INT-2370

VI CURSO DE PLANIFICACION REGIONAL DEL DESARROLLO Documento D/1

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

Notas sobre
LA PLANIFICACION REGIONAL A ESCALA NACIONAL*/

Carlos A. de Mattos

* La versión original del presente texto fue redactada con el propósito de servir de documento de apoyo al dictado de la materia "Planificación interregional", dictada en el I Curso de Planificación Regional del Desarrollo que se realizó en 1970, organizado por CEPAL/ILPES. Por consiguiente, este texto tiene el carácter de "notas de clase", lo que se releja tanto en su contenido como en su redacción. La versión que se reproduce a continuación incluye modificaciones de fondo y de forma, en relación a la versión original de 1970.

74-3-0519

NOTAS SOBRE
LA PLANIFICACION REGIONAL A ESCALA NACIONAL *

1. Consideraciones generales sobre la planificación regional en América Latina

a) La planificación de una región aislada

1.1 Los problemas que se presentan en América Latina a nivel regional han recibido en el pasado diversos tratamientos, pero puede señalarse que solo excepcionalmente, y en fecha relativamente reciente, han sido abordados en forma integral. El enfoque históricamente más frecuentado ha sido el de la elaboración de planes y definición de políticas para una región aislada dentro de un contexto nacional, en cuyo caso generalmente la solución ha consistido en la asignación de recursos para la construcción de obras en una parte del espacio geográfico.

1.2 Las primeras experiencias de este tipo fueron impulsadas bajo el entusiasmo despertado por el suceso de la planificación de la cuenca del río Tennessee, iniciada en 1933 bajo la conducción de la Tennessee Valley

---

* Estas notas constituyen el tercer capítulo de la versión preliminar de un trabajo de mayor dimensión sobre desarrollo y planificación regional en América Latina. En el segundo capítulo de dicho trabajo se propone y analiza la siguiente hipótesis sobre el funcionamiento a nivel espacial de la economía latinoamericana: a lo largo del proceso histórico, y a partir de las disparidades de desarrollo regional pre-existentes en un contexto nacional, algunas de las regiones que han logrado un mayor desarrollo relativo tienden a actuar como centros dominantes que ejercen su acción sobre las restantes regiones del espacio geográfico nacional. Este fenómeno de dominación opera fundamentalmente a través de la apropiación del excedente que se genera en las regiones dependientes; la utilización de este excedente permite que los centros dominantes - en un proceso acumulativo de causación circular - incrementen su poder de dominación, lo cual tiende a consolidar en forma cada vez más rígida las relaciones de dominación-dependencia que ligan al centro con la periferia. A partir de esta proposición se analiza la situación imperante en la mayoría de los países latinoamericanos y se discute su validez general.

/Authority (TVA).

Authority (TVA). A partir de allí, un número verdaderamente elevado de programas de desarrollo de cuencas hidrográficas ha sido elaborado en la mayor parte de nuestros países;[1/] aún cuando algunos de estos programas dieron lugar a experiencias de interés, la mayoría de ellos no fueron más allá de la etapa de proyectos o de la realización de ciertas obras de ingeniería y no llegaron a constituir verdaderos ejemplos de planificación regional.

1.3 En el mismo marco de referencia de planificación de una región aislada, en fecha más reciente, se han realizado algunas experiencias basadas en un enfoque más amplio y completo que aquel que fundamentó la elaboración de programas para el desarrollo de cuencas hidrográficas; estas experiencias - en lo fundamental - encuentran su inspiración en los planes elaborados y aplicados por la "Cassa per il Mezzogiorno" con el propósito de atenuar las disparidades regionales que separan a la región meridional de Italia de la región norte de ese país. En este contexto se ubican, como los ejemplos más significativos, los trabajos llevados a cabo por la Superintendencia do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) para el Nordeste de Brasil y por la Corporación Venezolana de Guayana (CVG) para la región sur-oriental de Venezuela.[2/] Aún cuando el análisis de los resultados de este tipo de casos muestra un saldo que no puede considerarse como satisfactorio, tampoco es posible dejar de señalar que constituyen un campo

---

1/ Se puede encontrar una detallada reseña de los casos de planificación de cuencas hidrográficas en América Latina en: Walter Stöhr, Materials on regional development in Latin America: experience and prospects (versión provisional), trabajo presentado al Segundo Seminario sobre Regionalización de las Políticas de Desarrollo en América Latina, realizado en Santiago, Chile, del 8 al 12 de septiembre de 1969.

2/ Sobre las experiencias mencionadas puede consultarse: Superintendencia do Desenvolvimento do Nordeste, SUDENE dez anos, Recife, 1969; Antonio Cerqueira Antúnes, La política de industrialización del Nordeste Brasileño, ILPES, Ed. Mimeo., Santiago, Chile, noviembre 1966; Corporación Venezolana de Guayana, Informe anual, 1968, CVG, Caracas, 1968; John Friedman, "Desarrollo de la "Guayana" venezolana en una perspectiva regional", Planificación, N° 3, Santiago de Chile, junio 1966 y Alexander Ganz, "La planificación regional, clave de la etapa actual del desarrollo económico de América Latina: El caso de Guayana, una región "frontera"", Revista de Economía Latinoamericana, Año II, N° 6, Caracas, abril-junio 1962.

/fértil de

fértil de enseñanzas para aquellos trabajos de planificación regional ubicados en un enfoque más amplio que se han comenzado a desarrollar en los últimos años.

1.4 Esta manera de enfrentar los problemas regionales a través de la elaboración de planes para una región considerada en forma aislada de su contexto nacional, generalmente implica minimizar la importancia de las interrelaciones existentes entre las distintas partes del espacio geográfico de una nación. Desde que las diversas regiones conforman en su conjunto una unidad nacional que funciona - en mayor o en menor grado - en forma integrada, se establecen un conjunto de interdependencias entre ellas; de tal modo, un enfoque de planificación regional de este tipo carece de eficacia en la medida en que tiende a relativizar la importancia de dichas interdependencias y, consecuentemente, a definir medidas parciales de política económica. En esencia, esta manera de actuar tiende a desconocer que el desarrollo de una región tiene incidencia sobre el de las restantes y, de la misma forma, el desarrollo de éstas afecta el de la región considerada.3/ Por ello, este enfoque no constituye una respuesta adecuada a los grandes problemas regionales que se presentan en los países latinoamericanos.

b) La planificación regional en el marco de la planificación nacional

1.5 La comprobación de la existencia de agudas disparidades de desarrollo a nivel regional en América Latina y la convicción de que manteniéndose las condiciones actuales ellas tienden a acentuarse, ha llevado a la conclusión de que esta tendencia sólo puede enfrentarse con eficacia mediante un cuerpo coherente de medidas de política económica que incida sobre el conjunto de las interdependencias establecidas entre las diversas partes del espacio geográfico de una unidad nacional; de tal forma, se fundamenta la necesidad de que las medidas de política económica sean diseñadas con alcance nacional y orientadas a tener específica gravitación en los

---

3/ Véase, por ejemplo, Tormod Hermansen, Spatial organization and economic development. The scope and task of spatial planning, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD/69/C.68), Geneva, July 1969.

/niveles regionales

niveles regionales sleccionados. Esta forma de concebir una respuesta a la tendencia a la acentuación de las disparidades regionales ha contribuído a incrementar el interés por el análisis y la planificación regional, con un enfoque más amplio y comprensivo que el que había predominado hasta entonces; de tal forma, el enfoque de la planificación de una región aislada deja lugar, cada vez más, a aquel que preconiza la planificación regional a nivel de la nación en su conjunto, o sea que concibe la elaboración de los planes regionales como parte de la planificación nacional.

