducido, al que se le puede concentrar, con mayor provecho, en el organismo central.

No obstante, no están agotadas en modo alguno las posibilidades de participación regional en la formulación de un plan de desarrollo. En efecto, el método centralizado entrega a cada región un pequeño número de metas claves, a partir de las cuales debe confeccionarse un plan de mayor contenido.

Los datos principales que son entregados a cada región por parte del organismo central, son las metas (y tasas) en términos globales y sectoriales, y requisitos de inversión geográfica correspondientes.

A partir de este conjunto de datos, cada Oficina Regional debe formular su propio programa dentro del cual habrá que dar énfasis a aspectos tales como localización, empleo, distribución de ingreso, financiamiento e identificación de proyectos específicos de inversión.

Naturalmente que el proceso no termina en esta etapa, y siempre habrá un mecanismo iterativo posterior hasta lograr un ajuste completo. Sin embargo, mediante el uso de este método se ha ganado bastante tiempo solucionando centralizadamente gran parte de los problemas de consistencia y de coordinación.

Matemáticamente, el modelo utilizado dentro de este esquema, puede ser planteado de la manera siguiente:

/Min Z

$$\text{Min } Z = \sum_{r=1}^{n} \sum_{h=1}^{m} {}^{r}x^{h} \cdot {}^{r}k^{h}$$

$$\sum_{h=1}^{m} A_{ih} \, {}^{r}x^{h} + c^{i} \, y^{r} = {}^{r}x^{i} \quad (i = 1,2,\ldots\ldots, g) \quad (r = 1,2,\ldots\ldots, n)$$

$$\sum_{r=1}^{n} {}^{r}x^{h} = x^{h} \quad (h = 1, \ldots\ldots, e)$$

$$\sum_{r=1}^{n} {}^{r}x^{h} + e^{h} - m^{h} = x^{h} \quad (h = e + 1,\ldots\ldots m)$$

$$\sum_{h=1}^{m} A_{oh} \, {}^{r}x^{h} = {}^{r}y \quad (r = 1,2,\ldots\ldots,n)$$

$$\sum_{r=1}^{n} \sum_{h=1}^{m} A_{oh} \, {}^{r}x^{h} = SRR$$

$${}^{r}x^{h} \geqslant 0$$

en que:

$r = 1,\ldots\ldots,n$ = número de regiones
$h = 1,\ldots\ldots,m$ = número de sectores
$i = 1,2\ldots\ldots,n$ = sectores regionales
$e = g + 1,\ldots,e$ = sectores nacionales
$m = e + 1,\ldots,m$ = sectores internacionales
$x$ = incremento de producción bruta
$k$ = coeficiente capital=producto
$c$ = coeficiente de demanda final
$y$ = incremento de ingreso regional
$e$ = exportaciones
$m$ = importaciones
$A_{ij}$ = coeficiente técnico
$A_{oj}$ = coeficiente de producto neto
SRR = incremento (exógeno) total de PGB

/Como se

Como se puede apreciar, el modelo anterior no es otra cosa que el "modello de Rotterdam" ya discutido en relación al problema de determinación de las metas regionales sectoriales, en el capítulo anterior.

Los tres métodos discutidos tienden a resolver un problema de carácter dual: la programación económica de cada región dentro de un sistema de regiones, y la unión entre los sub-niveles inter e intra regional de planificación.

Uno de los elementos para evaluar la eficiencia relativa de cada método, es la necesidad de información que ellos requieren.

Probablemente desde este punto de vista, el método semi-centralizado resulta ser el más exigente en materia de información estadística, ya que su aplicación eficiente implica conocer en detalle la matriz tecnológica de cada región y el grado de movilidad de los recursos. En el caso del método de metas fijas se requiere, por el contrario, conocer el grado de movilidad de los productos, lo que en general parece ser más sencillo.

La utilización rigurosa de este último método también requiere de un cierto conocimiento de la estructura tecnológica de cada región (coeficientes técnicos, coeficientes de capital, etc.). No obstante, en la práctica y mediante la adopción de adecuadas hipótesis de trabajo, es posible trabajar en buena medida con información nacional, aún cuando ello siempre implica un cierto sacrificio en la calidad de la información "producida" por el modelo.

Es difícil establecer de antemano los requisitos de información del método descentralizado, dado que no se ha especificado la forma concreta de confeccionar cada programa regional dentro de este esquema. No obstante, la información necesaria en este caso parece ser menos sofisticada que la requerida con los otros métodos.

Un segundo elemento que debe considerarse al elegir uno de los métodos propuestos, es la capacidad técnica disponible en términos de recursos humanos. También la capacidad de computación puede ser en un momento dado un cuello de botella para aplicar un método determinado.

/Parece ser

Parece ser suficientemente claro que el método semi-centralizado es nuevamente el que plantea mayores exigencias desde este punto de vista. Aún cuando el método en si no envuelve mayores complejidades para cualquiera familiarizado con el análisis de actividades, el problema reside en que se requiere de un equipo bien preparado en este campo en cada una de las Oficinas Regionales, y esto puede ser una limitante en la mayoría de los casos. En este sentido, la ventaja del método centralizado es clara; permite, como se señaló, aprovechar al máximo el talento disponible (siempre escaso) mediante su concentración en el organismo central. El método descentralizado exige un tipo de capacidad técnica de naturaleza más general, y por tanto, más fácil de encontrar en cada región.

Los dos últimos métodos propuestos, necesariamente requieren de computadores para resolver los modelos respectivos, aunque este servicio puede establecerse centralmente.

Un problema de importancia en este contexto, y que es tratado en forma más eficiente mediante el método centralizado, es la consistencia y coherencia entre el nivel global y el nivel regional de planificación. Precisamente por ello, es que el modelo utilizado en este esquema ha sido llamado "modelo de compatibilización sectorial regional". En contraste, el método descompuesto, presenta también una ventaja conceptual de importancia, al permitir cuantificar los "efectos externos" que se producen al operar con un sistema de regiones y, en consecuencia, al permitir al país como un todo "interiorizar" tales efectos. Los dos argumentos anteriores son tal vez los de mayor peso en favor de uno u otro método, y ambos deben ser cuidadosamente sopesados por los responsables de la elección.

Conjuntamente con la selección de una de estas alternativas de centralización (y del método de programación implícito), hay otros aspectos que deben resolverse en relación a la organización del sistema de planeamiento regional.

Así, por ejemplo, deberá determinarse, entre otras cosas, el <u>tamaño</u> relativo de las Oficinas Regionales y de la Oficina Central, tamaño expresado por el equipamiento técnico-humano con que se las dotará.

/Esto depende

Esto depende justamente del grado de centralización con que opere el sistema y del propio tamaño (físico) del sistema regional. Los casos de Perú y Chile sirven para ejemplificar el problema.

En Perú se han identificado cuatro grandes regiones de planificación, y simultáneamente se ha estado trabajando con un esquema bastante descentralizado. En este caso, cada equipo técnico regional es de un tamaño considerable, abarca prácticamente todas las disciplinas necesarias para el enfoque interdisciplinario de la planificación regional, y está capacitado, en consecuencia, para abordar autónomamente casi todas las tareas propias del proceso de planeamiento.

Por el contrario, en Chile se ha trabajado permanentemente con doce o trece regiones, en cada una de las cuales existe una Oficina Regional de Planificación. El equipo técnico de la mayoría de estas Oficinas es muy reducido, llegando a veces a contar sólo con dos o tres personas. Paralelamente, el equipo de la Oficina Central de Planificación Regional ha sido usualmente de tamaño considerable (alrededor de 40 o 50 técnicos) altamente diversificado profesionalmente y bien preparado técnicamente. Este tipo de distribución se corresponde, por supuesto, con un esquema bastante centralizado de planificación regional. En el caso del Perú, el equipo central es, por el contrario, bien reducido en cuanto a su tamaño.

Ambas situaciones responden a fundamentos lógicos y prácticos bien específicos y claros.

Con pocas grandes regiones (como en el caso peruano) la necesidad y la presión a favor de la descentralización se convierte en un elemento importante del esquema. Con pocas y grandes regiones, los aspectos intra-regionales (o locales) de la planificación regional, adquieren, en cierta medida, preponderancia sobre los aspectos inter-regionales. Los problemas de consistencia se reducen al mínimo, y el equipo central debe velar más que nada por la coordinación del trabajo de las Oficinas Regionales.

Inversamente, un número grande de relativamente pequeñas regiones genera automáticamente la necesidad de un organismo central poderoso, capaz de no sólo coordinar la acción de todas las Oficinas Regionales

/sino capaz,

sino capaz, principalmente, de resolver anticipadamente los problemas de consistencia que aparecen con gran frecuencia en sistemas multi-regionales complejos. Asimismo, al existir un gran número de pequeñas regiones (que cubren exhaustivamente el territorio) prácticamente cualquier acción del gobierno central (piénsese por ejemplo en la construcción de una represa) tiene inmediatamente efectos de tipo inter-regional, es decir, afecta los intereses de dos o más regiones. Ello conduce directamente a la necesidad de un organismo central (regional) que administre este tipo de proyectos.