1.6 En el contexto de este enfoque, la planificación regional surge como un proceso que se propone dotar al espacio nacional, en sus múltiples dimensiones (económicas, sociales, físicas), de una estructura adecuada al logro de determinados objetivos; por consiguiente, aparece como un instrumento para racionalizar las decisiones que, en términos de medidas de política económica, se adoptan con el propósito de lograr la reestructuración de las relaciones de dominación-dependencia que ligan a las regiones centrales con las regiones periféricas, de forma de cumplir con los objetivos escogidos. Así concebida, la planificación regional desempeña, a su nivel, una función análoga a la que cumple la planificación sectorial en el proceso de planificación nacional.

1.7 El interés por la planificación regional en el marco de esta concepción se ha reflejado en un número creciente de investigaciones y experiencias, lo cual ha permitido realizar avances significativos en este campo de conocimientos; como consecuencia de ello se ha podido llegar a definir con mucho mayor precisión su ámbito de acción y sus específicas categorías y métodos de trabajo. Obviamente, la base de este caudal de conocimientos se encuentra en las contribuciones de la teoría económica regional, la cual a partir de los aportes pioneros realizados por las teorías de la localización (von Thünen, Weber), que reflejaron el despertar del interés de la teoría económica general por los problemas espaciales, pasando por ciertas formulaciones sobre la conformación de la estructura regional en términos de modelos de equilibrio espacial (Christaller, Lösch), hasta llegar a los más recientes planteos que buscan explicar el funcionamiento

/a nivel

a nivel espacial de la economía en una perspectiva histórica,[4] ha suministrado al enfoque regional un instrumental cada vez más amplio y de mayor aplicabilidad concreta, tanto para su faz explicativa (análisis de las estructuras espaciales y de su proceso de formación) como para la etapa operativa (respuesta en términos de planificación, a los problemas regionales). Debe reconocerse, sin embargo, que éste es aún un campo de incipiente desarrollo, en el cual queda mucho por investigar y explicar.[5] Por otro lado, el campo de la planificación regional ha podido enriquecer los aportes que ha recibido de la teoría económica espacial con las enseñanzas surgidas de las numerosas experiencias que, en materia de planificación regional, se han desarrollado en las últimas décadas; estas experiencias, que se han realizado tanto en los países desarrollados como en los sub-desarrollados, han debido enfrentar situaciones y problemas muy diversos y muchas veces nuevos para la teoría regional.

1.8 En América Latina, particularmente hacia fines de la última década, se ha comenzado a consolidar esta tendencia a concebir la planificación regional como un elemento necesario para el desarrollo nacional planificado, lo cual conduce al enfoque de la planificación regional como parte de la planificación nacional. Aún cuando las experiencias de este

---

4/ Sobre teoría económica espacial véase especialmente: Edwin von Böventer, "Hacia una teoría de la estructura espacial de la economía", Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, Vol. III, N° 2-3, Caracas, enero-febrero 1964; Tormod Hermansen, op. cit.; Claude Ponsard, Histoire des théories économiques spatiales, Armand Colin, Paris 1958; J. G. M. Hilhorst, "La théorie du développement régional. Un essai de synthese", en Aspects multidisciplinaires du développement régional, Organisation de Coopération et de Développement Economiques, Paris 1969.

5/ Hilhorst comienza su mencionado trabajo sobre el tema, afirmando: "A pesar del título del presente documento, debe admitirse que no existe teoría del desarrollo regional. Hasta el presente, los economistas, los geógrafos, los planificadores y los sociólogos han reconocido el carácter particular del fenómeno del desarrollo regional así como la necesidad de explicarlo, pero ninguno de estos especialistas ha tenido éxito en producir una doctrina, cuya necesidad se hace sentir cada vez más en una época en que numerosos gobiernos de los países desarrollados y del tercer mundo se han decidido a emprender, o a proseguir, un esfuerzo de planificación regional".

/tipo que

tipo que se han llevado a cabo hasta el presente en los países latinoamericanos han sido encaradas con enfoques diversos y han alcanzado diferentes niveles de avance,[6/] se puede comprobar que en muchas de ellas las tareas desarrolladas se han limitado a establecer, - generalmente mediante una ley -, una división del espacio geográfico en un número determinado de regiones, sin que se hayan definido al mismo tiempo las medidas de política económica necesarias para que se puedan adoptar las decisiones que hagan posible la ejecución del plan que se supone constituye el fundamento de dicha división regional. Ello quiere decir que, en tales casos, se estaría en presencia de una reordenación administrativa del espacio geográfico, pero sin que pueda considerarse que ello constituya de por si solo un verdadero plan regional. Esto no quiere decir que estas experiencias carezcan de utilidad, desde que pueden constituir la base para un plan regional, el cual puede ser estructurado a partir de allí y, además, servir - durante un período intermedio - de guía para la asignación localizada de cierto tipo de inversión pública. En todo caso, parece discutible establecer una nueva organización del espacio geográfico si antes no se han definido con precisión los objetivos que se piensan lograr mediante el proceso de planificación regional, puesto que, en esencia, significa que se han delimitado las regiones-plan [7/] previamente a la definición de la orientación y del contenido esencial del plan.

1.9 A lo largo del proceso de conformación de los fundamentos de la planificación regional a través de los aportes de la teoría regional y de las diversas investigaciones y experiencias concretas, se ha establecido un conjunto de aspectos que son específicos al enfoque regional, aspectos que la planificación global generalmente no ha contemplado y que, más concretamente,

---

6/ Véase: Jorge Hardoy y Oscar Moreno, La regionalización en América Latina. Limitaciones en su implementación, trabajo presentado al Segundo Seminario sobre Regionalización de las Políticas de Desarrollo en América Latina, realizado en Santiago, Chile, del 3 al 12 de septiembi de 1969.

7/ Para un análisis de los conceptos de región que se utilizan a lo largo de estas notas, véase: Jean Paelinck, "La teoría del desarrollo regional polarizado", Revista de Economía Latinoamericana, Año III, N° 9, Caracas, enero-marzo 1963 y Jacques-R. Boudeville, Los espacios económicos, EUDEBA, Buenos Aires, 1965.

/la mayoría

la mayoría de los planes nacionales que se elaboraron para los diversos países latinoamericanos durante la década del sesenta, no contemplaron en forma alguna. Es sobre esos aspectos específicos a la planificación regional a nivel nacional que nos proponemos realizar algunas consideraciones generales en las páginas siguientes del presente trabajo, buscando establecer sus vinculaciones con el proceso de planificación global.

1.10 Con el propósito de delimitar los alcances de la planificación regional a escala nacional parece conveniente comenzar por realizar la distinción entre los dos planos de acción en los cuales ella deberá incidir: en primer lugar, el que corresponde a los problemas regionales de gravitación nacional y, en segundo lugar, el que se refiere a los problemas regionales de gravitación regional. Los primeros son aquellos que se vinculan con las interdependencias que se establecen entre las diversas regiones de un contexto nacional y determinan los flujos inter-regionales; los segundos se relacionan con las interdependencias que se manifiestan en el interior de una región y originan flujos de carácter intra-regional. Estos dos niveles conducen a dos tipos de planes, que denominaremos inter-regionales e intra-regionales respectivamente. En el contexto del presente trabajo nos interesa considerar fundamentalmente los problemas relativos a los planes inter-regionales.

1.11 Para ubicar los principales problemas inherentes a la elaboración de un plan inter-regional, supondremos que ella se realizará siguiendo los lineamientos generales del esquema formal de la denominada planificación por etapas,[8/] que se caracteriza por iniciar los trabajos a partir de la definición de la orientación general y del contenido básico del plan y, a partir de allí, - mediante un proceso iterativo de aproximaciones sucesivas -, avanzar hasta llegar al nivel del detalle necesario para que el plan pueda ser ejecutado.