Por supuesto, el papel que desempeñan las Oficinas Regionales en una u otra situación es completamente diferente.

Se puede sintetizar esta diferencia aludiendo al hecho de que en el caso de un número grande de pequeñas regiones (esquema centralizado en la práctica) el papel de las Oficinas Regionales se asocia principalmente a una función de información y comunicación hacia el nivel central y a una función de racionalización de las aspiraciones y presiones locales en el sentido de conferir a tales presiones (que son de origen y canalización política) un fundamento técnico antes de ser trasladadas (vía parlamentaria por ejemplo) al poder ejecutivo central. De esta manera se evita la proliferación de soluciones regionales ad-hoc.

En el caso de un pequeño número de grandes regiones, el papel de las Oficinas Regionales no sólo incluye las funciones de información y racionalización aludidas, sino incluye también el sustantivo papel de preparar realmente el plan de desarrollo regional, completando cada una de las etapas clásicas del proceso de planificación. Naturalmente, ello tendrá sentido sólo si la descentralización de la función de planificación regional está acompañada de una real capacidad de toma de decisiones y de manejo de recursos de cada región.

Dentro de la cuestión general de la organización institucional del sistema de planificación regional, es pertinente hacer referencia a una serie de problemas de política y administrativos a los cuales se verá enfrentada usualmente la planificación regional. Estos problemas son de variada índole, pero todos reconocen un denominador común: las

/distintas estructuras

distintas estructuras de poder con las cuales se enfrentará el planificador regional y que reaccionan de distinto modo frente a su accionar.

La puesta en marcha de un sistema verdaderamente eficaz de planificación regional significa alterar o modificar las relaciones de poder establecidas en varios sectores de la sociedad. La planificación regional es, desde luego, un elemento innovativo (a lo menos en su fase inicial) y por tanto enfrentará una reacción natural de rechazo en todas aquellas estructuras de poder ya consolidadas.

Por paradojal que parezca, el problema más inmediato que enfrentará la planificación regional, tiene que ver con sus relaciones con el resto del sistema de planificación económica.

Usualmente, el subsistema de planificación regional hace su aparición cuando el resto del sistema de planificación económica lleva largos años de experimentación y consolidación. Esto es cierto al menos en referencia a los esfuerzos nacionales de planificación regional en América Latina. Al margen del grado concreto de éxito de los esfuerzos de planificación global y sectorial (éxito que en América Latina es fácilmente cuestionable), no hay duda que el ejercicio de planificación ha contribuido a crear una elite burocrática cerrada cuya legitimización radica (en parte) en el uso tanto de un lenguaje como principalmente de técnicas altamente sofisticadas. En general, se puede decir que el instrumental metodológico y técnico de la planificación (global y sectorial) está respaldada por más de treinta años de experimentación, a lo menos en lo que dice relación a la fundamentación keynesiana de tales instrumentos.

En este orden de cosas se inserta entonces una función nueva - la planificación regional - que dispone de muy escasos instrumentos de análisis (nada que se le parezca en la práctica a una grandiosa matriz de insumo-producto ni mucho menos, alguna teoría con la rigurosidad lógica del modelo neo-clásico de asignación de recursos), agrupando por lo general a un núcleo de técnicos jóvenes - sin la experiencia que confieren los largos años de rutina - y, peor todavía, proponiendo un enfoque inter-disciplinario en el trabajo de planificación, es decir, negando el carácter cerrado de la pequeña sociedad económica de los planificadores.

/Naturalmente, en

Naturalmente, en estas condiciones el rechazo del sistema constituye una reacción casi natural. Sólo la calidad técnica que puedan demostrar los planificadores regionales, más el necesario apoyo político que deben tener, será capaz de provocar una integración con el resto del equipo de planificación. La peor solución en este caso, sería la pura imposición política autoritaria 39/.

Otro tipo de problema político que enfrentarán los planificadores regionales tiene que ver con la relación de la planificación regional con la administración pública en general.

Dado el tipo de evolución que caracteriza en general al Estado en América Latina (agregación horizontal inorgánica de funciones) la administración pública ha tendido a estructurarse de manera de formar verdaderos "Estados dentro del Estado", es decir, grupos de poder con una extraordinaria capacidad de manejo de recursos y con un elevado grado de independencia (en la práctica) con respecto al Gobierno Central. Piénsese, por ejemplo, en la significación, en algunos países, de ciertos Ministerios como el de Transporte o el de Hacienda, o de algunas Corporaciones públicas descentralizadas (la Corporación de Fomento de la Producción en Chile es, en verdad, un super ministerio) y se tendrá una idea de cómo el Estado se ha parcelado en unidades a veces difíciles de controlar. Este tipo de agencia de la administración pública actúa en general de acuerdo a pautas burocráticas muy rígidas y, en consecuencia, rutinarias. Cualquier innovación significa una ruptura del orden establecido, una ruptura del equilibrio de poder, que le da estabilidad a la institución.

Pero si un plan de desarrollo regional va efectivamente a ser implementado, todas estas instituciones deberán introducir nuevas consideraciones en su proceso interno de toma de decisiones, consideraciones por ejemplo, de tipo locacional. Muchas de ellas deberán iniciar un proceso de descentralización territorial.

---

39/ Véase: Friedmann J., Stöhr W., "The Uses of Regional Science: Policy Planning in Chile". Papers RSA, Vol. XVIII, 1967.

/La planificación

La planificación regional deberá romper con este orden de cosas. Sin embargo aquí la lucha no se dará en torno a cuestiones técnicas sino en términos exclusivamente políticos. En este sentido, si la función de planificación regional no cuenta con sólido respaldo político del más alto nivel, la probabilidad de imponer sus puntos de vista es muy baja. En parte, el respaldo político a la planificación regional depende de la ubicación y estatus del sistema completo de planificación dentro de la administración pública. Las alternativas acá son varias, desde una dependencia técnica subordinada a un Ministerio, hasta una posición supra-ministerial dependiente directamente del Jefe de Gobierno. El tema, por supuesto, escapa al alcance de estas notas.

En muchos casos se observará, sin embargo, que, al margen de la situación de poder del sistema completo de planificación, el subsistema de planificación regional goza de un respaldo político especial. Ello se debe con seguridad, a que el Gobierno es capaz de visualizar el dividendo político (en términos de apoyo) que es posible obtener por medio del desarrollo regional. Obviamente, los planificadores regionales no deben desaprovechar esta coyuntura favorable.

Un problema político de una naturaleza ligeramente diferente y que se observa con gran frecuencia en la práctica, tiene que ver con la misma definición del sistema regional.

En no pocos casos, una región quedará estructurada administrativamente mediante la agrupación de varias unidades de la división político-administrativa vigente (varias provincias o varios estados por ejemplo). Cada una de tales unidades tiene una autoridad política claramente establecida, y de similar estatus jerárquico. Como es claro, la administración política de la región deberá radicarse en una autoridad superior, o, en su defecto, deberá apoyarse en un cuidadoso mecanismo de coordinación entre las autoridades políticas establecidas. La primera solución es preferible, pero acarreará problemas políticos evidentes. Cierto es, la responsabilidad de solucionar este tipo de problema recae principalmente en la esfera del poder político más que sobre la planificación regional misma. No obstante, hay que tener presente que este tipo de problema puede entrabar seriamente el esfuerzo de desarrollo regional.

/Sin duda

Sin duda que el principal problema político que enfrentará la planificación regional, es la reacción que las propias comunidades regionales manifestarán frente a las acciones concretas que se deriven del plan. Si el enfoque del desarrollo regional busca una transformación profunda de las estructuras vigentes y una modernización de la sociedad regional, es obvio entonces que tal esfuerzo se hará en contra de determinados sectores sociales y a favor de otros. Debe suponerse que el plan pretende mejorar la situación de la mayoría de la población, pero no deben menospreciarse las reacciones negativas de la minoría que verá afectados sus intereses. Desde este ángulo, la principal labor política de los planificadores regionales y de las fuerzas políticas regionales que están a favor del cambio planeado es ampliar tanto como sea posible la base de apoyo político del plan de manera que el proceso de cambio pueda ser realizado en forma eficiente y con el menor costo social posible. Los sectores populares y las elites modernas de cada región deben constituir dos pilares básicos de esta acción. Por supuesto, este apoyo será tanto más fácil de lograr cuanto mayor sea la correspondencia entre el plan y la situación y perspectivas de la región, algo de lo cual son responsables directamente los planificadores regionales. También dentro de la misma perspectiva, no debe olvidarse que no todas las regiones pueden ser desarrolladas y ayudadas simultáneamente. Para algunas de ellas y durante cierto tiempo, el plan nacional de desarrollo regional no significará gran cosa. Entre tales regiones se encuentran las regiones altamente capitalizadas y probablemente, algunas de las más rezagadas. En tales regiones, el problema político tendrá otro cariz: presiones de todos los grupos sociales a favor de una acción del Estado. Enfrentar y controlar este tipo de presiones significa uno de los mayores desafíos a la planificación regional.