8/ Para una consideración más detenida del método de planificación por etapas véase: Jan Tinbergen, Planificación del Desarrollo, Ediciones Guadarrama, Madrid, 1967; ECAFE, Programming techniques for economic development, United Nations, Bangkok, 1960; Charles Bettelheim, "Las técnicas de planeación", en Planeación y crecimiento acelerado, Fondo de Cultura Económica, México, 1965 (el autor lo denomina "método de la exploración progresiva"); Vittorio Marrama, Problemi e techniche de programmazione economica, Casa Ed. L. Capelli, Bologna, 1962 (Marrama habla del "método de programación descendente"); Francois Perroux, Técnicas cuantitativas de la planificación, Ediciones Ariel, Barcelona, 1967 (Perroux lo denomina "método que va de los grandes agregados a los pequeños agregados").

/En este

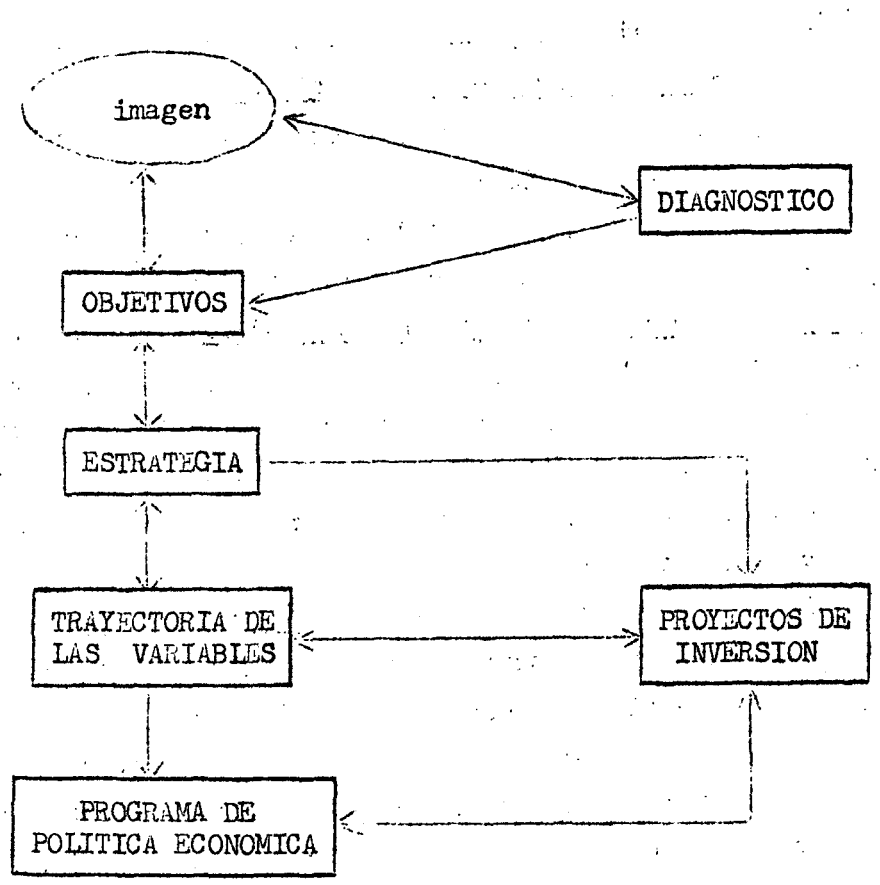
En este marco, las tareas de elaboración del plan tendrán su origen y punto de apoyo en una imagen futura que refleja la concepción general y el conjunto de intenciones que tienen, sobre la entidad a planificar, los agentes que controlan el proceso de toma de decisiones; esta imagen que, en una forma más o menos precisa, sintetiza el tipo de sociedad a la que se aspira a llegar al cabo de un determinado período de tiempo, contiene un modelo implícito de desarrollo económico y social, el cual a su vez implica una proposición sobre el funcionamiento de la economía durante el período de planificación establecido. Apoyadas en esta imagen futura comienzan a desarrollarse las diversas etapas que caracterizan al proceso de elaboración de un plan. Con el único propósito de plantear la discusión sobre diversos aspectos del tema, se establecerá un esquema formal teórico, el cual se ajusta a la siguiente secuencia:

i) en primer lugar, se plantea la necesidad de disponer de un diagnóstico, el cual a partir de una teoría explicativa del funcionamiento del sistema, incluye una presentación, un análisis y una evaluación de la situación actual y de su evolución histórica en un determinado período del pasado que se realizan con el propósito de detectar los principales obstáculos que se oponen al proceso de desarrollo; de tal forma, el diagnóstico permitirá probar la consistencia de la imagen futura, pudiendo conducir a su ajuste o reformulación;

ii) a partir del contenido de la imagen, cuya consistencia habrá sido probada en su confrontación con los elementos del diagnóstico, se deben definir los objetivos a lograr en el horizonte de planificación los que constituirán la base de las futuras etapas de la elaboración del plan; estos objetivos serán desagregados en sus expresiones global, sectorial y regional, debiendo configurar un conjunto coherente;

iii) a continuación, es posible diseñar la estrategia de desarrollo que se adoptará para lograr el cumplimiento de los objetivos. El diseño de la estrategia (o de las estrategias) comprende la definición de las grandes líneas de acción (o acciones estratégicas) a emprender en el período de planificación, habida cuenta del modelo

/de desarrollo



de desarrollo implícito en la imagen. Las líneas de acción que caracterizan a la estrategia contemplan dos tipos de problemas; el primero de ellos, se refiere a la forma en que se realizará la asignación de los recursos disponibles, y el segundo, al contenido del conjunto de actividades que resultarán de la asignación de los recursos; este último problema, tendrá que ser resuelto en función de la concepción contenida en la imagen acerca del tipo de sociedad que se aspira llegar a realizar. En este contexto, puede indicarse que las acciones estratégicas tendrán incidencia en los diversos niveles (global, sectorial, regional) del sistema y en sus diferentes dimensiones (económica, social, política, física, etc.). De las líneas de acción definidas en la estrategia saldrán las directivas para la elaboración de los proyectos de inversión de carácter estratégico. Finalmente, debe acotarse que, dado un determinado conjunto de objetivos, es posible diseñar más

/de una

de una estrategia que permita su cumplimiento; ello permite establecer alternativas de planificación, entre las cuales los agentes que controlan el proceso de toma de decisiones podrán hacer su elección;

iv) a partir de los elementos definidos en los pasos anteriores se podrá comenzar a realizar la identificación de la trayectoria de las principales variables macroeconómicas (consumo, ahorro, inversión, etc.) requerida para el cumplimiento de los objetivos. La trayectoria identificada, en tanto determina el monto de los recursos para formación de capital que se asignarán a nivel global, sectorial y regional, permite ajustar las tareas de elaboración de proyectos de inversión;

v) finalmente, se deberá elaborar el programa de política económica, el cual define el conjunto de instrumentos que se utilizarán para orientar la actividad económica, en el marco de la estrategia adoptada, de forma que se configuren las trayectorias previstas y se cumplan los objetivos; sobre dichos instrumentos se apoyará el proceso de toma de decisiones para determinar el comienzo de la aplicación del plan.

1.12 En el contexto del proceso precedentemente considerado, nos interesa analizar cuales son los problemas específicos que se presentan al elaborar el plan inter-regional, para lo cual se estudiarán esos problemas a nivel de:

i) la elaboración del diagnóstico;
ii) la determinación de los objetivos;
iii) el diseño de la estrategia;
iv) la previsión de la trayectoria de las principales variables, y
v) el establecimiento del programa de política económica.

En todo caso, parece conveniente insistir previamente, en que la secuencia de tareas establecidas en los puntos enunciados precedentemente, se fundamentan en un propósito de orden metodológico, que busca situar la discusión de un conjunto de problemas que se plantean en el curso de los trabajos de elaboración de un plan inter-regional en el marco de un proceso formal lógico; ello no quiere decir que esta sea la secuencia que necesariamente se deba

/seguir toda

seguir toda vez que se prepara un plan, ni que esta sea la forma como se han desarrollado los trabajos de elaboración de planes en la mayoría de las experiencias concretas. Por el contrario, puede afirmarse que el contenido en los pasos incluidos en dicha secuencia estan, implícita o explícitamente, presentes siempre que se desarrollan trabajos de planificación.