/3.2. Los

3.2. Los instrumentos de política

Se indicó en la sección anterior que una política podía ser descrita haciendo referencia tanto a sus propósitos generales como a sus elementos componentes y a los instrumentos económicos (variables de control) identificados para afectar la trayectoria de determinadas funciones o variables 40/.

Antes de comentar acerca de instrumentos específicos de política económica que han sido propuestos en diversas experiencias de planificación regional, es útil comenzar por ofrecer una sinopsis teórica de los principales instrumentos tanto de la política económica en general como de las políticas regionales en particular.

Los instrumentos clásicos de política económica son agrupados usualmente en las siguientes categorías:

a) instrumentos de finanzas públicas, que cubren la mayoría de los item de ingresos y gastos del gobierno central y de los gobiernos locales así como el equilibrio entre ingresos y gastos;

b) instrumentos monetarios y crediticios, que incluyen todo aquello que hace más fácil o más difícil el endeudamiento monetario tanto para personas como para las empresas y el gobierno;

c) la tasa de cambio, o sea la razón entre la moneda nacional y las monedas extranjeras; el manejo de la tasa de cambio incluye devaluaciones y revaluaciones generales o modificaciones para determinadas transacciones o en relación a determinadas monedas;

d) instrumentos de control directo, como la capacidad del Estado para fijar precios, valores o cantidades;

---

40/ En la terminología de Tinbergen, las variables controladas de un modelo son los instrumentos de política y las variables no controladas que representan objetivos son las metas; también aparecen en el modelo variables exógenas y variables endógenas no controladas.

/e) instrumentos

e) instrumentos institucionales, es decir, cambios que afectan el sistema básico dentro del cual se utilizan los otros instrumentos (por ejemplo, un cambio sustancial en el mercado financiero) o cambios que introducen nuevas instituciones tanto nacionales como internacionales.

Desde el punto de vista más pormenorizado de la política de desarrollo regional, Siebert (Siebert, 1969) ha propuesto una clasificación diferente de los instrumentos de política. De acuerdo a Siebert, los instrumentos de la política regional pueden ser clasificados de acuerdo a tres criterios diferentes: 1) según los determinantes del crecimiento regional que ellos afectan; 2) según el tamaño del área sobre la cual se aplican; y 3) según la intensidad de su interferencia con los mecanismos de mercado.

Si los instrumentos son clasificados según el tipo de factor de crecimiento que influencian se obtienen las categorías siguientes:

1. Medidas que afectan la oferta de mano de obra. Aquí se clasifican todas las variables de política que condicionan tanto cuantitativa como cualitativamente la oferta regional de mano de obra. Al respecto se pueden citar instrumentos tales como medidas de estímulo o de control de la natalidad, las medidas que afectan los movimientos migratorios, el adiestramiento de la mano de obra y las medidas que inciden en la elección individual entre ocio y trabajo, como salarios progresivos por ejemplo.

2. Medidas que afectan la oferta de capital. Acá cabe todo un conjunto de medidas o de instrumentos que tienden a modificar la disponibilidad de fondos de inversión en cada región y también aquellas medidas que tienen por objeto aumentar las oportunidades de inversión regional. Concretamente en este sentido puede citarse la creación de sociedades financieras regionales, el manejo de la tasa de interés, la construcción de capital social básico, etc., etc.

3. Medidas que afectan la disponibilidad de conocimiento tecnológico. Se incluyen acá todas las medidas cuyo efecto es elevar el stock de conocimiento técnico de la región, como por ejemplo medidas que incentivan la labor de investigación y desarrollo tecnológico regional, el

/mejoramiento de

mejoramiento de los canales de difusión de las innovaciones tecnológicas, la reducción de la edad media del stock de capital vía depreciación acelerada y otras similares.

4. Instrumentos que afectan la demanda. Bajo este título se agrupan todas las medidas que tienden a aumentar la demanda interna o la demanda externa de la región, o a variar su composición estructural. El gasto público directo y el fomento de los mercados de exportación constituyen dos ejemplos sobresalientes de este tipo de medidas.

5. Medidas que afectan la localización de actividades. Si bien los instrumentos anteriormente señalados tienen un claro efecto locacional, una política de localización, tanto industrial como terciaria, incluye una serie de otros elementos. Usualmente, la política de localización industrial (como un complejo de medidas complementarias) será uno de los principales instrumentos de la política regional.

6. Medidas que incrementan la movilidad. Finalmente, dentro de esta primera categoría de instrumentos, se sitúan aquellas medidas que tienen por objeto elevar el grado de movilidad geográfica de recursos, personas y conocimiento tecnológico. Como es bien sabido, siendo otras condiciones constantes, la eficiencia del sistema regional aumenta en relación directa al grado de movilidad existente en él. La construcción de sistemas de transporte y de sistemas de comunicaciones constituye una medida principal en este sentido.

Si los instrumentos se clasifican de acuerdo al tamaño del área en que se aplican, se pueden distinguir dos categorías:

1. Instrumentos regionales. Se clasifican así todas las medidas de política que afectan de manera específica a una región determinada. Las corporaciones de desarrollo regional y las sociedades financieras regionales constituyen dos ejemplos distintivos de tales instrumentos. Por supuesto, dado que este segundo criterio de clasificación es independiente del primero muchas de las medidas de política reseñadas en los párrafos anteriores pueden tener también un carácter puramente regional.

/2. Instrumentos

2. Instrumentos nacionales. Como su nombre lo indica, estos instrumentos corresponden a medidas de política que se aplican a todo el país. Puede tratarse de medidas cuya aplicación es homogénea o a-espacial, como es el caso de la mayor parte de las acciones englobadas en la política fiscal del país; también pueden ser instrumentos cuya aplicación en el país es diferenciada en términos regionales. En este último caso, algunos ejemplos pueden encontrarse en la fijación de tasas diferentes de interés bancario, según regiones, o en el mecanismo usual de compensación salarial según el lugar de trabajo.

Por último, si los instrumentos de política son clasificados de acuerdo al grado de interferencia que producen en el mecanismo de mercado, se llega a la siguiente tipificación:

1. Actividades directas del gobierno. En una economía moderna las actividades directas de desarrollo del gobierno suelen ser de extraordinaria importancia. A medida que la economía se socializa en mayor grado, el Gobierno pasa a convertirse en el principal agente del desarrollo. De entre las muchas actividades directas del gobierno, vale la pena citar a lo menos tres que son relevantes al tema regional. Estas son: i) la función de planificación misma; ii) la descentralización territorial de la administración pública; y iii) la actividad empresarial directamente realizada por el Estado.

2. Controles directos. Existen varios instrumentos de política que representan controles directos que el Estado ejerce sobre la actividad económica. Entre ellos, el principal es el control de precios que puede ser utilizado en función de los intereses del sistema regional. La fijación de cuotas de producción y las regulaciones del transporte interregional de mercaderías constituyen otros sendos ejemplos de este tipo de medidas.

3. Controles indirectos. Mayoritariamente el Estado regula la actividad económica mediante el uso de controles indirectos que afectan ya sea a los ingresos del Gobierno o bien al nivel de gastos del mismo. La tributación es un ejemplo que puede ser, y de hecho es, claramente diferenciada en términos regionales. Por ejemplo, dentro del marco de

/una política

una política de localización industrial, usualmente se imponen cargas impositivas más bajas en aquellas regiones que se desea favorecer mediante la instalación de nuevas industrias.

4. Medidas de información. Un grado menor de interferencia con el sistema del mercado se logra mejorando la calidad de la información disponible para los agentes económicos. Se trata acá de influenciar indirectamente las decisiones de inversión, localización y migración, mediante una información oportuna y eficiente, que tiende a producir la mayor asociación posible entre estas decisiones y los objetivos del plan. Sin duda, el plan mismo será la pieza más importante de información.

5. Medidas de persuasión moral. En no pocas oportunidades la persuasión moral constituye una eficaz medida complementaria a los instrumentos de naturaleza puramente económica. En particular en países que atraviesan por transformaciones revolucionarias o por problemas de presiones externas, este tipo de mecanismo ofrece resultados altamente satisfactorios. A título de ejemplo, puede emplearse en el control de problemas ambientales, creando conciencia tanto en la comunidad como en las empresas acerca de su naturaleza y acerca de la contribución que cada uno puede ofrecer a su solución.

Hecha esta presentación general de algunos instrumentos que pueden ser usados para dar forma a la política regional, corresponde ahora discutir con más detalle algunos de los varios instrumentos concretos que serán propuestos en el plan regional.

En ausencia de un modelo formalizado y cuantificado de política económica regional la tarea más difícil de todo el proceso técnico de planificación está constituida por la selección, aplicación y compatibilización de los instrumentos de política.

Hay distintas formas de presentar la discusión de instrumentos de política y es probable que el planificador deba ensayar - vía pruebas de acierto y error - distintas maneras de enfocar el problema a fin de tener seguridades mínimas de arribar a un todo coherente. Por ejemplo, se podría discutir el uso de cada instrumento en función de su utilidad

/dentro de

dentro de cada una de las políticas reseñadas anteriormente. Otra forma de abordar el punto es identificar - a nivel de cada región - si los escollos básicos al crecimiento regional tienen su origen por el lado de la demanda o por el lado de la oferta 41/ y examinar en cada caso el uso de los instrumentos más adecuados. Con toda seguridad ambas formas de análisis tendrán que ser combinadas finalmente.

En las líneas siguientes se discutirán formas posibles de usar algunos de los instrumentos económicos más corrientes.

a) Impuestos en general. La gama de impuestos cobrados usualmente por el Gobierno (tanto central como local) es bastante amplia e incluye en primer término impuestos directos (a las personas naturales o jurídicas) e impuestos indirectos (a los actos económicos) y en segundo término impuestos de carácter territorial. A su vez, los impuestos a las personas pueden afectar su patrimonio, sus ingresos o sus beneficios en tanto que los impuestos indirectos pueden afectar las transacciones, los actos jurídicos o la producción de bienes y servicios.

En los términos más generales es posible pensar en utilizar los impuestos a las personas naturales y jurídicas como también los impuestos de carácter territorial con un doble propósito: i) propender a una igualación entre costos privados y sociales particularmente en el "centro"; ii) captar excedente del "centro" para fines productivos o distributivos en la "periferia".

En relación al primer aspecto es suficiente recordar que una buena parte de las teorías que tratan de explicar el crecimiento sostenido del "centro" (aquí asimilado a la idea de un centro urbano primal) se basan en la divergencia entre costos privados y sociales (siendo menores los primeros) de la expansión urbana y en la dificultad de calcular y asignar a los usuarios los costos sociales. El uso de impuestos en este caso significaría un mecanismo de control en la expansión del "centro". En relación al segundo aspecto, el impuesto tendría por propósito básico

41/ Es una simplificación analítica que reconoce sus fuentes en los modelos keynesianos y post-keynesianos de crecimiento.

/hacer pagar

hacer pagar a los habitantes y empresas típicamente metropolitanas las ventajas de las economías de aglomeración existentes en el "centro", considerando lo "urbano" o "metropolitano" como un bien económico y gravando entonces el excedente de consumidores, para usar una terminología clásica. Aunque en la práctica los dos propósitos impositivos tienden a confundirse en algunos casos, su fundamentación es diferente.

El producto de estos tributos puede ser utilizado a través de diversos mecanismos financieros, desde luego, a través del presupuesto público regional y también como fuente financiera para alimentar algún tipo de "fondo de desarrollo regional".

Ahora, a niveles más específicos, el tratamiento diferenciado (territorialmente) de los impuestos debe buscar afectar las decisiones, particularmente locacionales, de individuos y empresas de forma de acercar tales decisiones a los postulados programáticos de la planificación regional.

b) Subsidios en general. Los subsidios empleados pueden ser directos (pagos) o indirectos (reducción en impuestos vigentes). Uno de los propósitos generales perseguidos a través de la utilización de subsidios es orientar la combinación de factores productivos que se usarán en distintas actividades. Por esta razón los subsidios más comunes propuestos en experiencias de desarrollo regional son subsidios al empleo de mano de obra y subsidios al empleo del capital 42/. En verdad, en América Latina han sido utilizados más frecuentemente los subsidios al capital, principalmente bajo la forma de liberaciones en los derechos arancelarios para la internación de equipos de capital. La política de desarrollo regional (nacional) de Chile durante el período 1964-1970 y la política de industrialización del Nordeste en el Brasil proveen de dos sendos ejemplos en tal sentido.

---

42/ Para una discusión a fondo de este punto véase: Borts, G. "Criteria for Evaluation of Regional Development Programs", Regional Accounts for Policy Decisions, Hirsch, W. (ed.), J. Hopkins, 1966.

/Los subsidios

Los subsidios al empleo de mano de obra han sido, por el contrario, menos empleados 43/. Ello tal vez se debe a que se ha partido de la hipótesis de la abundancia relativa del trabajo lo cual lo torna, en ausencia de otros mecanismos de intervención, en el factor más barato; sin embargo, la aplicación indiscriminada de subsidios al capital invierte en términos reales la situación y el resultado es un proceso de industrialización intensivo en capital. En países industrializados en cambio, ha sido un instrumento de uso más difundido. Hay, naturalmente, diversas formas específicas de aplicación de un subsidio de esta naturaleza.

c) Precios. El manejo de los precios en general representa un instrumento clásico de política económica. Desde el punto de vista del desarrollo regional, los precios pueden utilizarse como mecanismos para mantener determinada actividad, por ejemplo, precios de sustentación para productos agropecuarios o bien para ofrecer ciertos insumos a niveles bajos a algunas actividades regionales. Las tarifas reducidas en la provisión de energía y en el transporte constituyen un par de ejemplos relativamente extendidos. Desde otro ángulo, la fijación o control de precios podría ser importante en algunos casos de economías regionales con actividades notoriamente monopólicas.

d) Tasas de cambio. Si bien la tasa de cambio es un precio, su particular posición como instrumento de política hace necesario un tratamiento separado de ella. El manejo de la tasa de cambio - o la política cambiaria en general - constituye un ejemplo clásico y simple de los efectos regionales diferenciados en la aplicación de una medida global homogénea y no se adivina la razón por la cual este instrumento no pudiese ser manejado en una forma territorialmente discriminada. Así por ejemplo, la fijación de un valor de la tasa de cambio por encima de su valor de equilibrio (una moneda nacional subvaluada) implica un subsidio o por lo menos un incentivo a las actividades y regiones exportadoras y un castigo (vía mayores precios) para las regiones importadoras. Por lo menos en el

43/ Recientemente el Gobierno de Chile ha puesto en práctica un sistema de subsidios al empleo de mano de obra en varias regiones.

/plan regional

plan regional deberá precisarse la naturaleza exportadora o importadora de cada región y deberán evaluarse distintas alternativas de paridad cambiaria y diferentes posibilidades de diferenciación regional o por actividades localizadas.

e) Tasa de interés, de descuento y de encaje bancario. Todos estos instrumentos (que también son precios) inciden sobre la disponibilidad de dinero y de crédito. Si es posible evitar las filtraciones interregionales (p. ej. una persona que tome prestado dinero a precio reducido en la región A para invertirlo en la región B), estos instrumentos deberían manejarse discriminadamente según el tipo de región y según sus necesidades de dinero y crédito. Como se señaló con anterioridad, si en una región se observan problemas de insuficiencia de demanda, las tasas de encaje, interés y descuento pueden contribuir parcialmente a resolver la situación. Aparentemente se ha supuesto en la práctica que sería muy difícil evitar las filtraciones, pero no existe dificultad en ligar el crédito barato a proyectos específicos de inversión bien localizados. Otra función no menos importante que cumple, por ejemplo, la tasa de interés, es la captación y retención de recursos financieros tanto regionales como extrarregionales.

f) Gasto público. Sin duda es el gasto público (fisco más organismos descentralizados) el principal y más extensamente utilizado instrumento de la política económica regional. Las formas específicas que puede asumir el gasto público (excluidos los subsidios) son amplias y van desde donaciones hasta la construcción directa de capital social así como de capacidad productiva directa. Acá los problemas básicos tienen que ver en primer lugar, con el monto del gasto público que puede ser asignado a propósitos regionales, en segundo lugar con las prioridades regionales (tanto inter como intra-regionales) para la asignación de los recursos y en tercer lugar, con los mecanismos institucionales (presupuesto público, corporaciones, etc., etc.). Se presentan acá algunos asuntos

/de interés

de interés al considerar países de estructura federal y países de estructura unitaria que, lamentablemente, escapan al alcance de este texto 44/.

A título de ejemplo en términos del volumen de recursos que pueden comprometerse en el uso de este instrumento, obsérvese que el promedio anual para el período 1971/75 asignado en Italia para estos fines alcanzó a US$2.448,0 millones, en Bélgica a US$112,8 millones anuales para el período 1971/73 y a US$207 millones anuales en Francia para el período 1970/72 (OECD, 1974).

El problema esencial con todos estos instrumentos (no se han incluido los institucionales ni todos los económicos) es para el planificador regional estructurar un todo coherente.

"El desafío de la política regional es ensamblar la asombrosa variedad de políticas establecidas en varios niveles en un todo coherente que tenga sentido en términos de los objetivos del desarrollo regional. En este sentido la perfección probablemente está fuera de alcance, pero serán muy útiles modestas ganancias hechas en esta dirección de vez en cuando". (Fisher, 1967.)

Para dar término a esta sección es instructivo reproducir el esquema de los incentivos de política regional utilizados en Francia dentro de la perspectiva más restringida de la política de localización industrial. Puede apreciarse de su examen, que la política de desarrollo regional en Francia (así como en otros países industrializados) ocupa un lugar destacado dentro de la política económica general. La lista que sigue describe sumariamente los distintos incentivos o instrumentos de la política.

---

44/ Para un ejemplo latinoamericano véase: Rezende F., Avaliacao do setor público na economía brasilera, IPEA/INPES, Relatorio de Pesquisas N° 13, Rio de Janeiro, 1972.

/I. Cobertura

I. Cobertura geográfica de los incentivos. Las ayudas a áreas cubren el oeste, sur-oeste, el Maciso Central, Córcega y las áreas mineras en el Norte, Lorena, Francia Central y en el Sur. Cubren el 44 por ciento del territorio y el 36 por ciento de la población.