2. El diagnóstico a nivel regional

2.1 En primer lugar, se puede señalar que un diagnóstico de tipo global, tal como aquellos que habitualmente se han elaborado para la mayoría de los países latinoamericanos, carece de ciertos elementos que constituyen la base imprescindible para poder elaborar un plan inter-regional.

Un idagnóstico a nivel regional deberá permitir:

i) identificar - en el marco de una teoría explicativa del funcionamiento de la economía a nivel espacial - las condiciones y los factores que han conducido a la conformación de la estructura inter-regional existente, habida cuenta de que será sobre estas condiciones y factores que será necesario hacer incidir el conjunto de instrumentos de política económica para lograr la imagen de planificación;

ii) identificar las potencialidades que presenta el espacio geográfico nacional en sus diferentes partes y evaluar hasta donde dichas potencialidades podrían constituir la base para un desarrollo nacional y regional planificado.

Será a partir de esos elementos propios del diagnóstico con desagregación regional, que podrá diseñarse el plan inter-regional y los diversos planes intra-regionales en un adecuado marco de coherencia.

2.2 De tal forma, la desagregación regional del diagnóstico debería presentar una información sistematizada y el correspondiente análisis sobre los aspectos fundamentales de los siguientes puntos:

i) el espacio natural (morfología, geología, naturaleza de los suelos, recursos naturales);

ii) ocupación y equipamiento del espacio geográfico (infraestructura, ocupación y utilización del suelo, red nacional urbana);

iii) distribución geográfica de los recursos humanos (según cantidad y calidad).

/iv) distribución

iv) distribución geográfica y características de la estructura productiva;

v) organización y estructura administrativa del espacio geográfico;

vi) y finalmente, como síntesis, estructura y funcionamiento del sistema económico a nivel espacial.

2.3 Para la realización de los estudios de diagnóstico a nivel regional, se han desarrollado un conjunto de métodos y de categorías de análisis que permiten realizar la sistematización, la presentación, la interpretación y la evaluación de la información; estos métodos y categorías de análisis forman parte del caudal específico de conocimientos del campo que se ha dado en denominar "análisis regional".[9/] Es así que, por un lado, en lo que concierne a la sistematización y presentación de la información se han producido importantes avances en aspectos tales como contabilidad social a escala regional,[10/] esquemas inter-regionales de insumo-producto,[11/] balance de pagos inter-regionales, etc. Por otro lado, en cuanto tiene relación a los métodos de análisis, se han desarrollado un número creciente de teorías y esquemas con el propósito de explicar el funcionamiento de la economía a nivel regional y facilitar su análisis; al respecto podrían mencionarse la teoría de la base económica de exportación,[12/] los modelos gravitatorios, [13/] la teoría del desarrollo regional polarizado, [14/] etc.

9/ Véase una exhaustiva presentación de los métodos del análisis regional en Walter Isard et al., Methods of regional analysis; an introduction to regional science, John Wiley, New York, 1960.

10/ Una excelente presentación del tema se encontrará en Richard Stone "La comptabilité sociále a l'échelon régional: une vue d'ensemble" en Walter Isard et John H. Cumberland, Planification économique régionale. Techniques d'analyse applicables aux régions sous développées, OECE, Paris, 1961. Véase también Walter Isard et al., op. cit., Cap. 4.

11/ Una presentación general del tema se encontrará en Walter Isard et al., op. cit., Cap. 8. Un ejemplo de la aplicación de los esquemas inter-regionales de insumo-producto a un país latinoamericano puede consultarse en Alberto Fracchia, Norberto González, Héctor Grupe y Felipe Tami, Relevamiento de la estructura regional de la economía argentina, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 1962. Tomo I.

12/ Véase: Richard Andrews, "Mechanics of the urban economic base", Land Economics, 1953-1956, varios números sucesivos; Douglas C. North, "Location theory and regional economic growth", Journal of Political Economy, Vol. 63, Chicago, June 1955; Charles M. Tiebout, "Exports and regional economic growth", Journal of Political Economy, Vol. 64, Chicago, april 1956.

/los modelos

2.4 Muchos de los aportes señalados al campo del análisis regional, constituyen elaboraciones excesivamente sofisticadas, a veces de muy difícil aplicación a países con insuficiencia estadística crónica, como es el caso de la mayoría de los países subdesarrollados. Sin embargo, otros han aportado significativas contribuciones a las tareas que el análisis y la planificación regional debe enfrentar en nuestros países; tal es el caso, por ejemplo, de la teoría del desarrollo regional polarizado, que ya ha dado lugar a valiosos estudios en América Latina. A nuestro juicio, resulta de particular importancia señalar que cuando se relacionan las categorías de análisis de esta teoría con el marco conceptual de la teoría de la dependencia es posible aproximarse a una más completa explicación del funcionamiento de la economía a nivel espacial y a partir de ello elaborar adecuadas respuestas en términos de planes y políticas de desarrollo regional.

3. La determinación de los objetivos

3.1 El enfoque comprensivo de la planificación regional a escala nacional implica, por otra parte, un análisis de la compatibilidad entre los objetivos fijados a nivel nacional y aquellos que se proponen como base de los planes regionales, lo cual conduce a un análisis más complejo y de más difícil solución que el que se realiza cuando se determinan los objetivos

---

13/ Sobre la teoría y la aplicación de los modelos gravitatorios en análisis regional, ver Walter Isard et al., op. cit., Cap. 11. Un ejemplo de aplicación de este tipo de instrumento con el propósito de realizar la delimitación de regiones en el caso de un país latinoamericano, Argentina, puede consultarse en Alberto Fracchia et al., op. cit., Tomo I.

14/ Los orígenes de esta teoría se encuentran en algunos trabajos publicados por François Perroux durante la década del cincuenta, particularmente en su trabajo "Note sur la notion de "Pole de Croissance", Economie Appliquée, Nos. 1-2, Paris, enero-junio 1955. (Una versión en español de este trabajo se ha publicado en los Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación Vol. II, Nos. 3-4, Caracas, junio-julio 1963). Una excelente sistematización de la teoría derivada de los planteamientos de Perroux puede consultarse en Jean Paelinck, op. cit.

/a nivel

a nivel global. Un plan nacional de desarrollo tiende a ser diseñado a partir de (para el cumplimiento de) ciertos objetivos globales, tales como lograr un determinado ritmo de crecimiento del producto, mejorar las condiciones de empleo, conseguir y mantener el equilibrio de la balanza de pagos, obtener una distribución más equitativa del ingreso entre los individuos,[15] etc. Por su parte, los planes regionales se estructuran en torno al cumplimiento de ciertos objetivos generales tales como eliminación o atenuación de los denominados "desequilibrios" regionales, incorporación al espacio económico de regiones periféricas, mejoramiento de las condiciones de vida en las regiones menos desarrolladas, etc.[16] Estos dos grupos de objetivos generalmente no son compatibles entre si, fundamentalmente a corto y mediano plazo.

3.2 Es así, por ejemplo, que el objetivo de lograr un determinado incremento en el ritmo de crecimiento del producto parece tener una mayor viabilidad a corto y mediano plazo, - en las condiciones que prevalecen en la mayoría de los países latinoamericanos -, cuando se asignan los recursos preferentemente en aquella parte (o partes) del espacio geográfico donde ya se han generado economías externas de aglomeración,[17] en torno a las cuales se han estructurado polos de desarrollo y regiones polarizadas; y acentuar el potencial productivo de estos polos y regiones implica necesariamente acentuar las disparidades regionales existentes. Si, por el contrario, los objetivos se centraran en alcanzar una significativa atenuación de las disparidades regionales, ello implica realizar una importante asignación de recursos en ciertos puntos de las regiones menos desarrolladas con el propósito de generar allí economías externas de aglomeración, de forma de inducir el surgimiento de nuevos polos de desarrollo y regiones polarizadas (es el caso, por ejemplo, de lo que se ha buscado constituir en torno a Santo Tomé de Guayana

---

15/ Véase, por ejemplo, Jan Tinbergen, Planificación central, Aguilar, Madrid, 1968.