II. Principales formas de incentivos.

1. Donaciones para inversiones: la donación máxima para propósitos de inversión fluctúa entre un 12 por ciento y un 25 por ciento dependiendo del área. En todas las áreas las donaciones están limitadas a 15.000 francos por cada ocupación en el caso de nuevas instalaciones y a 12.000 francos en caso de expansión.

2. Préstamos: éstos son concedidos excepcionalmente por el FDES (Fondo de Desarrollo Económico y Social) para estimular la descentralización industrial y los esquemas de reconstrucción. Los préstamos pueden cubrir alrededor de un tercio de la inversión. La tasa de interés actual es de alrededor de 6.75 por ciento, dos puntos menos por bajo la tasa de mercado.

3. Participación en el capital de las empresas. Las compañías de desarrollo regional pueden participar en el capital de las empresas hasta un límite de 35 por ciento por un máximo de 15 años.

4. Incentivos a la descentralización:

i) Una donación cubriendo alrededor del 60 por ciento del costo de remoción en que incurren las compañías que se mueven fuera de la región de París o fuera de los cinco cantones al sur del Oise siempre que desocupen por lo menos 500 metros cuadrados de terreno de construcción industrial.

/ii) Asignaciones

ii) Asignaciones de descentralización, que alcanzan al 10,15 o 20 por ciento de las inversiones, de acuerdo a la naturaleza de las actividades, son disponibles para la transferencia de actividades terciarias desde la región de París. Las asignaciones están limitadas a 15.000 francos por ocupación generada.

iii) Reembolso parcial de los costos de entrenamiento vocacional incurridos por las compañías que se establecen o se trasladan a provincia; ayudas para entrenamiento y reentrenamiento; reembolso de los gastos de traslado e instalación de personal.

iv) Las autoridades pueden intervenir para reducir el costo del terreno, según el caso hasta 10 francos por metro o 6 francos por metro en el Oeste, cifras que se comparan con valores medios de 15 y 25 francos por metro cuadrado en las áreas industriales.

v) Pueden otorgarse ciertos descuentos en el costo de la energía, por ejemplo, gas natural en el sur-oeste, electricidad en Bretaña.

5. Ayudas fiscales: Pueden ser otorgadas las siguientes ventajas acumulativas, pero no automáticas:

* una amortización acelerada de un 25 por ciento del costo de construcción de edificios en el primer año (normalmente es un 5 por ciento).
* Exoneración parcial o total de la patente local por un período de 5 años siempre que lo aprueben las autoridades locales.
* Reducción desde un 10 por ciento al 5 por ciento en el impuesto sobre ganancias de capital hechas en la venta de terrenos desarrollados.
* Reducciones en el impuesto de transferencia.

En América Latina uno de los ejemplos más masivos y coherentes de aplicación de instrumentos de política regional está dado por toda la experiencia de desarrollo regional del Nordeste en el Brasil, aunque en este caso está ausente una concepción nacional del desarrollo regional. De entre la extensa literatura existente sobre el tema vale la pena destacar un examen de dicha experiencia preparado por el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Koch-Weser, 1973).

/3.3. Control

3.3. Control y evaluación del plan

La última etapa del proceso de planificación corresponde al control y evaluación del plan.

El proceso de planificación no debe concebirse como un proceso lineal, que comienza y termina en puntos dados, sino en verdad como un proceso circular con un profundo efecto de retroalimentación. Por otro lado, una condición elemental de eficiencia de la planificación es su carácter de proceso flexible. Justamente es la etapa de control y evaluación la que provee (aunque no exclusivamente) el efecto de retroalimentación y la condición de flexibilidad.

¿Qué medios pueden ser utilizados en esta etapa de la planificación regional? ¿Quién es el responsable del control y de la evaluación? Estos son los dos interrogantes básicos en relación a esta etapa.

El control envuelve naturalmente una cuestión de verificación, de medición. Deben idearse entonces algunos instrumentos de medición que verifiquen el estado de avance del plan.

Este problema puede plantearse tanto en términos de corto plazo como de largo plazo. Diferentes indicadores se usarán en cada caso.

Para el control de corto plazo pueden sugerirse tres tipos de indicadores. En primer término, el presupuesto-programa regionalizado del sector público es, sin duda, el más completo instrumento de control. Cada proyecto dentro de cada programa aparece claramente identificado en relación a sus fuentes de financiamiento, calendario de entradas y gastos e instituciones responsables de su ejecución. De esta manera, el presupuesto (más los balances de caja) permite seguir, financieramente, el desarrollo de cada proyecto. En segundo término, el control físico de avance de obras es otro elemento de control que complementa (o reemplaza en algunos casos) el control financiero. En tercer término y desde un punto de vista más agregado, se hace necesario contar con un sistema de indicadores coyunturales de cada región. Estos indicadores deben permitir detectar, sobre una base trimestral o semestral, el comportamiento global de la economía regional. Si estos indicadores tienen también una contrapartida nacional, ello

/enriquecerá considerablemente

enriquecerá considerablemente el análisis. Rendimientos tributarios, ventas minoristas, consumo de energía eléctrica, depósitos bancarios y otros índices de fácil recolección pueden constituir la base del sistema.

Ahora, para el control y evaluación de largo plazo del desarrollo regional, no cabe otra sugerencia, en cuanto a instrumento, que el diseño y cálculo de un sistema de cuentas sociales regionales, por rudimentario que éste sea en sus comienzos. Sólo así se podrá dar respuesta a dos cuestiones básicas: en qué medida la región cambia su posición dentro del sistema regional y, en qué medida la distribución del ingreso regional es afectada por el plan.

En relación a quien hace el control y evaluación, pueden plantearse varias alternativas. Desde luego, los propios planificadores podrían encargarse de esta tarea, y ésto ha sido una práctica habitual. No parece conveniente sin embargo, ser "juez y parte del mismo proceso" y se podrían dar varios argumentos en contra del doble papel planificador-evaluador.

Puede pensarse por otro lado, en la existencia de un organismo ad-hoc independiente del sistema de planificación, que tuviese a su cargo la tarea de evaluación y control. En algunos países esta función es entregada al mismo organismo que es responsable del sistema estadístico nacional. También pueden encontrarse argumentos en contra y a favor de esta alternativa.

Por último, y ésta parece una alternativa potencialmente más rica, se puede incorporar la propia comunidad regional, a través de sus organizaciones representativas, a la tarea de evaluación y control. Habría aquí un campo amplio para canalizar la participación popular (además del campo dado por la generación de proyectos y el financiamiento local). La evaluación y control en este caso debiera imaginarse como una tarea conjunta del sistema de planificación regional y de la comunidad local; de otro modo, esta forma de participación podría derivar peligrosamente hacia una especie de juicio político popular para los planificadores, asunto absolutamente fuera de lugar.

/CAPITULO IV

# CAPITULO IV

## UN MODELO TENTATIVO DE PLANIFICACION INTRAREGIONAL EN EL MARCO DE UN SISTEMA DE CENTRALIZACION REAL Y DESCENTRALIZACION FORMAL



### 4.1 Antecedentes del problema

Aun cuando la tónica de este documento está dada por un marcado énfasis en el nivel interregional de la planificación, resulta interesante completar el círculo mediante la presentación sumaria de algunas ideas con respecto a la manera de estructurar el nivel intraregional de planificación.

El modelo de organización para la planificación intraregional que será presentado en las páginas que siguen, fue pensado-primitivamente - como respuesta a la situación específica existente en materia de planificación subnacional (estadual en este caso) en un país dado cuya estructura de gobierno interior es del tipo federal. No obstante, el modelo presenta suficientes elementos de generalidad como para ser aplicado en países en donde se hace visible el conflicto denotado por el título de esta sección, es decir, países en los cuales se observa la coexistencia de una estructura de gobierno formalmente descentralizada en términos territoriales, con una fuerte tendencia centralizadora principalmente en términos funcionales.

Por otro lado, en este documento se ha mantenido implícitamente un esquema de planificación regional semicentralizado que guarda considerables semajanzas con la situación anterior. Ello justifica entonces, a lo menos en parte, la discusión que sigue.

/En América

En América Latina, la organización política interior de tipo federal es relativamente común, sobre todo en los países de mayor extensión territorial. Argentina, Brasil, México y Venezuela tienen una estructura política y administrativa de corte federal. El federalismo presenta características particularmente interesantes desde el punto de vista del sistema y del proceso de planificación regional, en parte debido a que al menos teóricamente corresponde a un mecanismo descentralizado de toma de decisiones, y tal descentralización es tanto de tipo funcional como geográfica.

Sin embargo, en muchos casos el federalismo no pasa de ser una ficción jurídica y los gobiernos estaduales carecen en la práctica de cualquier capacidad decisional significativa. En este sentido, en términos reales, no se diferencian mucho de los gobiernos subnacionales de los países de régimen político unitario.

Aún en el caso de Brasil, desde cualquier punto de vista el país más descentralizado de América Latina, el gobierno central absorbe en forma creciente, responsabilidades que antaño eran del dominio estadual y el federalismo brasilero tiende a dar paso a una estructura semi-descentralizada, aun cuando todos los aspectos formales del sistema federal - o casi todos - se mantienen intactos.

En Argentina, el proceso de transferencia decisional de las provincias al gobierno central (federal) data de mucho más antiguo, y "el retorno a un verdadero federalismo" es una bandera política bastante extendida en diversos círculos, aunque no por ello menos utópica.

Por qué se ha producido esta ambigua situación? Varias y complejas razones - no todas generalizables - se combinan para producir esta situación. A lo más, algunas de ellas serán mencionadas acá.

Por un lado, el creciente grado de interdependencia de las decisiones económicas en la época actual hace evidente la necesidad de un manejo centralizado de ellas. Sin ir más lejos, piénsese por ejemplo en la decisión de construir (en un país de gran extensión

/territorial) una

territorial) una usina siderúrgica para la cual los insumos principales (mineral de hierro, carbón, caliza, energía eléctrica, agua, etc.) provienen de distintos puntos suficientemente alejados entre sí y para la cual los mercados se ubican tanto dentro como fuera del país. Sin siquiera mencionar el problema de colectar los fondos de inversión necesarios, es fácil imaginar la dificultad de coordinar eficazmente tantas decisiones y acciones aisladas entre sí.

Por otro lado, es notorio que los recursos financieros de las unidades federales presentan generalmente una inelasticidad considerablemente mayor que los recursos nacionales. Este hecho, unido a las crecientes necesidades de gasto por parte de los gobiernos subnacionales (derivadas del aumento de la población o de mayores responsabilidades públicas) torna a las unidades federadas cada vez más dependientes de los recursos del gobierno federal.

Asimismo, tal como se discutió al comienzo de este documento, cada vez con mayor frecuencia se tiende a reconocer que los países funcionan (desde el punto de vista geográfico) como sistemas que agrupan varios subsistemas espaciales. Esto refuerza, desde otro ángulo, el argumento de la interdependencia y refuerza, en consecuencia, la tendencia a la centralización decisional.

También en ciertos casos, la tendencia a la centralización en países federales obedece a necesidades que emergen de ciertas coyunturas políticas. En este sentido, nuevamente el ejemplo de Brasil es ilustrativo. La centralización política (inevitable en un régimen de facto) ha llegado al punto de hacer modificaciones tan profundas como el remplazo de la elección directa de los gobernadores por una designación de ellos por parte del gobierno federal. Así, qué es lo que diferencia a un gobernador de una unidad federada de un representante personal del Presidente de la República en una unidad política administrativa de un sistema unitario? Formalmente mucho, pero en la realidad hay escasas diferencias.

/Por último,

Por último, la generalizada escasez de personal calificado o la excesiva concentración geográfica de él, es también una razon que en cierta medida coadyuva el proceso de centralización real.

¿Como se explica, entonces, la subsistencia del régimen federal en estos países?

No es difícil explicar esta situación. Desde luego, el cambio que un régimen federal a un régimen unitario implica no parece como una necesidad evidente; después de todo, la eficiencia de la administración central no es del todo dependiente de la naturaleza unitaria o federal del país y una situación híbrida como la descripta pudiese servir adecuadamente los intereses tanto centrales como locales. En otras palabras, el beneficio de un cambio de tal magnitud no parece superar de una manera clara los costos envueltos en el cambio.

Sin embargo, son razones políticas las que explican sustantivamente la permanencia del régimen federal.

Sobre todo en los países de gran extensión territorial, el federalismo genera o es generado por fuerzas políticas de tipo regionalista. Estas fuerzas políticas regionales generan a su vez centros de poder o estructuras de poder cuya justificación reside justamente en la mantención de intereses locales de corte federalista. En el largo plazo el federalismo puede dar lugar incluso a formas o factores culturales propios. Estas fuerzas no son, desde luego, despreciables y no es fácil que el gobierno central (una de cuyas finalidades es después de todo garantizar la unidad nacional) disponga del poder suficiente para superar por completo las presiones por mantener el federalismo.

En esta situación y suponiendo que las unidades federadas puedan ser consideradas como regiones de planificación (las provincias en Argentina o los estados en Brasil) cabe preguntar cómo debiera plantearse la función de planificación regional.

/Cuando se

Cuando se trata de la planificación de una región considerada aisladamente del resto del país (Guayana venezolana por ejemplo y al menos durante cierto tiempo), a la cual de una u otra forma se la dota de recursos y de autonomía necesaria para su uso, parece lícito repetir a este nivel el esquema de planificación regional (inter-regional) reseñado en este documento, Esto correspondería a lo que Kuklinski llama la "Situación Nº 2" de planeamiento regional. Salvo algunas cuestiones menores, tal región podría considerarse como un conjunto de subsistemas locales en el cual puede ensayarse con éxito el proceso clásico de planificación.

Esto es así dado que en este caso la región puede determinar libremente sus objetivos y porque en esta situación la región controla efectivamente los instrumantos usuales de política económica.

Este podría ser, por extensión, el caso ideal o teórico de un sistema federal perfecto en el cual el gobierno central se ocupa principalmente de cuestiones exteriores o de defensa, o de una coordinación mínima.

En condiciones de descentralización formal y centralización real, que corresponde en la práctica a la situación empírica prevaleciente en sistemas federales o, en países unitarios que implantan una política nacional de desarrollo regional en el marco de un esquema de semidescentralización, la situación no puede ser la misma que en el caso anterior.

En este caso, la repetición a escala en cada región del proceso ortodoxo de planeamiento no conduce a parte alguna y desemboca necesariamente en la práctica de un ejercicio completamente inútil. Ello se debe a dos razones simples. En primer lugar, tan luego como el país es considerado como un sistema multiregional, la determinación de los objetivos de cada subsistema tiene necesariamente que ser entregada al nivel central; de otro modo jamás el sistema operará en forma óptima. En segundo lugar, en este caso prácticamente todos los instrumentos de política económica son controlados centralmente; en

/los países

los países unitarios por ser ello consubstancial al sistema y en los países federados, por la tendencia reseñada anteriormente.

Existen dos elementos,sin embargo, que no pueden ser transferidos al gobierno central, y ellos deben ser aprovechados en un replanteamiento del proceso de planificación intraregional. Estos dos elementos son la capacidad de negociación política que tienen las unidades subnacionales, y la capacidad de información que ellas tienen.

Se puede pensar así en formular un proceso de planificación intraregional consistente en aprovechar y maximizar esta capacidad de negociación y de información de las regiones para su propio beneficio dentro del marco de una colaboración central regional. No parece impropio denominar a este proceso como planificación negociada.

Dentro de tal esquema y dentro del ámbito de las decisiones económicas, la función principal de las Oficinas Regionales de Planificación (y de los gobiernos subnacionales) sería la de obtener - de parte del gobierno central - un conjunto óptimo de decisiones económicas que permitan a la región alcanzar sus objetivos dentro de un marco coherente en relación al resto de las regiones.

La planificación negociada centrará sus esfuerzos en dos aspectos principales. Uno de ellos se refiere al desarrollo de la argumentación necesaria para definir decisiones de localización por parte del gobierno central. Obsérvese en este sentido que, con la excepción del sector agrícola y minero y de algunas otras actividades bien específicas, gran parte de las decisiones de inversión en una economía moderna gozan de considerable libertad locacional. Cierto es que en relación a la instalación de una planta petroquímica en Argentina por ejemplo, no todas las provincias (regiones) podrían competir nacionalmente por su localización, pero algunas de ellas podrían hacerlo.

Nótese además que en la experiencia de planificación, el planeamiento sectorial ha implicado siempre decisiones más explícitas que las correspondientes a los niveles global o espacial. Por pura inercia histórica, es de suponer que tal situación se mantendrá en el futuro inmediato y ello contribuye a facilitar la tarea propuesta a nivel region

/¿Qué se

¿Qué se requiere para que las regiones puedan desarrollar el tipo de argumentación racional que permita al gobierno central adoptar una decisión locacional igualmente racional? Aparentemente dos cosas: acceso político al nivel central de decisiones y sobre todo, profundo y fundamentado conocimiento de los proyectos sectoriales y de la realidad económica y social regional.

El acceso político por parte de cada región a las esferas de decisión del gobierno central debe buscarse vía el aprovechamiento del poder y del estatus del gobierno regional. En tal sentido, podrán diferenciarse las situaciones prevalecientes en países unitarios y federales, y aún habrán situaciones diferentes dentro de este último caso (por ejemplo un gobernador argentino no tiene igual poder y estatus que un gobernador brasilero).

En otras palabras, la capacidad de negociación regional, fundamental para el ejercicio de la "planificación negociada" tiene su pilar básico en el poder de negociación de la autoridad política regional.

La otra condición para establecer el diálogo Gobierno Central - Gobierno Regional, es de orden esencialmente técnica. Para que este diálogo pueda ser mantenido en términos de juicios objetivos se requiere que las Oficinas Regionales de Planificación conozcan en detalle los lineamientos sectoriales (objetivos, metas, programas y proyectos) de la política de desarrollo nacional. A su vez, este conocimiento envuelve la existencia de un proceso y de un mecanismo expedito de comunicación en el sentido central-regional, y envuelve también la existencia, en cada región, de un cuerpo técnico suficientemente capacitado para recibir y comprender tal información.