16/ Véase: Walter Stöhr, op. cit.

17/ Sobre el concepto de economías externas y su relación a los problemas del desarrollo y la planificación regional, véase: Tormod Hermansen, op. cit.; Philippe Aydalot, "Note sur les économies externes et quelques notions connexes", Revue Economique, N° 6, Paris, novembre 1965; Maurice Flamant, "Concept et usage des 'economies externes' ", Numéro spécial de la Revue d'Economie Politique, Editions Sirey, Paris, 1964.

/en Venezuela);

en Venezuela); pero los recursos que se han asignado en esta forma generalmente tienen un prolongado período de maduración y, por consiguiente, su incidencia en la elevación del ritmo de crecimiento sólo será significativo en el largo plazo.18/

18/ Numerosos autores han planteado y debatido el problema de la compatibilidad de los objetivos, lo cual ha originado la conocida oposición entre equidad y eficiencia. José L. Coraggio plantea este problema en la forma siguiente: "Las discusiones sobre la configuración espacial que deberían adoptar las actividades en un país suelen desembocar en un enfrentamiento entre el concepto de eficiencia y el de equidad."

"Para los partidarios de la "eficiencia", la estructura espacial debe ser aquella que permita el mayor crecimiento del país. Toda consideración de descentralización per se, o de políticas destinadas a promover zonas atrasadas implicaría una pérdida para la Nación en su conjunto. Para sostener esta posición, deben recurrir por lo menos a dos supuestos: 1°) que el hecho de que la actividad tienda a concentrarse en una gran metrópolis y algunos centros secundarios "demuestra" que tales aglomeraciones están en rendimientos crecientes. Por lo tanto, ellos no deben probar su tésis, sino que los que promueven la descentralización deben probar que los centros están en rendimientos decrecientes; 2°) que el mayor producto social logrado gracias a esta aglomeración es distribuido entre la población de todas las regiones o que, al menos, ningún grupo o región está peor y algunos están mejor."

"La posición de los "descentralistas" no es menos débil. En general su argumento se basa en diagnósticos de la estructura espacial que muestran un elevado grado de descentralización así como la existencia de áreas deprimidas. Esto, unido a un vago concepto de "equidad" y/o de "desarrollo balanceado", bastarían para demostrar que es necesario descentralizar la actividad económica". José L. Coraggio, Elementos para una discusión entre eficiencia, equidad y conflicto entre regiones, CEUR, Buenos Aires, 1969, Págs. 1 y 2.

A mi juicio este problema se encuentra en la base de la discusión emprendida en torno a la oposición de los denominados "modelo de desarrollo vertical-costero" versus "modelo de desarrollo horizontal", a partir de la formulación realizada por Carlos Matus Romo en su trabajo El desarrollo interior de América Latina: ¿tesis fantasiosa o interrogante fundamental? (ILPES, Ed. mimeo., marzo 1967); ello aparece en forma particularmente clara en la réplica de Pedro Vuskovié al mencionado documento. ("El desarrollo interior de América Latina": algunas dudas, ILPES, Ed. mimeo., agosto 1967). Véase también: Antoni R. Kuklinski, Metas de las políticas regionales y objetivos de la planificación regional, trabajo presentado al Segundo Seminario sobre la Regionalización de las Políticas de Desarrollo en América Latina, realizado en Santiago, Chile, del 8 al 12 de septiembre de 1969.

/3.3 La

3.3 La determinación de los objetivos de un plan con desagregación regional requiere en todo caso, una decisión de carácter político, que se inclinará por una u otra de las alternativas extremas que se han esbozado, o bien por alguna alternativa intermedia que busque conciliar - hasta donde ello sea posible - el más alto crecimiento de la economía compatible con una cierta atenuación de las disparidades regionales, que permita mejorar las condiciones de vida de la población afectada en mayor grado por dichas disparidades.

3.4 Como ya ha sido señalado, el horizonte de planificación aparece como un elemento fundamental en esta discusión,[19/] de la misma forma que lo será para el diseño de la estrategia y para la determinación de la trayectoria que deberán seguir las variables estratégicas. De lo expuesto precedentemente, resulta claro que ciertos objetivos que resultan incompatibles - e incluso antagónicos -, para el mediano plazo, pueden confluir en el largo plazo.

19/ Véase: S. Chakravarty y R. S. Eckaus, Elementos de elección en la planificación intertemporal, trabajo incluido en P. N. Rosenstein-Rodan (Ed.), Capital formation and economic development, George Allen and Unwin, London, 1964.

/4. El

4. El diseño de la estrategia

a) Las principales opciones de la estrategia

4.1 Los aspectos regionales que se han incorporado al diagnóstico, así como aquellos que emergen de las decisiones adoptadas en torno a los objetivos, habrán de tener una incidencia decisiva para caracterizar la estrategia, que constituirá el fundamento a partir del cual se definirán la orientación y el contenido de los elementos que conforman cada una de las etapas siguientes de la elaboración de la alternativa de planificación; la estrategia de un plan inter-regional establece un conjunto de proposiciones acerca del funcionamiento de la economía a nivel espacial congruente con el modelo de desarrollo económico y social implícito en la imagen, a partir del cual es posible definir las líneas fundamentales de de acción que deberán seguirse para lograr el cumplimiento de los objetivos, en un determinado horizonte de planificación.

4.2 Una estrategia así concebida, diferirá necesariamente de lo que habitualmente han sido las estrategias globales de los planes que se han elaborado en América Latina, puesto que contemplará que las líneas fundamentales de acción deberán tender a conformar una estructura productiva donde cada actividad estratégica deberá tener: i) una ubicación sectorial específica y ii) una localización concreta en el espacio geográfico. Esta localización de las diversas actividades, independientemente de cual sea su naturaleza, deberán alterar las interdependencias existentes entre las diversas regiones del ámbito nacional, conformando los flujos necesarios para que se logre el cumplimiento de los objetivos establecidos.

4.3 Para realizar el análisis de las estrategias posibles a partir de los objetivos que se han elegido, podrían plantearse - desde un punto de vista estrictamente metodológico - tres tipos básicos de alternativas. En primer lugar, (planteo A) podría señalarse que si los objetivos establecidos se relacionan con la obtención de una más alta tasa de crecimiento de la economía en su conjunto y si, por otra parte, se trata de alcanzar dicho ritmo en un determinado horizonte de mediano plazo, la estrategia de planificación seguramente deberá tender a reforzar y dotar de la máxima eficiencia a aquellos

/puntos donde

puntos donde ya existen economías externas de aglomeración. En la medida en que los recursos disponibles- en particular el capital - son escasos, se buscará lograr la más alta productividad de los mismos, razón por la cual aparecerán como poco recomendables las inversiones de maduración lenta, como es el caso de aquellas que se efectúan en infraestructura económica y social, especialmente si las mismas buscan generar economías externas en regiones periféricas. Este razonamiento implica generalmente la mantención y el desarrollo de los polos de crecimiento preexistentes y de sus respectivas regiones polarizadas; por consiguiente, es posible afirmar que - en última instancia - una estrategia con esta orientación general conduce a la acentuación de las disparidades regionales.

4.4 Si por el contrario, (planteo B) los objetivos han sido concebidos para lograr una atenuación de las disparidades regionales y, consecuentemente, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población localizada en las regiones periféricas del espacio geográfico nacional, la estrategia se diseñará previendo una estructura espacial distinta a la existente; seguramente será necesario crear nuevos polos y centros de desarrollo y establecer la infraestructura necesaria para que se organicen en forma adecuada los diversos flujos generados por las nuevas relaciones inter e intra-regionales. A mediano plazo, una estrategia de este tipo, que tiende a sustraer recursos de los puntos de más alta productividad y asignarlos a inversiones de maduración lenta, conducirá generalmente a una disminución de la tasa global de crecimiento de la economía. No obstante, se podría señalar que en una perspectiva de largo plazo, al mismo tiempo que se establecen las bases para atenuar las disparidades regionales, se habrá equipado al espacio nacional para enfrentar en mejores condiciones el proceso de desarrollo económico y social en el futuro.

4.5 Una tercera alternativa (planteo C) podría contemplar una solución intermedia entre los planteos precedentemente esbozados, y tendría básicamente los fundamentos siguientes: i) la escasez de ciertos recursos, especialmente capital, no permiten implementar una estrategia que se proponga lograr el desarrollo integral del espacio geográfico, sin sacrificar en forma sensible el ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto;

/ii) la existencia

ii) la existencia de importantes recursos, fundamentalmente naturales, localizados en regiones económicamente periféricas y hasta entonces no incorporados al proceso productivo aconsejan su aprovechamiento, habida cuenta del impacto positivo que pueden tener en el ritmo de crecimiento de la economía del país[20/], y iii) la existencia de sectores cuantitativamente importantes de la población que se encuentran localizados en regiones periféricas, en condiciones de vida insostenibles, indican la necesidad de definir soluciones que permitan su incorporación a las tareas y a los frutos del proceso de desarrollo.[21/] A partir de estos elementos de juicio, se puede concebir una solución que aún cuando no se propone modificar en sus aspectos esenciales la configuración de la actual estructura espacial, trata de lograr la incorporación y el desarrollo de algunas (o alguna) regiones hasta ahora periféricas. Para ello, las grandes líneas de la estrategia se establecen con el propósito de captar ciertos recursos que normalmente se seguirían concentrando en los polos dominantes y canalizarlos hacia

---

20/ Este ha sido, por ejemplo, el fundamento que ha determinado la elección de la región de Guayana como un caso de planificación regional. Señala Alexander Ganz: "Si no hubieran existido factores apremiantes de contribución potencial al crecimiento económico de Venezuela y de la América Latina, esta región habría quedado olvidada y sin prestársele mayor atención". Y más adelante, agrega: "El objetivo primario de la programación para la región de Guayana es su contribución potencial a la economía venezolana, mediante una diversificación industrial y una expansión sustancial de las exportaciones". Alexander Ganz, op.cit.

21/ Los problemas sociales han constituido el factor determinante de la elección del Nordeste del Brasil como una región de planificación; al respecto, véase, por ejemplo, Stefan H. Robock, Desenvolvimiento económico regional. O Nordeste do Brasil, Editora Fondo de Cultura, Sao Paulo, 1963, pág. 120 y siguientes.

las regiones periféricas seleccionadas;[22/] mientras tanto, permanecerán al margen aquellas regiones que no han sido consideradas como prioritarias.

b) Los campos de acción de la estrategia

4.6 En el contexto de cualquiera de las alternativas precedentemente esbozadas, una estrategia para un plan con desagregación regional deberá decidir la localización en el espacio geográfico, tanto a nivel de la nación en su conjunto como de cada región en particular, de los elementos que configuran los cuatro grandes campos de acción que hacen referencia a:

i) la conformación de la estructura industrial;
ii) las actividades del sector primario;
iii) el equipamiento en servicios, y
iv) el equipamiento en infraestructura básica.

Las decisiones que se adopten, en función de las grandes líneas de la estrategia, acerca de la ponderación, del contenido y de la distribución en el espacio geográfico de los elementos que caracterizan a cada uno de estos cuatro campos de acción, determinarán los elementos esenciales de política económica, a la vez que establecerán el marco para el desarrollo de las

---

22/ J.G.M. Hilhorst, en sus comentarios a un documento de K. Porwit, expresa: "Estoy fuertemente convencido que, en general, la planificación regional del desarrollo bajo condiciones de escasez de mano de obra calificada y de capital tiene que tomar la forma de acción concentrada en una o dos regiones en un país por vez. Esta convicción deriva de la circunstancia de que la planificación regional del desarrollo se encuentra normalmente preocupada en problemas de reconversión o de movilización de recursos naturales. Ambas clases de problemas requieren considerables insumos de conocimiento relativamente nuevo, grandes gastos en términos de inversión fija en infraestructura y maquinaria y una gran cantidad de (costo-ahorro) coordinación de acción".

"Bajo condiciones de escasez como las indicadas, esto implica que la decisión de resolver los problemas de una o dos regiones es al mismo tiempo la decisión de considerar el problema de otras regiones de baja prioridad y posponer acciones de naturaleza básica" (J.G.M. Hilhorst, The techniques of interregional policy formulation in Poland: a comment on Dr. Porwit's paper, Pag. 2).

/etapas posteriores

etapas posteriores del proceso de elaboración del plan. Esas decisiones en su nivel de mayor concreción, se traducirán en los proyectos de inversión que permitirán la materialización del plan.

4.7 El análisis del ámbito espacial específico en que se desarrollan los elementos que configuran cada uno de los cuatro campos de acción precedentemente definidos, muestran ciertas diferencias de importancia: en tanto la estructura industrial se localiza y desarrolla fundamentalmente en los centros urbanos, las actividades del sector primario se extienden básicamente por las áreas rurales; por su parte, los servicios cubren - con diferente jerarquía - todos los niveles del espacio geográfico nacional, comenzando por las áreas metropolitanas donde alcanzan su expresión superior hasta llegar a las áreas rurales donde adquieren sus dimensiones inferiores, pasando por todos los niveles intermedios de la red urbana nacional; por último, la infraestructura, no puede considerarse como de gravitación dominante urbana o rural desde que, según el tipo elemento de infraestructura de que se trate, se ubicará en una u otra localización.

4.8 La conformación de la estructura industrial y su localización en el espacio geográfico. La base de una estructura regional polarizada, sea esta una estructura constituida en torno a un único polo dominante o a varios polos, radica en el desarrollo del sector industrial, - cuya base serían las "firmas motrices" de que habla Perroux[23/] -, según su localización en los polos de crecimiento. El diseño de una estrategia regional, sea cual sea su orientación general, tendrá que explicitar cual será la distribución espacial de la actividad industrial: localización de las unidades industriales estratégicas y previsión acerca de sus principales interrelaciones técnicas y espaciales. Este tipo de problemas afecta fundamentalmente a la estructura polar, secundariamente al resto de la red urbana nacional y sólo marginalmente al resto del espacio geográfico; por consiguiente, parece legítimo afirmar que el problema estratégico radica en el equipamiento industrial de los polos de crecimiento.

4.9 El desarrollo de las actividades productivas del sector primario. El aspecto productivo de una estructura regional polarizada no se basa

23/ Francois Perroux, "La firme motrice dans la région et la region motrice" (Una versión en español de este trabajo se ha publicado en los Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, Vol. II, Nos.3-4, Caracas, junio-julio, 1963). Véase también, Jean Paelinck, op.cit.

/únicamente en

únicamente en el equipamiento industrial de los polos de desarrollo, sino también en las actividades productivas que se localizan en las respectivas regiones polarizadas. Estas regiones polarizadas están constituidas fundamentalmente por áreas rurales volcadas a las tareas del sector primario (agrícolas, pecuarias, extractivas), que también requieren programas específicos de desarrollo los cuales deberán ser establecidos en forma coordinada con los que se refieren a la actividad productiva de los respectivos polos y centros. Estos programas serán diseñados con el propósito de que conduzcan al cumplimiento de algunos objegivos específicos, tales como i) diversificación de la producción, ii) incorporación de nuevos recursos, iii) expansión de la frontera interna, iv) producción de insumos industriales y v) incorporación de población marginal.