Como en definitiva lo que se busca es lograr una especie de asignación óptima de actividades sectoriales a unidades geográficas no basta que las regiones conozcan a fondo las proposiciones sectoriales; precisan además, y de manera principal, un sólido conocimiento de la estructura, funcionamiento, potencialidades y ventajas

/de la

economía regional. Dentro del marco de la "planificación negociada" las regiones compiten entre sí sobre una base técnica, y los argumentos deben estar respaldados por la racionalidad y no por posiciones de fuerza. El tipo de conocimiento al cual se alude derivará, por supuesto, del diagnóstico regional.

El segundo aspecto sobre el cual se asienta el ejercicio de la "planificación negociada" se refiere a la capacidad que deben desarrollar las regiones para obtener por parte de las agencias centrales responsables, una adecuada diferenciación o discriminación territorial de ciertos instrumentos de política económica (recuérdese que este aspecto ya fué incidentalmente discutido en capítulos anteriores).

De modo general, los diversos instrumentos de política económica (precios, tributación, etc...) son concebidos y puestos en práctica para alcanzar determinados objetivos globales de la política económica general. Más aún, tales instrumentos son corrientemente cuantificados (por ejemplo, el valor de la tasa del impuesto sobre las utilidades de las empresas) en función de los valores promedios nacionales de las variables y parámetros económicos pertinentes. Es claro que en países en que el comportamiento de algunos fenómenos económicos acusa considerables variaciones territoriales, los valores promedios nacionales tienen poca utilidad como fundamento eficiente para diseñar cualquier medida de política económica. Así, no cabe la menor duda que la aplicación de instrumentos de política económica homogéneos (desde un punto de vista territorial) sobre un espacio que es fundamentalmente heterogéno tiende, a lo menos, a mantener (o a agudizar) los desequilibrios interregionales.

Lo importante, sin embargo, es que no se aprecia ninguna razón de fondo, con la sola excepción de la mayor complejidad técnica y administrativa, para que no se puedan alcanzar los mismos resultados globales mediante el uso territorialmente diferenciado de estos instrumentos.

/Las consideraciones

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

Para lograr ello, las regiones deben ser capaces de convencer - sobre una base técnica - a las autoridades centrales, que un mecanismo de diferenciación territorial no afectará el logro de los objetivos globales. Además, deben probar que los beneficios de una medida de tal naturaleza sobrepasan a los mayores costos administrativos de su aplicación y control.

4.2 Contenido del modelo

Las proposiciones anteriores llevan a plantear una reformulación completa de la praxis de planificación intraregional.

En este sentido, la "planificación negociada" podría ser descrita como un proceso circular de planeamiento estructurado en torno a cinco etapas secuenciales eslabonadas. Estas etapas, que reemplazan las etapas clásicas del proceso de planificación descrito en la parte sustantiva de este documento, serían las siguientes: 1) generación de la información; 2) diagnóstico y prognosis; 3) asignación de roles; 4) negociación; 5) control y evaluación. Una breve descripción de cada etapa se hace a continuación.

1) Generación de información. No se puede concebir ningún esquema de planificación, sea cual fuere su modalidad, sin el desarrollo previo de un sistema de información. Como este punto ha sido suficientemente analizado a lo largo de este documento, acá sólo interesa recalcar que este sistema tiene por objeto no sólo generar la información intraregional, sino también proveer de expeditos canales de comunicación entre el nivel regional y el nivel central de gobierno. Dado el tipo de planificación que se propone, la información generada seguramente estará fuertemente asociada a problemas tales como recursos naturales existentes, mercados, transporte y comunicación, existencia de grupo empresariales regionales, capacidad de ahorro, etc.

/2) Diagnóstico

2) Diagnóstico y prognosis. En este caso la etapa de diagnóstico y prognosis no difiere de la etapa correspondiente explicada en relación a la planificación interregional, y se podría repetir prácticamente todo lo señalado allí. Sólo vale la pena enfatizar que el resultado de la negociación y, en consecuencia, de todo el proceso de planificación, dependerá directamente de la calidad del diagnóstico.

3) Asignación de roles. Se ha denominado como "asignación de roles" la etapa en la cual la región recibe información con respecto a las directrices nacionales-regionales establecidas por el gobierno central. Esta etapa equivale y remplaza a tres etapas del proceso clásico de planificación: selección de la estrategia, selección de objétivos y especificación de metas.

La denominación de las etapa obedece a que - en el esquema propuesto - al gobierno central le cabe la responsabilidad de "controlar la conducta del sistema interregional" en el sentido de fijar la imagen-objetivo futura del sistema, y de señalar los instrumentos que serán utilizados para pasar de la imagen actual a la imagen futura.

Este tipo de acción del gobierno central significa que éste debe indicar cuál es la contribución esperada de cada región en la tarea de alcanzar determinados objetivos nacionales que se expresan con distinto grado de generalidad.

Así por ejemplo, si los objetivos nacionales son jerarquizados en relación a su generalidad o especificidad, cada región debe conocer su papel (rol) en relación al crecimiento económico (objetivos de primer orden), a la estabilidad de precios (objetivos de segundo orden), al mejoramiento de las condiciones sanitarias (objetivos de tercer orden) y así por delante. Mediante este mecanismo, a cada región le son asignados diversos roles que, para utilizar un lenguaje sociológico, definen su estatus en el sistema interregional.

Como se indicó, estos roles son asignados centralmente sobre la base de criterios globales y/o sectoriales y/o espaciales. Se

/desprende entonces

desprende entonces que en esta etapa cada región asume un papel eminentemente pasivo o receptor, aunque podría imaginarse un proceso iterativo.

4) Negociación. Como es obvio, en un ejercicio de planificación entendido como una maximización de la capacidad de negociación regional, la etapa de negociación propiamente dicha se convierte en la pieza central de todo el proceso.

Es poco, sin embargo, lo que se puede agregar en este sentido. Para concretar esta capacidad regional de negociación, resulta básico utilizar al máximo el poder político de la autoridad política de la región, o del estado, o de la provincia. Según el caso, este poder político de la autoridad regional es conferido por el gobierno central o bien resulta de un proceso político esencialmente regional. En cualquier caso el respaldo de las organizaciones de clase de la región y de las agrupaciones políticas será un factor determinante en el uso del poder político.

Con respecto a esta etapa, sólo resta repetir entonces que la negociación gobierno regional-gobierno central, tiene por objetivo principal el obtener decisiones locacionales favorables a la región y contribuir a la aplicación de políticas económicas territorialmente diferenciadas.

5) Control y evaluación. Como se señaló anteriormente, la etapa de control y evaluación confiere circularidad al proceso de planeamiento mediante un efecto de retroalimentación. No hay ninguna diferencia significativa entre esta etapa de la planificación intra-regional y la etapa correspondiente comentada en páginas anteriores en relación a la planificación interregional.

El cuadro siguiente permite, finalmente, apreciar las diferencias que se plantean entre un proceso clásico u ortodoxo de planificación y el proceso aquí denominado como planificación negociada al nivel intraregional.

/ETAPAS DEL

ETAPAS DEL PROCESO DE PLANIFICACION

| PLANIFICACION CLASICA | PLANIFICACION NEGOCIADA |
|---|---|
| 1. Diagnóstico | 1. Generación de información |
| 2. Objetivos | 2. Diagnóstico |
| 3. Estrategia | 3. Asignación de roles |
| 4. Metas | 4. Negociación |
| 5. Políticas | 5. Control y evaluación |
| 6. Proyectos y financiamiento | |
| 7. Control y evaluación | |

Naturalmente, acá se ha presentado sólo un esquema sintético y probablemente incompleto del proceso de "planificación negociada". El propósito ha sido, ante todo, cerrar el círculo de la mecánica de la planificación regional presentando un modelo intraregional que parece ser apropiado a una variedad de situaciones concretas y que necesita, sin duda, de un refinamiento mayor.

Para poner término a este documento, tal vez valga la pena señalar que se necesita decisión, apoyo y coraje político para llevar a cabo un plan de desarrollo regional. Ni el más fino envoltorio tecnicista logra ocultar el considerable contenido político de un proceso de cambio en un sistema regional. Se necesita también coraje personal; ningún planificador que haya leído alguna vez La Divina Comedia podrá olvidar jamás el castigo que Dante impone a los veedores del futuro y a los astrólogos: vivir eternamente con la cabeza vuelta hacia atrás, hacia el pasado.

/BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

Ahumada, J. La planificación del desarrollo, ICIRA, Santiago de Chile, 1969

Alonso, W. Equity and its Relation to Efficiency in Urbanization, Working Paper Nº 78, Center for Planning and Development Research, University of California, 1968.

Alonso, W. "The Economics of Urban Size", Papers, Regional Science Association, Vol. XXVI, 1971.