4.10 El equipamiento en servicios del espacio geográfico. La población y las unidades productivas, localizadas en los diferentes puntos del espacio geográfico, requieren un conjunto de servicios, los cuales deben estar ubicados en adecuadas condiciones de acceso, condiciones éstas que pueden medirse por la distancia que separa al usuario del servicio, por el tiempo necesario para cubrir esta distancia y por el costo de transporte correspondiente. Estos servicios van desde aquellos que son necesarios a los individuos para el mejor desarrollo de su existencia individual y colectiva (educación, salud, etc.).[24/] hasta los variados servicios requeridos por las empresas para el correcto funcionamiento de sus actividades,[25/] y se distribuyen en toda la superficie del espacio geográfico en una gradación que se extiende desde los más complejos ubicados en las zonas metropolitanas hasta los más elementales que se localizan en los centros urbanos locales y en las áreas rurales. La organización y la distribución espacial de las diversas actividades que conforman el denominado "sector servicios" constituyen, en el contexto de las tareas de planificación regional, los instrumentos básicos para la

---

24/ Véase, por ejemplo, Leo H. Klaasen, L'equipement social dands la croissance économique régionale, Organisation de Coopération et de Développement Economiques, Paris, 1968.

25/ Véase, Philippe Aydalot, op.cit.

/configuración y

configuración y la jerarquización de la red urbana nacional en sus diversos niveles;[26/] ello quiere decir que las decisiones que se adopten en relación a este campo de acción adquieren una particular relevancia en términos de desarrollo regional. De tal forma, en el momento en que se definen las grandes líneas de acción de un plan interregional se impone establecer las directivas generales para el equipamiento en servicios del espacio geográfico.

4.11 El equipamiento en infraestructura básica y su localización en el espacio geográfico. Un plan de desarrollo con desagregación regional, deberá contemplar que se realicen ciertas inversiones que conduzcan a:

i) la generación de economías externas que, a nivel de cada polo de desarrollo, son necesarias para la implantación y la expansión de las actividades productivas que en él se localicen;

ii) el establecimiento de los medios necesarios para que se desarrollen los flujos (financieros, de bienes de personas, de comunicaciones) que materializan la red de relaciones inter e intraregionales.

A partir de la orientación general que surge de los objetivos escogidos, la estrategia deberá establecer las principales líneas para el diseño de la infraestructura para, - a partir de allí -, poder elaborar los correspondientes proyectos de inversión.

5. La trayectoria de las variables

5.1 En todo proceso de elaboración de un plan se presenta como una tarea fundamental la determinación de la trayectoria que deberán asumir las principales variables macroeconómicas durante el período de planificación para que sea posible el cumplimiento de los objetivos elegidos. A su vez, la desagregación regional de un plan adquiere mayor concreción en la etapa en que se identifica el comportamiento que cada una de esas variables deberá tener a

---

26/ Véase: Marie-Andrée Prost, La hiérarchie des villes en fonction de leurs activités de commerce et de service, Gauthier-Villars, Paris, 1965.

/nivel inter

nivel inter e intraregional en función del contenido de los pasos previos del proceso de elaboración del plan (diagnóstico, objetivos, estrategia); esta previsión de la trayectoria de las variables permite definir con mayor precisión el programa de política económica y elaborar en forma más ajustada los proyectos de inversión que permitirán implementar esa trayectoria identificada que conduce hacia el logro de los objetivos elegidos. Esta etapa deberá desarrollarse paralelamente y en forma interrelacionada a la desagregación sectorial del plan.[27/]

5.2 De la misma forma que la desagregación sectorial permite realizar correcciones y ajustes a la cuantificación global preliminar de la trayectoria de las variables en el horizonte de la planificación, la desagregación regional conducirá a nuevas correcciones y ajustes. En esta forma se desarrolla un proceso de carácter iterativo, en el cual cada paso modifica los datos calculados en los otros pasos, anteriores o paralelos; es así que, -salvo que se pudiera disponer de un modelo completo que incluyera y procesase simultáneamente el total de las desagregaciones[28/]-, será necesario realizar la compatibilización de los diferentes enfoques (global, sectorial, regional) mediante un proceso de aproximaciones sucesivas, en que se irán confrontando, corrigiendo y ajustando los resultados de los distintos modelos parciales, hasta poder llegar a tener un cuadro coherente de la trayectoria de las diversas variables consideradas en el período de planificación.

5.3 Teniendo en cuenta que en los planes que se han elaborado hasta fecha reciente en América Latina, lo habitual es que no se haya realizado la desagregación regional, parece razonable detenerse en la consideración de los riesgos inherentes a esta actitud, en cuanto tiene relación con la cuantificación de la trayectoria de las variables en el período de planificación. Ello puede analizarse a partir de un caso concreto el cual podría plantearse

---

27/ Véase: ECAFE, op.cit.; Jan Tinbergen y Hendricus C. Bos, Modelos matemáticos del crecimiento económico, Aguilar, Madrid, 1966.

28/ Véase: L.B.M. Mennes, Jan Tinbergen and J. Waardenburg, The Element of Space in Development Planning, North-Holland Publishing Co., Amsterdam, 1969; K, Porwit, "Regional Models and Economic Planning", Papers, Regional Science Association, Vol. XVI, 1966; K. Porwit, "Theoretical and Methodological Questions in the Construction of Comprehensive Models for Regional Planning", Papers, Regional Science Association, Vol XXII, 1968.

/de la

de la manera siguiente: cuando a nivel de la estrategia de un plan se propone la implantación de ciertas industrias claves para el proceso de desarrollo (v.gr.: siderurgia, petroquímica, automotriz, etc.) sin considerar en forma específica su localización, se corre el riesgo de dejar de lado un conjunto de requerimientos complementarios, en términos de recursos a asignar, cuyo monto variará según sea la localización escogida. Es así que, si se decide localizar una industria de este tipo en algún punto de la periferia, en el cual hasta ahora no se han implantado industrias de importancia, se plantearán ciertos requerimientos en términos de insumos primarios que seguramente no surgirían si dicha industria se hubiese localizado en el centro dominante; ellos serán, por ejemplo:

i) inversiones en infraestructura básica (energía, agua, transportes, etc.) que constituyen una de las condiciones necesarias para la generación de economías externas de aglomeración;

ii) recursos humanos de los cuales el centro escogido puede no disponer en la cantidad y/o calidad requerida, en cuyo caso será necesario estimular las migraciones desde otros puntos del espacio geográfico hacia este centro y establecer programas de capacitación intensiva cuya maduración se dará en el mediano y largo plazo;

iii) inversiones en infraestructura social (vivienda, salud, educación, etc.) requerida por el incremento de población determinado por el desarrollo industrial del centro;

iv) inversiones complementarias en infraestructura y servicios urbanos (pavimentación, alcantarillado, evacuación de residuos, transportes, etc.) necesarias para mantener el adecuado funcionamiento del centro urbano en crecimiento.

En el caso en que no se consideren estos requerimientos de insumos primarios generados a partir de la decisión de localizar nuevas industrias en centros de la periferia, generalmente se tenderá a subvaluar el monto de los recursos cuya asignación en estos centros resulta esencial para el cumplimiento de los objetivos elegidos; como se infiere de las consideraciones anteriores, ello puede ser particularmente importante en lo relativo a los

/recursos necesarios

recursos necesarios para la formación de capital.

5.4 Para determinar la trayectoria de las variables a nivel inter e intra-regional para el período de planificación escogido será conveniente utilizar modelos matemáticos con desagregación regional que aseguren la coherencia necesaria. Aún cuando el nivel actual de la información estadística regional es muy pobre en los países latinoamericanos y ello constituye un obstáculo serio para la utilización de modelos regionales complejos debe enfatizarse que, pese a ello, en todo caso es recomendable realizar algunas proyecciones utilizando ciertos marcos de coherencia tales como los que se basan en las cuentas sociales a escala regional o en los balances de recursos.

6. El programa de política económica

6.1 Una vez que se han cumplido los pasos precedentemente indicados en el proceso de elaboración del plan, será necesario diseñar los instrumentos sobre los cuales el poder político adoptará sus decisiones, decisiones éstas que permitirán dar comienzo a la aplicación del plan. Dichos instrumentos, estructurados en un conjunto coherente conforman el programa de política económica, el cual deberá incidir de forma tal que las variables cumplan con la trayectoria prevista y de que, consecuentemente, al cabo del período de planificación se hayan logrado los objetivos escogidos.

6.2 El análisis de la experiencia latinoamericana en materia de planificación permite comprobar que los correspondientes programas de política económica, - ubicados en el panorama ya antes analizado -, también carecieron de un enfoque explícito de tipo regional. Sin embargo, si se tiene el propósito de lograr ciertos objetivos a nivel espacial, resulta necesario diseñar el programa de política económica con la finalidad de orientar a las diversas actividades de manera de lograr que se cumpla la trayectoria prevista - a nivel global, sectorial y regional - de las principales variables.

6.3 Un programa de política económica con estas características, concebido para ser aplicado en una economía de mercado, básicamente comprenderá dos grandes grupos de medidas. Por una parte, aquel que se refiere a

/la directa

la directa asignación de los recursos a través de los diferentes organismos del sector público en forma coherente con los lineamientos definidos en los pasos previos. De acuerdo a la orientación general de la estrategia escogida podríamos considerar dos casos extremos:

i) si la orientación general de la estrategia preconiza la mantención de la tendencia a la concentración de actividades en el centro dominante (planteo A), el sector público deberá asignar sus recursos allí, con el propósito de evitar que se produzcan deseconomías externas en virtud de la excesiva concentración y, al mismo tiempo, asegurar el mejor funcionamiento del conglomerado urbano constituido en torno a dicho centro. Complementariamente, será necesario asignar recursos en el resto del espacio geográfico con el prppósito de dotar de la mayor eficiencia a la estructura espacial en su conjunto, de manera que los diversos flujos (de bienes, financieros, de personas, de comunicaciones) se organicen en forma funcional al modelo establecido;

ii) si por el contrario, la orientación general de la estrategia radica en la implementación de una estructura espacial pluripolar (planteo B), será necesario asignar recursos con la finalidad de generar economías externas en los nuevos polos y establecer una organización espacial que permita que los flujos se canalicen en forma funcional a esta nueva estructura.29/

6.4 El segundo grupo de medidas incluido en el programa de política económica, de singular importancia para un proceso de planificación en una economía de mercado, está constituido por el cuerpo de instrumentos destinados a orientar a los agentes del sector privado a asignar sus recursos en aquellas localizaciones del espacio geográfico que fueron escogidas de acuerdo a la

---

29/ Un ejemplo de asignación directa de recursos para el logro de ciertos objetivos en materia regional se puede encontrar en el caso del desarrollo de Guayana venezolana; allí el Estado venezolano, a través de la CVG, asignó directamente importantes recursos con el propósito de promover el surgimiento de un nuevo polo de desarrollo en una región periférica prácticamente despoblada.

/estrategia del

estrategia del plan. Estos instrumentos tienden a estimular o a desestimular a los empresarios privados de forma que realicen sus inversiones en la localización y el tipo de actividad prevista por el plan.30/

6.5 En aquellos casos en que se trata de orientar al empresario privado hacia regiones periféricas donde hasta el presente la rentabilidad del capital ha sido mucho más baja que en los centros dominantes y donde toda nueva inversión implica un cierto riesgo, la acción coordinada de los instrumentos de política económica deberá ser realmente fuerte; si ello no ocurre así y las políticas diseñadas (fiscal, crediticia, salarial, de transportes, etc.) no crean condiciones realmente atractivas para el inversor privado, este tenderá a deshechar tales estímulos o desestímulos y seguirá orientándose hacia los centros dominantes donde tienen asegurada una determinada rentabilidad del capital libre de riesgos.

30/ Se puede ilustrar este tipo de medidas con el ejemplo de la política de estímulos a la iniciativa privada por medio de incentivos fiscales y financieros concedidos, principalmente en virtud de las disposiciones de los Artículos 34 y 18, a empresas agrícolas e industriales localizadas en el área del Nordeste del Brasil. En el marco de esta política, la SUDENE aprobó hasta el 30 de junio de 1969, la cantidad de 721 proyectos industriales, los cuales generaron 129.598 empleos directos, para 26,7 millones de habitantes de la región. (SUDENE, op.cit). Este tipo de política desarrollada por la SUDENE no presenta un saldo favorable; la modestia de las cifras precedentes, relativas a la industrialización de la región son un síntoma claro de ello. En contraposición, puede señalarse que la participación de la industria paulista en la producción industrial de Brasil que se ubicaba en el 48,1% en 1949, creció a 54,5% en 1959 (año de creación de la SUDENE) y a 61,2% en 1964; es decir, el proceso de concentración industrial ha tendido a acentuarse sin que las políticas parciales, como la concebida para el Nordeste, hayan incidido en la modificación de dicha tendencia.

/7. Algunas

7. Algunas reflexiones finales

7.1 En las páginas precedentes, nos hemos propuesto presentar y analizar, en forma necesariamente sintética, algunos aspectos relativos a la planificación regional del desarrollo, centrando la atención en la definición y caracterización de las principales áreas de controversia que se plantean en el curso de las tareas de elaboración de planes inter-regionales. Este enfoque responde a la convicción de que, en el marco de la situación actual de la planificación regional en América Latina, adquiere primera prioridad el planteo de los términos en que se ubica la discusión sobre algunos problemas centrales del mencionado proceso (por ejemplo, aquellos que se presentan a nivel de la elección de objetivos y del diseño de la estrategia). En este contexto, y a manera de conclusión, hemos tratado de mostrar como estos problemas no tienen una respuesta teórica única, sino que, antes bien, es posible establecer respuestas empíricas, las cuales se encuentran determinadas por la concepción que da contenido al plan, concepción esta que implica una definición esencialmente de orden político.

7.2 Por otra parte, el enfoque y la discusión de este tema muestra la existencia de un conjunto de teorías, esquemas de análisis y métodos de trabajo, que forman parte del acervo específico de conocimientos relativos al campo del desarrollo y la planificación regional y que, aún cuando en su mayor parte se encuentran en una fase embrionaria de su desarrollo, constituyen la base ineludible para los trabajos que se llevan a cabo en este ámbito; particularmente, debe subrayarse que el fundamento necesario para definir un conjunto eficaz de instrumentos de política económica en el marco de la planificación regional, radica en la posibilidad de disponer de una teoría explicativa del funcionamiento de la economía a nivel espacial. Consecuentemente, se plantea de modo cada vez más urgente, la necesidad de realizar investigaciones, desarrollar experiencias y establecer intercambios de ideas que permitan el enriquecimiento y la consolidación de los fundamentos teóricos de la planificación regional.

7.3 Finalmente, parece importante subrayar el cambio de actitud operado en América Latina en relación al campo del desarrollo y la planificación regional con el propósito de extraer de allí algunas directivas; mientras

/a lo

a lo largo del proceso de evolución de las experiencias en materia de planificación global que se lleva a cabo durante la última década, estos aspectos fueron objeto de escasa atención, en los últimos años se ha podido comprobar que ellos han pasado a constituir uno de los puntos centrales de la preocupación de varias oficinas de planificación de nuestros países, dando origen al desarrollo de algunas importantes experiencias en la materia. Este cambio de actitud, determina la imperiosa necesidad de estimular la realización de investigaciones, la evaluación de experiencias y la difusión de conocimientos, con el objeto de ir conformando una base cada vez más sólida en que se apoyen las tareas futuras que, en el campo de la planificación regional, habrán de llevarse a cabo en los países latinoamericanos.