Barkin, D. "A Case Study of the Beneficiaries of Regional Development" International Social Development Review, Nº 4, 1972, ONU.

Baumol, W.J. Economic Theory and Operations Analysis, (2nd. ed.) Prentice Hall, 1965.

Bendavid, A. "The Concepts-Strategy-Projects Approach to Planning for Regional Development" International Development Review, 1972/1.

Boisier, S. "Compatibilización sectorial-regional de inversiones", Cuadernos Nº 8,,Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional (CIDU), Santiago de Chile, 1968.

Boisier, S. An Information System for Regional Planning. Chile: Experiences and Prospects, UNRISD/69/C. 24, Geneva, 1969.

Boisier, S. "Industrialización, urbanización, polarización: Hacia un enfoque unificado", en Planificación Regional y Urbana en América Latina, Siglo XXI Editores, México, 1974.

/Boisier, S

Boisier, S., Smolka, M. y de Barros, A. — Desenvolvimento regional e urbano. Diferenciais de produtividade e salarios industriais, IPEA, Ministerio de Planejamento e Coordinaçao Geral. Rio de Janeiro, 1973.

Boyce, C. y Boisier, S. — Medium Size Centers in Latin America and the National Policy of Urban Planning: The Case of Venezuela. Ponencia libre presentada al X Congreso de la Sociedad Interamericana de Planificación, Panamá 1974 (mimeo).

Borts, G. — "Criteria for Evaluation of Regional Development Programmes", Regional Accounts for Policy Decisions, Hirsch, W., (Ed) J. Hopkins, 1966.

Carrillo-Arronte, R. — An empirical Test in Interregional Planning, Grafish Centrum, The Hague, 1968.

Castells, M. — "La urbanización dependiente en América Latina" en Urbanización y dependencia en América Latina, Schteingart, M. (compa.) Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1973.

Coraggio, J. L. — Elementos para una discusión entre eficiencia, equidad y conflicto entre regiones, CIDU, Universidad Católica de Chile, Santiago, 1969.

Cumberland, J. H. — Regional Development. Experiences and Prospectus in the United States of América, Mouton Publishers, The Hague, 1972.

De Imaz, J. L. — "¿Adiós a la teoría de la dependencia? Una perspectiva desde la Argentina" Estudios Internacionales, Año VII, Nº 28, 1974.

De Mattos, C. — Notas sobre la planificación regional a escala nacional, ILPES (mimeo) Santiago de Chile, 1970.

/De Mattos

De Mattos, C. — Estrategias de desarrollo regional polarizado en la planificación nacional en América Latina, ILPES, 1975 (mimeo).

Dorfman, R., Samuelson, P. y Solow, R. — Linear Programming and Economic Analysis, Mc Graw-Hill Books Co., 1968.

Fisher, J. L. — "Reflections on the Formulation of Regional Policy" Papers, RSA, Vol XVIII, 1967.

Friedmann, J. — Regional Development Policy, The MIT Press, 1960.

Friedmann, J., Stöhr, W. — "The Uses of Regional Science: Policy Planning in Chile" Papers, RSA, Vol. XVIII, 1967.

Geisse, G., Coraggio, J. L. — "Areas Metropolitanas y Desarrollo Nacional" en Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales, EURE, Vol. 1, Nº 1, 1970, CIDU, U. Católica de Chile.

González-Casanova, P. — "Sociedad plural, colonialismo interno y desarrollo", América Latina. Ensayos de interpretación sociológica y política Cardoso, F. H. y Weffort, F. (eds.), Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1970.

Gutiérrez, E.R., Ortiz, H., y Villamil, J. — "Planificación de sistemas abiertos: Análisis preliminar", El Trimestre Económico Nº 149, enero-marzo 1971, México.

Hardoy, J. E. — "Dos mil años de urbanización en América Latina", en La Urbanización en América Latina, Hardoy, J.E. y Tobar, C., (eds.) Instituto Torcuato di Tella, Buenos Aires, 1969.

Hermansen, T. — Organización espacial y desarrollo económico. Alcances y tareas de la planificación espacial, ILPES, Santiago de Chile, 1975, (mimeo).

/Hurtado, C.

Hurtado, C. — Population Concentration and Economic Development: The Chilean Case, Cambridge, Mass., 1966.

Isard, W. and Smith, T. — Basic Elements of Cooperative Solutions in Interdependent Decision Situations, Department of Regional Science, U. of Pennsylvania, 1967 (mimeo).

Kaufmann, A., Faure, R. y Le Garff, A. — Los juegos de empresa, EUDEBA, Buenos Aires,,1966.

Kirschen, E.S. y Morrissens, L. — "The Objectives and Instruments of Economic Policy" Quantitative Planning of Economic Policy, Hickman (ed.) The Brookings Institution, Washington, 1965.

Koch-Weser, C.K. — La SUDENE, doce años de planificación para el desarrollo en el nordeste brasileño, ILDIS (Estudios y Documentos Nº 22), Santiago de Chile, 1973.

Kuklinski, A.R. — Trends in Research on Comprehensive Regional Development UNRISD, Geneva, 1969.

Lefeber, L. — National Planning and Regional Decentralization, 1974 (mimeo).

Legna, C. — Informe final del Proyecto BOL/71-010 Planificación Regional, ONU/OTC, La Paz, 1974, (mimeo).

Lukiwja, R.O. — "La planificación regional y las prioridades presupuestarias en Uganda", Planificación regional y desarrollo nacional en Africa, Mabogunje (comp.) Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1973.

Matus, C. — El espacio físico en la política de desarrollo, Documento de Referencia Nº 21, Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional, CEPAL/ILPES/OTC, Santiago de Chile, 1969.

Matus, C. — Estrategia y plan. Editorial Universitaria de Chile, Santiago, 1972

/Mennes, L.

Mennes, L., Tinbergen, J. y Waardenburg, G. — The Element of Space in Development Planning, North-Holland Publishing Co., 1969.

Mera, K. — Transformation Analysis between Aggregate Efficiency and Interregional Equity: A Static Analysis. Harvard University, Programme on Regional and Urban Economics, 1966.

Mera, K. — On the Concentration of Urbanization and Economic Efficiency, Working Paper Nº 47, International Bank for Reconstruction and Development, Economic Department, Washington, D.C., 1970.

Miller, J. — "El marco urbano y regional y la estructura de la descentralización", en Chile: Contribuciones a las Políticas Urbana, Regional y Habitacional, Friedmann, J. (ed.) CIDU, Santiago de Chile, 1969.

Naciones Unidas — El desarrollo y medio ambiente, Founex, Suiza, junio de 1971.

Naciones Unidas — Estrategia de desarrollo regional a mediano y largo plazo de Panamá, Panamá, 1975

Nove, A — "Capitalismo y subdesarrollo", en Panorama Económico, Nº 276, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1973.

OECD — Re-Appraisal of Regional Policies in OECD Countries, París, 1974.

Oficina de Planificación Nacional de Chile — Política de desarrollo nacional, Santiago de Chile, 1968.

Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), Chile — El desarrollo regional de Chile en la década 1970-1980 (mimeo), Santiago de Chile, 1970.

Pinto A., Kñakal J. — El sistema centro-periferia 20 años después, ILPES, 1974.

/Quijano A.

Quijano A. "Dependencia, cambio social y urbanización" en América Latina. Ensayos de interpretación sociológica política, Cardoso F.H. y Weffort F. (eds.) Editorial Universitaria 1970, Santiago, Chile.

Rezende F. Avaliaçao do setor publico na economía brasilera, IPEA/INPES, Relatorio de Pesquisa Nº 13, Río de Janeiro, 1972.

Rofman A., Desigualdades regionales y concentración económica. El caso argentino. Ediciones SIAP - Planteos, Buenos Aires, 1974,

Schaeffer W., Administration for Regional Development (Report of a Comparative Study). United Nations, Public Administration Division, 1973, (borrador).

Siebert H. Regional Economic Growth. Theory and Policy. International Text Book Co., 1969.

Singer P. "Urbanización, dependencia y marginalidad en América Latina", en Urbanización y dependencia en América Latina, Schteingart M. (comp.), Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1973.

Stöhr W. "Metodología para la delimitación de regiones de Chile" en Manual de Planificación Regional, CIDU, Universidad Católica de Chile, 1968.

Sunkel O. "Desarrollo, subdesarrollo, dependencia y desequilibrios espaciales" en EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales, Vol. 1, Nº 1, 1970, CIDU, Santiago, Chile.

Tinbergen J. Central Planning. Yale University Press New Haven, 1964.

Utria R.D. Introducción a las variables sociales del desarrollo regional, ILPES, documento B/15, I Curso de Planificación Regional de Desarrollo, Santiago, 1970.

/Vapñarsky, C.

Vapñarsky, C. "On Rank-Size Distribution of Cities: An Ecological Approach", Economic Development and Cultural Change, Vol. 17, Nº 4, 1969.

Williamson G. "Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Pattern" en Economic Development and Cultural Change, Vol. 13. Nº 4, 1965.

Winiarski B., Modelo del Plan Nacional, Academia de Ciencias Políticas, Comité de la Explotación Espacial del País, Varsovia, 1970 (mimeo).